

Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni

di Ugo De Siervo

Relazione tenuta al 50° Convegno di studi amministrativi dedicato a "L'attuazione del titolo V della Costituzione" (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004)

stesura provvisoria per l'esposizione orale

1. Le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 hanno, nel loro insieme, abrogato o modificato più o meno incisivamente ben diciotto dei venti articoli che componevano in origine il Titolo V della seconda parte della Costituzione repubblicana ed in particolare hanno profondamente modificato – per ciò che interessa questa relazione- tutte le fonti normative regionali ed i loro rapporti con le fonti statali. Le stesse Regioni ad autonomia particolare e le Province autonome di Trento e Bolzano, malgrado che le loro speciali autonomie siano state salvaguardate ad opera del primo comma dell'art. 116 Cost., hanno visto modificato dalle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001 il procedimento di revisione dei loro statuti speciali, dispongono ora di una legge statutaria autonoma (in parte analoga a quella disciplinata dall'art. 123 Cost.) all'interno delle loro speciali disposizioni statutarie e possono vedere integrati i loro poteri normativi primari e secondari dall'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001¹.

Molti commentatori di queste trasformazioni del Titolo V hanno individuato proprio nel deciso aumento dei poteri normativi delle Regioni l'elemento più caratterizzante del nuovo tipo di regionalismo: limitando qui i riferimenti alle Regioni ad autonomia ordinaria, su valutazioni del genere hanno pesato in particolare la scomparsa dell'approvazione con legge statale dello statuto regionale, in un contesto di complessivo accrescimento dei poteri regionali, il deciso ampliamento dell'autonomia legislativa delle Regioni sul piano quantitativo e qualitativo specie in conseguenza dell'inversione del criterio di elencazione delle materie legislative (ora delimitate quelle statali e generali quelle regionali), nonché l'eliminazione del controllo preventivo del Governo sulla legislazione regionale, la grande estensione del potere regolamentare delle Regioni ai sensi del sesto

¹ Che, come ben noto, prevede alquanto oscuramente che "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge 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 autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite".

comma dell'art. 117 Cost. e la stessa possibilità di attribuirne l'esercizio a differenziati organi regionali.

Un ruolo anche simbolico del profondo mutamento rispetto al passato veniva colto nel primo comma dell'art. 117 Cost., che tratta unitariamente della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, affermando la subordinazione di tutte le leggi al "rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Dopo quasi cinque anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999 ed un triennio di applicazione della legge cost. n. 3/2001, ci troviamo invece dinanzi ad un quadro complessivamente assai deludente, sintomo di evidente incertezza o confusione dei modelli istituzionali ed autonomistici, ma anche di una forte e perdurante divaricazione di opinioni sulle nuove fonti regionali nelle classi politiche e nel sistema istituzionale: solo per accennare a qualche esempio, risulta promulgato un solo Statuto regionale, mentre sembrano aver esaurito il procedimento di duplice approvazione consiliare appena quattro altre delibere statutarie, delle quali peraltro due sono state di recente impugnate dal Governo presso la Corte costituzionale (senza contare la più risalente impugnativa dello statuto calabrese, che ha originato la sentenza 2/2004) ².

A livello legislativo, non solo non sembrano emergere significativi mutamenti rispetto al periodo precedente nella produzione legislativa sia a livello statale, che a livello regionale, ma al tempo stesso la divaricazione di opinioni fra Stato e Regioni è evidentemente tanto accentuata da aver prodotto un significativo accrescimento soprattutto dei ricorsi di Stato e Regioni alla Corte costituzionale e di conseguenza un anomalo aumento delle sentenze che ne conseguono: non a caso, nel 2003 e nei primi sette mesi del 2004 le sentenze della Corte costituzionale relative a ricorsi in via principale ed ai conflitti di attribuzione fra Stato, Regioni e Province autonome hanno superato –ed è un dato assolutamente eccezionale nell'attività della Corte- la metà del numero complessivo delle sentenze (su 261 complessive, si contano ben 108 sentenze originate da giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 35 sentenze originate da conflitti di attribuzione intersoggettivi) ³. L'unico settore nel quale diverse Regioni sembrano aver rapidamente utilizzato le nuove possibilità offerte dal Titolo V sembra essere stato quello relativo alla possibilità di esercitare il potere regolamentare tramite organi diversi dal Consiglio regionale (come era obbligatorio in base al

² Il testo statutario promulgato è quello della Puglia, mentre risultano approvate in via definitiva le delibere statutarie della Calabria, del Lazio, della Toscana e dell'Umbria (le ultime due sono state peraltro impugnate da parte del Governo).

³ Per ciò che riguarda i ricorsi avverso atti legislativi, si è passati da 43 nel 2001, ai 96 nel 2002, ai 98 nel 2003, agli 85 nel 2004 (fino al 25 agosto). Si tenga inoltre presente che molti dei ricorsi delle Regioni impugnano una molteplicità di disposizioni eterogenee di leggi statali a contenuto plurimo, tanto da indurre la Corte costituzionale a risolverli tramite una pluralità di sentenze.

Il dato più significativo appare la netta crescita del numero delle sentenze destinate a risolvere i ricorsi in via principale ed i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni: se nel 2003 su 134 sentenze complessive 48 erano originate da ricorsi diretti dello Stato o delle Regioni e 17 da conflitti intersoggettivi, nei primi sette mesi del 2004 su complessive 127 sentenze della Corte vi sono state 60 sentenze del primo tipo e 18 del secondo.

previgente art. 121 Cost.), peraltro a prescindere da scelte in tal senso assunte in sede statutaria, di modo che - come ben noto – specialmente dopo la sentenza della Corte costituzionale 313/2003, si sono aperti in molte Regioni non facili problemi di adeguamento al dettato costituzionale (tanto più complesso data la vastità ed eterogeneità delle soluzioni praticate, che spesso investono anche delicati problemi di dubbie tipologie regolamentari).

Sembra ormai giudizio comune, che, al di là dei limiti e delle carenze del nuovo Titolo V (di cui subito parleremo in riferimento alle fonti normative), a livello statale si sono chiaramente manifestati molteplici fattori di resistenza a tradurre in pratica queste innovazioni costituzionali, malgrado i linguaggi enfatici tanto largamente utilizzati sulla volontà di andare addirittura oltre a quanto previsto nel Titolo V: d'altra parte è incontestabile che larga parte degli atti normativi di necessario accompagnamento di una riforma istituzionale del genere non sono stati adottati, se dopo tre anni dalla legge cost. n. 3/2001, sul piano legislativo si possono citare solo le leggi n. 131/2003 (“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3”, la cosiddetta “legge La Loggia”)⁴ e n. 165/2004 (“Disposizioni di attuazione dell’art. 122, primo comma, della Costituzione”), mentre non sono state adottate né leggi cornice propriamente e formalmente intese⁵, né norme sul trasferimento di funzioni amministrative a Regioni od Enti locali; ma, ancora di più, non sono stati neppure elaborati⁶ i disegni di legge che dovrebbero attuare il nuovo art. 119 in tema di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Al tempo stesso, non si è riscontrata alcuna volontà di sperimentare, tramite l’adozione delle necessarie modifiche ai regolamenti parlamentari, l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con tutte le importanti conseguenze sul procedimento legislativo statale di cui all’art. 11 della legge cost. n. 3/2001.

D'altra parte, ancora più concretamente, la produzione legislativa statale e lo stesso uso del potere governativo di impugnativa della legislazione regionale sembrano largamente prescindere dalle innovazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 o utilizzarne alcune parti in modo assai forzato: mi sembra significativo che qualche commentatore della giurisprudenza costituzionale si sia complimentato con la Corte costituzionale perché avrebbe “preso sul serio” il nuovo Titolo V, il che fa implicitamente intendere che altri organi costituzionali non sembrano aver fatto altrettanto.

⁴ Legge che peraltro non si riferisce neppure a tutte le conseguenze immediatamente rese necessarie dal nuovo Titolo V, sia perché contiene molteplici deleghe tuttora inattuata, sia anche perché non affronta tutti i temi che sarebbero necessari (basti pensare che finora non si è neppure adeguata la cosiddetta “legge La Pergola”, relativa alla cosiddetta “fase discendente” del rapporto delle Regioni con le fonti dell’ordinamento comunitario; nel luglio scorso il relativo d.d.l. è stato approvato da un solo ramo del Parlamento).

⁵ Non certo a causa della sentenza della Corte costituzionale n. 280/2004, che ha ridotto i criteri direttivi dell’anomala delega provvisoria in materia, contenuta nell’art. 1 della legge n. 131/2003.

⁶ L’ “Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale”, istituita dal Governo nell’aprile 2003, non ha neppure presentato le sue proposte tecniche.

Inoltre –come ben noto- sono state avanzate progettazioni di revisione costituzionale del Titolo V che di volta in volta hanno proposto (e tuttora propongono, in verità assai confusamente) di aggiungere nuove competenze legislative delle Regioni che si dichiarano “esclusive” (peraltro senza neppure modificare il secondo e terzo comma dell’art. 117 Cost., che si riferiscono anche a quelle materie) o anche di ridurre sostanziosamente l’elenco delle competenze ripartite fra Stato e Regioni a vantaggio dello Stato (ma si era anche autorevolmente proposto addirittura di eliminare la stessa categoria delle materie ripartite).

In questo contesto (a dir poco) confuso e difficile, il fatto di essere attualmente componente della Corte costituzionale e cioè dell’organo chiamato a cercare di sciogliere i troppi nodi interpretativi di una riforma lasciata sostanzialmente senza attuazione a livello istituzionale, evidentemente mi offre un vantaggio notevole rispetto ad altri relatori, ma al tempo stesso mi impone anche un particolare riserbo sui tanti profili tuttora oggetto di conflitto fra Stato e Regioni (moltissimi sono ancora le cause in corso ⁷, né vi sono sintomi che possano diminuire in una situazione del genere).

Da ciò la scelta di non affrontare in astratto ed in generale i problemi, né tanto meno in termini dogmatici, ma di cercare semplicemente di illustrare le soluzioni finora date dalla Corte costituzionale ad alcuni dei maggiori conflitti sorti in tema di fonti normative quali configurate dal nuovo Titolo V della nostra Costituzione (eviterò inoltre di toccare profili ad altri affidati in questo convegno, a cominciare dai limiti connessi ai rapporti internazionali e comunitari e dai particolari problemi delle fonti normative incidenti sull’autonomia finanziaria regionale).

Ciò nella speranza che l’esito di decisioni assunte dalla Corte in situazioni di concreto conflitto possa offrire qualche utile elemento di riflessione anche per gli studiosi della materia, qualche volta un po’ troppo affascinati da astratte categorie logico-giuridiche: occorrerebbe sempre ricordare che in qualche misura sono ineliminabili ambiti di indeterminatezza nei rapporti fra le diverse norme giuridiche indicate nei testi costituzionali (si ricordi che in relazione al precedente Titolo V si era addirittura parlato di una “pagina bianca”) e che questi ambiti si riducono notevolmente o addirittura scompaiono ad opera delle predominanti prassi legislative e degli indirizzi giurisprudenziali.

2. Applicando quanto appena detto alla fonte statutaria, anche in questo caso occorre partire da non poche carenze tecniche od oscurità delle leggi costituzionali che l’hanno riformata nell’ambito del nuovo Titolo V: basti accennare che nell’art. 123 Cost. non si chiarisce il rapporto fra le fasi di eventuale giudizio della Corte e di eventuale richiesta referendaria; ma anche la successione alla legge cost. n. 1/1999 (che –come ben noto- definisce esplicitamente lo statuto come legge

⁷ All’inizio del mese di settembre 2004 risultano pendenti ben 158 giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 55 conflitti intersoggettivi.

regionale) della legge cost. n. 3/2001, che ha eliminato anche il controllo preventivo sulle leggi regionali, ha fatto sorgere il dubbio, in almeno alcuni primi commentatori, se anche il controllo sullo statuto fosse divenuto successivo.

Questi problemi sono stati risolti rapidamente già con la sentenza n. 304 del 2002, che ha distinto il procedimento di controllo della fonte statutaria, preventivo dopo la pubblicazione notiziale della delibera statutaria approvata dal Consiglio regionale, da quello delle leggi regionali in base al nuovo art. 127 Cost.; ciò in base alla lettera dell'art. 123 Cost., ma anche al diverso e delicato contenuto di questa speciale fonte (questa soluzione successivamente è stata condivisa dall'art. 9 della legge n. 131/2003 e dalla prassi successiva).

Al tempo stesso, in quella occasione si affermava anche –in applicazione del principio di continuità normativa, ma anche nel riconoscimento di una vasta autonomia statutaria- che gli statuti regionali vigenti restavano pienamente validi fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti o di loro parziali modificazioni (quindi lecite, anche se certo non auspiccate dalla Corte). Tutto ciò salvo la particolare efficacia delle innovazioni costituzionali intervenute, tali da sovrapporsi ai preesistenti statuti regionali, e che non potevano certo essere adesso contraddette da leggi regionali (emergevano in questa sentenza i primi tentativi di aggirare i particolari poteri riconosciuti al Presidente della Regione eletto direttamente).

Infine, in un *obiter dictum*, che verrà peraltro esplicitamente confermato dalle sentenze n. 196/2003 e n. 2/2004, si affermava che il limite della potestà statutaria regionale non è solo il puntuale rispetto di tutte le disposizioni costituzionali, ma anche la armonia con la Costituzione, da intendere come necessaria piena coerenza del testo statutario con i principi e i valori costituzionali.

Al tempo stesso, la sentenza n. 313/2003 ha affermato con molta chiarezza che i limiti all'autonomia statutaria possono scaturire solo da una “disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile” e non certo “tramite non controllabili interferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori”.

Da questo punto di vista la nota sentenza n. 2/2004 non fa che applicare questi principi alle disposizioni della delibera statutaria calabrese: essendo stata interpretata la legge cost. n. 1/1999 come tale da legittimare la adozione di un unico possibile tipo di elezione diretta del Presidente della Regione in alternativa alle diverse possibili forme di governo di tipo parlamentare conseguenti alla elezione popolare del solo Consiglio regionale, diveniva scontata l'incostituzionalità del tentativo di eleggere direttamente Presidente e vice-Presidente della Regione, svuotando di conseguenza le clausole (nel merito opinabili, ma determinate da disposizioni costituzionali) del *simul stabunt, simul cadent*.

Del pari, per l'infondatezza dei rilievi sollevati dal ricorso governativo contro tre diverse disposizioni di quella delibera statutaria: qui prevale decisamente il riconoscimento dell'ampiezza della discrezionalità di questa fonte ove non emergano limiti puntuali e semmai si utilizzano, contro i tanti dubbi dell'Avvocatura generale dello Stato, interpretazioni "benevole" delle disposizioni contestate. Può essere anche di un certo interesse il tipo di riconoscimento, sempre in questa sentenza, della "legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo; contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica".

Sempre nella sentenza n.2/2004, peraltro, si affronta anche il nodo complesso (a causa di una delle tante carenze tecniche del nuovo testo costituzionale) del rapporto tra le disposizioni statutarie che affrontino anche il tema delle incompatibilità ed ineleggibilità e quanto disposto dal primo comma dell'art. 122 Cost., che esplicitamente afferma l'esistenza in materia di una competenza concorrente fra Stato e Regioni; anche in questo caso la risposta della Corte appare espressamente rispettosa delle scelte –malgrado che esse possano essere opinabili- del legislatore che ha modificato la Costituzione: "Anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa". Né si trattava di un conflitto formale, se la successiva legge-quadro n.165/2004 contiene all'art. 2 una specifica disposizione difforme da quanto era stato inserito nell'art. 38, comma primo, lettere *a* ed *e* della delibera statutaria calabrese.

Ciò peraltro non significa che la fonte statutaria nulla possa determinare in materia, ma semplicemente che le determinazioni statutarie devono necessariamente consistere in principi direttivi e non in puntuali disposizioni.

In realtà già nella parte iniziale di questa sentenza si ammoniva che soprattutto nella configurazione dei reciproci rapporti fra le diverse fonti occorreva considerare attentamente il quadro costituzionale complessivo, per quello che esso è, "senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale".

3. Questa esigenza di una lettura sistematica del complessivo quadro costituzionale appare in realtà assolutamente necessitata anche nel grandissimo campo del rapporto fra la potestà legislativa statale e regionale, là dove purtroppo si scontano una serie di carenze del nuovo Titolo V.

Limitandosi ad indicarne tre gruppi, c'è anzitutto da notare che il notevolissimo aumento delle responsabilità legislative delle Regioni, con tutte le inevitabili conseguenze sul preesistente corpo normativo e la necessità di numerose norme statali di cornice o di determinazione dei rispettivi confini, non è accompagnato da nessuna obbligatoria modifica del procedimento legislativo statale (se non per quanto previsto solo come facoltativo dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, disposizione totalmente inattuata, come prima accennato), né da norme di diritto transitorio o comunque di raccordo fra i procedimenti di produzione legislativa a livello nazionale e regionale. Ci si trova così dinanzi al paradosso che ad una apparente radicale separatezza fra area regionale ed area statale, con un netto accrescimento dei poteri legislativi regionali, corrisponde però l'attribuzione alla legge statale del compito di cercare di specificare la serie innumerevole di confini e di raccordi necessari per dare funzionalità al nuovo riparto del potere legislativo, ovviamente in piena coerenza con il nuovo quadro costituzionale; e questo compito del Parlamento può essere supplito solo in parte e molto lentamente dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale. E' vero che nel frattempo non si impedisce alle Regioni di esercitare i loro poteri legislativi (anzi, la Corte più volte le ha stimulate in tal senso⁸), ma resta il fatto che –in assenza di un'organica politica statale di attuazione del Titolo V- le leggi regionali sono sempre esposte ai ricorsi governativi, intervengono spesso in ambiti insicuri e qualche volta non possono neppure riuscire a sostituirsi ad una preesistente normativa statale di tipo accentrato, come ha riconosciuto la stessa Corte nella sentenza n. 255/2004 (ciò senza neppure valutare l'enorme freno derivante dalla mancata attuazione delle procedure autonome di finanziamento dell'attività regionale e locale previste dall'art. 119 Cost.).

Quanto appena detto affonda le sue radici nella consapevolezza che l'adozione del criterio materiale per distinguere in una molteplicità di settori gli ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (e quindi *a contrario* anche nel quarto) nonché in tutte le altre numerose disposizioni costituzionali che riconoscono altre competenze legislative a Stato o Regioni, moltiplica enormemente i problemi interpretativi, ove non sia ricercata e conseguita una intesa sostanziale sui relativi numerosissimi confini: basti pensare che (facendo in via esemplificativa riferimento alle sole materie riservate al legislatore statale) il secondo comma dell'art. 117 enumera diciassette materie o gruppi di materie oggetto di legislazione esclusiva statale

⁸ Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 510/2002, 197/2003, 329/2003.

⁹, mentre il terzo comma dell'art. 117 riserva al legislatore nazionale la determinazione dei principi fondamentali in altre venti materie o gruppi di materie ¹⁰. E tutto ciò in relazione ad una realtà normativa caratterizzata da leggi che ben raramente dispongono nell'ambito di uno o più settori determinati, ma che invece contengono disposizioni che riguardano molte materie ¹¹; inoltre nel titolo V le materie elencate sono tra loro disomogenee, non sempre riguardando veri e propri segmenti materiali, ma concernendo anche la tutela di valori costituzionali trasversali o determinazioni normative comunque riservate allo Stato, a prescindere dalle materie su cui esse vanno ad incidere.

In secondo luogo, pur senza volere entrare nel merito delle scelte operate, la vastità (indubbiamente estrema) ed importanza delle materie riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost. ¹² ed anche di alcune materie di cui al terzo comma del medesimo articolo ¹³, fa emergere in tutta la sua importanza l'apparente paradossale privazione dello Stato del potere legislativo (e quindi anche regolamentare, amministrativo e di spesa) in interi settori del tutto normali nella funzionalità degli Stati contemporanei (anche quelli di tipo federale), come, ad esempio, le grandi opere infrastrutturali o gli interventi nell'economia. Dal momento che una scelta del genere appare totalmente estranea alla volontà ed alla stessa consapevolezza dell'intera realtà politica ed istituzionale del nostro paese sia nella trascorsa che nell'attuale legislatura, ciò che appare poco chiaro è quale siano le procedure (possibilmente efficaci e partecipate) da seguire per garantire al complessivo ordinamento repubblicano il governo di settori assolutamente strategici e che esigono necessariamente una visione unitaria a livello nazionale.

In terzo luogo, infine, il mantenimento del precedente tipo di autonomia delle Regioni speciali è stato accompagnato da quell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 che dichiara temporaneamente applicabili a queste Regioni quelle parti della legge cost. che “prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite”: senza entrare in questa sede in considerazioni di altro genere, pur possibili e numerose, una disposizione di questo tenore, riferita proprio alle fonti normative

⁹ Ma sono ben 14 le altre disposizioni del Titolo V che attribuiscono specifiche funzioni legislative al legislatore statale (ed, almeno in apparenza, in via esclusiva) : cfr. gli artt. 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 118, primo, secondo e terzo comma, 119, terzo, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 125, 132, secondo comma, 133, primo comma.

¹⁰ A cui è da aggiungere almeno quanto previsto dall'art. 122, primo comma, Cost.

¹¹ Questo elementare rilievo dovrebbe far attentamente riflettere coloro che progettano le nuove modifiche costituzionali: assumere il riparto materiale delle competenze fra Stato e Regioni per determinare le diverse procedure di approvazione delle leggi statali (con ruoli diversi di Camera e Senato nel procedimento legislativo) come si propone di fare nell'art. 13 del d.d.l. cost. n.4862, approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica il 25 marzo 2004, moltiplica all'infinito i rischi di contestazioni in termini di costituzionalità delle leggi statali.

¹² Nel dibattito dottrinale si sono spesso citati i lavori pubblici (salvo gli specifici settori di cui ad alcune materie di cui al terzo comma), l'agricoltura, l'artigianato, l'industria, il commercio, le poste, la circolazione stradale, ecc.

¹³ Nel dibattito dottrinale si sono spesso citati il “commercio con l'estero”, la “tutela e sicurezza del lavoro”, le “professioni”, la “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi”, le “grandi reti di trasporto e comunicazione”, l' “ordinamento della comunicazione”, la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, ecc.

delle Regioni ed in particolare a quelle legislative, fa sorgere tutta una serie di difficili problemi essenzialmente perché estendere alle Regioni ad autonomia speciale l'attuale art. 117 Cost. appare certamente inammissibile, dal momento che una scelta del genere contraddirebbe l'esplicita volontà di mantenere gli statuti speciali. Peraltro estendere alle Regioni speciali ed alle Province autonome di Trento e Bolzano solo alcune parti dell'art. 117 Cost., così come la giurisprudenza della Corte ha già più volte ammesso ¹⁴, equivale ad introdurre in questi speciali ordinamenti autonomi (che hanno un sistema di limiti alle competenze legislative diverso da quello del Titolo V) nuovi tipi di limiti per le materie non "originali", ma, invece, aggiunte in base all'applicazione dell'art. 10 della legge n. cost. 3/2001. Inoltre, all'aumento dei settori legislativi di queste Regioni non si accompagna più una parallela espansione delle loro responsabilità amministrative, come negli statuti speciali, dal momento che il nuovo Titolo V ha fatto venir meno il parallelismo delle funzioni ed ha introdotto i nuovi principi di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. D'altra parte è ben difficile ritenere che le stesse competenze esclusive statali di cui all'art. 117 Cost. non incidano od integrino i limiti generali della potestà legislativa propria di queste Regioni ¹⁵. Ma poi, più in generale, è l'ampiezza del processo istituzionale messo in moto che espone inevitabilmente a rischio la "specialità": si veda, ad esempio, lo sforzo della sentenza n. 196/2004 in tema di condono edilizio di non appiattare i poteri legislativi di tipo primario delle Regioni ad autonomia speciale in materia urbanistica su quelli di natura concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di governo del territorio.

4. E' in questo quadro che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha finora dovuto operare per cercare di garantire efficacia a questa parte rilevante della Costituzione repubblicana, ma nella piena consapevolezza anche delle ineludibili esigenze unitarie dell'ordinamento e della stessa impossibilità di creare vuoti irrimediabili, dannosi per i diritti delle persone e la funzionalità delle istituzioni sociali o di quelle pubbliche. Con ciò certo andando alcune volte al di là del normale esito del giudizio di costituzionalità, ma dovendo evidentemente supplire a molti dei problemi lasciati aperti dal legislatore e richiamati ai punti precedenti.

Tutta una serie di interventi appaiono finalizzati quasi a chiarire i significati delle espressioni linguistiche e giuridiche utilizzate nel nuovo testo costituzionale, anzitutto a sostanziale correzione di forti spinte dello Stato o delle Regioni a espandere i rispettivi ambiti legislativi che si asseriscono "esclusivi" e che trovano il loro fondamento nel secondo e nel quarto comma dell'art. 117 Cost. Ad esempio, alcune delle materie contenute nell'ampio elenco dei settori di legislazione esclusiva dello Stato sono state interpretate da quest'ultimo in modo eccessivo od improprio (o sono state

¹⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze 312/2002, 274/2003, 8/2004.

¹⁵ Ciò spiega anche alcune discusse sentenze della Corte: cfr. n. 536/2002, 227/2003, 274/2003, 185/2004.

anche meccanicamente estese alle Regioni ad autonomia speciale ¹⁶): in particolare, al di là delle troppo generiche affermazioni (spesso lasciate cadere proprio per la loro genericità) sull'esistenza di presunti vincoli comunitari o di obblighi assunti con il "patto di stabilità", la Corte è dovuta intervenire più volte per chiarire che il fondamentale potere di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" è uno specifico potere di tipo normativo, che deve quindi essere esercitato sulla base di apposite leggi e non meramente dedotto da alcune prescrizioni contenute nella legislazione o comunque deducibili dall'ordinamento vigente ¹⁷; che la materia "ordine pubblico e sicurezza" si riferisce solo alle norme finalizzate alla prevenzione dei reati ed al mantenimento del vero e proprio ordine pubblico ¹⁸; che l'espressione "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" non è riferibile ad una materia in senso oggettivo ma ad un "valore costituzionale" per il quale è riconosciuto allo Stato potestà legislativa esclusiva per determinare standard e regole "che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali"¹⁹ (seppur ovviamente non in modo contraddittorio con quanto determinato a livello statale) ²⁰; che la lettera *p* del secondo comma dell'art. 117 non impedisce una legislazione regionale in tema di funzioni degli enti locali ²¹.

Al tempo stesso, in relazione al secondo comma dell'art. 120 Cost., l'interpretazione da parte della Corte di questo potere sostitutivo come straordinario e non esaustivo, ha permesso di riconoscere la legittimità costituzionale di altri controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali da parte delle Regioni o dello Stato, purché ovviamente rispettosi della delicatezza istituzionale di istituti del genere su enti autonomi ²².

Ciò non vuol dire affatto che altre materie del secondo comma dell'art. 117 Cost. non siano state largamente valorizzate dalla giurisprudenza della Corte: basti qui accennare (semplicemente in via

¹⁶ La Corte in alcune occasioni ha dichiarato inammissibili le pretese di sindacare leggi delle Regioni ad autonomia particolare attraverso la diretta invocazione di disposizioni del Titolo V, senza un'adeguata considerazione dell'art. 10 della legge cost. 3/2001 : cfr., ad esempio, l'ord. n. 358/2002 e le sentt. n. 213/2003 e 258/2004.

¹⁷ Si veda in particolare la sentenza n. 88/2003, successivamente più volte confermata, evidentemente in presenza di troppo facili tentativi di riferirsi a questa competenza esclusiva da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

¹⁸ Ciò ad iniziare dalla sentenza n. 407/2002, anch'essa successivamente molte volte confermata.

¹⁹ Così espressamente la sent. n. 222/2003, che riprende le sentenze 407/2002, 536/2002, 96/2003. Successivamente cfr. n. 307/2003, 259/2004. In parziale analogia per ciò che riguarda i beni di interesse storico e culturale, cfr. n.94/2003.

²⁰ Sulla necessità di non contraddire i valori determinati a livello nazionale cfr. sentenza n. 307/2003.

²¹ Nella sentenza n. 16/2004 si afferma: "per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale non è più competente a determinare "le funzioni" dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro le funzioni "di interesse esclusivamente locale" nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua degli articoli 128 e 118, primo comma, del vecchio testo costituzionale, ma solo a disciplinare le "funzioni fondamentali" degli enti locali territoriali(art. 117, secondo comma, lettera *p*). Per il resto, il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, terzo comma".

²² Si veda in particolare la sentenza n. 43/2004 (prima delle molte che si sono succedute in relazione ai poteri sostitutivi sugli atti degli enti locali da parte delle Regioni) e n. 240/2004 (per altri poteri sostitutivi da parte dello Stato).

esemplificativa) a quante sentenze trovano il loro fondamento nella constatazione che si opera in presenza di esclusive competenze statali in tema di “perequazione delle risorse finanziarie”²³, di “tutela dell’ambiente”²⁴, di “tutela dei beni culturali”²⁵, di “tutela della concorrenza”²⁶, di “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”²⁷, se non addirittura di “difesa e forze armate”²⁸.

Ma anche in questi casi, riconoscere l’ esclusiva competenza statale in una materia non significa affatto legittimare l’espansione del potere legislativo statale al di là dei suoi confini, con una sorta di capacità attrattiva sulle altre materie²⁹.

Inoltre si consideri anche l’impegno della Corte (che tante volte ha affermato che lo Stato può rivendicare una competenza legislativa solo se essa è espressa³⁰) a trovare un fondamento appunto nell’elenco del secondo comma dell’art. 117 per recenti interventi legislativi dello Stato in ambiti alquanto nuovi, come la corresponsione di un assegno per la nascita del secondo figlio: qui la recente sentenza n. 287/2004, respinta la tesi regionale che si sia intervenuti nell’ambito dei servizi sociali, si è collegata, seppure in senso lato, alla competenza statale in tema di “previdenza sociale”³¹.

Sull’altro versante, la Corte –che pure ha riconosciuto non pochi casi di esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti materiali residuali, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost.³²– è però dovuta intervenire più volte per ridurre improprie pretese regionali di rivendicare competenze legislative esclusivamente proprie, senza un’adeguata considerazione

²³ Cfr., ad esempio, la sent. n. 14/2004.

²⁴ Cfr., ad esempio, le sentt. n. 536/2002, 226/2003, 311/2003, 378/2003.

²⁵ Cfr. n. 9/2004, 26/2004.

²⁶ Si veda la sentenza n. 21/2004, ma anche la successiva 272/2004.

²⁷ Si vedano, solo per citare le più recenti, le sentt. 18/2004, 176/2004, 185/2004, 220/2004, 282/2004,

²⁸ Cfr. la sent. n. 228/2004. Peraltro in questa stessa sentenza si ammette la legittimità di una legislazione regionale in tema di “servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa”. Ed, infatti, si veda anche la sentenza n. 229/2004.

²⁹ Si consideri, solo per accennare ad alcuni esempi, come la inerenza della definizione della responsabilità civile dei medici all’ “ordinamento civile” non possa impedire la definizione da parte del legislatore regionale delle regole che devono essere seguite (sent. n. 282/2002); o come l’evidente coinvolgimento di profili penalistici nell’esistenza di una casa da gioco non comporti la disciplina statale dei profili organizzativi della società per azioni preposta alla sua gestione (sent. n. 438/2002). A sua volta, la sentenza n. 222/2003 ha negato che l’esistenza di profili di tutela ambientale nella disciplina degli animali esotici possa incidere sull’ esercizio dei poteri legislativi regionali in tema di loro commercio, una volta legittimamente importati. Analogamente la sentenza n. 1/2004 ha negato che la potestà legislativa regionale in tema di commercio possa essere ostacolata dalla “finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra”. Infine si consideri come la sentenza n. 196/2004, che pure riconosce l’esclusiva competenza statale in tema di condono edilizio per i profili penalistici, abbia invece riconosciuto piena competenza legislativa delle Regioni per ciò che riguarda l’eventuale condono sul piano amministrativo.

³⁰ Si vedano, ad esempio, le sentt. n. 370/2003, 1/2004.

³¹ La Corte ha fatto riferimento, a questo proposito, ad una “provvidenza temporanea di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale”.

³² Ad esempio, è stata più volte riconosciuta una competenza legislativa regionale di questo tipo in materia di commercio, di agricoltura, di industria, di servizi sociali (cfr., fra le molte, le sentt. n. 1, 12, 16, 49, 228, 282, 287 del 2004).

dell'ampiezza delle materie di cui al secondo o al terzo comma Cost.³³ o addirittura in seguito ad arditi tentativi di enucleare nuove materie mediante vari artifici linguistici³⁴.

5. In tema di legislazione concorrente i problemi appaiono relativamente minori, specie dopo le iniziali chiarificazioni apportate dalle sentenze n. 282/2002, n. 383/2002 e n. 196/2003 anche con l'affermazione del principio di continuità legislativa³⁵: non occorre attendere le leggi cornice, ma bisogna semmai cercare di dedurre i principi legislativi dalla legislazione vigente, eventualmente in questa sede introducendo o comunque considerando anche le varianti necessitate dal nuovo disegno costituzionale.

Naturalmente in pratica i problemi sono innumerevoli, specie in assenza delle leggi cornice o di quelli che erano i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative (che operavano quanto meno implicitamente la definizione delle materie interessate e spesso enucleavano anche alcuni principi fondamentali), con la conseguente tentazione sia dello Stato che delle Regioni di letture assai unilaterali dei confini materiali e della consistenza dei principi fondamentali.

Così non sono certo mancate sentenze che hanno riconosciuto (specie a vantaggio delle Regioni) l'esistenza di ampie materie di competenza ripartita fra Stato e Regioni, con la conseguente impossibilità di discipline statali non di principio³⁶.

La stessa lettura governativa dell'esistenza o dello "spessore" di alcuni principi fondamentali è apparsa, almeno in alcuni casi, eccessiva o non attenta a cogliere elementi evolutivi della stessa legislazione statale³⁷, ma al tempo stesso non sono neppure mancati casi nei quali la Corte ha dichiarato illegittime leggi regionali per violazione di principi fondamentali della materia³⁸ o ha

³³ Qui si va da casi molto rilevanti, come quelli di pretendere che dal concetto di "governo del territorio" potessero essere distinte materie come l'edilizia e l'urbanistica (cfr. sentt. n. 303/2003, 196/2004); o che la finanza degli enti locali potesse prescindere dal potere statale in tema di "coordinamento della finanza pubblica" (cfr. sent. n. 37/2003); o che la disciplina degli asili nido potesse ancora essere, malgrado tutta la lunga evoluzione normativa del settore, ancora interna ai servizi sociali e non riguardare invece ormai, almeno in prevalenza, il settore dell'istruzione (cfr. sent. n. 370/2004). Ma quest'ultima sentenza ha dovuto però dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa statale che esplicitamente affermava che la disciplina degli asili-nido rientra "tra le competenze fondamentali dello Stato" (cfr. punto 4 delle considerazioni in diritto della sentenza n.370/2003).

³⁴ Solo per citare alcuni casi-limite: la sentenza n. 377/2003 ha respinto la tesi che una disciplina in tema di inaccessibilità potesse invece essere espressiva di un potere legislativo in tema di "sviluppo economico del territorio"; la sentenza n. 166/2004 ha dovuto spiegare che una legge relativa alle sperimentazioni scientifiche sugli animali inerisce alla materia "ricerca scientifica" e non alla presunta materia "rapporto tra uomo e specie animali"; la sentenza n. 255/2004 ha dovuto spiegare che il sostegno economico degli spettacoli, lungi da costituire una materia residuale, può agevolmente essere ricondotta alla competenza ripartita in tema di "promozione ed organizzazione di attività culturali".

³⁵ Cfr. sentt. n. 282, 376 e 422 del 2002, 196 e 329 del 2003, 255/2004; ordd. n. 383/2002, 223 e 270 del 2003.

³⁶ Si vedano, solo per fare qualche esempio, n. 12/2004 (per gli interventi in tema di ippoterapia), n. 13/2004 (in tema di organizzazione scolastica), n. 196/2004 (in tema di condono edilizio sul versante amministrativo).

³⁷ Tipici i casi risolti dalle sentenze n. 324/2003 (in tema di localizzazione degli impianti di telecomunicazioni), n. 327/2003 (in tema di sistema regionale di protezione civile) e n. 162/2004 (in tema di controlli sanitari nel settore alimentare e di funzioni certificatorie sanitarie).

Ma nel caso delle fondazioni di origine bancaria, sono state le Regioni ricorrenti a dare una lettura non attenta della complessa evoluzione della legislazione in materia di casse di risparmio (cfr. sent. n. 300/2003).

³⁸ Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 353/2003, 359/2003, 166/2004.

respinto ricorsi regionali contro leggi statali ritenute espressive di principi fondamentali in materie di legislazione concorrente ³⁹.

Particolarmente delicati sono stati i casi nei quali la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di leggi regionali che pretendevano di incidere su pratiche terapeutiche: a questo proposito, infatti, si è evidenziato come lo stesso legislatore nazionale possa operare in materia –al fine di rispettare rilevanti valori costituzionali- solo nella ridotta area del riconoscimento di sicure acquisizioni scientifiche, nazionali ed internazionali, tramite le autonomie necessariamente riconosciute in materia ad organismi scientifici e professionali ⁴⁰.

6. Ma soprattutto la Corte costituzionale è stata posta dinanzi alla necessità di far conseguire ai legislatori a livello statale e regionale alcuni moduli di quel coordinamento fra le rispettive aree legislative (a qualsiasi categoria appartengano) che è imposto in modo ineludibile dalla unità della Repubblica e del suo “unitario ordinamento giuridico” ⁴¹ (prima ancora che all’ unità giuridica ed economica di cui al secondo comma dell’art. 120 Cost., si pensi all’art. 5 della Costituzione ed alla stessa unità dell’ordinamento costituzionale); e ciò malgrado la mancata costruzione di procedure e prassi in tal senso ed, anzi, in presenza di un diffuso spirito di separatezza, se non di reciproca incomprensione, fra istituzioni statali e regionali.

Potrei anche dire che il problema maggiore appare non tanto quello del “riparto” della funzione legislativa fra Stato e Regioni (riparto che comunque va assicurato nel pieno rispetto del Titolo V), quanto quello di garantire una piena collaborazione fra i diversi legislatori operanti nell’ordinamento repubblicano: da questo punto di vista, mi sembra assai significativo che di recente la Corte costituzionale abbia affermato che l’ esercizio del potere legislativo da parte dello Stato e delle Regioni “dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica (art. 114.1 Cost.)” ⁴².

Su questo piano mi permetto di segnalare solo cinque sentenze recenti, poiché evidenziano casi tra loro diversi, ma tutti significativi della stretta complementarietà che non può non esistere all’interno di un ordinamento come quello della nostra Repubblica, certamente ormai caratterizzato da un accentuato grado di autonomie legislative, ma pur sempre unitario. Dinanzi a concrete situazioni di necessitata interdipendenza fra i diversi legislatori e di assenza di modelli di rapporto

³⁹ Ad esempio, si vedano, con riferimento alla sola competenza statale in tema di principi fondamentali relativi alla “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” le sentenze del 2004 numero 4, 17, 36, 260. Ma si veda pure la sentenza n. 376/2003 in tema di sanzioni contro coloro che fumano in determinati luoghi.

⁴⁰ Cfr. n. 282/2002, 338/2003.

⁴¹ Questa espressione è stata usata nella sentenza n.198/2004, che vieta un uso improprio del potere legislativo da parte delle Regioni (ma anche dello Stato), in quanto essenzialmente finalizzato ad impedire l’efficacia giuridica di leggi adottate dallo Stato (o dalle Regioni).

⁴² Cfr. sentenza n. 228/2004.

esplicitamente previsti nel Titolo V o successivamente elaborati nelle massime sedi rappresentative, la Corte è stata posta dinanzi a scelte difficili anche sul piano dei poteri di cui dispone, ma le soluzioni infine faticosamente trovate appaiono necessitate dal ruolo di supplenza che essa deve (malgrado la sua volontà) necessariamente svolgere.

Nel caso della notissima sentenza in tema di grandi opere pubbliche (ed in quella analoga relativa agli impianti per la produzione ed il trasporto dell'energia elettrica)⁴³ l'enorme divaricazione originaria delle opinioni contrapposte sembra essere stata in parte ridotta attraverso l'utilizzazione dell'assunzione da parte dello Stato, in funzione sussidiaria, della progettazione e realizzazione di queste grandi opere, ai sensi del primo comma dell'art. 118 Cost., con la conseguente legittimazione di un (anzi doveroso) intervento legislativo statale a disciplina dell'esercizio di funzioni da parte dello Stato in questi rilevanti segmenti materiali⁴⁴. Ma ciò negli stretti limiti dell'indispensabile⁴⁵ e comunque alla esplicita condizione di conseguire necessariamente consensi ed intese con le Regioni, direttamente interessate dai molteplici impatti di queste opere sul loro territorio⁴⁶. Nel secondo caso, la Corte, dinanzi ad una nuova disposizione di legge in tema di poteri di un dirigente statale in tema di distribuzione a livello regionale del personale docente fra le varie istituzioni scolastiche, non ha avuto dubbi sulla sua incostituzionalità in riferimento al disposto del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma dinanzi al sicuro rischio di creare un vuoto legislativo dannoso per il "funzionamento del servizio di istruzione", ha graduato l'effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale al momento in cui "le regioni nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscano a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche". Tutto ciò esplicitamente "per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento non vive solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali"⁴⁷.

⁴³ Cfr. sentenze n. 303/2003 e 6/2004.

⁴⁴ Con anche il riconoscimento che questo esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato può produrre pure disposizioni "di dettaglio a carattere suppletivo" (cfr. punto 16 delle considerazioni in diritto della sentenza n. 303/2003).

⁴⁵ Si veda il punto 7 delle "considerazioni in diritto" della sentenza n. 6/2004.

⁴⁶ Si consideri il recentissimo esito del conflitto di attribuzione fra una Regione e lo Stato proprio relativamente alla realizzazione di un'opera strategica di interesse nazionale e regionale: la Corte con la sentenza n. 233/2004 ha deciso che "non spetta allo Stato e per esso al C.I.P.E. approvare il progetto preliminare" di questa opera, "in assenza del consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione" da parte della Regione interessata.

⁴⁷ La sentenza n. 13/2004 in realtà è stata preceduta dalla sentenza n.370/2003, che ha fatto "salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti" in materia di finanziamenti degli asili-nido, in considerazione della particolare rilevanza sociale di questo servizio; peraltro non può sfuggire che nel caso della sentenza n.13/2003 si va ben oltre ad una sanatoria per il periodo trascorso, prevedendosi una vera e propria ulteriore vigenza di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima, fino alla eventuale futura entrata in vigore delle leggi regionali.

Nel terzo caso, il “salvataggio” del nuovo condono edilizio ⁴⁸ è passato attraverso una sua sostanziale trasformazione che, nel reinserire pienamente le Regioni e Province autonome nelle loro responsabilità legislative in tema di governo del territorio, ha così creato quella discontinuità con i trascorsi condoni che appariva indispensabile: ma da questa sentenza, necessariamente assai “ortopedica” nella ricostruzione dei poteri legislativi di Regioni e Province autonome in tema di governo del territorio, emerge anche un caso paradigmatico di necessario coordinamento fra i diversi legislatori: se solo lo Stato può, nell’ambito della sua esclusiva responsabilità in materia penale, assumere la determinazione di un condono edilizio straordinario sul versante delle responsabilità penali, con ciò peraltro configurandone anche le caratteristiche di fondo ove si intenda condonare anche le irregolarità sul piano urbanistico, le Regioni e Province autonome devono garantire l’efficace collaborazione dell’intero sistema autonomistico con questa procedura statale (altrimenti in sostanza impotente), ma possono determinare liberamente se ed in quale misura il condono avrà effetti anche sul piano urbanistico ⁴⁹. Ma se si considera il grande, se non prevalente, interesse di coloro che potrebbero essere interessati al condono a quanto verrà determinato proprio dai legislatori regionali, una soluzione del genere viene e verrà a creare ancora di più in futuro una vera e propria reciproca interdipendenza fra il legislatore nazionale e quelli regionali.

Certo, in questo caso la Corte ha dovuto considerare anche l’ipotesi (per quanto di improbabile configurabilità) che qualche Regione addirittura non eserciti affatto i propri poteri legislativi per ciò che le spetta, con ciò stesso peraltro esponendo a rischio l’applicazione nel territorio regionale dello stesso condono penale, a causa dell’indispensabile supporto di documentazione che deve essere assicurato dal sistema degli enti locali: da qui la soluzione, certo innovativa ma anch’essa necessitata, di considerare in tal caso applicabile l’originario art. 32 del d.l. n.269/2003, quale convertito dalla l. n. 326/2003, oggetto della sentenza n.196/2004.

Nel quarto caso ⁵⁰, dinanzi ad una vecchia legislazione in tema di finanziamento delle attività di spettacolo e riconducibile ora ad una materia concorrente, solo molto modestamente mutata dopo l’avvento del nuovo Titolo V, la Corte ha fatto momentaneamente salva questo nuovo parziale “rattoppo” legislativo, dal momento che appare in realtà inevitabile che sul punto intervenga organicamente il legislatore statale per scegliere quale possa essere il migliore modello istituzionale per garantire una efficace procedura a livello nazionale, seppure nel rispetto dei principi di

⁴⁸ Cfr. sentenza n. 196/2004.

⁴⁹ Si veda in particolare il punto 20 delle “considerazioni in diritto” della sentenza n.196/2003.

⁵⁰ Cfr. sentenza n.255/2004.

sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁵¹, per tutto ciò che si riferisce a dimensioni nazionali, se non internazionali, delle scelte in tema di spettacolo.

Nel quinto caso, infine, una recente sentenza ha addirittura riconosciuto legittima, in una materia riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost.⁵², la possibilità che siano riservate, seppur provvisoriamente, ad un organo statale "funzioni che per la loro natura devono essere svolte a livello centrale", come quelle di monitoraggio e di vigilanza a livello nazionale.

Un panorama complessivo che conferma come in un assetto fortemente policentrico non solo la convivenza fra i legislatori, se non la loro piena collaborazione (paritaria e non gerarchizzata nel nostro attuale ordinamento costituzionale) sia assolutamente necessitata dalle molteplici interdipendenze fra i diversi settori e dalla stessa unità dell'ordinamento di un grande Stato costituzionale e sociale.

Ma allora si torna al dolente punto di partenza: una qualsiasi riforma del sistema regionale, ma tanto più una riforma complessa e profonda come quella che (al di là di tutti i suoi limiti) ha trasformato il Titolo V della nostra costituzione, esige un'attiva e coerente politica istituzionale di attuazione da parte del Parlamento anche sulla base di procedure di sostanziale coinvolgimento delle Regioni, in assenza della quale i rischi di disfunzionalità e di degrado appaiono pericolosamente crescenti ed alla lunga neppure supplibili dall'opera di un qualsiasi altro organo costituzionale.

7. In tema di potestà regolamentare, infine, occorre distinguere i problemi che si sono finora posti, da quelli che sono sottesi alle crescenti prassi normative di Stato e Regioni finalizzate in sostanza ad eludere alcune scelte del nuovo Titolo V.

Sul piano della giurisprudenza della Corte costituzionale gli orientamenti interpretativi appaiono netti: il potere regolamentare regionale può, sulla base della significativa modificazione del secondo comma dell'art. 122 Cost., essere esercitato anche da organi diversi, a seconda delle determinazioni statutarie in materia⁵³. Al tempo stesso, il Governo non può che rispettare il chiarissimo sesto comma dell'art. 117 Cost.⁵⁴, e comunque i suoi poteri regolamentari con effetti di delegificazione non possono riferirsi all'area dei poteri normativi regionali⁵⁵.

⁵¹ "... almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (...), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni".

⁵² Cfr. sentenza n. 240/2004, relativa al settore delle cosiddette "quote latte".

⁵³ Cfr. sentenze n. 313/2003, 324/2003, 2/2004. Differenziate le reazioni: se, ad esempio, la Regione Lombardia ha adottato un'apposita legge (n.12/2004) modificando tutte le disposizioni legislative che prevedevano l'attribuzione alla Giunta di poteri regolamentari, altre Regioni non sembrano aver modificato legislazioni o prassi.

⁵⁴ Si vedano quanto meno le sentenze n. 376/2002, 303/2003, 9, 12, 17, 26 e 166 del 2004.

⁵⁵ Cfr. sentenze n. 376/2002, 303/2003.

Non si può però ignorare il diffondersi di prassi normative, sia a livello statale che regionale, che rivelano un nuovo tipo di “fuga dal regolamento”: se a livello statale ciò coincide con la crescente previsione di veri e propri poteri normativi secondari però espressamente definiti dalla legge come atti “non regolamentari”⁵⁶, in molte Regioni, prive dei nuovi statuti e senza che nulla ovviamente prevedano in tal senso i vecchi statuti tuttora vigenti, sembrano esistere molteplici tipi di atti regolamentari (per titolarità e tipologia) sulla base di semplici determinazioni legislative, nonché svariati atti “pararegolamentari” (questi ultimi anche di antica origine, a causa dell’aggiramento che così si operava del precedente secondo comma dell’art. 122 Cost.).

Ma qui il problema investe solo in parte la Corte costituzionale, mentre avrà un ruolo determinante sulla sorte di questi atti la giurisprudenza amministrativa, dal momento che occorrerà affrontare i vecchi ed importanti problemi relativi alla necessità o meno che tutti gli atti normativi secondari debbano essere assunti nella forma regolamentare, ma anche gli ardui problemi connessi alla stessa definibilità dei confini degli atti normativi secondari. Tutto ciò alla luce della significativa crescita negli anni più recenti di queste tipologie, con tutti i conseguenti problemi di riuscire a tutelare anche in questi ambiti gli importanti interessi individuali e collettivi che vi sono coinvolti.

⁵⁶ Se ne vedano alcuni casi anche nelle vicende che hanno originato le sentenze n. 88/2003, n. 255 e 256 del 2004.