

I tipi di potestà legislativa statale e regionale nella riforma costituzionale

Gino Scaccia

La riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi aumenta in modo considerevole le competenze esclusive statali, elimina quelle concorrenti, conserva la competenza residuale in capo alle Regioni, pur accompagnandola con l'enumerazione di specifiche competenze. Apparentemente, essa semplifica la linea di riparto costituzionale e riduce le ipotesi di conflitto legislativo fra enti. Tuttavia nel nuovo art. 117 vi sono pure materie definite secondo tecniche inedite, che pongono questioni interpretative complesse. Si tratta in particolare delle disposizioni generali e comuni, delle disposizioni di principio in tema di forme associative di comuni, delle competenze definite in ragione della dimensione nazionale dell'interesse e della clausola di supremazia, che funge da criterio di chiusura (e di deroga) degli elenchi di materie. Muovendo dall'analisi di questi diversi tipi di potestà legislativa, l'Autore giunge alla conclusione che la riforma delinea un modello fortemente centralizzato nel quale i confini delle materie regionali sono segnati più che dalle norme costituzionali di competenza, dalla volontaria autolimitazione del legislatore statale, di cui risultano il mero "effetto riflesso". Dalla garanzia giurisdizionale si passa insomma alla garanzia politica e lo stesso principio di leale collaborazione pare destinato a ridurre il proprio raggio di azione al cospetto di strumenti di esercizio unilaterale della supremazia statale, che si impone in chiave gerarchica, piuttosto che consensuale.

1. Prologo. Gli obiettivi della riforma

Sulla necessità di porre mano al riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni l'accordo, in sede politica e nel dibattito scientifico, è pressoché unanime. I difetti dell'impianto vigente, infatti, si sono ben presto fatti evidenti nel confronto con la realtà effettuale: lacune macroscopiche negli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale; irragionevole affidamento alla competenza concorrente di ambiti corrispondenti a interessi di sicuro rilievo nazionale; rigidità e debolezza te-

orica della tecnica di definizione delle materie residuali; mancanza di una Camera delle autonomie che potesse rappresentare le istanze territoriali già nella fase della progettazione legislativa. Il congiunto operare di questi fattori ha reso massimamente incerta la linea di riparto delle competenze, facendo esplodere il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni.

Per ovviare a questi gravi inconvenienti, il testo di riforma elimina dall'elenco dell'art. 117 Cost. le competenze concorrenti, amplia notevolmente gli ambiti di legislazione esclusiva statale ed enumera espressamente le materie di competenza regionale, pur confermando la "clausola di residualità" in favore della Regione.

La sostanziale scomparsa della legislazione concorrente, che permane espressamente solo negli ambiti di cui all'art. 122, primo comma, Cost.¹, non può suscitare grandi rimpianti. La distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio, infatti, è sempre stata troppo sfuggente e opinabile sul piano teorico per fornire, in sede pratica, una stabile linea di divisione verticale fra competenze statali e regionali². Del resto questa tecnica distributiva delle funzioni legislative era rimasta ormai un *unicum* nell'esperienza comparata; abbandonata nel 2006 anche dalla Germania, che pure l'aveva declinata – nelle forme della competenza di cornice (*Rahmengesetzgebung*) – in modo più razionale, prevedendo che la legislazione locale fosse vincolata solo dai principi fundamenta-

(1) Segnatamente: sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché durata degli organi elettivi.

(2) La Corte costituzionale ha talora compiuto lo sforzo di ancorarsi a parametri valutativi dotati di una qualche oggettività, ad esempio definendo le norme di principio come quelle che «per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi» (sent. n. 200/2012) o qualificando come norme di principio quelle cui spetta «prescrivere criteri ed obiettivi», laddove sono di «dettaglio» le norme cui è «riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (sent. nn. 430/2007 e 181/2006), caratterizzate da un «basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione» (sent. n. 177/1988). E tuttavia ha dovuto ammettere che la nozione di «principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione al quale l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentt. nn. 23/2014, 16/2010, 237/2009), con ciò consegnando la competenza concorrente a un'intima incertezza, a valutazioni intrinse di soggettivismo.

li espressamente posti dal legislatore federale e non anche – come in Italia – da quelli desumibili dalla normativa statale vigente in materia³. Venuto meno l'insidioso terreno delle competenze miste operanti secondo lo schema del concorso vincolato, e incluse fra le competenze statali – come si dirà – alcune delle materie che avevano dato innesco ai maggiori problemi definitivi, è ragionevole attendersi una qualche deflazione dei conflitti legislativi fra enti.

L'obiettivo di una riduzione del contenzioso potrebbe, tuttavia, essere parzialmente pregiudicato, se non addirittura esporsi al fallimento, per la presenza nell'elenco delle potestà legislative statali di materie definite secondo tecniche inedite, che sono fonte di questioni interpretative complesse e che, come si argomenterà, istituiscono ambiti di "colegislazione"⁴ nei quali tracciare la linea divisoria fra competenze statali e regionali sarà tutt'altro che agevole.

2. La potestà legislativa esclusiva dello Stato

Le potestà legislative statali di tipo esclusivo sono state ampliate in modo rilevante, rimediando almeno in parte alle carenze che affliggono il vigente art. 117 Cost. All'elenco attuale sono stati aggiunti, in particolare: promozione della concorrenza e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (lett. *e*); norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale (lett. *g*); disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (lett. *m*); disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (lett. *n*); previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale (lett. *o*); ordina-

(3) Che i principi fondamentali in materia concorrente possano trarsi per implicito dalla legislazione statale vigente in materia è stato affermato, anche dopo la revisione del titolo V, fin da Corte cost., sent. n. 282/2002.

(4) Parla di «clausole di colegislazione» S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *federalismi.it*, n. 24/2014, p. 17 ss.

mento di Comuni e Città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (lett. *p*); commercio con l'estero (lett. *q*); coordinamento informativo statistico e informatico dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale (lett. *r*); tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo (lett. *s*); ordinamento delle professioni e della comunicazione (lett. *t*); disposizioni generali e comuni sul governo del territorio e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (lett. *u*); produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia (lett. *v*); infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale (lett. *z*).

L'elenco è molto ampio e riporta opportunamente in capo allo Stato politiche pubbliche di rilievo e interesse nazionale che incomprensibilmente erano state ascritte alla competenza concorrente o comunque non ricomprese in quella esclusiva, e quindi potevano risultare attratte dalla clausola residuale: è il caso della produzione, distribuzione e trasporto nazionali dell'energia, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, dei porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale, dell'ordinamento della comunicazione, del commercio con l'estero, della previdenza complementare e integrativa, della tutela e sicurezza del lavoro.

Per altri titoli di potestà esclusiva il legislatore di riforma ha positivizzato le acquisizioni della giurisprudenza costituzionale, consolidando le letture espansive da questa accreditate.

Si pensi ad esempio alla promozione della concorrenza, che era già stata ricondotta alla competenza in tema di "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lett. *e*); all'ordinamento delle professioni, riportato in mano statale in linea con una giurisprudenza che aveva lasciato poco o punto spazio alle scelte regionali⁵; o infine, emblematicamen-

(5) Si vedano, ad esempio le sentt. nn. 138/2009, 93/2008, 300/2007, 319, 355 e 405/2005, in cui si legge che: «l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (...) attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare – nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza

te, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che nella giurisprudenza della Corte – complici i sempre più stringenti vincoli di bilancio di derivazione costituzionale ed europea – ha dato fondamento a interventi statali non già diretti a raccordare, con normazione di principio, sfere regionali di autonomia finanziaria, ma ad incidere in modo profondissimo, con norme puntuali dettate dall'esigenza di contenere la spesa corrente, sull'autonomia legislativa, contabile, e persino sull'organizzazione interna delle Regioni ordinarie e speciali⁶.

Degna di nota è anche la ridefinizione della materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” in “ambiente ed ecosistema” *tout court*. La qualificazione della materia in termini oggettivi risponde all'intento di accentrare nello Stato la cura complessiva e finale dell'ambiente come bene giuridico unitario. In questo modo il controverso problema della derogabilità *in melius* degli standard statali di protezione ambientale dovrebbe trovare una stabile soluzione. Insediata la competenza nello Stato sull'intero oggetto “ambiente”, e non più sui soli profili di tutela dello stesso, i predetti livelli dovrebbero infatti considerarsi sempre e comunque inderogabili, anche *in melius*, salvo che lo stesso legislatore statale non disponga altrimenti.

Si è sopra detto che il testo di riforma ha fatto venir meno l'elenco delle materie di legislazione concorrente e che lo schema di riparto è ora sostanzialmente binario, a un elenco di competenze statali contrappo-
nendosi un elenco di competenze regionali. Questa simmetria è tuttavia solo apparente. Campi di “colegislazione”, in cui convivono o concorrono funzioni legislative statali e regionali, non sono, infatti, venuti meno. Essi si aprono, in particolare, negli ambiti in cui lo Stato è autorizzato a porre “disposizioni generali e comuni” (lettere *m, n, o, s, u* dell'art. 117, secondo comma) e “disposizioni di principio” (lett. *p* del medesimo articolo), nonché nelle materie definite avendo riguardo alla

statale all'individuazione delle professioni (...) – tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi.

(6) Si veda in particolare la sentenza n. 376/2003, nella quale si trova l'affermazione che nell'esercizio della competenza in esame possono essere previste anche disposizioni puntuali, eventualmente necessarie affinché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata.

dimensione nazionale dell'interesse in esse implicato o dell'oggetto cui si riferiscono o del fine che le anima. Di queste nuove competenze statali è ora necessario trattare.

2.1. La competenza in tema di disposizioni generali e comuni

Lo Stato è titolare della potestà esclusiva a porre “disposizioni generali e comuni” in tema di tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare (lettera m); istruzione (lett. n); attività culturali e turismo (lett. o); istruzione e formazione professionale (lett. s); governo del territorio (lett. u).

La formula “disposizioni generali e comuni” fa sorgere una serie di interrogativi di non intuitiva soluzione. In primo luogo occorre chiarire cosa si intenda per disposizioni “generali”; in secondo luogo che valore abbia l'ulteriore qualificazione “comuni”; se cioè essa si leghi al primo aggettivo per formare con esso un'endiadi o se al contrario la “e” vada intesa in senso disgiuntivo, sicché potrebbero esistere disposizioni statali generali, ma non comuni e disposizioni comuni, ma non generali. Viene in soccorso dell'interprete l'argomento storico-genetico. La formulazione di cui si discorre è stata introdotta in sostituzione della dizione “norme generali”, che compariva nel primo testo del disegno di legge di riforma (A.S. 2544, A.C. 4862)⁷. Si è passati, quindi, da “norme generali” a “disposizioni generali e comuni”, evidentemente nell'intento di riprendere e precisare quella originaria formulazione. Ebbene, la Corte costituzionale, nel definire i contorni della competenza statale a porre norme generali – appunto – in materia di istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n vigente), ha chiarito che dette norme «si differenziano (...) dai principi fondamentali, i quali (...) non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». Secondo i giudici di Palazzo della Consulta sono norme di principio quelle che ammettono molteplici modalità di attuazione, territorialmente diversificate; “norme generali” quelle «capaci di esaurire in se stesse la loro operatività» senza richiedere necessariamente una disciplina integrativa, e quindi capaci

(7) Approvazione in commissione Affari costituzionali del Senato, nella seduta dell'8 luglio 2014 dell'emendamento 26.1000.

di assumere contenuto minutamente regolativo, “di dettaglio”⁸. La nozione di generalità⁹ è stata dalla Corte declinata in senso diverso per le due potestà legislative statali, esclusiva e concorrente, attualmente previste in materia di istruzione: quella riferita alla materia concorrente e dunque ai principi fondamentali della legislazione statale è una generalità che attiene alla struttura del precetto normativo, che deve presentare un grado di astrattezza tale da essere suscettibile di sviluppi e di svolgimenti ulteriori e da non richiedere, ai fini della propria concreta applicazione, soltanto un’attività di materiale esecuzione¹⁰. I principi fondamentali, infatti, orientano, ma non possono integralmente determinare i contenuti della potestà legislativa regionale e in tal senso «informano (...) altre norme, più o meno numerose». La generalità che viene in rilievo nelle “norme generali” non è riferibile invece ai contenuti del precetto normativo, ma si risolve in una qualificazione di tipo politico, nel senso che sono da considerare “norme generali” tutte le disposizioni che siano «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie», quindi dalla volontà politica di ri-

(8) Cfr. Corte cost., sentenza n. 279 del 2005, annotata da M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5117 ss., p. 5123, la quale ritiene che al legislatore statale, nell'esercizio della competenza di cui alla lettera *n* spetterebbe «una funzione normativa che (...) fissi una disciplina dell'istruzione, quale garanzia delle esigenze di unitarietà e di uniformità dell'istruzione in modo da garantire la circolazione dei titoli e la consistenza della tipologia formativa»; nonché da G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2716 ss.

(9) La “generalità” di cui si discorre nel testo, che viene in rilievo ai fini del riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni, non va confusa con la generalità della norma definibile solo in via relazionale, rispetto a un'altra previsione o norma avente carattere di specialità. Generale in questo senso è una disposizione che si applica indistintamente a tutti gli oggetti o i rapporti astrattamente riconducibili all'interno della medesima classe; e quindi indica il trattamento uniforme nell'ambito di una classe omogenea. Sul punto, per tutti, S. ZORZETTO, *La norma speciale. Una nozione ingannevole*, Pisa, 2010; e con specifico riguardo alle norme generali in materia di istruzione: A. MORRONE, *Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 157 ss.

(10) Una limpida illustrazione dei caratteri propri delle disposizioni aventi natura di principio che vincolano la legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente si trova in Corte cost., sent. n. 177/1988, là dove esse vengono definite come «norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale».

sultare «applicabili indistintamente, al di là dell'ambito propriamente regionale»¹¹, senza riguardo al loro grado di astrattezza.

Quanto osservato per le “norme generali” non può non valere anche per le “disposizioni generali”, la variante apparendo di stile, più che denotativa di un diverso concetto. L'ulteriore qualificazione “comuni” dovrebbe inoltre render chiaro all'interprete che la generalità di cui si discorre prescinde dal carattere di principio o di dettaglio dell'intervento regolativo statale, del quale sottolinea il carattere indifferenziato su tutto il territorio nazionale. “Generali e comuni”, in questa prospettiva, rappresenta perciò un'endiadi, sicché non sono configurabili disposizioni generali e tuttavia non comuni, come pure disposizioni comuni che non siano anche generali.

Che le “disposizioni generali e comuni” non coincidano con le “disposizioni di principio”, come si è argomentato insistendo sull'assonanza e anzi sulla diretta derivazione di queste dalle “norme generali”, è confermato da un argomento sistematico: la previsione, nell'art. 117, secondo comma, lettera *p* Cost., della competenza statale a dettare “disposizioni di principio” in materia di forme associative di Comuni. Che senso avrebbe, infatti, una diversa denominazione testuale delle due competenze (quella sulle “disposizioni generali e comuni” e quella sulle “disposizioni di principio”) se entrambe identicamente vincolassero il legislatore statale a porre solo normativa di principio? Viene anche per questa via confermata la conclusione che la “generalità” delle “disposizioni generali e comuni” non attiene ai contenuti del precetto normativo, ma va intesa piuttosto come uniformità di disciplina a livello nazionale. Resta però da chiarire, a questo punto, quale specifico tratto differenzi le competenze statali a porre “disposizioni generali e comuni” dalle altre potestà legislative esclusive.

Giova ricordare che le materie esclusive operano secondo lo schema puro della riserva di competenza in senso tecnico, della competenza-esclusione: a diversità formale di atti corrisponde infatti una separazione di ambiti materiali¹². In dette materie è preservata la piena corrispon-

(11) Le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 279/2005.

(12) Su questa nozione di competenza come separazione di campi è d'obbligo il rinvio a

denza materia-competenza, perché la norma costituzionale di attribuzione funge da limite di legittimità della fonte regionale, senza la mediazione di alcuna norma legislativa statale che definisca ulteriormente il contenuto del vincolo. Tanto ciò è vero che la semplice occupazione del campo materiale riservato allo Stato da parte della legge regionale determina, per ciò solo, l'incompetenza assoluta di questa, indipendentemente dal proprio contenuto precettivo, fosse anche riproduttivo di quello della legge statale¹³. Il vizio è, in effetti, della fonte, prima ancora che della norma, sicché l'illegittimità «dipende dal semplice intervento nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato»¹⁴. Questo schema di riparto non è operante per le «disposizioni generali e comuni», che non escludono, ma anzi presuppongono che sul medesimo campo materiale coperto dall'uniforme disciplina statale vi sia una normazione regionale differenziata. Tra le competenze regionali, in effetti, vi sono materie per così dire complementari rispetto a quelle su cui lo Stato è competente a porre le disposizioni generali: dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali rispetto alla competenza statale in tema di salute e di politiche sociali (lettera *m*); servizi scolastici e promozione del diritto allo studio rispetto all'istruzione (lett. *n*); disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, valorizzazione e organizzazione regionale del turismo rispetto alla potestà statale in tema di attività culturali e turismo (lett. *o*);

G. ZANOBINI, *Gerarchia e parità fra le fonti*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, p. 299 ss., p. 321 ss. e a V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano, 1965, III, p. 202 ss.

(13) Lo ha chiarito la Corte costituzionale, con la sent. n. 141 del 2014.

(14) Si legge nella sentenza n. 162 del 2013, in riferimento a una norma regionale che introduceva ipotesi di responsabilità in materia di «sicurezza della pubblica incolumità», di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore dell'aviosuperficie e che pertanto interveniva in un ambito materiale di esclusiva competenza statale, che «la sua illegittimità dipende dal semplice intervento nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato» (in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze nn. 18 del 2013, 271 del 2009, 211 del 2006). Più ampi riferimenti sui caratteri propri della competenza esclusiva e in particolare sulla impermeabilità della norma statale alle competenze regionali esclusiva in G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Trasformazioni della funzione legislativa, vol. IV - Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Napoli, 2008, p. 113 ss.

organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale rispetto all'istruzione e formazione professionale (lett. *s*); pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno rispetto al governo del territorio (lett. *u*).

In questi termini, fra la competenza statale a porre le disposizioni generali e la legislazione regionale insistente sul medesimo ambito materiale non sussiste un concorso vincolato, come nelle materie concorrenti, ma un concorso sostanzialmente libero. La disciplina uniforme statale riconforma infatti la competenza regionale sostanzialmente senza limiti, se non quello della manifesta irragionevolezza e sproporzione, essendo la valutazione circa il grado di uniformità necessario squisitamente politica.

Così intese, le “disposizioni generali e comuni” sono analoghe, nella funzione, alle “norme generali” che, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, regolano la materia “delegificata” e orientano l'esercizio della potestà regolamentare delegata. Come queste ultime pongono norme uniformi e inderogabili, e segnano con ciò i limiti di oggetto delle fonti secondarie, così le “disposizioni generali e comuni” delimitano lo spazio nel quale si può dispiegare la legislazione regionale insistente su quegli ambiti materiali, ponendosi per essa come disciplina inderogabile¹⁵. Una disciplina che, per poter orientare l'esercizio delle concorrenti competenze regionali, sarebbe opportuno porre espressamente, ricorrendo al criterio dell'autoqualificazione, come del resto è

(15) Una qualche simmetria fra disposizioni generali e norme generali regolatrici della materia sussiste anche sul piano dei contenuti regolativi: come queste ultime «hanno, tendenzialmente una funzione delimitativa più stringente rispetto ai “principi e criteri direttivi” che vincolano costituzionalmente l'esercizio della delega legislativa (Corte cost., sent. n. 303 del 2005), così le disposizioni generali e comuni hanno un contenuto più puntuale dei “principi fondamentali” in materia concorrente. In dottrina, G. DEMURO, *La delegificazione: modelli e casi*, Torino, 1995, p. 76 ss., ritiene che l'ambito prescrittivo delle norme generali regolatrici «debba per lo meno coincidere con quello individuato dai “principi e criteri direttivi” (...) o, meglio, con quello individuato dalla Corte costituzionale come necessario a fondare la legittimità degli atti amministrativi di indirizzo e coordinamento» (su cui Corte cost., sent. n. 150/1982); S. LABRIOLA, *Compressione e deviazione, non ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo in Italia*, in *Quad. Cost.* 1988, p. 104 ss., sostiene che l'espressione “norme generali” denoti «una estensione virtuale maggiore» rispetto a quella dei principi della delega legislativa; in senso analogo G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, 1996, p. 129 ss.

avvenuto nella prassi applicativa¹⁶. Per le competenze in esame, l'esigenza di una giustificazione del titolo di esercizio della competenza, e dunque, di una "motivazione" della legge, quanto meno nella forma debole della titolazione dell'atto normativo, dovrebbe porsi in termini più pressanti, se non imperativi.

2.2. *Le disposizioni di principio in tema di forme associative di Comuni*

Chiarita sopra la differenza fra "disposizioni generali e comuni" e "disposizioni di principio", occorre ora esaminare se la potestà esclusiva statale a porre disposizioni di principio in materia di forme associative di Comuni non sia riconducibile allo schema di riparto verticale tipico della comune competenza concorrente, nella quale, come è noto, è "riservata alla *legislazione* dello Stato" la "determinazione dei principi fondamentali" (art. 117, terzo comma, ultima frase, Cost.). A prima vista, sembrerebbe in effetti reintrodotta, nella sostanza, il classico riparto verticale per modi di disciplina, sia pure sotto mentite spoglie. Questa conclusione sarebbe però incoerente con l'inserimento della competenza in tema di disposizioni di principio fra le materie di legislazione esclusiva e con l'inequivoca *voluntas* del legislatore di riforma di eliminare le competenze concorrenti.

Conviene allora riflettere sulla differenza tra "determinazione dei principi fondamentali" e potestà di dettare "disposizioni di principio". I principi fondamentali possono essere anche – secondo l'insegnamento di Crisafulli – «diritto non scritto da fonti-atto»¹⁷, poiché la loro "determina-

(16) Tutti i decreti legislativi che hanno attuato la delega contenuta nella legge 28 marzo 2003, n. 53, in materia di riforma del sistema di istruzione, manifestano già nel titolo, in modo inequivoco, l'intento di collocarsi pienamente nell'area della competenza legislativa esclusiva statale di cui al vigente art. 117, secondo comma, lett. n). Si vedano, in particolare, il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53"; il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76, recante "Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione"; infine, il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77, recante "Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro".

(17) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, 1, Le fonti normative*, V ed., Padova, 1984, p. 34 ss.: sarebbero principi «costituenti diritto non scritto da fonti-atto quelli che informano singole disposizioni o gruppi di disposizioni normative».

zione” può avere luogo (oltre che in forma espressa attraverso apposite leggi-quadro) anche in via di astrazione generalizzante da singole disposizioni o gruppi di disposizioni normative.

I principi fondamentali sono, perciò, limite necessario, immanente per la legislazione regionale, che non può mai dispiegarsi entro i più larghi confini della normativa di rango costituzionale, ma resta sempre soggetta al più stretto vincolo dei principi. Al contrario, nella riserva allo Stato delle “disposizioni di principio” in tema di forme associative di Comuni sembra esprimersi l’esigenza che i principi ordinatori in materia debbano essere fissati in modo espresso, con appositi atti normativi, per potersi imporre come limite di validità e di efficacia al legislatore regionale. Le disposizioni di principio costituirebbero, in definitiva, limiti *eventuali*, non *necessari* della legislazione regionale, cioè sussistenti solo in quanto espressamente posti, secondo un modello che ricalca la già richiamata competenza di cornice alla tedesca. In assenza di una legge *ad hoc* che ponga le norme di principio, il legislatore regionale incontra, di conseguenza, solo i vincoli necessari indicati nell’art. 117, primo comma, Cost.: obblighi internazionali e vincoli comunitari, oltre ovviamente al limite delle norme di rango costituzionale. Se così non fosse, allo Stato basterebbe non legiferare per paralizzare l’esercizio della competenza legislativa regionale, dato che le disposizioni di principio – secondo l’interpretazione che pare più convincente – non possono essere ricavate per implicito dalla legislazione statale vigente, confondendosi altrimenti con i principi fondamentali in materia concorrente.

2.3. Le materie definite in ragione della dimensione nazionale dell’interesse, dell’oggetto o del fine

Alcune fra le materie di legislazione esclusiva statale sono identificate in base alla dimensione nazionale dell’interesse o dell’oggetto cui si riferiscono o del fine che le anima. Si tratta, segnatamente, delle competenze in tema di: programmazione «strategica» della ricerca scientifica e tecnologica (lett. *n*) e infrastrutture «strategiche» (lett. *z*); «sistema nazionale» della protezione civile (lett. *u*); produzione, trasporto e distribuzione «nazionali» dell’energia (lett. *v*); grandi reti di trasporto e di navigazione «di interesse nazionale»; porti e aeroporti civili «di interesse nazionale e internazionale» (lett. *z*), nonché della potestà statale di dettare

norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in quanto esse siano «tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale» (lett. d). Queste previsioni, nel mentre descrivono la competenza statale, delimitandola ai profili di dimensione nazionale degli oggetti su cui insiste, creano dialetticamente una corrispondente competenza regionale su quei medesimi oggetti, per i profili di interesse meramente regionale o locale (o per il carattere “non strategico” dell'intervento statale)¹⁸. Fra i due tipi di materie non c'è concorrenza per modi di disciplina (principio/dettaglio) su un medesimo ambito materiale, come è tipico delle competenze concorrenti, e neppure concorso libero della fonte statale con quella regionale, non potendo la norma nazionale riconformare con il suo esercizio la competenza regionale, ma separazione di oggetti all'interno della medesima materia. Ulteriormente precisando, le due competenze non sono ordinabili in modo verticale, né si intrecciano, come accade per le materie trasversali e gli oggetti a imputazione multipla¹⁹, ma restano, in astratto, del tutto distinte. Ciascun soggetto è quindi libero di legiferare nel proprio spazio riservato, senza coordinarsi con l'altro. È da chiedersi però se questa linea di divisione così chiara in astratto sarà altrettanto agevolmente definibile in concreto o se in queste materie non si riproporrà piuttosto l'antica difficoltà di definire in modo oggettivo i confini dell'interesse nazionale e di renderne giustiziabile l'allegazione da parte dello Stato. Almeno rispetto alle competenze che radicano la competenza statale sull'interesse nazionale o sul carattere strategico dell'intervento e non sulla “dimensione” territoriale del loro oggetto²⁰, non può essere escluso, insomma, che il mero richia-

(18) Nella misura in cui l'affermazione di una competenza su una porzione di materia equivale alla negazione della competenza statale sulla parte residua, e pertanto, al pari della negazione «è in grado di produrre dal nulla il negato e di crearlo dialetticamente» (così C. SCHMITT, *Teologia politica II. La leggenda della liquidazione di ogni teologia politica*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1992, p. 7).

(19) Riprendiamo qui una definizione cara ad A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, in <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/homepage.html>.

(20) Come è invece il caso per il “sistema nazionale della protezione civile” e per la “produzione, distribuzione e trasporto nazionali”, dove il carattere nazionale dell'intervento (e dunque la

mo all'interesse nazionale sia sufficiente a modificare a vantaggio dello Stato la ripartizione costituzionale delle competenze.

3. *La competenza legislativa delle Regioni*

Alle Regioni spetta, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, promozione del diritto allo studio, anche universitario; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato (e, andrebbe aggiunto, non riconducibile alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali o alla competenza statutaria regionale poste, rispettivamente, negli art. 114 e 123 Cost.).

Diversamente dal vecchio testo, la clausola di residualità – che permane – si accompagna alla specifica elencazione di numerosi ambiti di competenza regionale. Ciò non deve considerarsi una ridondanza, ma un'opportuna integrazione²¹. Da un lato, infatti, la tecnica di definizione “in negativo” delle competenze regionali, cioè sulla base del me-

competenza statale) sembra più facilmente definibile in termini oggettivi.

(21) Lo ha messo da tempo in rilievo la dottrina più avvertita: per tutti, S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V* (27 maggio 2003), in www.forumcostituzionale.it, che patrocinava l'introduzione un apposito elenco di competenze regionali, nel solco di più risalenti riflessioni (cfr. dello stesso A. *Le materie di competenza regionale*, Padova, 1992); A. D'ATENA, *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005, 204, secondo il quale l'enumerazione delle materie regionali introduce una «polizza assicurativa contro la dissoluzione» della materia.

ro *argumentum ex absentia*, si è mostrata troppo debole per impedire l'assorbimento delle competenze regionali in materie statali interpretate in senso espansivo²²; dall'altro, la formulazione scritta delle competenze regionali può favorirne l'estensione in via interpretativa agli oggetti connessi.

Per effetto delle innovazioni introdotte, le competenze regionali sono ora di tre tipi: innominate, nominate e implicite. Le prime risultano dalla mancata previsione negli elenchi delle materie statali (ma va avvertito che nella giurisprudenza costituzionale il solo argomento *ex absentia* non è stato realmente decisivo, e piuttosto è stato corroborato, se non sostituito del tutto, dal criterio storico-normativo)²³; le seconde sono quelle enumerate nel terzo comma dell'art. 117, cui si aggiunge la polizia amministrativa locale, espressamente esclusa dalla competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. *b*); le competenze "implicite", infine, si desumono "per differenza" da norme che riservano a una fonte solo alcuni degli oggetti ricadenti in una data materia o ne delimitano il modo di disciplina, lasciando aperto un varco all'attuazione e integrazione con legge regionale. Rientrano in quest'ultima categoria le competenze desumibili dalle materie statali definite in base alla dimensione nazionale dell'interesse (protezione civile locale, produzione, trasporto e distribuzione intraregionale dell'energia, infrastrutture, reti di trasporto

(22) Per una illustrazione delle ragioni teoriche e pratiche che stanno a fondamento della lettura restrittiva della clausola residuale accreditata nella giurisprudenza costituzionale, sia consentito il rinvio a G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale*, cit., p. 143 ss. Liquidatorio, non senza ragione, il giudizio di G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 3/2015, p. 8, che definisce la clausola di residualità «una scatola sostanzialmente vuota».

(23) 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 competenze comunque non minori di quelle corrispondenti alle funzioni già trasferite alla stregua della legislazione vigente. Seguendo questa linea di ragionamento, è stata attribuita alla potestà legislativa regionale di tipo residuale la disciplina degli usi civici (sent. n. 39/2007), dell'agricoltura (sent. n. 12/2004), del commercio (sent. nn. 1/2004, 64/2007, ord. n. 199/2006); dell'artigianato (sent. n. 162/2005); delle sagre e fiere (sent. n. 1/2004); dei mezzi di trasporto pubblico locale (sent. n. 222/2005); dei lavori socialmente utili (sent. n. 219/2005); dell'edilizia residenziale pubblica (sent. n. 94/2007); e inoltre sono stati scorporati l'organizzazione scolastica dall'istruzione (sent. n. 13/2004), il reddito di ultima istanza dalle politiche sociali (sent. n. 287/2004), l'edilizia sanitaria dall'organizzazione sanitaria (sent. n. 105/2007).

e di navigazione, porti e aeroporti civili di interesse regionale), nonché le riserve di legislazione inferibili dall'art. 123 Cost., che assegna allo Statuto la competenza a dettare i principi fondamentali sull'organizzazione amministrativa delle Regioni, con ciò intestando per implicito al legislatore regionale la potestà di svolgere quei principi in una più analitica disciplina. Analogamente, spetterà alla legge regionale attuare e integrare le previsioni dello Statuto – necessariamente generiche – sugli ulteriori oggetti di competenza di questo: l'iniziativa legislativa e il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, nonché il Consiglio delle autonomie locali.

3.1. L'autonomia legislativa differenziata nel nuovo art. 116 Cost.

Con legge bicamerale, approvata sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, possono essere attribuite alla Regione forme ulteriori (rispetto a quelle enunciate nel Titolo V) e condizioni particolari di autonomia nelle materie di competenza legislativa esclusiva di cui alle lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; *m)*, limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; *n)*; *o)*, limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale; *q)*, limitatamente al commercio con l'estero, *s)* e *u)*, limitatamente al governo del territorio.

Questa clausola di asimmetria, già prevista nel vigente art. 116 Cost., consente ora di attribuire alle Regioni funzioni amministrative, ma anche legislative, di tipo integrativo-attuativo di quelle statali, in un numero di materie più esteso. Sono stati modificati rispetto alla disciplina attuale anche il procedimento di formazione della legge statale di conferimento e i presupposti per l'attribuzione alle Regioni delle ulteriori condizioni di autonomia. Per l'approvazione della legge non è più richiesta, come oggi, la maggioranza assoluta; l'iniziativa non è più riservata alla Regione (l'articolo recita «anche su richiesta della Regione»), e si apre quindi la possibilità di un'iniziativa parlamentare, mentre l'iniziativa governativa – pur ammissibile – appare politicamente inopportuna. Resta ferma pure la previsione che siano «sentiti gli enti locali». Il riferimento agli “enti” e non alle popolazioni (come negli artt. 132 e 133 Cost.), fa ritenere che la consultazione delle istituzioni locali non si possa svolgere in via referendaria, ma attra-

verso deliberazioni consiliari dei Comuni e delle Città metropolitane compresi nell'ambito territoriale della Regione interessata (il che pone il problema se i voti debbano essere ponderati in ragione del diverso peso demografico degli enti). A questi aggravamenti procedurali si aggiunge una condizione generale alla quale è subordinata la devoluzione di nuovi e più ampi poteri: che «la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». La *ratio*, certamente meritevole di apprezzamento, è quella di premiare le Regioni finanziariamente virtuose, legando, nell'ottica più autentica della sussidiarietà, l'acquisizione di competenze differenziate e maggiori alla dimostrazione in concreto di efficienza gestionale e amministrativa. La disposizione solleva però più di un dubbio interpretativo. Il conferimento di una competenza costituzionale integrativa di quelle indicate nel Titolo V, che dovrebbe avere carattere di stabilità, è legato infatti a un presupposto contabile che non è chiaro se debba ricorrere in sede di avvio dell'*iter legis* o di approvazione definitiva della legge di conferimento; e inoltre se debba permanere in corso di esercizio delle competenze attribuite. Se si accede alla tesi che l'equilibrio finanziario costituisce soltanto la premessa per legittimare il conferimento di poteri ulteriori, ma che possa venire meno in seguito, viene tradita la *ratio* della disciplina, che collega i più vasti poteri alla diligenza finanziaria della Regione. Qualora però la Regione, come pare più ragionevole, debba permanere finanziariamente virtuosa per godere di forme differenziate di autonomia, che cosa accade se essa perde l'equilibrio finanziario? La disciplina regionale posta nell'esercizio di quelle competenze potrà essere dichiarata cedevole rispetto alla sopravveniente normativa statale? Oppure per la revoca delle ulteriori attribuzioni autonomistiche conferite sarà necessaria un'apposita legge statale, in simmetria inversa con l'art. 72, quarto comma, del *Grundgesetz* tedesco, ove si prevede che, quando venga meno la necessità di unificazione normativa, la legge federale possa autorizzare la sostituzione con normative dei *Laender* della disciplina federale *medio tempore* posta? Alle leggi ordinarie integrative della Costituzione o alla giurisprudenza costituzionale, se mai sarà chiamata a pronunciarsi su un articolo finora mai attuato, spetterà sciogliere questi nodi applicativi.

4. La clausola di unificazione legislativa (cosiddetta “clausola di supremazia”) e il suo rapporto con la “chiamata in sussidiarietà”

Il quarto comma dell’art. 117 nel testo di riforma prevede che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale». Questa clausola di unificazione legislativa, che nel dibattito scientifico è ormai generalmente denominata “clausola di supremazia”²⁴, è azionabile, con iniziativa riservata al Governo, in ogni ambito di competenza regionale, diversamente dall’omologa *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca (art. 72, comma 2, e art. 74 della Legge fondamentale), prevista solo su determinate materie²⁵. E proprio l’assenza di ogni limite di oggetto, che consente allo Stato di intervenire, per comprimerla, su qualunque materia regionale, fa della clausola in esame l’elemento di chiusura del riparto costituzionale, lo strumento diretto a garantire, nella diversificazione pluralistica degli interessi, l’unità

(24) P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, fasc. 3/2014, p. 4 ss., preferisce definirla “clausola di salvaguardia”; S. MANGIAMELI, *Titolo V - Il nuovo art. 117*, in www.Issirfa.cnr.it/7741_908.html, aprile 2015, p. 1 ss., “clausola di flessibilità”.

(25) L’art. 72, comma 2, del *Grundgesetz*, che riconosce alla Federazione «la potestà legislativa quando e nella misura in cui la realizzazione di uniformi condizioni di vita nel territorio federale o il mantenimento dell’unità giuridica ed economica rendano necessario, nell’interesse generale (*gesamstaatlischen*), una regolazione con legge federale», la delimita alle seguenti materie (indicate nell’art. 74, primo comma): il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri; l’assistenza pubblica (ad esclusione della disciplina sulle case di assistenza); la legislazione economica (miniere, industria, energia, artigianato, mestieri, commercio, banche, borsa, assicurazioni di diritto privato) ad esclusione della disciplina sulla chiusura dei negozi, sugli alberghi, sulle case da gioco, sulle esposizioni personali, sulle fiere, sulle mostre e sui mercati; la disciplina dei contributi per l’istruzione e la promozione della ricerca scientifica; il trasferimento delle proprietà terriere, delle risorse naturali e dei mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva; la sicurezza economica degli ospedali e la disciplina delle tariffe ospedaliere; la disciplina sui generi alimentari, ivi compresi gli animali destinati alla loro produzione, sui generi voluttuari e di prima necessità, sui foraggi, nonché la protezione sul commercio di sementi e piante di produzione agricola e forestale, la protezione delle piante contro le malattie e i parassiti, nonché la protezione degli animali; il traffico stradale, gli autoveicoli, la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, nonché l’istituzione e l’attribuzione dei pedaggi o indennizzi per l’uso di strade pubbliche con veicoli; la responsabilità dello Stato; la riproduzione medicalmente assistita della vita umana, la ricerca e la modificazione artificiale di informazioni genetiche nonché la regolamentazione dei trapianti di organi, tessuti e cellule.

dell'ordinamento. Si tratta perciò di una vera e propria "competenza di necessità" (*Bedarfskompetenz*)²⁶, che sembra poter interamente assorbire le finalità che la Corte costituzionale aveva, creativamente, assegnato all'istituto della "chiamata in sussidiarietà" della funzione amministrativa nella celebre sentenza n. 303 del 2003.

Ridotta all'essenziale l'elaborata teorizzazione della Corte, nel principio di sussidiarietà è stata insediata la possibilità di far valere l'interesse nazionale all'unità della funzione amministrativa per intervenire con legge statale in deroga all'elenco di materie. Ora che questo interesse, declinato anche nelle forme dell'unità economica e giuridica, potrà legittimare il ricorso alla clausola di supremazia, non sembra esservi più alcuna necessità di invocare la "chiamata in sussidiarietà" per dare copertura a interventi statali "fuori competenza".

Come già era avvenuto con la "sussidiarietà legislativa"²⁷, il criterio dell'interesse si affianca al criterio della materia, sul quale è ordinato il riparto costituzionale, e lo relativizza. La clausola di supremazia diventa, infatti, la condizione risolutiva implicita di ogni potestà legislativa regionale. Le ragioni dell'unità, del resto, mal sopportano enumerazioni tassative. Ogni elenco di materie, per quanto sia lungo e dettagliato (come è quello del nuovo art. 117), non è mai tanto completo quanto lo richiede, nelle sue forme storicamente mutevoli e imprevedibili, la tutela dell'interesse nazionale. Confermata dunque nel testo di riforma la scelta del 2001 di enumerare le competenze statali, anziché definirle, come per l'innanzi, in via residuale, la clausola di supremazia si è resa necessaria per risolvere i problemi applicativi derivanti dalla inevitabile, strutturale incompletezza degli elenchi di competenze statali.

Meritevole nel fine che persegue, la clausola in esame, se posta a con-

(26) Secondo la definizione che ne dà l'art. 11, comma 2, BvG austriaca, rubricata appunto "*Bedarfsgesetzgebung des Bundes zur Regelung u.a. des Verwaltungsverfahrens*". Si veda pure l'art. 9 della Costituzione di Weimar, il quale disponeva «*Soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, hat das Reich die Gesetzgebung über: 1. die Wohlfahrtspflege; 2. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit*».

(27) Come ci è sembrato possibile definirla con una sintesi verbale che unisce la giustificazione del titolo di competenza sussidiario (l'attrazione al centro della funzione amministrativa) al suo effetto concreto (una legge statale fuori competenza), in G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

fronto con la “sussidiarietà legislativa”, di cui ha raccolto il testimone, indebolisce tuttavia il livello di garanzia costituzionale dell’autonomia legislativa regionale.

Giova premettere che fra i due poteri statali di unificazione normativa corrono differenze relevantissime in ordine ai presupposti di esercizio, e quindi alle rispettive condizioni di legittimità e di controllo costituzionale. I presupposti della “sussidiarietà legislativa” sono stati scolpiti nella sentenza-madre n. 303 del 2003 e consistono, in sintesi estrema: *a)* nella sussistenza di un interesse ad unificare funzioni amministrative non adeguatamente ed efficacemente esercitabili in sede regionale, disciplinandole con legge statale;

b) nella necessità di un accordo con la Regione interessata, nel quale prenda forma la concreta disciplina di attuazione della legge statale. È vero che queste due condizioni, interpretate dapprima in modo rigoroso²⁸, sono state “ammorbide” nella giurisprudenza successiva²⁹; e tuttavia è sempre restato fermo che la sussidiarietà esige la previsione di forme più o meno intense di cooperazione e di concertazione con le Regioni quale «condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale»³⁰. Questa concezione procedimentale e consensuale della chiamata in sussidiarietà, nel distinguerla nettamente dal limite dell’interesse nazionale³¹, ne ha reso ben

(28) Si veda la sent. n. 6/2004.

(29) E così ad esempio si è ammessa l’attrazione a livello statale della sola funzione di coordinamento normativo dell’attività amministrativa concretamente svolta dalle Regioni e quindi configurando la sussidiarietà come meccanismo di spostamento della sola competenza legislativa a prescindere da quella amministrativa (sent. n. 383/2005, con nota di Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, p. 422 ss.; nonché sent. n. 166/2008); si è ritenuto sufficiente un parere, anziché un’intesa forte e si è considerato possibile il superamento del dissenso regionale, anche con il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti «per evitare che l’inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione», ma anche in tal caso, escludendo comunque che d’assunzione unilaterale dell’atto da parte dell’autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro un determinato periodo di tempo» (*ex plurimis*, sentenze nn. 239/2013, 179/2012, 165/2011).

(30) Così sent. n. 383/2005.

(31) La Corte costituzionale, nella sentenza n. 303/2003, in più passi insiste sulla differenza fra sussidiarietà e interesse nazionale. Si prenda ad esempio il brano in cui si afferma: «nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella

più stringente lo scrutinio costituzionale. Nel giudizio dinanzi alla Corte, in effetti, non viene quasi mai in contestazione l'interesse politico dello Stato all'unificazione di una funzione amministrativa, che sarebbe censurabile solo nei casi di macroscopica, manifesta carenza, ma piuttosto l'osservanza – ben più facilmente e oggettivamente verificabile – delle forme e degli strumenti della leale collaborazione. E leggi statali “sussidiarie” dichiarate incostituzionali proprio per l'insufficiente o mancato rispetto delle condizioni procedurali imposte dalla Corte non sono in effetti mancate. Insomma, sussidiarietà e adeguatezza, nell'esperienza applicativa di questi anni, non hanno operato quali «mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito»³², come era avvenuto quando l'interesse nazionale era stato posto come limite di legittimità, oltre che di merito, della legislazione regionale.

Così rappresentato, con sintesi epigrammatica, lo stato dell'arte sulla sussidiarietà, pare evidente che i presupposti di esercizio della clausola di supremazia non sembrano poter essere assoggettati a uno scrutinio costituzionale particolarmente incisivo. Vediamo perché.

La legge “di supremazia” (vale a dire quella adottata ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.) è esteriormente riconoscibile, perché soggetta a una procedura speciale di approvazione. L'esistenza in concreto di un interesse statale all'unificazione normativa, che motiva il ricorso a tale diversa procedura, sarà pertanto dichiarata espressamente in sede politico-parlamentare. Vi sarà, insomma, un'autoqualificazione dell'interesse nazionale, che, pur non vincolando la Corte, la indurrà probabilmente ad essere prudentissima e a sconfessare la scelta fatta propria dalla maggioranza assoluta della Camera “politica” (o dalla maggioranza semplice, ma senza l'opposizione del Senato, e quindi senza la contestazione in sede parlamentare del ricorso alla clausola *de qua*) soltanto quando l'inesistenza dell'interesse statale sarà di evidenza solare, mani-

prassi legislativa prevalente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

(32) La citazione è tratta dalla sent. n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

fiesta. Casi rarissimi che – è facile prevederlo – si conteranno sulle dita di una sola mano, come testimonia del resto la lunga esperienza applicativa della *Konkurrierende Gesetzgebung* tedesca. Questo titolo di attribuzione – al pari della clausola di supremazia italiana – autorizza il legislatore centrale a intervenire “fuori competenza” «quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica ed economica». Ebbene, il *Bundesverfassungsgericht* – dopo una fase in cui riteneva di doversi limitare a una verifica di non manifesta irrazionalità della scelta legislativa, per la sua forte connotazione politica³³ – ha introdotto nel 2002 un nuovo modello di verifica giudiziale, ponendo le premesse per dichiarare, per la prima volta nel 2005, una violazione della norma costituzionale in discorso da parte del *Bund*³⁴. Sennonché il diligente tentativo della Corte di scolpire le nozioni di unità giuridica ed economica, lungi dal fugarli, rinfocola i dubbi circa l’effettiva controllabilità giuridica di formule così impregnate di valutazioni politiche.

Secondo i giudici tedeschi, la tutela dell’unità economica «risponde all’interesse complessivo dello Stato quando riguarda la preservazione della capacità funzionale dello spazio economico della Repubblica federale»; mentre l’unità giuridica «riguarda in via diretta i presupposti istituzionali dello Stato federale e solo indirettamente le condizioni di vita dei cittadini»³⁵, sicché il legislatore federale non è autorizzato ad intervenire invocando la generica finalità di migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Dinanzi ad affermazioni simili, che spostano l’asse del controllo costituzionale su parametri sfuggenti, opinabili, talora estranei all’ordine delle argomentazioni giuridiche (come verificare se la legge risponde alla «preservazione della capacità funzionale dello spazio economico» nazionale?) è ragionevole supporre che la Corte italiana sperimenterà le medesime difficoltà incontrate dal *Bundesverfassungsgericht*

(33) Nelle forme molto blande del controllo di evidenza (*Evidenzkontrolle*) BVerfGE 13, 230, p. 233 ss.

(34) Il nuovo modello di scrutinio della *konkurrierende Gesetzgebung* è stato elaborato nella sentenza del 24 ottobre 2002 (BVerfGE 106, 62, 135 ss.); il primo annullamento di una legge federale per violazione dell’art. 72 ha avuto luogo con la decisione del 16 marzo 2004 (BVerfGE 110, p. 141 ss. e max. p. 170 ss.), annotata da E. BUOSO, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, Il c., Grundgesetz*, in *Le Regioni* 2004, p. 1225 ss.

(35) BVerfGE 106, 62, p. 146 ss.

e che si limiterà a sanzionare il cattivo uso della clausola di supremazia solo in ipotesi eccezionali, di macroscopica carenza dei presupposti. Mancano, oltre tutto, nell'applicazione della clausola di supremazia, le garanzie procedurali che la Corte aveva posto in tema di sussidiarietà. L'intesa o comunque il coinvolgimento delle Regioni, nello schema procedimentale della sussidiarietà, non dovevano necessariamente essere interni alla fase di formazione dell'atto legislativo (e ordinariamente non lo erano), ma piuttosto erano rivolti a governarne l'attuazione ed esecuzione. La tutela delle attribuzioni regionali "sottratte" dallo Stato alle Regioni con la "chiamata in sussidiarietà" era affidata così alle istituzioni regionali che "incontravano" lo Stato in sedi concertative e negoziali. L'unica garanzia contro l'abuso di un potere normativo – come quello conferito dalla clausola di supremazia – che è in grado di "cannibalizzare" le competenze regionali è, invece, nelle modalità rafforzate di approvazione parlamentare. Dispone al riguardo l'art. 70, quarto comma, del testo di riforma che per i disegni di legge di cui all'art. 117, comma quarto, «la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti». Troppo poco per far scattare una clausola che consente allo Stato di comprimere, senza limiti di materia né di contenuto regolativo le già deboli autonomie legislative regionali. Non solo, infatti, viene posto un grave impedimento alla potestà di emendamento del Senato, vincolando l'approvazione delle modifiche da questo proposte alla maggioranza assoluta, ma si prevede che tali modifiche possano comunque essere ignorate quando la Camera si pronuncerà, a sua volta, a maggioranza assoluta «nella votazione finale»³⁶. Un voto sul quale, peraltro, potrà essere posta, in assenza di un divieto in tal senso, la questione di fiducia. Sarebbe stato senz'altro preferibile prevedere in questi casi il procedimento bicamerale paritario, riconoscendo al Senato un autentico potere di blocco³⁷.

(36) Non anche nelle votazioni articolo per articolo, per le quali evidentemente basterà la maggioranza semplice.

(37) Così, *ante litteram*, si esprimeva L. ELIA, *Intervento, in Regionalismo in bilico*, cit., p. 195: «Intanto si potrebbe arrivare anche da noi alla *konkurrierende Gesetzgebung* (...) in quanto

Riepilogando: mentre la funzionalità concreta della sussidiarietà legislativa è oggi affidata ai modi e agli strumenti della leale collaborazione fra Stato e Regioni, fermamente presidiati dalla Corte costituzionale, la clausola di supremazia è attivabile su proposta del Governo e voto parlamentare (di una maggioranza, per di più, che grazie al premio previsto dalla legge elettorale può coincidere con una minoranza politica) senza necessità di alcuna mediazione con le Regioni o con le istituzioni di esse rappresentative (per l'assenza di un veto senatoriale), e con un controllo costituzionale *ex post* inevitabilmente blando. Nel passaggio dalla sussidiarietà alla clausola di supremazia non si può certo dire che la garanzia costituzionale delle autonomie regionali sia cresciuta di livello.

5. I caratteri della potestà legislativa regionale e i rapporti con quella statale

Va preliminarmente osservato che la Costituzione, mentre definisce *esclusiva* la potestà legislativa dello Stato, non aggettiva in alcun modo la potestà legislativa spettante alle Regioni. È peraltro evidente come alla legislazione regionale – già nel titolo V vigente – non sia riferibile l'attributo della esclusività. In astratto, essa compone l'ordinamento giuridico in posizione in tutto analoga alla legislazione nazionale, essendo soggetta ai medesimi limiti necessari (quelli indicati nel primo comma dell'art. 117 Cost.); e dunque, entro il proprio ambito territoriale, può abrogare disposizioni legislative statali (o meglio delimitarne la sfera territoriale di efficacia). Se però si passa a considerare i limiti eventuali, attivabili discrezionalmente dallo Stato, è agevole rilevare che le competenze di tipo trasversale e la “chiamata in sussidiarietà” permettono interferenze e incursioni della legislazione statale in ogni ambito coperto dalla legge regionale, senza incontrare limiti di contenuto.

Con la previsione, nel testo di riforma, di una clausola di supremazia, le accennate differenze fra materie di legislazione statale e materie di legislazione regionale si accentuano e la competenza regionale viene resa ulteriormente precaria. Grazie alla clausola, infatti, all'ordine formale

ci fosse una seconda Camera paragonabile al *Bundesrat* che riconoscesse autentica capacità negoziale alle Regioni».

degli elenchi viene a sovrapporsi la condizione generale per la deroga al riparto costituzionale. La corrispondenza materia-interesse opera, pertanto, solo a favore dello Stato, nel senso che la qualificazione costituzionale di una materia come esclusiva impedisce di ritagliare da essa ambiti di disciplina regionale in ragione della dimensione locale degli interessi in essa evidenziabili. Al contrario, la devoluzione costituzionale di una materia alla Regione non impedisce allo Stato di far valere, attraverso la clausola di unificazione legislativa in discorso, interessi di dimensione nazionale che ne giustificano una regolazione uniforme, in deroga alla ripartizione per materia. Lo spazio della legislazione regionale finisce così per essere segnato non tanto dagli elenchi di materie o dalla loro variabile interpretazione in sede di controllo giurisdizionale (in ultima istanza, dalla Corte costituzionale), ma piuttosto dalla variabile intensità del vincolo regolativo che la legge statale pone al legislatore regionale, allo scopo di assicurare l'unità giuridica ed economica. Un vincolo di natura politica che, giova ribadirlo, incontra il solo limite della manifesta sproporzione e irragionevolezza dell'intervento, e che mal si presta a un incisivo scrutinio costituzionale.

Il rapporto tra fonte statale e fonte regionale viene a porsi, dunque, in termini non troppo diversi da un concorso libero, giacché le norme poste dalla fonte statale limitano o condizionano la capacità di produzione della fonte regionale per il semplice fatto di essere intervenute o di sopravvenire sulla materia³⁸.

Ne consegue che il quadro dei limiti della legislazione regionale ha un carattere meramente tendenziale, perché nessuno spazio normativo regionale è, in concreto, completamente indisponibile da parte della legislazione statale. E proprio in quanto la normativa unificante statale può sempre rimodellare i confini della riserva costituzionale di competenza a favore della Regione, il rapporto tra fonte statale e fonte regionale non è stabilmente ricostruibile in via astratta, ma va misurato di volta in volta, non già come rapporto fra fonti, ma come rapporto fra norme. Se ne può concludere che non sussiste, a favore della fonte regionale, una riserva astratta di materia in senso pieno, potendo detta materia essere

(38) Questa la definizione di concorso libero tra fonti di V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza*, cit., p. 202; Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 207.

sempre riconformata dalla norma statale, e che pertanto la competenza regionale è configurabile solo come competenza attuale e concreta.

6. Epilogo. Riallocazione centripeta della legislazione e autonomia politica regionale. Dalla garanzia giurisdizionale alla garanzia politica delle competenze regionali

La riforma del regionalismo delinea un modello di autonomismo che abbandona del tutto ogni ambizione “federalista” e imprime ai rapporti fra Stato ed enti territoriali un tratto marcatamente centralistico, specie con riguardo all’esercizio della funzione legislativa, che forma l’oggetto di queste note. L’elemento di struttura e il vero *Leitmotiv* della riforma è in effetti la netta riduzione degli spazi della legislazione regionale. Il massiccio incremento delle competenze esclusive statali, la soppressione di quelle concorrenti, unitamente alla presenza di una clausola di supremazia che funge da criterio di chiusura (e di deroga) degli elenchi di materie delineano i contorni di un riparto di competenze che ulteriormente marginalizza la già marginale produzione legislativa regionale, la quale pare sempre più confinata nello spazio della mera attuazione-integrazione di quella statale.

La Corte costituzionale, nel tentativo di avvicinare alla realtà ordinamentale un testo costituzionale velleitario, più che visionario, ha superato la logica della separazione delle competenze, che presupponeva una perfetta, ma irrealistica tipizzazione costituzionale dell’esatta dimensione territoriale degli interessi³⁹, e ha affidato al principio di leale collaborazione il compito di sciogliere un intreccio di materie altrimenti ingovernabile. Il ruolo essenziale giocato dalla collaborazione istituzio-

(39) F. BILANCIA, *Il paradigma della legge statale e i riflessi del nuovo art. 117, comma 2, sull’art. 70 Cost.*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2003, p. 1 ss., p. 15, osserva: «In linea di massima, e forse banalizzando un po’ la questione, potremmo assumere che il criterio teorico sullo sfondo del riparto di competenze definito dal nuovo art. 117 Cost., sia rappresentato dalla assegnazione della cura degli interessi, posti a fondamento delle diverse materie, mediante il loro affidamento alla responsabilità politica, ora delle Regioni, ora dello Stato sul presupposto, qualificato dalle scelte positive del legislatore di riforma, di avere così individuato la esatta dimensione territoriale di rilievo di quegli interessi»; si veda anche A. RUGGERI, che ha insistito in più luoghi sull’impossibilità fattuale ancor prima che giuridica di tipizzare le potestà normative: si veda ad es. *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, pp. 58-59; *Id.*, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le «metamorfosi» dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino, 1994, *passim*.

nale nella configurazione reale del riparto di materie risulta, oltre che dalla concezione consensuale e procedurale della sussidiarietà – su cui si è già insistito – anche dal consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo il quale «in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze (...) e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione (...) che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa»⁴⁰. Nel testo di riforma lo spazio del principio di leale collaborazione, che in generale dovrebbe permeare di sé i rapporti fra lo Stato e il sistema delle autonomie, sembra destinato a ridursi al cospetto di strumenti di esercizio unilaterale della supremazia statale, che si impone in chiave gerarchica, piuttosto che consensuale. Le materie regionali, grazie soprattutto alla clausola di supremazia, sono infatti soggette a incursioni statali più penetranti e più difficilmente controllabili in sede di giudizio costituzionale di quelle attualmente previste.

Si passa, in breve, dalla *garanzia giurisdizionale* alla *garanzia politica* delle autonomie legislative regionali. Non è detto che ciò sia necessariamente un male. In effetti, il gioco della continua ridefinizione delle materie in via giurisprudenziale – cui abbiamo assistito in questi anni – può apparire in astratto più garantista, ma in realtà non giova a nessuno. Non alle Regioni o allo Stato, che sono chiamati a inscrivere le loro politiche in confini competenziali costantemente incerti; ma neppure alla Corte costituzionale, che, in presenza di un elevato contenzioso regionale, rischia di essere percepita dai cittadini più come istanza di mediazione fra poteri politici che come vestale delle libertà individuali *contro* i poteri. Senza voler estremizzare la nota tesi di Livio Paladin, secondo cui le materie regionali sarebbero solo “pagine bianche” destinate ad essere riempite dal legislatore ordinario⁴¹, la scelta di ricostruire i contenuti delle materie prevalentemente in sede politica, e so-

(40) Cfr., da ultimo, sentenze nn. 1/2016, 140/2015, 44/2014, 237/2009, 50 e 168/2008.

(41) L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, p. 36 ss.

lo secondariamente in sede giurisdizionale, in base all'interpretazione dei testi costituzionali, non è necessariamente penalizzante per gli interessi dell'autonomismo. Occorre però che la ricomposizione dei bilanciamenti più ragionevoli fra istanze autonomistiche ed esigenze unitarie avvenga in sedi adeguatamente rappresentative e in condizioni di sostanziale parità. Sotto questo profilo la riforma è carente, per la debole e gregaria partecipazione del Senato alla legislazione incidente sull'autonomia, messa da parte la dubbia adeguatezza funzionale della seconda Camera a rappresentare davvero gli interessi territoriali anziché quelli delle parti politiche di rispettiva afferenza, stante il divieto di mandato imperativo.

Ad una valutazione riassuntiva, il pluralismo politico-legislativo di ispirazione federalista vagheggiato dalla riforma del 2001, che mutuava dai sistemi federali la tecnica enumerativa rovesciata, cede il campo a un autonomismo legislativo fondato su deboli garanzie politiche. Un autonomismo "di risulta", o, come altrove ci è parso possibile definirlo, "ottriatro", perché i confini delle materie regionali sono segnati più che dalle norme costituzionali di competenza, dalla volontaria autolimitazione del legislatore statale, di cui risultano il mero "effetto riflesso"⁴².

In tal senso la riforma *in itinere* pare ispirata, al di là delle dichiarazioni di facciata, all'idea di un riposizionamento istituzionale delle Regioni, che passa per la riduzione del pluralismo politico e lo spostamento dell'asse cartesiano del regionalismo dall'attività di progettazione legislativa all'attività esecutivo-amministrativa, e al più di coordinamento degli enti sub-regionali⁴³. Nelle politiche pubbliche più significative le leggi regionali sono meramente esecutive o attuative di leggi statali; per il resto sono leggi a bassa caratura politica, per lo più autorefe-

(42) Riprendiamo qui un'espressione che si deve a C.F. VON GERBER, *Diritto pubblico*, trad. it. a cura di P. Lucchini, Milano, 1971, p. 130, il quale ravvisava nelle libertà il mero effetto riflesso (*Reflexwirkung*) della volontaria autolimitazione dei poteri statali, non già la derivazione logica del primato assiologico della persona sullo Stato.

(43) Secondo una prospettiva di ricollocazione istituzionale della Regione come ente prevalentemente, se non esclusivamente, di amministrazione, che in dottrina è stata da ultimo avanzata da M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4/2012, p. 673 ss. e, *si parva licet*, G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1/2014.

renziali, rivolte alla “gestione” degli apparati burocratici locali e all’alimentazione di clientele elettorali, più che all’elaborazione di modalità originali di ricerca del *bonum commune*, di “politica alta” in grado di influire tangibilmente sul rapporto fra economia e sfera pubblica, e in definitiva sulla vita dei cittadini. La scommessa della legislazione regionale, su cui si giocava in buona parte la riuscita del disegno autonomistico del 2001, sembra messa da parte definitivamente. Così come sembra tramontata l’idea che le Regioni possano porsi come centri di elaborazione politico-istituzionale, attivamente parti dell’incessante dinamica di integrazione del sistema ai più elevati gradi della produzione normativa. La cultura politica italiana si è dimostrata impreparata ad accogliere l’idea che l’unità politica possa conciliarsi con la perdita dell’unità legislativa e che alla legislazione statale sia affidato il compito non tanto di definire oggetti, rapporti, interessi unitari, quanto piuttosto di indicare le forme e i procedimenti onde contenere l’accentuata diversificazione pluralistica degli interessi territoriali entro i confini di un’accettabile disuguaglianza.

Sarebbe intellettualmente disonesto disconoscere le ragioni profonde che hanno cospirato nel creare un senso comune di rassegnata sfiducia nei confronti delle Regioni: da un lato, l’inefficienza amministrativa, la scarsa influenza sui processi di integrazione politica e di rappresentanza territoriale degli interessi economici e l’incapacità di fungere da volano dello sviluppo e dell’innovazione; dall’altro, la permanenza oggettiva di squilibri profondissimi nella distribuzione della ricchezza fra Nord e Sud – aggravati e non ridotti dalla crisi economico-finanziaria – e il timore che massicci trasferimenti di poteri dal centro alla periferia, con la conseguente crescita dell’autonomia fiscale periferica, potessero ulteriormente accrescere le disuguaglianze territoriali, con esiti potenzialmente destabilizzanti per l’insieme statale.

Sta di fatto, però, che il profilo complessivo del testo di riforma mostra sorprendenti analogie con il modello di regionalismo anteriore alla grande revisione del 2001.

Nell’assetto che aveva concretamente assunto il riparto costituzionale delle competenze legislative prima del 2001, le relazioni tra legge statale e legge regionale rispondevano allo schema della preferenza, e non della riserva in senso tecnico, in favore della fonte locale, pur in regime

di formale separazione⁴⁴. La legge statale subiva, difatti, il limite imposto dalla norma costituzionale di competenza solo quando la potestà legislativa regionale fosse stata effettivamente esercitata, ma ciò non precludeva incursioni statali nella sfera riservata alla Regione⁴⁵.

Analogamente, nel disegno di riforma, la legge statale, purché sorretta da un'esigenza di tutela dell'interesse nazionale, prevale su qualunque manifestazione di potere legislativo regionale, senza incontrare limiti nella riserva di materia costituzionalmente disposta in favore della Regione; determina la ripartizione in concreto della competenza tanto da agire, prima che come norma regolativa, come norma sulla normazione. Non meraviglia, alla luce di quanto fin qui osservato, che i commentatori del testo di revisione costituzionale vi associno sovente il termine "controriforma". E semmai è da chiedersi se, in quest'ottica, non sarebbe stato comunque più coerente un ritorno sostanziale all'impianto ante 2001, riveduto e corretto nella quantità delle materie da assegnare alla legislazione regionale, ma non nella qualità e forma della tecnica di riparto, come in dottrina si è sostenuto, e non solo per amore di paradosso⁴⁶.

(44) Il rilievo è unanime in dottrina. Si vedano, fra i molti, L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 254, che parla di «generale principio di supremazia della legge ordinaria dello Stato rispetto alla legge della Regione»; V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 262 ss., p. 284 ss.; A. ANZON, *Mutamento dei «principi fondamentali» delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1660 ss., 1668; R. TOSI, *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: un'estensione della competenza statale senza sacrificio dell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 2678 ss.; L. CARLASSARE, *La «preferenza» come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le Regioni*, 1986, p. 236 ss.

(45) V. chiaramente in tal senso la sent. n. 214/1985.

(46) Così, con accenti sostanzialmente analoghi, G. SCACCIA, *Audizione innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it (dicembre 2015).