

L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative

Francesco Bilancia

Abstract

Il saggio prende spunto dalla considerazione delle numerose problematiche relative alla concreta attuazione della riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, anche a seguito della promulgazione della legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia). In particolare, dopo aver messo in luce la principale debolezza strutturale che caratterizza la riforma di cui alla legge cost. 3/2001 (il ricorso ad un sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni fondato su meri elenchi di materie), e aver rilevato la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari (specie con riferimento al carattere perfetto proprio del bicameralismo italiano), il contributo sottolinea il ruolo di supplenza e di chiusura del sistema necessariamente assunto dalla Corte costituzionale, della quale sono richiamate alcune delle principali sentenze in tema. Conclusivamente, il saggio si sofferma altresì sulla precedente riforma costituzionale, relativa all'autonomia statutaria ed alla forma di governo delle Regioni ordinarie, di cui alla legge cost. 1/1999, rilevando due principali aspetti critici: da un lato, l'inserimento di pretenziose (ma prive di efficacia giuridicamente apprezzabile) norme programmatiche negli statuti regionali; dall'altra, l'interpretazione in chiave estremamente riduttiva dell'autonomia regionale da parte delle Regioni stesse in sede di scelta della propria forma di governo, sovente risoltasi in una rassicurante e supina adesione al modello prefigurato dalla medesima legge cost. 1/1999.

1. I punti deboli della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione

Fin dalla sua entrata in vigore la riforma costituzionale del 2001 ha da subito sollevato forti critiche in dottrina, tanto per le modalità della sua approvazione quanto per i suoi contenuti sostanziali. Tralasciando quest'ultima questione, a far data dalla prima applicazione delle nuove

disposizioni costituzionali è da subito emersa la debolezza della scelta della mera inversione del criterio di enumerazione delle materie quale strumento di distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ordinarie. La ridefinizione di siffatti elenchi, in una con le ridenominazioni di pressoché tutte le materie, infatti, ha comportato il superamento improvviso della consolidata esperienza pregressa, sia legislativa che giurisprudenziale¹, costringendo gli interpreti a rivalutare la stessa conformità a Costituzione della legislazione vigente, stratificatasi nel regime del vecchio art. 117 Cost.². In altra sede ho già ampiamente documentato la debolezza di questa scelta politica, tendente ad affidare alla sede della garanzia della giurisdizione costituzionale la sistemazione delle fonti legislative, anziché rafforzare il metodo della negoziazione dei contrapposti interessi dello Stato e delle Regioni³ nell'ambito di apposite sedi istituzionali, al fine della mediazione politica. Qui mi limito a ribadire che, così facendo, la riforma costituzionale – per non definirsi incompiuta⁴ – ha finito con

(1) Sul punto mi sembra esemplare la riflessione di A. D'ATENA, tra l'altro in *Il Riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 165 ss. Ma si veda già quanto osservato da V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 20 ss. Sull'impatto della riforma con riferimento ai giudizi pendenti, S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 457 ss.

(2) Si veda, infatti, A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., p. 121 ss.

(3) Per non ripetermi rinvio al mio *Il paradigma della legge statale: i riflessi del nuovo art. 117, comma 2, sull'art. 70 Cost.*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 1 ss.

(4) Come del resto testualmente denunciato dall'esistenza della previsione di cui all'art. 11 della legge cost. 3/2001, di fatto mai attuato. Non intendo, invece, affrontare in questa sede la questione della possibile trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni. Rinvio alle riflessioni da me formulate ed alla bibliografia citata in *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 137 ss. Però si vedano almeno, anche per un'analisi comparata, V. BALDINI (a cura di), *La Camera degli interessi*

l'affidare il ruolo di chiusura del sistema delle fonti del diritto regionale non ad una scelta di natura legislativa, magari ad una “legge della Repubblica”, approvata da un sistema bicamerale riformato e distinta tanto dalla “legge dello Stato” quanto dalla “legge della Regione”, ma alla Corte costituzionale, come l’andamento statistico del contenzioso ha fino ad ora dimostrato.

In attesa di più completi sviluppi della riforma, come la da più parti evocata trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni, la legge 131/2003 aveva nel frattempo provveduto, come noto, a dettare una sorta di disciplina di attuazione transitoria della riforma, in relazione alle fasi di prima applicazione delle nuove norme del titolo V della Costituzione, consolidando in parte le soluzioni interpretative date, a tali disposizioni, dalla Corte costituzionale. L’art. 1 della legge 131/2003 ha stabilito, così, che “le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia”, *salvi gli effetti di eventuali sentenze della Corte costituzionale*⁵ (comma 2). Il carattere incerto – per non dire della provvisorietà, o dell’instabilità – della soluzione normativa adottata dalla legge di revisione costituzionale è stato così ancor più accentuato dalla soluzione interpretativa assunta a soccorso della riforma: fino a quando le Regioni non provvederanno ad esercitare la propria competenza legislativa in ciascuna delle materie ad esse affidate dal nuovo art. 117 continueranno ad applicarsi le leggi dello Stato tuttora vigenti, ancorché ormai divenute incompetenti, le cui norme

territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive, Napoli, Satura, 2007; nonché diversi saggi pubblicati nel volume A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit. Più di recente, ancora, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, spec. p. 175 ss.; nonché, in una diversa e molto interessante prospettiva, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. pp. 117, 135 ss. Per una critica di tale disegno rinvio, invece, al libro di I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.

(5) Corsivo mio.

assumeranno però carattere “suppletivo” o “cedevole”. Tale efficacia cesserà dal momento in cui ciascuna Regione, per il proprio ambito territoriale, provvederà ad esercitare le nuove competenze legislative. Questo espediente è stato, con evidenza, assunto allo scopo di evitare che la declaratoria di incostituzionalità di tutte le leggi statali vigenti, ma non più competenti, generasse insostenibili vuoti legislativi.

Analogo principio è previsto dallo stesso art. 3 per le disposizioni normative regionali vigenti nelle materie ora affidate alla legislazione esclusiva statale, che “continueranno ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia”, anche in questo caso sempre “fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”. Stesso carattere suppletivo o cedevole delle disposizioni normative non più competenti e stessa *ratio* della scelta legislativa, finalizzata a rendere graduale l'impatto della riforma sul sistema normativo vigente.

Ambedue le disposizioni, inoltre, affidano espressamente alla Corte costituzionale il compito di governare la transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema di distribuzione delle competenze legislative, così giustificando l'improvviso e significativo incremento del contenzioso Stato/Regioni nei giudizi in via principale. Dalle *Relazioni annuali sulla Giurisprudenza costituzionale* lette dai presidenti della Corte in occasione del tradizionale incontro con la stampa negli anni successivi all'entrata in vigore della riforma del titolo V, questo dato emerge con chiara evidenza. Se, infatti, nella Relazione per l'anno 2009⁶ il presidente Amirante ha potuto dare conto di un'apparente riduzione delle sentenze nei giudizi in via principale, ha ritenuto però di dover poi specificare come i capi di dispositivo relativi a tali pronunce, invece, fossero più che raddoppiati rispetto all'anno precedente, portandosi nei fatti a coprire più della metà delle pronunce effettive in

(6) Roma, Palazzo della Consulta, 25 febbraio 2010. I testi dei Discorsi del presidente e quelli delle Relazioni sulla giurisprudenza di ciascun anno sono disponibili sul sito della Consulta, <http://www.cortecostituzionale.it>. Una elaborata rassegna della giurisprudenza costituzionale sul contenzioso Stato/Regioni è disponibile nei volumi dell'ISSIRFA-CNR contenenti i *Rapporti annuali sulla stato del regionalismo in Italia*, <http://www.issirfa.cnr.it>.

relazione alle questioni di costituzionalità delle leggi e/o atti con forza di legge. Per tacere dei picchi percentuali di pronunce in ricorsi in via principale relativi agli anni 2004, 2005 e 2006⁷.

Con riferimento alle materie di competenza legislativa concorrente, il terzo comma dell'art. 1 della legge 131/2003 stabilisce ancora che “nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, *in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*”⁸, anche qui risolvendo in via interpretativa la problematica questione delle sorti della potestà legislativa regionale concorrente in assenza delle disposizioni statali di principio. Nel riprendere un principio da tempo utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale, anche nel regime antecedente alla riforma del titolo V, la legge consente l'esercizio di tale potestà legislativa regionale anche laddove manchi un'espressa indicazione, da parte di una legge dello Stato, dei principi fondamentali della materia così consentendo alla Regione di individuare essa stessa tali principi, come limite alla propria potestà legislativa, desumendoli dalle leggi statali vigenti. All'esito dei primi interventi della Corte costituzionale, così, la legge ha ristabilito un principio interpretativo della Costituzione già ritenuto presente nel vecchio regime dell'art. 117 Cost., riproponendo anche in questo specifico ambito quel ritorno all'antico⁹ in più sedi già rilevato.

La legge 131/2003, nel tentativo di assecondare il passaggio tra vecchio e nuovo regime, aveva addirittura previsto una procedura per la ricognizione dei principi fondamentali vigenti nella legislazione statale per le diverse materie di competenza concorrente, affidando tale compito al governo, mediante un'apposita delega per l'adozio-

(7) Si vedano, infatti, la *Introduzione* del presidente Valerio Onida alla Relazione per l'anno 2004, Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, Roma 20 gennaio 2005, p. 9 ss.; la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005* in occasione della conferenza stampa del presidente Annibale Marini, 9 febbraio 2006, p. 1 ss.; la conferenza stampa del presidente Bile di presentazione della Relazione per l'anno 2006, 8 febbraio 2007, p. 5 ss.

(8) Corsivo mio.

(9) Così già, infatti, legge 281/1970.

ne di uno o più decreti legislativi. È noto, però, che la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina di dettaglio in essi contenuta¹⁰. Il processo di integrazione del testo costituzionale elaborato con l'intenzione di correggere, fin dove possibile, in via interpretativa i numerosi difetti strutturali della riforma del 2001 ha, così, trovato nella stessa giurisprudenza costituzionale un limite, almeno laddove i correttivi abbiano addirittura tentato di spingersi fino alla compromissione dei caratteri fondamentali del sistema delle autonomie costituzionalmente protette, impedendo l'espansione *ultra vires* della pretesa di riorganizzare tale sistema mediante l'esercizio della potestà normativa del governo¹¹.

2. *Il perdurare del ruolo di supplenza della Corte costituzionale*

I numerosi difetti strutturali della legge cost. 3/2001 hanno pertanto costretto la Corte costituzionale – e il fenomeno non è più neanche ridicibile alla sola “prima attuazione della riforma del titolo V” – ad assumere un importante ruolo di supplenza a fronte della già denunciata inefficienza delle formule normative di distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni¹². L'ambiguità di queste

(10) Sentenza 280/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2800 ss., con commenti di F. CUOCOLO e A. FERRARA, dichiarativa della illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge 131/2003, di istituzione di una procedura per la ricognizione dei principi fondamentali vigenti nella legislazione statale per le diverse materie di competenza concorrente, mediante delega al governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi. A giudizio della Corte “i citati commi (...) indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi”, con ciò esulando dall'attività di mera ricognizione dei medesimi principi, per come già vigenti nella legislazione statale.

(11) Non più così sembrerebbe, però, secondo Corte cost., sent. 322/2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4857 ss., con il commento di T. LOBELLO, su cui altresì G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010, sull'espansione della potestà normativa di governo in materia di semplificazione amministrativa.

(12) Tra i tanti si veda R. BIN, *La legge regionale tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 439 ss.; ID., con F. BENELLI, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*; *scacco matto alle Regioni*, in *le Regioni*, 2009, p. 1185 ss.

formule ha generato un ricchissimo contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, con la conseguente elaborazione di una complessa casistica giurisprudenziale¹³ che, risolvendo i problemi di applicazione della riforma spesso caso per caso, ha altresì generato la formulazione di alcune vere e proprie teorie interpretative del nuovo titolo V, riformulandone di fatto i contenuti.

A fronte del modello di definizione del sistema delle competenze legislative costruito, come accennato, sulla base di elenchi di materie – nominate e descritte con formule che ipotizzano una netta linea di confine tra atti di competenza statale ed atti di competenza regionale – oggi la soluzione dei conflitti interpretativi dei rispettivi ruoli dello Stato e delle Regioni è, piuttosto, rappresentata dal ricorso alla Corte costituzionale¹⁴. A tale organo si è affidato, di fatto, il compito di giudicare dell'invalidità degli atti legislativi che abbiano invaso la sfera di competenza di un ente o dell'altro, risolvendo nella casistica tutte le questioni relative ai limiti oggettivi delle materie¹⁵, in un giudizio di annullamento della fonte legislativa eventualmente incompetente. La qualificazione dell'oggetto della disciplina legislativa in base agli elenchi delle materie, ogni qual volta ciò non si presenti chiaro ed inequivoco, o nei pure numerosi casi di intrecci di materie, viene così

(13) Si veda già l'esemplare analisi critica formulata da V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione*, cit., p. 26 ss.; e L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in Id. e A. PIOGGIA, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, spec. pp. 22 ss., 37 ss.; Id., voce *Interesse nazionale (dopo riforma 2001)*, in *Enc. dir., Annali*, II.2, Milano, 2008, p. 739 ss., spec. p. 742 ss. In alcune materie, poi, la questione ha finito addirittura con il cronicizzarsi, come può dedursi ancora di recente dall'analisi di A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4534 ss., a commento della sentenza della Corte cost. 297/2009 in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla potestà legislativa concorrente.

(14) Rinvio tra gli altri alla riflessione di V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2006. La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2010, p. 101 ss., spec. p. 109 ss. Si veda peraltro quanto osservato da L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 21, 42 ss.

(15) Di "valore relativo degli elenchi di materie" parlano, infatti, P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 61 s.

affidato al conflitto in sede giurisdizionale in luogo della mediazione in una sede di compensazione politica tra gli enti interessati¹⁶.

Da qui si è, quindi, proceduto a sistematizzare le articolate soluzioni interpretative consolidate nella giurisprudenza costituzionale fin dalle prime pronunce successive all'entrata in vigore della riforma. Così nella sentenza 282/2002, facendo applicazione delle nuove disposizioni del titolo V, la Corte ha da subito confermato la tesi – già sostenuta in dottrina – della particolare natura di alcune delle c.d. “materie” di cui all'elenco dell'art. 117, comma 2, Cost. – nella specie la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, lett. m) – qualificate in realtà come capaci di individuare “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”. Tesi che si sublima in due successive pronunce in cui la Corte giunge a qualificare la nozione di “ambiente” contenuta nella lettera s) del citato elenco non più come “materia’ in senso tecnico” ma “come ‘valore’ costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’”¹⁷ in funzione della tutela di interessi unitari o, comunque, di “esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”¹⁸. Criterio, quello del “valore”, che consente alla Corte costituzionale di procedere con giudizi di ponderazione tra gli interessi implicati dall'intreccio di relazioni che con esso sono presupposte nell'ordinamento. In un caso dando rilievo ad “una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente” tali da giustificare il riconoscimento di specifiche attribuzioni regiona-

(16) È quanto avvenuto, ancora, con riferimento alla potestà legislativa residuale delle Regioni, fin dalle prime pronunce in materia della Corte costituzionale, R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa “residuale” delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1854 ss. Per la giurisprudenza più recente rinvio almeno alla sent. 10/2010, in *Giur. cost.*, 2010, p. 135 ss., con argomentati commenti di A. ANZON DEMMIG, E. LONGO e F. SAIITTO.

(17) Sent. 407/2002. Si segnala, più di recente, l'articolata riflessione di P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 5179 ss., spec. p. 5182 ss.

(18) Sent. 222/2003.

li idonee a respingere i rilievi del governo nei confronti di una legge regionale; nell'altro imponendo, all'inverso, alla legge di una Regione speciale il necessario rispetto dei "limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni" in virtù degli obblighi di salvaguardia di "standard minimi e uniformi di tutela"¹⁹.

Altro importante espediente elaborato dalla Corte al fine di *flessibilizzare* il rigido – e, in quanto tale, inutilizzabile – sistema di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni di cui all'art. 117, è quello fondato sull'adozione di elementi procedurali di raccordo tra i diversi enti titolari delle relative competenze. Il riferimento è qui, come è evidente, al noto ed importante caso della rivisitazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, Cost. secondo una interpretazione particolarmente originale da parte della Corte costituzionale che a giudizio di Rescigno ha, di fatto, proceduto in questo modo ad "una vera e propria integrazione del testo costituzionale"²⁰.

La Corte ha così ritenuto che, qualora una legge dello Stato stabilisca che una determinata funzione amministrativa regionale debba essere assorbita dallo Stato "per assicurarne l'esercizio unitario" così come previsto dall'art. 118, il principio di sussidiarietà si espande anche a livello legislativo. Ancorché non espressamente previsto dall'art. 117, cioè, questo principio sovrintende anche ad una migliore e più corretta distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni,

(19) Sent. 536/2002, su cui si veda l'argomentata osservazione di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4427 ss. Sulla tendenza a forzare l'interpretazione del testo della riforma costituzionale a vantaggio delle istanze di uniformazione su base statale di molte delle sue disposizioni, più di recente, E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010. Nello stesso senso F. MERLONI, *Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali. Commento alla sentenza n. 307 del 2009*, *ivi*.

(20) G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2007, p. 264. Si tratta della sent. 303/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2675 ss., con gli esaurienti commenti di A. D'ATENA, A. ANZON, A. MOSCARINI e A. GENTILINI. Si veda, altresì, S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *le Regioni*, 2008, p. 825 ss.

comportando la possibilità che una competenza legislativa regionale, trascinata dalla sottostante competenza amministrativa, sia anch'essa assorbita in capo allo Stato per esigenze di carattere unitario dell'ordinamento repubblicano²¹. Il limite della espansione della interferenza statale rispetto ai margini di competenza regionale comporterà, però, la necessità che la Regione sia procedimentalmente coinvolta nella decisione assunta dello Stato. In caso di assorbimento sussidiario di una competenza legislativa regionale da parte dello Stato, come pure nei casi in cui si versi in una delle c.d. "materie trasversali", il principio richiede che sia previamente raggiunta un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, intesa qualificata "in senso forte" ad indicare la necessità di un vero e proprio accordo nel merito.

Questo espediente procedimentale, nato in sede amministrativa, ma che ora proietta la sua funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni anche a livello legislativo, consente quindi di aggirare le rigidità del sistema di riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni in assenza di strumenti di raccordo politico del tipo di una Camera delle Regioni, o di un Senato federale. Il principale difetto di tale sistema risiede però, oltre che nella evidente forzatura interpretativa del senso e della lettera della Costituzione, nella prevalenza di ruolo che gli esecutivi statale e regionali finiscono con l'assumere rispetto alla volontà del Parlamento e dei Consigli regionali costretti, per rispettare le competenze legislative in regime di *flessibilizzazione* dei rispettivi confini, a fondare le proprie scelte sui contenuti dell'intesa che tali organi raggiungano in sede di Conferenza Stato-Regioni. Come avremo modo di osservare alla conclusione di questa breve riflessione questa circostanza ha, tra le altre cose, assunto un particolare rilievo nella stessa ridefinizione della "forma di governo" regionale, giustificando almeno in parte il *favor* statutario per il modello preferenziale adottato già nel testo costituzionale, agli artt. 122 e 126 Cost.

Nella sentenza 6/2004 la Corte costituzionale, nuovamente investita di complesse questioni legate agli intrecci di competenze tra lo Stato e le Regioni, per formulare la concreta soluzione dello specifico

(21) Si veda quanto osservano sul punto P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 72 ss.

caso sottoposto al suo giudizio ha ritenuto di argomentare la ribadita opportunità del ricorso alla versione procedurale del principio di sussidiarietà, nel rispetto del principio di leale collaborazione, sulla base della “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari”. Questa formula sembrerebbe avallare una volta di più la sensazione, diffusa in dottrina e giurisprudenza, dell’attuale incompletezza e provvisorietà della riforma del titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla necessità di riconsiderare la struttura del bicameralismo italiano, come già più sopra ricordato.

Dalla presente breve riflessione²² esula, invece, il delicato tema dei poteri sostitutivi del governo previsti, al fine di tutelare l’unità dell’ordinamento giuridico statale, dall’art. 120 della Costituzione. La legge dello Stato che ha provveduto a dare attuazione a tale disposizione è la citata legge 131/2003, il cui art. 8 stabilisce le modalità di tali interventi, da un lato definendo limiti procedurali a garanzia degli enti di autonomia²³, dall’altro, però, estendendo espressamente i poteri di intervento fino alla ipotesi di adozione di “atti normativi”²⁴.

Restano fermi, naturalmente, i divieti per le Regioni di “istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni” e di adottare “provvedimenti che ostacolino in qualunque modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni” così come di eventuali limiti a “l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”. Con buona pace delle proiezioni secessioniste di alcuni loquaci presidenti di Regione²⁵, affascinati dai progetti di

(22) Che si limita, tra l’altro, a considerare il regime delle sole Regioni a statuto ordinario.

(23) Messa in mora con congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, consultazione dell’organo interessato, rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, coinvolgimento delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città, rispetto del criterio di proporzionalità.

(24) Sull’argomento non posso non rinviare alla articolata e completa riflessione di C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 164 ss., nella quale sono analizzate tutte le più complesse questioni connesse all’esercizio di tali poteri.

(25) Con dichiarazioni e proclami che, purtroppo, da tempo sono riportati dalla stampa quotidiana e dalle televisioni.

chiusura territoriale verso i lavoratori non residenti o i candidati a concorsi pubblici provenienti da altre Regioni. Come se non bastasse le prescrizioni da tempo introdotte dal diritto comunitario in vista della costruzione del mercato unico e della protezione delle libertà di circolazione delle persone, delle merci, e dei servizi con riferimento all'intero territorio comunitario.

L'attuale disciplina costituzionale della funzione normativa delle Regioni non riserva più espressamente l'approvazione dei regolamenti regionali al Consiglio, lasciando pertanto aperta la possibilità che tali atti siano affidati alla competenza della Giunta. Sappiamo che a far data dall'entrata in vigore del nuovo art. 121²⁶ alcune Regioni avevano da subito provveduto a conferire con leggi regionali la potestà regolamentare direttamente alla Giunta. Ma la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime tali attribuzioni di competenza ritenendo non conforme a Costituzione la deduzione, in via interpretativa, della automatica attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta regionale²⁷. A giudizio della Corte, cioè, in attesa dell'approvazione dei nuovi statuti regionali le disposizioni dei vecchi statuti che conferivano la potestà regolamentare al Consiglio non potevano ritenersi abrogate né dal nuovo art. 121 Cost., né da eventuali successive leggi regionali. La facoltà di colmare il vuoto normativo in materia di potestà regolamentare è stata, quindi, considerata oggetto di una riserva a favore degli statuti regionali. Ed i nuovi statuti nel frattempo approvati hanno, infatti, provveduto a disciplinare la materia seguendo soluzioni molto difformi l'uno dall'altro²⁸, vuoi riservando la potestà regolamen-

(26) Legge cost. 1/1999.

(27) Sentt. 313 e 324/2003, rispettivamente in *Giur. cost.*, 2003, p. 2952 ss., con i commenti di M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, *ivi*, p. 2984 ss.; e G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale "riconsegna" il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella "transizione infinita" verso i nuovi Statuti*, *ivi*, p. 2990 ss.; e p. 3077 ss., con il commento di R. NIRO, *L'"ordinamento della comunicazione" nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della "leale collaborazione" (fra "passione" e "ragione")*, *ivi*, p. 3082 ss.

(28) Si veda la ricognizione effettuata, con riferimenti ai primi statuti regionali approvati, da FR. MARZANO, *I regolamenti regionali nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, Torino,

tare al Consiglio, vuoi affidandola alla Giunta, con limiti più o meno accentuati, vuoi distribuendola tra i due diversi organi.

3. Per concludere: sulla forma di governo regionale

Come è già parso evidente, le poche questioni prese in considerazione da queste brevi note tralasciano le tematiche ed i problemi forse più rilevanti in ordine alla attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. Basti un accenno, per tacer d'altro, al processo di attuazione, per via legislativa, dell'art. 119 Cost., relativo alla autonomia finanziaria delle Regioni (il c.d. *federalismo fiscale*), in corso di discussione proprio in questi giorni²⁹. Qui mi limito a segnalare, proprio nel momento più delicato della attuazione della legge delega, le osservazioni critiche di parte della dottrina in relazione alla impraticabilità concreta di buona parte delle misure in essa contenute³⁰,

Giappichelli, 2008, p. 153 ss., spec. p. 155 ss. Sul tema già M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 420 ss.; L. RONCHETTI, *I regolamenti regionali*, in ISSIRFA-CNR, *Secondo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2003)*, Milano, 2004, p. 274 ss., spec. p. 282 ss.; G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 206 ss.; A. LUCARELLI, *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 213 ss. Più di recente, ancora, V. COCOZZA, *Il regolamento regionale tra legalità sostanziale e "conferma" di competenza al Consiglio*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, I, Napoli, Jovene, 2009, p. 95 ss., e, con riferimento alle scelte statutarie, p. 108 ss.; A. CONCARO, *Regolamenti regionali e principio di legalità*, *ivi*, p. 117 ss., spec. p. 128 ss. Si veda altresì quanto osservato da N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010, p. 117 ss.

(29) Autunno 2010. Mi limito a richiamare i due provvedimenti normativi fino ad ora approvati, la legge delega 5 maggio 2009, n. 42 ed il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, recante "Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (cui ci si riferisce, in gergo, con l'espressione del c.d. "federalismo demaniale"). A prima lettura si vedano, almeno, i commenti di L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *www.federalismi.it*, 25/2009, 30 dicembre 2009; E. BUGLIONE, *Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, in *www.crusoe.it*, 13 luglio 2010.

(30) Basti il rinvio alla discussione avviata dalla rivista *www.costituzionalismo.it*, 2/2009, con contributi di G. FERRARA, G. COCCO, C. DE FIORES (di cui si veda, altresì, *Fede-*

rinviano alla cronaca ed agli studi che verranno ogni più utile approfondimento tematico.

In conclusione può forse apparire, invece, non del tutto inutile riferire di alcune valutazioni sul processo di attuazione della precedente riforma costituzionale, quella relativa all'autonomia statutaria³¹ ed alla forma di governo delle Regioni ordinarie, di cui alla citata legge cost. 1/1999, nella prospettiva di valutare il senso degli sviluppi delle più accentuate forme di autonomia da essa progettate e, soprattutto, la linea interpretativa che di questi sviluppi hanno di fatto seguito le Regioni interessate. I nuovi statuti regionali, in relazione ai quali sarà comunque necessario attendere gli sviluppi del processo di attuazione oggi soltanto all'inizio³², hanno da subito attirato l'attenzione degli studiosi in relazione ad almeno due significativi aspetti: la previsione di pretenziose norme programmatiche³³ e, all'opposto, la interpretazione in chiave estremamente riduttiva dell'autonomia regionale nella scelta della forma di governo in sede di concreto esercizio della relativa facoltà. Quanto al primo problema la vicenda è ormai nota, restando peraltro aperta la pur non irrilevante questione della ritenuta assenza di una "efficacia giuridicamente apprezzabile" delle relative disposizioni statutarie, sancita dalla giurisprudenza co-

ralismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, Jovene, 2010, p. 431 ss.), E. DELLA VALLE, M. DI SIENA, L. RONCHETTI. Si veda, inoltre, M. NICOLINI, *La disciplina transitoria statale sui tributi "propri" delle Regioni e la potestà legislativa regionale in materia tributaria. Il caso della "regionalizzazione" dell'IRAP*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 911 ss.

(31) Sul tema segnalo l'approfondita ed ampia riflessione elaborata, nelle more della approvazione dei nuovi statuti regionali, da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit.

(32) Si veda, in proposito, l'interessante rassegna, periodicamente aggiornata, a cura di C. BERTOLINI e P. MILAZZO, coordinata da E. CATELANI, pubblicata sulla rivista *www.costituzionalismo.it*, dal titolo *Rassegna della normativa regionale attuativa dei nuovi statuti*.

(33) Per tacere delle previsioni statutarie tendenti a dare corso, innanzitutto sul piano simbolico, ad una disarticolazione della rappresentanza politica e della centralità parlamentare nel sistema repubblicano, di cui alle celebri sentenze 106/2002 (in *Giur. cost.*, 2002, p. 866 ss., con i commenti di F. CUOCOLO, C. PINELLI, N. ZANON e A. MANGIA) e 306/2002 (*ivi*, p. 2371 ss.).

stituzionale³⁴. Il riferimento alla “natura programmatica” di tali disposizioni diviene, così, la causa della loro inefficacia, della inefficacia cioè di norme giuridiche vigenti nei testi dei nuovi statuti regionali, in alternativa alla considerazione, semmai, della loro eventuale incompetenza ai sensi della Costituzione. Ma qui mi limito a rinviare alla letteratura richiamata nella precedente nota.

Qualche riflessione in più potrebbe, invece, discendere dalla valutazione nel merito delle scelte operate dalle Regioni nel disegnare la propria forma di governo esercitando la loro rinnovata autonomia statutaria³⁵. Con riferimento alla forma di governo regionale³⁶ è noto che la legge costituzionale del 1999, nel riformulare gli artt. 122, ult. comma e 126, comma 3, Cost., ha espresso una “preferenza (...) per il modello di elezione diretta con governo di legislatura”³⁷, in ossequio ad una cultura giuspolitica ormai di fatto dominante nel contesto istituzionale e politico italiano contemporaneo³⁸. A fronte di una difforme soluzione statutaria approntata dal testo originario del nuovo statuto della Regione Calabria la Corte costituzionale ha, in più, ritenuto che in caso di mantenimento dell’opzione costituzionale per la elezione

(34) La vicenda risale alle sentenze della Corte cost. 372, 378 e 379/2004, in *Giur. cost.*, 2004, risp. p. 4022 ss., con i commenti di F. CUOCOLO, A. ANZON, A. MANGIA e E. RINALDI; p. 4111 ss., con i commenti di D. NOCILLA e M. BENVENUTI; p. 4161 ss. Si veda ancora la recente riflessione di A. D’ATENA, *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, in *Scritti Carlassare*, cit., I, p. 139 ss., spec. p. 144 ss.

(35) I nuovi statuti regionali hanno suscitato, come era prevedibile, l’attenzione di diversi studiosi. Oltre al bel saggio di Marco Olivetti, già citato, si vedano almeno G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, EUM, 2007; E. CATELANI (a cura di), *L’attuazione statutaria delle Regioni*, cit.; G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008.

(36) Sulla cui nozione si vedano le osservazioni critiche formulate, proprio all’indirizzo dei nuovi statuti regionali, da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 581, che rileva come in quella sede sia mancata una riflessione nel merito stesso della nozione di forma di governo. Sull’argomento si veda, altresì, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 1 ss., 36 ss.

(37) M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., p. 378. Sul punto, altresì, Corte cost., sent. 2/2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

(38) Si vedano le pertinenti considerazioni di A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2003, <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=116>.

a suffragio universale e diretto del presidente della Giunta, non sia poi ammissibile in sede statutaria la riduzione dei relativi poteri per come già indicati – tra l'altro – dall'art. 126, comma 3, Cost., qualificando in tal caso come scelta costituzionalmente vincolata quella del *simul stabunt simul cadent*, e non ammettendo “l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale”, a pena di una inammissibile “radicale riduzione dei poteri di indirizzo” del presidente della Giunta³⁹. Ma seppur in un quadro di opzioni alternative possibili, a questo punto, assai ridotto⁴⁰ alle Regioni residuava comunque un ampio potere di scelta tra differenti modelli istituzionali che avrebbero, questi sì, rappresentato un importante momento “identitario” nella costruzione e conformazione della propria concreta forma di autonomia statutaria.

Eppure si è costretti a prendere atto che, invece, le Regioni hanno sostanzialmente rinunciato a proporsi quali artefici di un proprio distinto modello di regionalismo, di fatto ridimensionando – se si escludono le già denunciate prese di posizione sul piano meramente simbolico – il portato stesso dell'autonomia statutaria⁴¹, per rifugiarsi piuttosto nel più rassicurante modello *preferito* dalla legge costituzionale 1/1999⁴². Che il presidenzialismo fotocopia⁴³ sia ritenuto il

(39) Corte cost., sent. 2/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 9 ss., con osservazioni di M. OLIVETTI, *Lo “spirito della Costituzione”: un concetto giuridicamente inutile*, *ivi*, p. 38 ss.; e, su altro profilo, di E. GHERA.

(40) Rinvio alla approfondita riflessione condotta da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., p. 378 ss. Si vedano, ancora, di recente N. VICEGONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 41 ss., spec. p. 60 ss.; V. BONCINELLI, *Un bilancio in tema di forma di governo regionale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, cit., p. 83 ss., spec. pp. 93 ss., 97 ss.

(41) Sulla forma di governo adottata dai vari statuti si vedano, ancora, C. BERTOLINI, R. FILACI, *I nuovi statuti regionali, notazioni introduttive*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni*, cit., p. 7 ss.

(42) Questo giudizio critico mi pare emerga espressamente dai lavori di D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, e di F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO, *Gli statuti di seconda generazione*, cit., risp. p. 59, spec. p. 61 ss. e p. 95, spec. p. 98 ss.

(43) Sul punto rinvio alla riflessione di A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità*

migliore strumento di governo in funzione del ruolo delle Regioni nel sistema delle Conferenze? Di certo il sistema di governo della funzione legislativa regionale emerso dagli assestamenti giurisprudenziali delle rilevate insufficienze del regime di riparto delle competenze su base materiale, di cui all'art. 117 Cost., sembrerebbe offrire un ulteriore possibile argomento a favore di una scelta che renda simmetriche ed omogenee le forme di rappresentanza degli interessi regionali nella Conferenza Stato-Regioni, dalla legge affidata proprio al vertice dell'esecutivo regionale.

Tornano, così, ad affacciarsi i rilievi critici sul ruolo assegnato a se medesime dalle Regioni stesse nella ridefinizione dei contorni dell'ordinamento repubblicano, nel quadro del rinnovato assetto dei principi della forma di Stato regionale. Più accentuate forme di autonomia costituzionale che, però, cadono in un contesto di risalenti "incertezze ancora gravanti sullo sviluppo dell'idea regionalista nel nostro paese"⁴⁴, con l'aggravante di essere ora riscontrabili, "tali incertezze", nello stesso sistema delle istituzioni regionali che, fatte salve solo alcune rare eccezioni, è tuttora in debito di un concreto progetto di regionalismo ispirato ai valori di un'autonomia matura e costruttiva. A fronte di un disegno teorico e propagandistico di forte spessore mediatico, infatti, piuttosto che un propositivo ruolo progettuale e di stimolo nella costruzione del nuovo sistema delle autonomie le Regioni italiane si stanno avviando a generare, oltre che un incremento dei centri di spesa, un ulteriore livello di burocrazia⁴⁵ per un moltiplicarsi di enti, incarichi, uffici, clientele e, soprattutto costi e livelli di prelievo fiscale. Tutto ciò nella speranza che i prossimi sviluppi dell'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni possano smentire questi fondati timori.

politica, cit., spec. p. 140 ss. Si veda, ancora, N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 110 ss.

(44) Alla vigilia dell'avvento della nuova stagione di riforme costituzionali in materia regionale così concludevano la rassegnata introduzione T. MARTINES e A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 21.

(45) Sono le stesse sconfortate conclusioni cui giunge G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in questa *Rivista*, *supra*, nel saggio che introduce la presente discussione.

