

## **La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali**

di Chiara Aquili

*Sommario:* Premessa introduttiva. La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: considerazioni generali – L'immediata operatività del nuovo assetto delle competenze legislative e i più urgenti adempimenti del legislatore statale – I principali problemi interpretativi e le prime iniziative di attuazione condivisa della riforma – Il "completamento" della riforma: dalla revisione dell'attuale bicameralismo ad una nuova disciplina della Corte costituzionale – Il disegno di legge di Devolution

### 1. *Premessa introduttiva. La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: considerazioni generali*

E' affermazione generalmente condivisa all'interno della dottrina<sup>1</sup> quella secondo cui la regionalizzazione dello Stato fu decisa nel '48 non solo e non tanto nel senso di istituire un nuovo livello di amministrazione locale, quanto, piuttosto, al fine di creare un reale pluralismo istituzionale fondato su autonomie territoriali fornite di ampi poteri anche di grado legislativo. Il punto caratterizzante dell'esperienza regionale veniva infatti rinvenuto dai padri costituenti nella capacità di governo che alla Regione andava riconosciuta e che le avrebbe permesso di compiere le grandi scelte della politica regionale in termini strategici e non di gestione amministrativa del particolare.

A trent'anni dall'avvenuto completamento dell'ordinamento regionale non può tuttavia non riconoscersi che il modello policentrico di produzione normativa disegnato non ha realizzato gli obiettivi in vista dei quali era stato concepito: se infatti, per un verso, il Parlamento non si è trasformato nel luogo delle grandi scelte politiche nazionali,

---

<sup>1</sup> Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Vent'anni di autonomia regionale fra concentrazione e decentramento*, in AA.VV., *Le Regioni. Bilancio di vent'anni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1991, p.21 ss.; e P. CARETTI, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001, p.57

per un altro, le Regioni sono state spesso costrette in una posizione di mere esecutrici delle scelte del legislatore statale.

La legge costituzionale n.3 del 2001, recuperando in larga misura quanto prodotto nella prima parte della XIII legislatura dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali istituita con la legge cost. n.1 del 1997 (ma circoscrivendone gli obiettivi riformatori), compie un profondo ripensamento dell'assetto del potere legislativo, tale da rendere la regione il "cuore pulsante della produzione normativa nella Repubblica"<sup>2</sup>.

Nel tentare, piuttosto brevemente e per sommi capi, di inquadrare teoricamente la potestà legislativa regionale all'interno del nuovo quadro costituzionale, occorre muovere dal nuovo art.117, Cost., il quale, a differenza del precedente che legittimava le Regioni all'esercizio di competenze che solo marginalmente limitavano il potere legislativo generale dello Stato, dà luogo ad un "vero e proprio riparto"<sup>3</sup> delle competenze tra i due legislatori.

L'innovazione più vistosa è costituita dal rovesciamento, già proposto all'epoca della Commissione De Mita-Iotti e ripreso nel testo licenziato dalla Commissione Bicamerale, della prospettiva enumerativa adottata nel 1947. Il nuovo Titolo V, facendo venir meno l'originario ottocentesco primato del legislatore ordinario statale, investe la legge statale di competenze normative riferite ad aree determinate, tassativamente indicate all'art.117, comma II, Cost. Il legislatore regionale, oltre alle competenze in sede di legislazione concorrente nelle materie di cui all'art.117, comma III, Cost., consegue invece, ai sensi dell'art.117, comma IV, Cost., la potestà di legiferare in tutte le materie non ricomprese nei due precedenti elenchi. La portata del principio non va certamente sottovalutata, alcuni<sup>4</sup> anzi ritenendo che il rovesciamento dell'enumerazione delle materie costituisca un tratto di "indubbio federalismo"<sup>5</sup> in quanto tipico delle Costituzioni federali. Tuttavia, la più attenta dottrina<sup>6</sup> non ha mai mancato di esprimere

---

<sup>2</sup> M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T.GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli Editore, Torino 2001. Cfr. altresì F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p.1175, il quale parla di "ordinamento a regionalismo legislativo".

<sup>3</sup> G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.1247

<sup>4</sup> Cfr. in proposito L. ELIA, in T. GROPPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p.9; S. MANGIAMELI, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma 2002, p.187

<sup>5</sup> L. ELIA, *op. cit.*, p.9

<sup>6</sup> Cfr., tra i tanti, S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli Editore, Torino 2002, p.116; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, con

una certa diffidenza nei confronti delle “virtù traumaturgiche”<sup>7</sup> possedute dalla inversione della tecnica di riparto delle materie. L’esperienza degli ordinamenti federali attesta che la presenza dell’enumerazione dei poteri della Federazione non sempre ha costituito una garanzia per gli Stati membri: in essi si è infatti venuta spesso realizzando una attrazione di oggetti a favore della Federazione che, pur lasciando immutato il dato formale dell’enumerazione federale, ha comportato un sostanziale svuotamento delle competenze residuali. Al momento, quindi, risulta piuttosto difficile prevedere se la competenza di cui all’art.117, comma IV, Cost., assumerà la fisionomia di una competenza *generale*, o se, al contrario, evolverà verso una forma di competenza *residuale*.

Al riconoscimento della clausola generale di residualità a favore del legislatore regionale si affianca poi la ridefinizione del riparto verticale tra Stato e Regioni nelle varie materie. Come noto, i padri costituenti, al fine di scongiurare il pericolo (allora piuttosto avvertito) che il policentrismo legislativo introdotto potesse compromettere la fondamentale coerenza sistematica dell’ordinamento, avevano delimitato le scelte perseguibili dalle Regioni vincolandole a legiferare «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato». Al contrario, il novellato art.117, Cost., si apre con una disposizione ai sensi della quale «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Tale previsione appare di notevole interesse in quanto, se, da un lato, sancisce la piena equiparazione tra legge statale e legge regionale nel sistema delle fonti, dall’altro individua i limiti generali alla potestà legislativa: il rispetto della Costituzione, considerato da larga parte della dottrina un aspetto ridondante e sostanzialmente inutile<sup>8</sup>; il limite dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, che viene «costituzionalizzato» e confermato all’art.117, comma V, Cost., con il significato e gli effetti che già da tempo gli sono riconosciuti; il limite dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, il quale deve oggi essere letto

---

*specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto “regionalismo forte”*, in *Le Regioni*, 1995, p.50

<sup>7</sup> A. RUGGERI, *op. cit.*

<sup>8</sup> Ma cfr. in particolare F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), secondo il quale il richiamo alla Costituzione, se letto in un’ottica attenta alle innovazioni sistemiche introdotte dalla riforma, non è privo di significative conseguenze sul piano sostanziale.

alla luce del riconoscimento, di cui all'art.117, comma V, Cost., di una competenza regionale all'esecuzione dei trattati.

Se la piena equiparazione tra legge statale e legge regionale e l'inversione del principio enumerativo costituiscono due profili che emergono con chiarezza dalla nuova disciplina costituzionale, vi sono poi aspetti problematici di non agevole interpretazione che, per un'esigenza di economicità del lavoro, ci limiteremo qui di seguito ad illustrare piuttosto brevemente, segnalandone quelle che ci paiono le soluzioni più convincenti fino ad oggi proposte dalla dottrina.

Un primo problema concerne l'individuazione delle diverse tipologie di potestà legislativa regionale, non comprendendo più quella disposizione, contenuta nel secondo comma del precedente art.117, Cost., ai sensi della quale «Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione». Nonostante in uno dei primi commenti sulla riforma del Titolo V sia stato sostenuto<sup>9</sup> che il mancato riconoscimento costituzionale della potestà regionale attuativa non si traduce nella inammissibilità dell'istituto (tanto più, poi, che nel vecchio testo costituzionale la previsione testé richiamata aveva non tanto un significato "autorizzatorio" nei confronti della legge dello Stato, quanto, piuttosto, un significato "compensatorio" nei confronti delle Regioni), l'interpretazione<sup>10</sup> che pare preferibile, e sulla quale sembra ormai essersi realizzata una significativa convergenza in dottrina, è quella secondo cui la potestà attuativa non sia più attivabile dal legislatore statale. Essa, infatti, alla luce della previsione contenuta all'art.117, comma VI, sarebbe stata "declassata" al livello di potestà regolamentare delegata, con la conseguenza che le Regioni conserverebbero pur sempre uno spazio normativo nelle materie di competenza esclusiva statale, ma nella forma dei regolamenti delegati.

Un secondo aspetto problematico caratterizzante il nuovo assetto dei poteri legislativi concerne poi l'eliminazione (artt.117 e 127, Cost.) di qualsiasi riferimento al

---

<sup>9</sup> Cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p.1223 ss.

<sup>10</sup> A sostegno di tale interpretazione cfr. A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, relazione presentata al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Trapani 3-4 maggio 2002; L. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n.3 del 2001*, relazione presentata al convegno, *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*, Roma 19 dicembre 2001; N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art.117, 6° comma)*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p.103

limite dell'interesse nazionale (e delle altre Regioni) il quale, come noto, una volta trasposto dal piano del merito a quello della legittimità, ha consentito nell'esperienza fin qui maturata invasioni di campo molteplici da parte dello Stato negli ambiti rimessi alla competenza legislativa regionale. Nonostante alcune ricostruzioni<sup>11</sup>, assai poco convincenti, volte ad operare, specie sulla base del richiamo alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» (art.120, comma II, Cost.), un sostanziale recupero di tale limite, si è andato profilando in dottrina un consenso sempre più solido<sup>12</sup> nel ritenere che sul piano dell'attività legislativa le esigenze unitarie siano state puntualmente individuate e tradotte in specifiche riserve di competenza dello Stato. Sulla base di una siffatta prospettiva interpretativa lo Stato sarebbe ora legittimato a far valere gli interessi unitari prevalentemente per mezzo dei principi fondamentali, attraverso l'attivazione del potere sostitutivo contemplato all'art.117, comma V, Cost., e mediante l'esercizio della propria potestà legislativa nelle materie di cui all'art.117, comma II, Cost.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, sin dai primissimi commenti sulla riforma del Titolo V è stata evidenziata l'esistenza di una consistente “zona grigia”<sup>13</sup> tra le attribuzioni dello Stato e quelle delle Regioni: accanto a materie in senso tecnico, ossia dotate di una “unitaria identità oggettiva” (quali, ad esempio, il «sistema valutario» o la «legislazione elettorale»), l'elenco di competenza esclusiva statale contiene voci che si configurano come “titoli di legittimazione sostanzialmente trasversali alle materie”<sup>14</sup>, tali, cioè, da legittimare il legislatore statale ad intervenire in tutti i campi materiali senza che per questo possa dirsi violata la regola della competenza (si pensi a materie quali la «politica estera e i rapporti internazionali dello Stato», la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», le «norme generali sull'istruzione»). Al momento risulta

---

<sup>11</sup> Cfr. in proposito A. BALDASSARRE, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 24 ottobre 2001; F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p.89 ss.; C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p.1357

<sup>12</sup> Cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario*, in *Foro italiano*, n.7-8, 2001, p.199; G. FALCON, *op. cit.*, p.1251; M.LUCIANI, *op. cit.*; R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p.86; S. PANUNZIO, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, Audizione del 20 novembre 2001

<sup>13</sup> L. PALADIN, *Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in *Le Regioni*, 1981, p.1233

<sup>14</sup> G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.5



chiaramente piuttosto difficile prevedere quali possibili delimitazioni della sfera di competenza legislativa regionale verranno operate dal legislatore statale nell'esercizio di quelle che sono state efficacemente definite "competenze senza oggetto"<sup>15</sup> (ossia competenze chiamate a definire il rispettivo ambito di incidenza mediante il proprio esercizio), tuttavia è presumibile che la potestà legislativa regionale verrà condizionata, non soltanto nella sua ampiezza sul piano orizzontale, ma, anche, nella sua estensione in verticale. Vi sono infatti materie di competenza esclusiva statale caratterizzate da una trasversalità tale da renderle idonee a tradursi, non tanto in un mero ritaglio della competenza regionale a favore del potere centrale, quanto, piuttosto, in limiti "interni" alla competenza regionale (ossia limiti che imporranno che la competenza venga esercitata nel rispetto di essi): si pensi, emblematicamente, alla riserva statale in materia di «norme generali sull'istruzione» (art.117, comma II, lettera *n*, Cost.) in relazione alla quale già solo la formula lascia intendere l'idoneità della competenza a vincolare la legge regionale, impedendo così di immaginare che la competenza delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale sia dotata di carattere esclusivo<sup>16</sup>.

Un terzo ordine di questioni concerne poi il rapporto, al momento di non facile e chiara lettura, tra la potestà legislativa regionale (e statale) e il potere statutario e regolamentare degli enti locali, oggi coperto da una specifica garanzia a livello costituzionale (artt.114, comma II, e 117, comma VI, Cost.). Superando ricostruzioni diverse prospettate in dottrina<sup>17</sup>, l'interpretazione<sup>18</sup> che pare preferibile è quella che

---

<sup>15</sup> A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, intervento al forum in rete di *Quad. cost.*, in [www.unife.it](http://www.unife.it)

<sup>16</sup> All'interno della dottrina, proprio a causa della trasversalità di alcune delle materie statali, non poche riserve sono state espresse circa la possibilità di definire come autenticamente "piena" la potestà legislativa residuale delle Regioni. Cfr., tra i tanti, S. CASSESE, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 28 novembre 2001; P. CARETTI, *op. cit.*, p.1231; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, p.1257; R. TOSI, *La legge costituzionale n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p.1233

<sup>17</sup> Cfr. B. CARAVITA, in G.BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, cit., p.293, il quale, ritenendo che l'art.117, comma VI, Cost., non sia sufficiente a fondare una diretta attribuzione del potere regolamentare all'ente locale (a ciò necessitando una legge ordinaria), propone una ricostruzione del rapporto tra legge regionale (e statale) e fonti normative locali tale da configurare quest'ultime come fonti secondarie nel senso tradizionale del termine. Per una diversa interpretazione cfr. A. PIRAINO, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, relazione presentata al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, cit., il quale afferma, in sostanza, l'assenza di ogni gerarchia tra la fonte legislativa e le fonti di normazione locale.

<sup>18</sup> Cfr. in proposito G.C. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, relazione presentata al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, cit.; I.M. MARINO, *Sulla funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, relazione

consiglia di inquadrare le relazioni tra le leggi e le manifestazioni dell'autonomia locale secondo un criterio "misto": accanto ad una componente di competenza, a vantaggio, chiaramente, delle fonti di normazioni locale, una componente di gerarchia, imposta per irrinunciabili ragioni di unità e di garanzia di certezza nelle relazioni giuridiche. Appare tuttavia evidente che impostando il rapporto tra le leggi e le fonti normative locali in termini di così pronunciata integrazione delle rispettive competenze, si pone il problema della ricerca di un giusto equilibrio tra le esigenze di autonomia (che poi significa in gran parte potere di differenziazione normativa e organizzativa di ciascun ente) e le esigenze di disciplina unitaria. Dal che è prevedibile che il punto di equilibrio tra il ruolo della legge (statale e regionale) e quello dell'autonomia normativa locale sarà nel prossimo futuro oggetto di particolari approfondimenti, sia generali che riferiti ai singoli settori di disciplina.

Proseguendo, un ulteriore aspetto problematico della nuova disciplina costituzionale è costituito dal mantenimento del modello della competenza concorrente. Come noto, nel vigore del precedente art.117, Cost., il legislatore statale e la giurisprudenza costituzionale, al fine di evitare taluni inconvenienti che sarebbero potuti derivare nella pratica da una rigida applicazione del principio della separazione delle competenze tra le fonti di Stato e Regioni, hanno dato di tale principio una più flessibile e, per certi aspetti, "temperata" riformulazione, pervenendo tuttavia a posizione assai discusse e discutibili. Ci si riferisce, chiaramente, all'introduzione del metodo della desunzione dei principi fondamentali dalla normativa statale vigente (legge n.281/70), e alla legittimazione di una disciplina statale di dettaglio, avente carattere cedevole, nelle materie di legislazione concorrente (sent. n.214/85 della Corte costituzionale).

Se sul piano di operare del limite dei principi fondamentali la competenza concorrente non pare essere destinata a caricarsi di un significato diverso da quello assunto nel vigore del precedente art.117, Cost. (avendo infatti la Corte costituzionale, nella recente sentenza n.282 del 2002, ribadito il principio della desumibilità dei principi fondamentali in assenza di apposite leggi quadro), incertezze sussistono in ordine alla possibilità per il legislatore statale di continuare ad accompagnare i nuovi principi fondamentali con una transitoria normativa di dettaglio. Malgrado di non poco peso siano

---

presentata al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, cit.; A. RUGGERI, *La nuova ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle*

gli argomenti in favore del perpetuarsi del meccanismo della normativa statale cedevole<sup>19</sup>, non va mancato di rilevarsi come l'art.117, comma III, Cost., definendo la potestà legislativa di tipo concorrente come una potestà spettante alle Regioni «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», paia voler sottolineare in modo certamente più deciso rispetto alla precedente formulazione costituzionale che al legislatore statale è riservata soltanto la determinazione dei principi. La stessa Corte costituzionale, nonostante non si sia ancora pronunciata in modo chiaro sul tema, sembrerebbe orientata<sup>20</sup> a ritenere che il legislatore statale non possa più intervenire, nelle materie di competenza concorrente, con una disciplina di dettaglio avente carattere cedevole.

Infine, a completamento del quadro, un profilo che merita certamente rilievo è costituito dalla disposizione contenuta all'art.116, comma III, Cost., la quale ricalca, seppur con differenze niente affatto irrilevanti, quanto disposto dall'art.57, comma IV, del testo licenziato dalla Commissione bicamerale. L'istituto del regionalismo differenziato, con il quale il costituente ha verosimilmente inteso dar risposta alle aspettative di maggiori poteri di autogoverno avanzate da talune Regioni ordinarie, presenta un elevato interesse di sistema: esso, infatti, consente di differenziare le competenze concretamente esercitate dalle diverse Regioni prevedendone modalità e limiti. Malgrado ciò, la clausola di differenziazione pone una serie di delicati problemi interpretativi, specie nella prospettiva di immaginarne un funzionamento a regime. Tralasciando le considerazioni più immediatamente riconducibili al procedimento (piuttosto complesso e articolato) di differenziazione (sul quale *infra*), un aspetto problematico che si vuole in questa sede sottolineare è rappresentato dalle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» che possono essere attribuite alle Regioni, non specificando l'art.116 i contenuti materiali della differenziazione. Nonostante

---

*autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, relazione presentata al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, cit.

<sup>19</sup> Si osserva, in particolare, che un'applicazione rigida del criterio della competenza finirebbe per comportare il rischio dell'apertura di vuoti normativi connessi al mancato esercizio del potere legislativo regionale di «adeguamento». Inoltre, la soluzione della normativa statale cedevole, evitando che nelle materie di competenza concorrente l'esercizio della funzione legislativa regionale si configurasse come obbligatorio, ha finora assicurato al modello di riparto una duttilità capace di tener conto delle variabili esigenze e capacità di autogoverno che connotano l'articolazione regionale (in quelle Regioni che non si adeguavano ai nuovi principi si è infatti consentito allo Stato di imporre comunque le riforme amministrative).

<sup>20</sup> Questo è ciò che si legge tra le righe nelle sentenze n.282 e 407 del 2002.



l'orientamento<sup>21</sup> al momento maggiormente condiviso sia quello per cui la clausola di asimmetria vada intesa come possibilità di devoluzione alle Regioni di competenza esclusiva nelle materie di cui all'art.117, comma III, Cost., e di competenza concorrente nelle materie di competenza esclusiva statale, non si esclude<sup>22</sup> che essa possa essere utilizzata per stabilire regole specifiche, ed eventualmente derogatorie, rispetto ai principi che la Costituzione fissa in via generale a disciplina della ripartizione delle competenze. In una tale prospettiva, ben potrebbe accogliersi, ad esempio, quella proposta<sup>23</sup> secondo cui nelle materie di competenza concorrente le Regioni potrebbero venire vincolate al rispetto di principi statali meno stringenti rispetto a quelli previsti dall'art.117, comma III, Cost. (interpretazione, questa, a nostro modesto avviso da ritenersi preferibile, risultando assai poco opportuno sul piano ordinamentale che le Regioni, in materie quali, ad esempio, le grandi reti di telecomunicazioni o l'energia, acquistino una competenza esclusiva).

Questi sono, per sommi capi e in modo assai semplificato, gli elementi che concorrono, pur nella loro diversità, a definire la nuova dimensione del potere legislativo regionale all'interno della riforma del Titolo V. Nella riflessione che segue si intende inquadrare l'oggetto dell'analisi su di un piano caratterizzato da un maggior tasso di realismo. A tal fine, focalizzando l'attenzione sulla fase che si è aperta a seguito dell'entrata in vigore della riforma, si cercherà, da un lato, di cogliere e di evidenziare i maggiori problemi interpretativi ed applicativi che la nuova disciplina costituzionale sul potere legislativo regionale dischiude, e, dall'altro, di esaminare le prospettive di "completamento" e di "aggiustamento" della riforma del Titolo V e i loro riflessi sulla potestà legislativa regionale.

## 2. *L'immediata operatività del nuovo assetto delle competenze legislative e i più urgenti adempimenti del legislatore statale.*

---

<sup>21</sup> Cfr. A. RUGGERI, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p.166; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p.51

<sup>22</sup> F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art.116*, intervento al forum in rete di *Quad. cost.*, in [www.unife.it](http://www.unife.it)

<sup>23</sup> Cfr. S. PANUNZIO, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 20 novembre 2001

La legge cost. n.3 del 2001, diversamente dalla legge cost. n.1 del 1999 e dalla stessa Costituzione vigente che dedicava all'attuazione del Titolo V due disposizioni transitorie e finali, la VIII e la IX, non contiene norme transitorie. Gli artt.10 e 11, infatti, pur presentando la struttura tipica delle disposizioni transitorie, fanno riferimento ad ipotesi piuttosto circoscritte. Né pare possa trovare accoglimento quella interpretazione<sup>24</sup>, sostenuta in alcuni dei primi commenti sulla riforma del Titolo V, volta ad affermare la perdurante efficacia della VIII e della IX disposizioni transitorie e finali (e, cioè, la subordinazione dell'esercizio delle competenze legislative regionali nelle nuove materie al previo trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni): tale tesi, implicando che l'esercizio delle competenze legislative delle Regioni possa essere bloccato dalla mancanza di norme statali, richiederebbe di ricostruire la potestà legislativa statale come potestà generale e, in quanto tale, dotata di una speciale attitudine ad attuare la Costituzione. Il che appare ormai, dopo la riforma del Titolo V, non più ammissibile sia in forza dell'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative sia, prima ancora, alla luce dell'equiparazione tra legge statale e legge regionale sancita all'art.117, comma I, Cost.

Il nuovo assetto delle competenze legislative è quindi da considerarsi immediatamente operativo a partire dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, salvo laddove si faccia rinvio a provvedimenti che devono gestirne l'attuazione. Fra quest'ultimi un rilievo particolare è assunto dalla legge statale che, ai sensi dell'art.117, comma V, Cost., deve disciplinare le norme di procedura cui le Regioni devono attenersi nel dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali e agli atti dell'Unione dell'Europea. Il Governo, al riguardo, ha adottato il 3 maggio 2002<sup>25</sup> uno schema di disegno di legge recante modifiche alla legge n.86 del 1989 (c.d. legge La Pergola) e contenente «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo

---

<sup>24</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n.3 del 2001*, cit.; L. ANTONINI, relazione di sintesi, *Le fonti regionali dopo la legge costituzionale n.3 del 2001* (atti del seminario di studio dell'Istituto di studi sulle Regioni "Massimo Severo Giannini"-CNR, Roma, marzo 2002); R. TOSI, *La legge cost. n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p.1238

<sup>25</sup> Lo schema di d.d.l. è poi stato inviato ai tavoli tecnici delle Conferenze il 22 maggio 2002, portato in sede di Conferenza unificata il 20 giugno 2002 e, infine, ha ottenuto il parere favorevole, con osservazioni, di ANCI e UPI nella Conferenza unificata dell'8 luglio 2002.

comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi internazionali» il quale non sembra tuttavia cogliere appieno le potenzialità del nuovo testo costituzionale<sup>26</sup>.

La necessità del previo intervento del legislatore statale in ordine alla possibilità per le Regioni di attivare i propri poteri nelle nuove materie non sussiste nemmeno per la competenza concorrente. Come noto, infatti, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n.282 del 2002, ha dichiarato, così confermando l'indirizzo seguito al momento dell'istituzione delle Regioni di diritto comune, che, specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, «la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque desunti dalla legislazione statale già in vigore». E' stato osservato<sup>27</sup>, tuttavia, che diverse considerazioni dovrebbero valere per i principi fondamentali in materia di elezioni regionali (art.122, comma I, Cost.) e per quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art.119, comma II, Cost.), alla cui enunciazione in via legislativa è da ritenere subordinato l'esercizio delle corrispondenti competenze legislative delle Regioni.

Nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza esclusiva le Regioni non hanno quindi che da legiferare, per sostituire le proprie leggi a quelle dello Stato oggi esistenti. Le nuove aree di disciplina acquisite dal legislatore regionale non vengono infatti conseguite quali «spazi bianchi»: il giudice costituzionale ha affermato, con la sentenza n.13 del 1974, il principio di continuità tra ordinamento statale e ordinamento regionale, in forza del quale nelle nuove materie di competenza regionale le leggi statali continuano ad applicarsi fintantoché non vengano sostituite da leggi statali.

Malgrado le nuove disposizioni costituzionali sul potere legislativo non necessitino, salvo le eccezioni evidenziate, di norme attuative per divenire operative, è agevole constatare che vi sono interventi del legislatore statale i quali risultano «determinanti»<sup>28</sup>, sul piano sostanziale, per un corretto ed efficace esercizio del potere legislativo delle Regioni.

---

<sup>26</sup> Per approfondimenti cfr. F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p.653 ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2000

<sup>28</sup> G.C. DE MARTIN, *La riforma costituzionale, Comuni con nuove prospettive*, in *ANCI Rivista*, aprile 2002, p.17

In questa fase pare anzitutto opportuno che si proceda in tempi rapidi e in modi il più possibile condivisi<sup>29</sup> alla approvazione di una legge di attuazione dell'autonomia finanziaria la quale, chiarendo i rapporti tra le previsioni contenute nel d.lgs. n.56 del 2000 e il quadro costituzionale sopravvenuto, definisca la distribuzione delle risorse e i principi di coordinamento della finanza pubblica, ed istituisca altresì il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art.119, comma III, Cost.). Tale adempimento costituisce uno degli interventi essenziali e imprescindibili per l'attuazione della nuova disciplina costituzionale, la cui assenza impedirebbe la realizzazione di condizioni sostanziali di effettività delle innovazioni introdotte con la riforma del Titolo V. Realisticamente Hamilton affermava che "il denaro è considerato, a torto o a ragione, il principio vitale di ogni corpo politico, quello che ne sostiene la vita e che gli consente di adempiere alle proprie più essenziali funzioni"<sup>30</sup>: pur nell'immediata operatività del nuovo potere legislativo regionale, è improbabile che prima del trasferimento delle risorse le Regioni siano disposte a sopportare l'onere e l'impatto politico di una duplicazione dei costi.

Al momento non vi sono proposte governative in materia: solo nell'intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti territoriali adottata in Conferenza unificata il 30 maggio 2002 si conviene (art.3) di introdurre nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria la previsione di una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale e dell'avvio dei trasferimenti di parte delle risorse. Tutto ciò dovrebbe avvenire senza oneri di costo addizionali, riducendo gli stanziamenti a favore del bilancio dello Stato (con riferimento specifico alle strutture e al personale).

Un secondo adempimento cardine è costituito dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La riserva statale di cui all'art.117, comma II, lettera m), Cost., malgrado venga concepita dalla Costituzione come «materia», costituisce in realtà un limite di carattere generale e trasversale alla competenza legislativa regionale, da cui dipende per molti versi la definizione del rapporto tra centro e periferia, tra principio di eguaglianza ed esigenze di differenziazione. Essa, infatti, così come significativamente

---

<sup>29</sup> Assolutamente urgente è l'integrazione, ai sensi dell'art.11, comma I, legge cost. n.3 del 2001, della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quest'ultima è infatti chiamata, in composizione allargata, a partecipare, secondo il modulo previsto all'art.11, comma II, ai procedimenti legislativi nelle materie di cui all'art.119, Cost. (in modo più approfondito, *infra*).

<sup>30</sup> A. HAMILTON, *Lo stato federale*, Bologna, 1987, p.121

confermato dalla stessa Corte costituzionale<sup>31</sup>, si configura quale strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale, a prescindere dallo spazio di autonomia legislativa regionale. A tal stregua, è evidente che, sino a quando mancherà il quadro di riferimento dei livelli essenziali, precaria sarà la possibilità per le Regioni di usare in maniera incisiva ed efficace la leva della differenziazione, che è propria del principio di autonomia *tout court*.

Infine, analogamente indispensabile ed urgente appare la definizione in leggi *ad hoc*, e mediante il modulo procedimentale di cui all'art.11, comma II, legge cost. n.3 del 2001 (il che presuppone, chiaramente, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali secondo quanto disposto all'art.11, comma I), dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Il metodo della identificazione in via interpretativa di tali principi, pur evitando il rischio di un rinvio *sine die* dell'esercizio del potere legislativo regionale, costituisce fonte di incertezze nei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, da un lato, e, dall'altro, un elemento di conservazione di criteri preesistenti, non sempre adeguati a regolare le discipline normative nel nuovo contesto. La rapida approvazione delle leggi quadro, almeno nelle più rilevanti nuove materie di legislazione concorrente (si pensi, emblematicamente, alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») è quindi decisamente opportuna al fine di rendere più agevole e chiara l'individuazione dei principi e di offrire certezze ai legislatori regionali.

In proposito, è senz'altro degno di nota sottolineare che il disegno di legge recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3», approvato in Senato il 23 gennaio 2003 e ora in esame alla Camera (A.C. 3590), pur mantenendo fermo il principio per cui, nelle materie di 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», delega il Governo, «in sede di prima applicazione» della riforma, «ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla *ricognizione* dei principi

---

<sup>31</sup> Si legge nella sentenza n.282 del 2002 che, per mezzo della riserva in esame, il legislatore statale «deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti [dei diritti civili e sociali], senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art.117, terzo comma, della Costituzione»<sup>32</sup>.

L'intento espresso dal conferimento di tale delega è, così come affermato dallo stesso ministro per gli affari regionali<sup>33</sup>, quello di giungere ad una chiara e salda determinazione dei principi esistenti. Mediante la *ricognizione* di quest'ultimi (senza quindi alcuna possibilità di modificarli o aggiungerne di nuovi), si garantirebbe al legislatore regionale un quadro certo e stabile all'interno del quale esercitare le proprie competenze legislative, limitando, nel contempo, l'insorgenza di un fitto contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi la Corte costituzionale.

Sulla legittimità costituzionale di un siffatto procedimento di attuazione sono stati manifestati all'interno della dottrina<sup>34</sup> serissimi dubbi.

La via della delega legislativa in materia di principi fondamentali non sembra percorribile anzitutto per un motivo di ordine strutturale. L'art.76, Cost., subordinando la legittimità della delega legislativa alla fissazione, da parte della legge, dei «principi e criteri direttivi», rende assai problematico che l'oggetto della delega stessa possa, a sua volta, essere costituito da principi (ossia da disposizioni di natura uguale a quelle che dovrebbero guidarne la formulazione). A ciò si aggiunga che i principi della legge di delega, essendo finalizzati alla formulazione di altri principi, finirebbero verosimilmente per assumere un carattere evanescente, specie laddove dovessero riferirsi, come nella specie in esame, a più di venti materie diverse e fortemente eterogenee tra loro. Non è un caso che i cinque principi cui il Governo è tenuto ad attenersi ai sensi dell'art.1, comma IV, nell'esercizio della delega, siano piuttosto ampi e, per questo, privi di forza determinante nei confronti della normazione che da essi deve conseguire<sup>35</sup>.

La delega legislativa nelle materie elencate all'art.117, comma III, Cost., pare inoltre doversi escludere alla luce di quanto disposto dall'art.11, comma II, legge cost.

---

<sup>32</sup> Art.1, comma IV, d.d.l. La Loggia. Si legge altresì che il Governo è tenuto ad attenersi ai principi della completezza, esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. L'art.1, comma V, elenca poi i criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nella predisposizione dei decreti legislativi.

<sup>33</sup> Cfr. E. LA LOGGIA, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 19 febbraio 2002

<sup>34</sup> Cfr. A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p.316, che non esita a definire "aberrante" l'ipotesi della delega legislativa in materia di principi fondamentali; F. PIZZETTI, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, cit.; G.C. DE MARTIN, *La riforma costituzionale, Comuni con nuove prospettive*, cit., p.17; L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p.14

<sup>35</sup> Cfr. A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p.317, secondo cui i principi enunciati dall'art.1, comma IV, d.d.l. La Loggia, "conferiscono all'atto che li contiene il crisma dell'ineffabilità".



n.3 del 2001. Quest'ultimo, stabilendo che l'eventuale mancato adeguamento della Commissione referente al parere (obbligatorio nelle materie di legislazione concorrente) reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione allargata ha come conseguenza che «sulle corrispondenti parti l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta», introduce una riserva di Assemblea in materia di principi fondamentali. Riserva di Assemblea che parrebbe doversi interpretare come vera e propria riserva di procedimento (e, quindi, tale da escludere la possibilità di deleghe al Governo): la previsione di cui all'art.11, comma II, dato il suo carattere garantistico, sembrerebbe infatti postulare che il procedimento di formazione delle leggi quadro debba svolgersi interamente e soltanto in Parlamento<sup>36</sup>.

Infine, non va trascurato di rilevarsi che l'ipotesi della delega in materia di principi fondamentali, oltre ad essere controversa sul piano della legittimità costituzionale, si presta a non infondati dubbi in ordine alla sua utilità<sup>37</sup>. Trattandosi di una delega per la *ricognizione* dei principi fondamentali, è evidente che gli atti che ne costituissero esercizio, non novando la fonte dei principi, sarebbero soggetti al sindacato di costituzionalità della Corte. Di conseguenza, essi non sarebbero in grado di assolvere alla funzione pratica che viene invocata a loro sostegno: offrire un quadro chiaro e certo al primo esercizio della competenza concorrente da parte delle Regioni.

### *3. I principali problemi interpretativi e le prime iniziative di attuazione condivisa della riforma*

Le disposizioni costituzionali che definiscono i poteri legislativi regionali, pur non richiedendo, salvo le eccezioni evidenziate, l'adozione di norme attuative per divenire operative, sollevano problemi interpretativi di estrema complessità.

Superando ipotesi diverse avanzate in dottrina, la legge cost. n.3 del 2001 ha inteso individuare l'oggetto delle competenze legislative ricorrendo alla collaudatissima

---

<sup>36</sup> Cfr. in proposito F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, secondo cui l'esclusione della delega legislativa nelle materie di legislazione concorrente deve considerarsi "pacifica e incontrovertibile" anche nel caso in cui non si proceda all'attuazione dell'art.11, comma I. Se, infatti, per un verso, la riserva di Assemblea è da ritenersi misura essenziale al portato garantistico dell'art.11, comma II, e, per questo, immediatamente efficace, per un altro, l'eventuale concessione della delega al Governo, motivata con la mancata attuazione dell'art.11, comma I, renderebbe sostanzialmente inapplicabile, per tutto il periodo della sua durata, il pieno dispiegarsi dell'efficacia del secondo comma anche nel caso in cui si provvedesse nel frattempo all'integrazione.

tecnica della elencazione delle materie. Si tratta, come noto, della stessa tecnica adottata nel 1947, salvo, chiaramente, che per il rovesciamento della prospettiva enumerativa. L'interpretazione delle materie ha tradizionalmente affaticato dottrina e giurisprudenza italiane, così come quelle degli stati che hanno adottato criteri simili di riparto. La materia è infatti, per sua natura, un concetto "ambiguo"<sup>38</sup>: essa, necessitando di essere specificata nel suo contenuto e nei suoi confini di «campo», impedisce una comprensione immediata della consistenza effettiva del riparto di competenza. A ciò si aggiunga che gli elenchi di cui all'art.117, commi II e III, Cost., sono stati elaborati con una certa approssimazione, senza quell'attenta analisi delle funzioni corrispondenti alle materie che, secondo autorevoli voci<sup>39</sup>, sarebbe al contrario stata necessaria. Da qui una serie di sviste e stranezze che sin dai primi commenti la più attenta dottrina non ha mancato di portare alla luce: basti, a titolo puramente esemplificativo, ricordare che allo Stato non è riservata la disciplina della circolazione stradale la quale, quindi, per effetto del riconoscimento della clausola generale di residualità a favore delle Regioni, dovrebbe rientrare nella potestà legislativa esclusiva di queste.

La determinazione in concreto degli ambiti di competenza legislativa regionale, tanto nella loro ampiezza contenutistica quanto nella loro estensione sul piano verticale, risulta poi resa ancor più problematica, oltre che dalla struttura della competenza concorrente (i problemi derivanti dal definire in modo chiaro ciò che può essere ricondotto al concetto di principio e ciò che, al contrario, può essere ritenuto sviluppo o dettaglio risultano infatti legati "oggettivamente"<sup>40</sup> al modello della legislazione concorrente<sup>41</sup>) dalla mancanza di una chiara delimitazione tra la sfera materiale di

---

<sup>37</sup> Cfr. A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p.317

<sup>38</sup> G. FALCON, *op. ult. cit.*, p.1251

<sup>39</sup> Cfr., per tutti, S. CASSESE, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, Audizione del 28 novembre 2001, il quale sottolinea l'esigenza di un "inventario completo delle funzioni pubbliche per accertare quale materia rimane di competenza legislativa esclusiva o concorrente statale".

<sup>40</sup> P. CARETTI, *op. cit.*, p.1225

<sup>41</sup> Da rilevarsi, tuttavia, che il pericolo che il legislatore statale, utilizzando l'esperienza maturata nel precedente riparto delle competenze, rimetta oggi, nuovamente, alla legislazione regionale di tipo concorrente solamente la possibilità di un intervento sui dettagli della disciplina, così confinandola in uno spazio interstiziale, appare evitabile in considerazione di due principali fattori. Anzitutto, i vincoli procedurali che l'art.11, comma II, della legge cost. n.3 del 2001, mira ad imporre alla legislazione concorrente dello Stato sembrerebbero trovare la loro giustificazione proprio nel tentativo di dare alle leggi quadro deliberate dal Parlamento dei caratteri e dei contenuti compatibili con la natura legislativa (ossia non meramente attuativa) della competenza regionale. Inoltre un ulteriore elemento di garanzia della potestà legislativa regionale di tipo concorrente è plausibile derivi dalle innovazioni contenute nel novellato art.127, Cost.: il nuovo regime, nel quale il Governo, qualora ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale solo successivamente

competenza statale e quella di competenza regionale. Malgrado il nuovo assetto delle competenze legislative si ispiri, in chiave di continuità con la precedente disciplina, ad una impostazione di tipo tendenzialmente duale, esso presenta delle significative “valvole”<sup>42</sup> volte a favorire la mobilità del riparto (si pensi, in particolare, alle materie cosiddette “trasversali”). Né, infine, va dimenticata la difficoltà, evidenziata nella premessa, di ricostruire l’ambito della disciplina *pro futuro* riservata alla legge regionale (e statale) senza tener conto del potere (statutario e regolamentare) di autoregolazione locale.

Tralasciando le considerazioni attinenti le tecniche consigliabili per la ricognizione semantica delle materie<sup>43</sup>, quello che si vuole sottolineare in questa sede è che l’effettiva delimitazione dell’ambito di competenza legislativa regionale (specie residuale), richiedendo una “ponderosa opera di chiarificazione”<sup>44</sup>, creerà presumibilmente non pochi problemi agli interpreti e agli operatori e potrà alimentare un fitto contenzioso davanti la Corte costituzionale di cui, soprattutto nella presente congiuntura, non si avverte affatto il bisogno.

In una tale prospettiva, la messa in opera di procedure di concertazione tra i diversi livelli territoriali di governo potrebbe rivelarsi, così come già da tempo affermato dalla più autorevole dottrina e dalle diverse classi politiche nazionali, regionali e locali, la migliore risorsa di cui si dispone al fine di risolvere nel modo più adeguato una *querelle* che rischia di riprodursi, con effetti sistematici assai gravi, per ciascun campo materiale e di mostrarsi altrimenti difficilmente riparabile. A tal fine pare opportuno, non solo

---

alla pubblicazione della stessa (entro sessanta giorni), parrebbe idoneo ad indurre il legislatore statale ad autolimitarsi, non travalicando i confini della propria competenza.

<sup>42</sup> M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, cit., p.97

<sup>43</sup> In proposito, si va profilando in dottrina un consenso sempre più solido (cfr. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, intervento al forum in rete di *Quad. cost.*, in [www.unife.it](http://www.unife.it); S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli Editore, Torino 2002, p.122) nel ritenere che il criterio più affidabile sia quello storico-normativo (supportato, nel caso dal canone dell’interpretazione infrasistemica): esso, oltre a garantire una certa “fedeltà” al testo costituzionale e ad evitare l’indebito spostamento di oggetti a favore dello Stato, così salvaguardando i poteri legislativi regionali, pare oggi essere agevolato nella sua applicazione dalla riallocazione delle funzioni amministrative avvenuta sulla base della legge n.59 del 1997. E questo non perché nel nuovo Titolo V possa ravvisarsi la meccanica costituzionalizzazione di tale riallocazione, ma per la ragione che, in occasione di essa, il legislatore ordinario e quello delegato hanno proceduto ad una sistematica rivisitazione degli ambiti di competenza.

<sup>44</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p.4. E’ evidente che il problema della definizione dell’ambito delle materie si pone per tutta la potestà legislativa, sia statale che regionale; tuttavia esso è più immediatamente avvertibile per la potestà residuale delle Regioni. L’ambito di quest’ultima è destinato infatti a risultare «per differenza» da quello di potestà esclusiva statale e di potestà concorrente.

garantire il buon funzionamento dei circuiti di coesione del sistema esistenti, ma rendere altresì disponibili nuove sedi di raccordo.

Alla luce di queste brevi considerazioni, può senz'altro apprezzarsi la soluzione, emersa a seguito della mancata attivazione della «Cabina di regia»<sup>45</sup>, corrispondente alla cosiddetta Intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali che, concretizzata una prima volta nella Conferenza unificata del 30 maggio 2002, ha ricevuto sanzione finale con la firma di rito il 20 giugno 2002. Facendo perno sulla previsione contenuta nel d.lgs. n.281 del 1997, art.9, comma II, lettera c), si è quindi deciso di utilizzare uno strumento che già esiste, potenziandone il ruolo e prefigurandone compiti specifici.

Il documento che contiene l'Intesa è articolato in tre parti: la prima, intitolata «Finalità», la seconda «Principi dell'azione comune ed argomenti di approfondimenti», la terza «Modalità organizzative».

In apertura, richiamandosi al principio della «leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica», si stabilisce che, al fine di «addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del Titolo V», tutti i soggetti che compongono la Repubblica «sono tenuti a prestare il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale [...]». Le sedi istituzionali di confronto sono individuate, oltre che nella Conferenza unificata e nel Consiglio delle autonomie locali (che dovrà essere disciplinato, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali, dallo Statuto di ogni Regione), nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, una volta che questa sia stata integrata.

Nell'Intesa si ribadisce quindi la necessità di accelerare l'attuazione dell'art.11, comma I, Cost., della legge cost. n.3 del 2001, così da irrobustire il sistema delle sedi di confronto allargandolo anche all'ambito parlamentare. Con l'art.11, infatti, il legislatore costituzionale, riprendendo una soluzione elaborata nel 1985 dalla Commissione Bozzi<sup>46</sup>,

---

<sup>45</sup> Si tratta della «Cabina di regia per i problemi relativi all'attuazione della legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001» che, istituita sulla base di un accordo tra Governo, Regioni ed enti locali raggiunto in Conferenza unificata nella seduta del 22 novembre 2001, avrebbe dovuto porsi quale luogo unitario da cui sorvegliare l'attività attuativa della riforma.

<sup>46</sup> Si legge all'art.127-bis, comma II, del testo finale elaborato dalla prima Commissione bicamerale per le riforme (IX legislatura) che la Commissione parlamentare per le questioni regionali «integrata da venti rappresentanti delle regioni scelti a norma di legge, esercita altresì funzioni consultive in ordine ai progetti

ha mirato a creare un meccanismo di raccordo tra il sistema delle autonomie e il Parlamento nazionale: la Commissione parlamentare per le questioni regionali, espressione fino ad oggi di un bicameralismo perfetto, è destinata a divenire, una volta integrata con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, sede di concertazione tra istanze centrali ed autonomistiche. Malgrado alcuni suoi limiti (sui quali *infra*), non può sottacersi il valore di tale previsione costituzionale, la quale, in ordine al circuito della rappresentanza, costituisce una “innovazione sensibile”<sup>47</sup>: essa, non solo esclude che la rappresentanza delle autonomie territoriali possa essere ricondotta, così come nell’esperienza fin qui maturata, solamente al sistema delle Conferenze, ma contribuisce anche ad inserirla all’interno del Parlamento nazionale, così riequilibrando le relazioni stesse tra Governo e Parlamento.

Nonostante l’integrazione della Commissione sembrerebbe doversi interpretare, non già come mera facoltà attribuita ai regolamenti parlamentari, bensì quale adempimento costituzionale<sup>48</sup>, e malgrado l’art.11 sia stato considerato di immediata prescrittività dai Presidenti delle Camere i quali, subito dopo il referendum svoltosi il 7 ottobre 2001, hanno prontamente attivato gli organi interni per valutare i tempi e i caratteri della partecipazione regionale e degli enti locali, questa sede di concertazione tra Stato e autonomie territoriali non è stata ancora organizzata. Tale ritardo costituisce un sintomo niente affatto positivo della volontà di procedere correttamente all’attuazione del *novum* costituzionale: sebbene l’art.11, comma II, legge cost. n.3 del 2001, ne rimarchi specificamente il ruolo con riguardo alla confezione delle leggi quadro e delle leggi del nuovo ordinamento finanziario, la Commissione in versione integrata potrebbe infatti ben porsi, con carattere di continuità, quale sede generale di confronto e di dialogo tra il sistema delle autonomie e il legislatore nazionale, così favorendo l’adozione di decisioni “condivise” in ordine all’attuazione del nuovo Titolo V.

Proseguendo nel rapido esame del contenuto dell’Intesa, si conviene nella seconda parte che, per dare certezza all’ambito delle materie rimesse alla competenza residuale regionale e per prevenire e limitare il contenzioso costituzionale, «lo Stato e le

---

all’esame delle Camere riguardanti le materie di cui all’art.117 o materie concernenti le strutture e il funzionamento delle regioni e degli enti territoriali».

<sup>47</sup> S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull’art.11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p.316

<sup>48</sup> Cfr. a sostegno di tale interpretazione R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T.GROPPI-M.OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p.217

Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislative, assumono [...] l'impegno di verificare, in sede di predisposizione degli atti normativi, il puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati dalla novella costituzionale». A tal fine «[...] i Presidenti delle Regioni si impegnano ad orientare, in ogni sede e in ogni fase, l'iniziativa legislativa delle Giunte regionali. Il Presidente del Consiglio si impegna ad emanare una direttiva a tutti i Ministri per orientare l'iniziativa legislativa del Governo, in ogni sede e in ogni fase, al rispetto del nuovo assetto costituzionale».

Tali previsioni, che volutamente si sono riportate pressoché integralmente, sono piuttosto rilevanti in ordine a due aspetti, quali il significato e i limiti.

Quanto al significato, esse testimoniano la circostanza per cui ai fini di una corretta ed armonica attuazione della riforma si richiede, oltre ad un condivisione, la più ampia possibile, in ordine alle modalità concrete di definizione e di stabilizzazione del sistema complessivo, un forte senso di responsabilità da parte di tutti i soggetti coinvolti. Occorre cioè che si realizzino condizioni di rispetto dei nuovi assetti costituzionali delle competenze, evitando il protrarsi di comportamenti ed atti invasivi di attribuzioni riservate ad altri soggetti. In particolare, il legislatore statale dovrebbe, oltre che adeguare la propria legislazione alle esigenze dell'autonomia, come da sempre dispone lo spesso inascoltato art.5, Cost., operare nella consapevolezza che, così come ribadito recentemente dalla stessa Corte costituzionale<sup>49</sup>, il rovesciamento del criterio di enumerazione ne subordina gli interventi alla sussistenza di specifici e positivi titoli competenziali.

In una tale prospettiva, va rilevato come recenti leggi statali, successive all'approvazione parlamentare del nuovo testo costituzionale, appaiano espressive della "persistenza di un atteggiamento anacronisticamente centralistico"<sup>50</sup>. Si pensi, ad esempio, alla legge quadro sul turismo (legge n.135 del 2001), alla legge sulle grandi

---

<sup>49</sup> La Corte, nella sentenza n.282 del 2002, ha affermato che la risposta al quesito se la legge regionale rispetti o meno i limiti ad essa imposti «deve oggi muovere [...] non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.»

<sup>50</sup> A. D'ATENA, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *op. ult. cit.*, p.319. Egli aggiunge in proposito che sono proprio le "viscosità di ordine culturale" il maggior pericolo che si oppone al decollo della riforma. Volti anch'essi a sottolineare come il modo di legiferare dello Stato resti ancorato alle abitudini del passato senza tener conto del nuovo ambito assegnato alla competenza regionale, V. CERULLI IRELLI, *ivi*, p.29; L. VANDELLI, *ivi*, p.267, il quale parla di leggi caratterizzate da un "vizio centralista"; S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, p.798, il quale: "il Parlamento dovrà cercare di evitare di continuare sulla strada della legislazione onnicomprensiva, che



opere infrastrutturali (legge n.443 del 2001), alla legge sulla protezione civile (legge n.401 del 2001), alla stessa legge finanziaria per il 2002 (si vedano in particolare le disposizioni contenute negli artt.11, 22, 30, 70), nonché al d.d.l. sul mercato del lavoro che, approvato dalla Camera il 25 settembre 2002 (A.C. 3193), è ora all'esame del Senato (A.S. 848 B). E analoghe considerazioni possono valere per la tendenza dello Stato ad adottare regolamenti in materie diverse da quelle che l'art.117, comma II, Cost., assegna alla sua competenza (un esempio è rappresentato dal DPCM 11.1.2002, il quale, alterando la distribuzione dei seggi tra Regioni ed enti territoriali minori nell'ambito del Comitato delle Regioni di Bruxelles, rientra nella materia dei «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» di competenza concorrente).

Quanto ai limiti che le previsioni testé richiamate presentano, e tralasciando la questione relativa al valore «giuridico» o meramente «politico» dell'Intesa, essi sono essenzialmente due. Da un lato, tanto la delimitazione degli ambiti della competenza legislativa statale e regionale, quanto l'attività di verifica di tali limiti, solennemente affermate, sono rimesse separatamente allo Stato e alle Regioni, non stabilendosi procedure comuni e concordate. Dall'altro, i sottoscrittori dell'Intesa, non disponendo del potere giuridico di vincolare i rispettivi legislatori, sono costretti ad arrestare gli effetti dei loro accordi alla sola fase dell'iniziativa legislativa dei governi e alle sole modalità di verifica (interna agli esecutivi) del rispetto dei limiti e dei vincoli sottoscritti. E' questo il limite forse più rilevante che l'Intesa, in quanto adottata senza alcun coinvolgimento formale dei titolari del potere legislativo, registra e che, secondo taluno, fa dell'Intesa stessa un "mero auspicio"<sup>51</sup>.

#### *4. Il "completamento" della riforma: dalla revisione dell'attuale bicameralismo ad una nuova disciplina della Corte costituzionale*

Una volta così delineato il quadro dei problemi interpretativi ed applicativi che la nuova disciplina costituzionale sul potere legislativo regionale dischiude, pare opportuno dedicare alcune brevi riflessioni al «completamento» del processo di riforma in chiave coerente con l'assetto policentrico e fortemente autonomistico del sistema.

---

ancora mostra di voler praticare". Si osservi, per inciso, che alcune delle leggi qui riportate sono già state impugnate dalle Regioni dinanzi la Corte costituzionale.

La disposizione contenuta all'art.11 della legge cost. n.3 del 2001, possiede, come già rilevato, un significativo valore in quanto con essa si mira a realizzare, per la prima volta, l'innesto delle autonomie territoriali nel Parlamento nazionale. Malgrado ciò, e ribadendosi l'urgenza di provvedere in tempi rapidi alla sua attuazione, non può tuttavia mancare di rilevarsi che l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali non sembra rappresentare lo snodo sufficiente per completare l'assetto istituzionale e dare solidità al nuovo sistema delineato dal Titolo V. Essa costituisce, ai fini del coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nell'esercizio della funzione legislativa statale, una "soluzione minima di natura organizzativa"<sup>52</sup>: se infatti, da un lato, la Commissione prevista dalla Costituzione (art.126, comma I, Cost.) è una semplice articolazione del Parlamento, dall'altro l'art.11, comma II, conferisce ad essa, una volta integrata, la competenza ad esprimere un parere rinforzato sui soli progetti di legge riguardanti le materie di cui agli artt.117, comma III, e 119, Cost. Lo stesso art.11, comma I, fissando il termine della sua validità nella futura «revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione», oltre a sancire la transitorietà della previsione in esso contenuta, sembrerebbe indicare che la riforma approvata, per essere pienamente e armoniosamente in grado di fondare un nuovo sistema costituzionale nei rapporti tra Stato e altri livelli territoriali di governo, necessita di una adeguata e coerente riforma del Parlamento, della composizione delle due Camere e dei poteri ad esse attribuiti.

La revisione dell'attuale bicameralismo, e, segnatamente, la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento, presumibilmente il Senato, in una rappresentanza del governo locale<sup>53</sup>, costituisce, secondo larga parte della dottrina, un "passo necessario e in

---

<sup>51</sup> F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p.653 ss.

<sup>52</sup> R. BIFULCO, *op. cit.*, p.213

<sup>53</sup> Si osservi, per inciso, che all'interno della dottrina, pur essendovi una significativa ed ampia convergenza nel ritenere opportuna una compiuta e organica riforma del Parlamento, non vi è piena concordanza in ordine all'esigenza di includere nella struttura della seconda camera anche una rappresentanza degli enti locali. Favorevoli ad una «Camera delle Regioni» si dichiarano R. BIFULCO, *op. cit.*, p.215, il quale non manca di rilevare in proposito che la previsione di cui all'art.11, comma I, legge cost. n.3 del 2001, può costituire una "grave ipoteca" per i futuri progetti costituzionali tesi a realizzare uno dei possibili modelli federali di seconda camera; S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, p.800; A. D'ATENA, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p.631. Al contrario, colgono l'indicazione data dal progetto elaborato dal Comitato Speroni e si dichiarano favorevoli ad una «Camera delle autonomie», G.C. DE MARTIN, *op. ult. cit.*, p.18; A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1996, p.476; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la*

qualche modo ineludibile”<sup>54</sup> al fine di completare e consolidare la svolta in direzione fortemente autonomista che il sistema costituzionale italiano ha compiuto con la legge cost. n.3 del 2001. In proposito, viene sostenuto<sup>55</sup> che esiste una correlazione piuttosto stretta tra la riforma dei governi territoriali in senso accentuatamente autonomista e la riforma del sistema parlamentare: il coinvolgimento del sistema delle autonomie nel processo decisionale centrale è un’esigenza fondamentale per un ordinamento, quale quello italiano, in cui, come ha significativamente riconosciuto la recente sentenza n.106 del 2002 della Corte costituzionale, le autonomie territoriali concorrono a plasmare l’essenza stessa della sovranità popolare. Molti dei problemi legati all’attuazione della riforma, prima, e al corretto funzionamento a regime del sistema, dopo, difficilmente potranno essere affrontati senza poter contare su una sede nella quale sia possibile associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che ne fanno parte e, da oggi, a pari titolo (art.114, comma I, Cost.).

In particolare, ed è questo il profilo più rilevante ai fini della nostra analisi, una simile rilegittimazione del sistema bicamerale permetterebbe di affrontare con più sicurezza e fluidità le dinamiche legate al nuovo assetto delle competenze legislative. Le considerazioni rapidamente svolte nella premessa hanno messo in evidenza la circostanza per cui il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni delineato dal nuovo Titolo V, malgrado sia ispirato ad una impostazione di tipo tendenzialmente duale, fondata sulla separazione-contrapposizione tra centro e periferia, presenta “inevitabili varchi di flessibilità”<sup>56</sup>. Si pensi, in proposito, a quelle voci, presenti soprattutto nell’elenco contenuto all’art.117, comma II, Cost., le quali si riferiscono, come già rilevato, a “competenze senza oggetto”, ossia a competenze le quali sono chiamate a definire se stesse (o, meglio, il rispettivo ambito di incidenza) mediante il proprio

---

*riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p.78; C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, intervento al forum in rete di *Quad. cost.*, in [www.unife2.it](http://www.unife2.it). Malgrado il tema qui proposto esorbiti dall’economia del nostro lavoro, è possibile osservare che una «Camera delle autonomie» parrebbe maggiormente in linea con la politica istituzionale degli ultimi anni, confermata dal nuovo Titolo V (vedi art.114, comma I), fondata su un «federalismo a più livelli» che pone Regioni ed enti locali costituzionalmente sullo stesso piano (ancorché con funzioni diverse).

<sup>54</sup> M. CAMMELLI, *op. cit.*, p.79. Opinione, questa, largamente condivisa all’interno della dottrina. Cfr., tra i tanti, G.C. DE MARTIN, *op. ult. cit.*, p.18 per il quale la Camera delle autonomie rappresenta oggi la “soluzione a regime più naturale”; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, cit., p.1192

<sup>55</sup> Cfr., tra i tanti, V. CERULLI IRELLI, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p.219 e G.C. DE MARTIN, *ivi*, p.18

<sup>56</sup> A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

esercizio. E' ad esempio assai probabile che, a seconda delle decisioni concretamente adottate dal legislatore statale, la «tutela della concorrenza» (art.117, comma II, lettera e) potrà incidere con un grado di penetrazione variabile su materie di competenza regionale diverse, quali l'industria, l'agricoltura, l'artigianato ed altre ancora.

A tal stregua, è evidente come il problema della distribuzione delle competenze si leghi indissolubilmente a quello dell'organizzazione dello Stato<sup>57</sup>: un assetto delle competenze che non prefigura rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale, ma ne affida, entro certi limiti, il governo alla prima, necessita di un coinvolgimento delle Regioni stesse nei procedimenti abilitati a spostare il confine delle attribuzioni. In assenza di questo, infatti, si rischierebbe di riconoscere al legislatore statale una autentica “competenza delle competenze”<sup>58</sup> tale da consentirgli di modellare liberamente le funzioni regionali.

A ciò si aggiunga che l'innesto della voce delle Regioni (e degli enti locali) nel procedimento legislativo statale attraverso la creazione di una Camera delle autonomie consentirebbe di comporre in via preventiva gli eventuali conflitti tra indirizzo politico centrale e indirizzi politici regionali, così assicurando la coerenza complessiva ad un sistema di produzione normativa estremamente complesso e articolato. Esso, infatti, faciliterebbe l'individuazione di un punto di equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia, tra gli interesse unitari e infrazionabili (il cui soddisfacimento richiede l'intervento del legislatore statale) e le esigenze della differenziazione (che chiamano in causa il legislatore regionale e il potere normativo di ciascun ente locale).

Un secondo intervento del legislatore costituzionale, certamente opportuno al fine di completare e consolidare la svolta in direzione fortemente autonomista che il sistema ha compiuto con la riscrittura del Titolo V, concerne la disciplina della Corte costituzionale.

---

<sup>57</sup> Il rapporto tra la “federalizzazione” del Parlamento e l'uso di tecniche flessibili di distribuzione delle competenze è posto in luce da U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, p.53; A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Cedam, Roma 1997, p.25; S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p.32; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p.476

<sup>58</sup> A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p.25.

La posizione della Corte è destinata a divenire “strategica”<sup>59</sup>, sia per quanto riguarda la risoluzione dei conflitti di competenza legislativa tra Stato e Regioni, verosimilmente in futuro assai numerosi, sia per quanto attiene, più in generale, all’attuazione del nuovo sistema di rapporti e raccordi tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Il modo con il quale la Corte interpreterà le nuove norme costituzionali e, soprattutto, le modalità con cui essa di volta in volta le applicherà quando si tratterà di decidere in ordine alle prevedibili controversie che nasceranno tra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali, saranno di assoluta rilevanza per definire il sistema effettivo che discenderà dalla riforma del Titolo V.

E’ comprensibile quindi la necessità, da più parti manifestata<sup>60</sup>, di rivedere e di ripensare la composizione della Corte (nonché il suo stesso modo di funzionamento e le modalità di accesso ad essa) in coerenza con un sistema che, ancorché lungi dall’essere pienamente compiuto, risulta profondamente diverso da quello disegnato dai nostri padri costituenti.

Tale riflessione deve tuttavia essere condotta e sviluppata in ogni sede con la massima prudenza e la massima ragionevolezza possibili. Proposte<sup>61</sup> volte a modificare la composizione della Corte introducendovi una certa quota di giudici nominati da un’assemblea di presidenti di Giunta e di Consiglio regionali, o dai Consigli regionali stessi non possono non suscitare fortissime perplessità. Pur dovendo riconoscere che in passato la Corte ha talvolta concorso alla realizzazione del sistema con un occhio di favore per la supremazia dello Stato e concordando, quindi, in ordine all’opportunità di rendere più aperta e sensibile la giustizia costituzionale alle istanze del pluralismo, non

---

<sup>59</sup> F. PIZZETTI, *Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana*, cit., p.617. Opinione, questa, largamente condivisa in dottrina: cfr., tra i tanti, G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, cit.; R. BIN, *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, p.601 ss.; L. VANDELLI, *op. ult. cit.*, p.267

<sup>60</sup> Cfr., tra i tanti, S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, p.800; F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, p.617; V. CERULLI IRELLI, in A.FERRARA-L.R. SCIUMBATA (a cura di), *op. cit.*, p.1; L. VANDELLI, *ivi*, p.7. Cfr. altresì G.C. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, cit., e A. PIRAINO, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *op. ult. cit.*, i quali sottolineano la necessità di assicurare agli enti locali la possibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale.

<sup>61</sup> Ci si riferisce alle proposte inizialmente contenute nel progetto di «devolution» del Ministro Bossi (d.d.l. n.1187), poi *stralciate*. Esse hanno alimentato forti critiche all’interno della dottrina: cfr. A. MANZELLA, *Le Regioni divise nell’Italia di Bossi*, in *La Repubblica* del 31 luglio 2001, il quale, con riferimento alla proposta di giudici costituzionali eletti da un’assemblea comune dei presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, parla di una Corte costituzionale quale “collegio arbitrale di tipo corporativo”; F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, p.619, secondo cui la proposta è “inammissibile e inaccettabile”; A. RUGGERI, “Regionalizzazione” apparente e “politicizzazione” evidente della Corte costituzionale attraverso la modifica della sua composizione, intervento al *forum* in rete di *Quad. cost.*, in [www.unife.it](http://www.unife.it)

pare che la strada da seguire possa essere quella di affidare ai giudici costituzionali una sorta di impropria rappresentanza degli interessi dei soggetti che li hanno nominati. La Corte è infatti un organo di garanzia e quindi ogni intervento riformatore della sua composizione deve avere lo scopo di rafforzarne il ruolo «terzo», l'autorevolezza e l'ineliminabile funzione di «magistero costituzionale». A tal stregua, può certamente condividersi la posizione di chi<sup>62</sup> ritiene che l'adeguamento della composizione della Corte al pluralismo istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V debba passare attraverso più corposi e diversi interventi, a partire dalla tanto attesa Camera delle autonomie la quale ben potrebbe essere coinvolta nel processo formativo della Consulta.

##### 5. *Il disegno di legge di Devolution*

A conclusione dell'analisi svolta un aspetto che si reputa utile approfondire, in quanto potenzialmente idoneo a produrre riflessi sulla potestà legislativa regionale quale risulta dal novellato Titolo V, è rappresentato dal d.d.l. costituzionale contenente «modifiche all'art.117, Cost.». Il cosiddetto d.d.l. di *devolution*, nato da un'iniziativa del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi, è stato approvato in prima lettura al Senato il 15 dicembre 2002 (A.S. 1187) ed ora è all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 3461). Esso, presentato dal Governo il 22 febbraio 2002 in seguito a progressivi e numerosi interventi di stralcio<sup>63</sup>, prevede l'inserimento dopo il IV comma dell'art.117, Cost. di una disposizione ai sensi della quale «Le Regioni attivano la competenza esclusiva per le seguenti materie: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia locale». Inoltre è stato aggiunto ed approvato dal Senato un secondo comma il quale dispone che «Sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale

---

<sup>62</sup> Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*; S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, p.800; F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, p.618; L. ELIA, in A. FERRARA-L.R. SCIUMBATA (a cura di), *op. cit.*, p.16, il quale ricorda che “anche negli Stati federali le designazioni dei giudici costituzionali sono fatte sempre da organi federali”.

<sup>63</sup> In un primo tempo lo schema di d.d.l. proposto dall'on. Bossi prevedeva la modifica di quattro articoli della Costituzione: l'art.117; gli artt.68 e 122 sull'immunità per i voti dati e le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali, prevedendo la non impugnabilità per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale delle delibere delle Camere e dei Consigli regionali; l'art.138 relativo alla composizione della Corte costituzionale.



si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Tale iniziativa di revisione costituzionale, dalla quale è scaturito un dibattito politico non privo di contraddizioni sia lungo l'asse maggioranza-opposizione, sia all'interno delle forze politiche di governo<sup>64</sup>, solleva numerose perplessità e non pochi interrogativi tanto sul piano del merito quanto su quello del metodo.

Rimandando alla chiusura del lavoro le sottolineature di metodo, le riflessioni che nel merito si ritiene di dover fare del disegno di legge qui annotato sono molteplici.

In primo luogo, non possono mancare di rilevarsi le riserve e l'inquietudine con cui il d.d.l. Bossi è stato accolto da alcuni settori del mondo politico e da una parte (prevalente) della dottrina<sup>65</sup>. Stando al tenore letterale della disposizione, esso sembrerebbe consentire alle Regioni di attivare una competenza "esclusiva" (nel senso di illimitata) in settori tradizionali del welfare, dalla sanità all'istruzione. Il che, chiaramente, non può non destare forti preoccupazioni, specie in un paese, quale l'Italia, in cui il divario socio-economico tra le varie regioni è piuttosto pronunciato. Nel dibattito da tempo sviluppatosi sulle prospettive di riforma del regionalismo italiano, è stato affermato che presupposto indefettibile per la conservazione della stessa unità nazionale è la salvaguardia di uguali diritti di cittadinanza in tutto il territorio nazionale<sup>66</sup>. Lo stesso art.3, comma II, Cost., si sostiene, richiamandosi al principio di eguaglianza sostanziale, comporterebbe l'esigenza che lo sviluppo delle autonomie non sia tale da comportare eccessive disparità di godimento dei diritti fondamentali e sociali nelle diverse parti del territorio nazionale. A questa considerazione si aggiunga che il d.d.l. di devolution tace sugli aspetti finanziari della differenziazione, non prevedendo, in particolare, un sistema

---

<sup>64</sup> Significativa la circostanza che il Ministro per gli affari regionali non abbia espresso un giudizio convinto sulla proposta in esame (si veda al riguardo E. LA LOGGIA, *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, audizione del 19 febbraio 2002).

<sup>65</sup> Cfr., in particolare, L. VANDELLI, *L'effettività della riforma: metodo di azione e garanzie*, cit., p.273; A. MORRONE, *Il parlamento di fronte al progetto di devolution*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); G. PITRUZZELLA, *Il regionalismo differenziato nel "progetto Bossi"*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. MORRONE, *Il parlamento di fronte al progetto di devolution*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), secondo il quale i settori contemplati nel d.d.l. hanno una "rilevante vocazione funzionale".

<sup>66</sup> Cfr. in particolare L. CHIEFFI, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova 1999 e L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p.33 ss.

di finanziamento differenziato in grado di consentire un più elevato trasferimento di risorse in corrispondenza delle maggiori competenze esercitate dalle Regioni.

In secondo luogo, molteplici incertezze emergono nel momento in cui la novella viene ad essere discussa ed apprezzata nel quadro delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V. Delicati problemi interpretativi, rispetto ai quali la dottrina non sembra ancora esser giunta a soluzioni univoche, derivano dalla definizione del rapporto tra le materie contemplate nel d.d.l. Bossi e quelle elencate all'art.117, commi II e III, non chiarendosi in che misura il d.d.l. in esamini punti a derogare, sia pure tacitamente, alle disposizioni contenute nell'art.117, commi II e III, Cost. Si pensi, anzitutto, alla materia della «polizia locale» il cui significato, per la verità piuttosto oscuro e mai precisato dagli stessi artefici della riforma<sup>67</sup>, presenta una elevata difficoltà di armonizzazione tanto con la materia della polizia amministrativa locale, già rientrando nella competenza residuale delle Regioni, quanto con la riserva, a favore del potere esclusivo dello Stato, in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art.117, comma I, lettera *h*). Analoghe considerazioni possono valere per la materia dell'assistenza e dell'organizzazione sanitaria i cui rapporti, tanto con la «tutela della salute» di competenza concorrente, quanto con la riserva a favore del potere esclusivo statale della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art.117, comma II, lettera *m*, Cost.) appaiono niente affatto facilmente risolvibili.

Le maggiori complicazioni, tuttavia, sono date dalla materia dell'istruzione. Al riguardo, il nuovo Titolo V pone in essere una allocazione del potere legislativo che, pur assai articolata, non è priva di una sua *ratio*. Alle Regioni viene riconosciuto un ruolo determinante essendo esse competenti, in sede di legislazione concorrente, a disciplinare la materia salva, tuttavia, l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e formazione professionale (la quale, quindi, deve ritenersi coperta dal manto della residualità). Al fine di garantire l'unitarietà del sistema scolastico, il legislatore statale mantiene però dei penetranti poteri di intervento esercitabili sia mediante la definizione dei principi fondamentali, sia attraverso la determinazione delle norme generali sull'istruzione (art.117, comma II, lettera *n*) e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

---

<sup>67</sup> Nel suo intervento più recente presso la Commissione per le questioni regionali (15 ottobre 2002) il ministro Bossi, dopo alcune riflessioni su prevenzione e repressione della microcriminalità, ha affermato,

territorio nazionale (art.117, comma II, lettera *m*)<sup>68</sup>. Il d.d.l. di *devolution*, verosimilmente ignaro della complessità e della vastità dei problemi sollevati dalla riscrittura del Titolo V, riconosce alle Regioni la facoltà di attivare la competenza esclusiva in ordine all'«organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione» e alla «definizione della parte dei programmi scolastici di interesse specifico della regione», con ciò provocando una ulteriore e ancor più “oscura”<sup>69</sup> frammentazione della materia.

Un terzo ordine di questioni concerne le modalità di attivazione della competenza esclusiva da parte delle Regioni. In particolare, mentre il predicato originario «possono attivare» sembrava rimettere interamente la scelta alle Regioni, le quali avrebbero potuto attivarsi o non attivarsi, la nuova formula «attivano», frutto dell'“emendamento Storace” sembrerebbe aggiungere un elemento di doverosità rendendo il fatto dell'attivazione *certus* ma *incertus quando*<sup>70</sup>. Tale interpretazione parrebbe oltretutto suffragata dallo stesso Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione il quale, nella sua più recente audizione (15 ottobre 2002-Commissione per le Questioni regionali), ha teorizzato che le competenze esclusive andrebbero attivate da tutte le Regioni entro un biennio dall'entrata in vigore della riforma (pur non comparando il termine in questione nel d.d.l.). A rendere ancora più incerto per le Regioni il quadro di riferimento, il d.d.l. in esame non specifica poi né l'organo investito della competenza a dare attuazione al disposto (se il Consiglio, la Giunta o il Presidente della Regione), né l'atto con cui disporre l'attivazione delle nuove competenze (se legge, statuto, o addirittura atto della Giunta).

Volgendo alla conclusione, non va mancato di rilevarsi che il d.d.l. di *devolution* solleva numerosi e problematici quesiti, non soltanto con riguardo al merito della proposta contenuta, ma, anche, in relazione al senso complessivo della manovra che con esso è stata avviata.

Scopo della novella è, piuttosto chiaramente, quello di accrescere il patrimonio funzionale di cui le Regioni già da oggi dispongono. Tuttavia il medesimo obiettivo potrebbe essere perseguito semplicemente attuando il nuovo Titolo V, senza cioè alcun

---

di fronte alle richieste di chiarimento: “Secondo me la storia, che è una cosa seria, riempirà di contenuto questo nuovo principio”.

<sup>68</sup> Non si dimentichi la riserva di legge statale che l'art.33, ult. comma, Cost., fissa in materia di università.

<sup>69</sup> R. ROMBOLI-A. RUGGERI, *Devolution e drafting (a oscuro testo non fare chiara glossa)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>70</sup> A sostegno di tale interpretazione cfr. A. MORRONE, *Il parlamento di fronte al progetto di devolution*, intervento al *forum* in rete di *Quaderni costituzionali*

bisogno di ricorrere al gravoso procedimento di revisione costituzionale. L'art.116, comma III, Cost., disciplina infatti, come noto, un procedimento di accesso all'autonomia differenziata tale da consentire alle Regioni di acquisire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tutte le materie elencate all'art.117, comma III, Cost., e in alcune materie di competenza esclusiva statale (norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, ma «limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace»<sup>71</sup>).

Il ricorso all'attivazione del meccanismo indicato dall'art.116, Cost.<sup>72</sup>, presenterebbe inoltre un duplice vantaggio: da un lato, le Regioni potrebbero conseguire ulteriori forme di autonomia in un ambito materiale ben più ampio rispetto a quello previsto nel d.d.l. di *devolution*; dall'altro l'accesso alla differenziazione sarebbe il frutto di una «intesa» tra Stato e Regioni. La principale differenza tra i due tipi di regionalismo differenziato, «unilaterale»<sup>73</sup> quello di Bossi, «negoziato»<sup>74</sup> quello disciplinato all'art.116, Cost., sta infatti proprio nel diverso procedimento di accesso: estremamente semplificato il primo, non richiedendo altro che l'occupazione da parte della Regione dell'area di competenza da essa acquisibile, piuttosto articolato il secondo. L'art.116, comma III, Cost., rimette l'attivazione del procedimento di differenziazione alle Regioni medesime le quali, sentiti gli enti locali, e nel rispetto dei principi di cui all'art.119, Cost., contrattano con lo Stato fino al raggiungimento di un'intesa la quale deve poi essere formalizzata con legge approvata, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali in versione integrata<sup>75</sup>, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera. E' evidente come un siffatto procedimento sia da considerarsi preferibile in quanto maggiormente idoneo a garantire la coerenza e l'unità complessiva dei rapporti tra livello nazionale ed autonomie territoriali.

---

<sup>71</sup> Cfr. G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., p.11, il quale è stato uno dei primi a rilevare l'imprecisione della formula adottata: «sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra». Egli così aggiunge che tale formula intende presumibilmente riferirsi all'organizzazione dei giudici di pace.

<sup>72</sup> Da rilevarsi, per inciso, che stando al tenore letterale della disposizione costituzionale non sembrerebbe esservi spazio per alcun intervento legislativo finalizzato a disciplinare la procedura di differenziazione. E tuttavia pare assai improbabile che sia lo Stato che le Regioni non intervengano con una propria disciplina volta ad individuare chi, come e con quali procedure avviare e condurre la procedura.

<sup>73</sup> A. MORRONE, *op. cit.*

<sup>74</sup> *Op. ult. cit.*

Infine, aldilà di tale considerazione che suggerisce di *attuare*, anziché *modificare* il novellato Titolo V, non va sottaciuto come l'eventuale approvazione del d.d.l. in esame paia assai poco opportuna se rapportata all'estrema delicatezza e complessità del momento attuale. La legge cost. n.3 del 2001 costituisce la più rilevante ed organica riforma costituzionale dal 1948 ad oggi. Essa, apportando innovazioni relevantissime, tanto in ordine all'impostazione generale del sistema (si pensi, in particolare, all'art.114, comma I, Cost.), quanto con riferimento all'assetto dei poteri legislativi, amministrativi e finanziari, presenta una portata piuttosto ampia e complessa sia sul versante culturale, sia su quello più prettamente tecnico. All'interno di questo quadro una "riforma della riforma"<sup>76</sup> rischierebbe di provocare fratture, così impedendo di governare il processo di attuazione in modo ordinato e razionale. A ciò si aggiunga che, così come già da tempo sottolineato dalla più attenta dottrina<sup>77</sup>, l'approvazione della proposta di revisione dell'art.117, Cost., si porrebbe sul piano storico-istituzionale in conflitto con l'ordinaria attitudine della Carta costituzionale alla sistematicità e alla tendenziale durevolezza nel tempo. Il che renderebbe, con grave rischio per l'ordinamento generale, sempre più precaria e "congiunturale"<sup>78</sup> la disciplina costituzionale.

---

<sup>75</sup> L'art.11, legge cost. n.3 del 2001 investe la Commissione parlamentare per le questioni regionali, una volta integrata, della competenza ad esprimere un parere rinforzato su tutti i progetti di legge riguardanti le materie di cui agli artt.117, comma III, e 119, Cost.

<sup>76</sup> F. PIZZETTI, *Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana*, cit., p.623

<sup>77</sup> Cfr. in particolare R. ROMBOLI, *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione* e A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, interventi al forum in rete di *Quaderni costituzionali*

## **LA POTESTA' LEGISLATIVA REGIONALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V**

### **Segnalazioni bibliografiche**

Il tema della equiparazione tra legge statale e legge regionale (art.117, comma I, Cost.) è stato affrontato, in particolare nei primi commenti sulla riforma del Titolo V, da ROMBOLI R., *Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Foro italiano*, n.7-8, 2001, p.185; PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, p.1153 ss.; LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n.3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, Suppl. fasc. I, 7; PANUNZIO S., *Indagine conoscitiva I commissione affari costituzionali Senato*, Audizione del 20 novembre 2001; A. ANTONINI, relazione di sintesi, *Le fonti regionali dopo la legge costituzionale n.3 del 2001* (atti del seminario di studio dell'Istituto di studi sulle Regioni "Massimo Severo Giannini"-CNR Roma, marzo 2002). Si vedano altresì PINELLI C., *I limiti generali alla*

---

<sup>78</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*



*potestà legislativa regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, n.7-8, 2001, p.194 ss., e CAVALERI P., *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro italiano*, n.7-8, 2001, p.199 ss., i quali sottolineano che, dato il rapporto paritario tra ordinamento statale e ordinamento regionale, la potestà legislativa regionale non può essere sottoposta a nessun limite ulteriore rispetto a quelli espressamente indicati in Costituzione.

Con riguardo all'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e ai suoi effetti innovativi a livello sistemico, si vedano, tra i tanti, FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.1247; ANTONINI L., *op. cit.*; OLIVETTI M., *Le funzioni legislative regionali*, in GROPPI T.- OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p.321 ss. Sostengono che il rovesciamento della prospettiva enumerativa non sia, di per sé, fonte di una particolare garanzia per l'autonomia legislativa regionale, MANGIAMELI S., *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002; RUGGERI R., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in *Problemi del federalismo*, incontri di studio n.5 del Dipartimento giuridico politico, Sezione diritto pubblico dell'Università di Milano, Giuffrè, Milano 2001.

Si interrogano sul tema dell'ammissibilità nel nuovo quadro costituzionale della potestà regionale attuativa CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.1223 ss.; LUCIANI L., *op. cit.*; RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, relazione presentata al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema delle fonti*, Trapani 3-4 maggio 2002; LUPO N., *La potestà regolamentare regionale (art.117, 6° comma)*, in GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*, p.101 ss.

Il tema del regionalismo differenziato (art.116, comma III, Cost.) è affrontato da PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*, p.51 ss.; MANGIAMELI S., *op. cit.*; PIZZETTI F., *Le intese per l'attuazione dell'art.116*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*, in [www2.unife.it](http://www2.unife.it); TRIZIO E., *Verso un regionalismo diffuso*, in *Il diritto della regione*, 2001, p.347 ss. Esprimono alcune considerazioni sul progetto di legge di *devolution* (approvato al Senato in prima lettura il 15 dicembre 2002- A.S. 1187), CARAVITA B., *Quale regime per l'introduzione delle autonomie differenziate? Spigolature intorno alla proposta di revisione costituzionale presentata dal Ministro Bossi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); PITRUZZELLA G., *Il regionalismo differenziato nel "progetto Bossi"*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); MANGIAMELI S., *Federalismo e riforme costituzionali: lo Stato dell'arte*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); ROMBOLI R., *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*; RUGGERI A., *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*; RUGGERI A.-ROMBOLI R., *Devolution e drafting (a oscuro testo non fare chiara glossa...)*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*; CECCANTI S., *Il Senato vota venerdì 15 sulla devolution: una decisione frettolosa, che potrebbe trovare sulla sua strada il referendum oppositivo*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*; MORRONE A., *Il Parlamento di fronte al progetto di devolution*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*.

Il tema dei "limiti" alla potestà legislativa regionale è oggetto di un'ampia trattazione da parte della dottrina.

Sul limite dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali si vedano le relazioni presentate al convegno, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, Genova 23 marzo 2002 (alcune disponibili sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)); nonché PINELLI C., *op. cit.*; ROSSI L.R., *Gli obblighi internazionali e comunitari*, intervento al forum in rete di *Quaderni costituzionali*; D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, relazione presentata al seminario, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Bologna 14 gennaio 2002; GROPPI T., *Regioni,*

*Unione europea, obblighi internazionali*, in GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*; TORCHIA L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.1203 ss.; PIZZETTI F., *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano*, relazione presentata al seminario, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Bologna 14 gennaio 2002; CANNIZZARO E., *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p.13 ss.; GEMMA G., *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p.605 ss.

Sul tema delle materie di competenza legislativa statale cosiddette "trasversali" e del loro rapporto con la potestà legislativa regionale si possono consultare numerosi lavori: TOSI R., *La legge cost. n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p.1233 ss.; MANGIAMELI S., *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, *cit.*; FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, *cit.*; LAMARQUE E., *Osservazioni preliminari sulla materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, p.1343 ss.; FERRARA A., *La materia ambiente nel testo di riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, *cit.*; Con particolare riferimento alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art.117, comma III, lettera *m*, Cost.) si segnalano BALBONI E., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p.1103 ss.; ROSSI G.-BENEDETTI A., *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, Suppl. fasc. I, 22; BIFULCO R., *Federalismo e diritti*, in GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*; ROMBOLI R., *op. cit.*; MANGIAMELI S., *op. ult. cit.*; BALDUZZI R.-DI GASPARE G. (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di studi. Genova, 15 gennaio 2002*, Giuffrè, Milano 2002.

Si domandano se, ed eventualmente in quale misura, la riserva costituzionale di un potere di autoregolazione locale costituisca un limite nei confronti della potestà legislativa regionale (e statale), DE MARTIN G.C., *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, GAMBINO S., *Il sistema normativo nella Repubblica*

delle autonomie, MARINO I.M., *Sulla funzione statutaria e regolamentare degli Enti locali*, RUGGERI R., *La ricomposizione delle fonti nel sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, PIRAINO A., *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale* (relazioni presentate al convegno, *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Trapani, 3-4- maggio 2002); ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge cost. n.3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, p.321; MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p.409; GUZZETTA G., *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2001, p.1132 ss. Sul tema si rinvia inoltre alle considerazioni, sempre attuali e di rilievo, di CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p.801 ss. (ora in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Giuffrè, Milano 1965).

Con riguardo ai limiti della potestà legislativa residuale delle Regioni, si vedano GALLO C.E., *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino 2001; RUGGERI A., *La riforma costituzionale del titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, cit.; MATTIONI A., *Salute e assistenza. Rapporti tra "livelli di governo" dopo la recente revisione costituzionale*, in BALDUZZI R.-DI GASPARE G., *op. cit.*; ROLLA G., *op. cit.*, i quali sostengono la perdurante vigenza dei tradizionali limiti alla potestà legislativa regionale primaria (ossia i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali). Contrari a tale interpretazione, TORCHIA L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p.343 ss.; CARETTI P., *op. cit.*; OLIVETTI M., *op. cit.*; CAVALERI P., *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro italiano*, n.7-8, 2001, p.199 ss.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

**Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare**