

## PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Luca Grimaldi

Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano

# POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE ED AUTONOMIA REGIONALE NEL PROCESSO DI "TRASFORMAZIONE" DEL REGIONALISMO ITALIANO

## Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

LUCA GRIMALDI

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia accolta la richiesta di asilo politico, ha diritto di espellere dal territorio della Repubblica i cittadini stranieri in contravvenzione alla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

ISBN 978-88-6611-548-9



9 788866 115489

€ 28,00



CACUCCI EDITORE



BARI

LUCA GRIMALDI

POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE  
ED AUTONOMIA REGIONALE  
NEL PROCESSO DI “TRASFORMAZIONE”  
DEL REGIONALISMO ITALIANO

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© ottobre 2016 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## *Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco GABRIELE*

1. Antonio Colavecchio, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario.*
2. Anna Maria Nico, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione.*
3. Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori.*
4. Michele Buquicchio (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni.*
5. Cosimo Pietro Guarini, *Contributo allo studio della regolazione 'indipendente' del mercato.*
6. Francesco Gabriele, Anna Maria Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente.*
7. Francesco Gabriele (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato".*
8. Giovanni Luchena, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari.*
9. Luca Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno.*
10. Francesco Gabriele, *Europa: la "Costituzione" abbandonata.*
11. Michele Buquicchio (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese.*
12. Giovanni Luchena, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni.*
13. Giovanni Luchena, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie.*
14. Anna Maria Nico, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa.*

## *Studi di diritto pubblico*

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. Luca Grimaldi, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano.*

## ***Studi di diritto pubblico***

---

Collana diretta da Francesco Gabriele

**Comitato Scientifico:** Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

**Comitato Editoriale:** Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

*Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.*

*Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.*

*Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.*

## *Indice*

Considerazioni introduttive XI

### CAPITOLO PRIMO

## **Autonomia regionale e riparto di competenze legislative nella Costituzione del '48**

1.	Il “decentramento” e l’“idea regionale” nella storia costituzionale italiana dall’Unità al fascismo (brevi cenni)	1
2.	L’autonomia (legislativa) regionale nel dibattito costituente	11
2.1.	...e nell’architettura costituzionale che ne è seguita (un inquadramento generale)	21
3.	L’incidenza dell’autonomia finanziaria sull’esercizio delle funzioni regionali	36
4.	L’autonomia legislativa regionale nella prospettiva della forma di Stato e della “proiezione materiale” dell’ordinamento costituzionale	41
5.	La potestà legislativa “primaria” (o “piena”) quale principale fondamento della specialità di cui all’art. 116 Cost.	52
5.1.	(segue) Limiti e “controlimiti” rinvenibili in capo alla potestà legislativa “primaria” quali inderogabili garanzie, rispettivamente, dell’unità della Repubblica e dell’autonomia “speciale”	65
5.2.	La complessiva articolazione delle competenze legislative attribuite dagli Statuti speciali (e rinvio in ordine alla possibile concreta configurazione di specifici “controlimiti” alla limitazione della autonomia legislativa ivi prevista)	72
6.	Potestà legislativa “concorrente” e riparto ordinario di competenze normative nell’originario art. 117 Cost.	78
6.1.	(segue) Il limite dei principi fondamentali della materia	88
6.2.	(segue) L’articolazione (ma non la netta configurazione) degli ambiti materiali di competenza regionale ordinaria	92

## CAPITOLO SECONDO

**La potestà legislativa concorrente tra  
(in)attuazione delle autonomie e processo di  
“regionalizzazione” dell’ordinamento repubblicano**

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | Il primo approccio al “ <i>regionalizing process</i> ” tra (programmata) attuazione delle Regioni e (prefigurate) “aperture” dell’ordinamento alle istanze autonomistiche   | 99  |
| 2.   | La fase di attuazione delle autonomie speciali quale “laboratorio” in cui avviare e sperimentare la concreta attivazione della potestà legislativa regionale  | 110 |
| 2.1. | (segue) La concreta configurazione dei poteri legislativi regionali “speciali” tra l’adozione delle “norme di attuazione” e l’emersione (in varia forma) di rilevanti “resistenze” anti-autonomistiche di fondo         | 116 |
| 2.2. | (segue) Il radicale ridimensionamento, quantitativo e qualitativo, della sfera di autonomia regionale statutariamente prefigurata, con particolare riferimento all’attivazione delle competenze legislative concorrenti | 125 |
| 3.   | Le competenze legislative regionali “ordinarie” nella fase, non breve, del mancato avvio del processo di attuazione delle autonomie di diritto comune (dalla “Legge Scelba” alla legge finanziaria del 1970)            | 136 |
| 4.   | L’attuazione “in due tempi” (e, per molti versi, a lungo incompiuta) dell’ordinamento regionale ordinario   | 148 |
| 5.   | La definizione dei principi fondamentali delle materie di competenza regionale dopo l’adozione del d.P.R. 616/77 tra (poche) leggi-cornice e legislazione statale vigente   | 153 |

## CAPITOLO TERZO

**La “nuova” potestà legislativa concorrente quale  
esito del processo di trasformazione e di modifica  
(anziché di una soddisfacente attuazione) del  
nostro regionalismo**

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | “Trasformazione” ed involuzione dell’autonomia legislativa regionale ordinaria nella giurisprudenza costituzionale degli anni ’80 e ’90 | 159 |
| 1.1. | (segue) La specifica incidenza del limite dell’“interesse nazionale”  | 172 |

1.2.	(segue)... e dell'affermazione sempre più netta di un indirizzo politico-costituzionale rivolto a riformare, piuttosto che ad "attuare" coerentemente, l'assetto dei poteri normativi regionali	176
1.3.	(segue) Gli "indirizzi" di riforma della potestà legislativa regionale nelle Commissioni bicamerali del 1993 e del 1997	183
2.	La ridefinizione dell'autonomia legislativa regionale quale esito della "svolta riformatrice" del 1999 e della revisione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3	190
2.1.	La "nuova" potestà legislativa di tipo "concorrente" nel contesto del Titolo V novellato	199
2.2.	I principi fondamentali delle materie di potestà "concorrente" tra vecchie e nuove criticità	203
2.3.	(segue) L'"articolazione", e la "modulazione" dei vari caratteri assunti dai (ma anche "attribuiti" ai) principi fondamentali delle materie alla luce del tendenziale superamento della rigida distinzione tra norme "di principio" e norme "di dettaglio"	212
3.	L'evoluzione della "cedevolezza" della disciplina statale di dettaglio nelle materie di potestà "concorrente"	217
4.	La limitazione della legislazione regionale di tipo "concorrente" ad opera di norme statali poste a tutela di istanze unitarie (al di là della <i>ratio</i> propria dei "principi fondamentali" delle materie)	225

#### CAPITOLO QUARTO

### **La potestà legislativa concorrente "alla prova" della perdurante crisi di un modello regionale ora riformato, ora "da riformare", ma mai compiutamente e coerentemente realizzato**

1.	"Unità" ed "autonomia" nella potestà legislativa concorrente	233
1.1.	L'incidenza dell'esercizio della potestà concorrente sulla conflittualità tra Stato e Regioni tra "luoghi comuni" e realtà	236
2.	L'autonomia legislativa regionale nel regionalismo "da riformare" (nel decennio 2003 – 2013)	241
3.	La riforma costituzionale c.d. "Renzi – Boschi"	247
3.1.	I poteri legislativi regionali tra razionalizzazione e radicale ridimensionamento	254



## *Considerazioni introduttive*

1- La potestà legislativa regionale c.d. “concorrente” o “ripartita” (ma, più correttamente, a nostro avviso, “concorrente e ripartita”), pur essendo stata costruita, dalla Assemblea costituente, come uno dei caratteri fondamentali, se non come il fulcro dell’istituendo ordinamento regionale (a sua volta una delle più importanti “novità” introdotte dalla Costituzione repubblicana), non ha mai goduto, forse, fin dalla entrata in vigore di questa, di grande considerazione, o fortuna. Com’è evidente, essa è impostata sull’idea che la potestà legislativa che si era voluto attribuire alle Regioni in via di istituzione non dovesse svolgersi in un rapporto diretto con la Costituzione e, quindi, non dovesse trovare il suo limite direttamente nella Costituzione, come la legge ordinaria statale, ma, per attenuarne, o contenerne le potenzialità e la carica centrifughe, o, se si vuole, l’eccesso di autonomia, ad un livello più basso, cioè entro i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, le quali, non leggi ordinarie normali, per l’appunto, ma di principi, o contenenti solo principi, erano, così, utili al duplice scopo di contenere ed indirizzare le leggi regionali e di farlo uniformemente per tutte così da assicurare “a monte” una uniformità, o una unità di fondo evidentemente ritenuta fondamentale e così offrendo anche un importante riferimento al concetto di unità della Repubblica, proclamato insieme all’autonomia in uno dei principi fondamentali concernenti la Repubblica, cioè quello, o quelli, di cui all’art. 5 della Costituzione.

Le Regioni ordinarie, come è noto, sono state concretamente istituite e rese “operative” (si direbbe *attivate*) non rispettando i termini pur minuziosamente stabiliti da alcune delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione, ma soltanto con un ritardo di circa un ventennio, durante il quale, nonostante fossero vive e operanti prima quattro (fino al 1963) e poi tutte e cinque le Regioni speciali (dal 1963), che per varie ragioni furono attivate subito anche se rese operative, per così dire, solo parzialmente, gradualmente e disorganicamente, lo Stato si è comportato come se le Regioni ordinarie, da esso non concretamente istituite, non dovessero mai esserlo. In altri termini, si è comportato senza adeguare in nulla la sua legislazione alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni che la Costituzione imponeva entro tre anni con la IX delle sue Disposizioni transitorie e finali (sui cui effetti, variamente articolati a seconda delle varie fattispecie ipotizzabili, si pronunciò la Corte costituzio-

nale con la sentenza n. 52 del 1969) e, tuttavia, nel 1953, con la nota legge “Scelba” (l. 10 febbraio 1953, n. 62 recante “Costituzione e funzionamento degli organi regionali”), venne stabilito (art. 9) che le Regioni, al momento non concretamente istituite in nulla (tranne quello che costituiva la legge stessa), non avrebbero potuto esercitare la funzione legislativa ad esse attribuita in assenza delle leggi-cornice, così, da un lato, sostanzialmente mettendo tale esercizio nelle mani e nella discrezionalità del Parlamento dal quale nessuna garanzia poteva venire in ordine alla tempestività (ma anche allo stesso “*an*”) di tali leggi (tra l’altro, l’inerzia del Parlamento non è perseguibile) e, dall’altro, implicitamente facendo credere che, a suo avviso, tali leggi fossero di primaria importanza ai fini del pieno avvio dell’esperienza regionale.

Trattavasi, com’è chiaro, di una importante presa di posizione che suscitò vari commenti, anche contrari, che rimase, però, teorica, per così dire, fino a quando non divenne, per l’appunto, concreta, cioè fino a quando l’attuazione concreta delle Regioni venne formalmente decisa e ne venne avviato il relativo processo. La soluzione adottata è quella di cui alla legge n. 281 del 1970 (“Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario”), con la quale viene riscritto l’art. 9 della legge del 1953 e si stabilisce, quasi aggirando il precedente ostacolo, che “l’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni... si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti”. È evidente il compromesso. Da un lato si rimuove la condizione impeditiva, dall’altro, si chiarisce che questa rimozione non possa significare che, mancando le leggi-cornice, le norme legislative regionali possono essere emanate senza osservare i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Questi rimangono e, pur non essendoci una loro apposita ed espressa formulazione, (si potrebbe dire, “*tout court*”, pur non essendoci) vanno desunti dalle leggi vigenti.

Come si sarebbe potuto desumere un principio che, con tutta probabilità, non c’era non solo come espressa previsione da parte di chi era stato deputato a farlo, ma neanche come sua intenzione, era, ovviamente, un grave problema al quale si aggiungeva la pluralità dei soggetti ai quali veniva di fatto rimessa la competenza a cercarlo e che erano soggetti diversi, portatori di interessi diversi, quali, innanzitutto, i Consigli regionali, che dovevano fare i battistrada, e, poi, Commissario di governo e Governo e, quindi, eventualmente, la Corte costituzionale, che avrebbe così arbitrato le prese di posizione assunte “senza rete” dai Consigli regionali e dal Go-

verno. Si fanno questi rilievi perché vogliamo sottolineare come in questo modo l'importanza delle leggi-cornice (ferma la necessità, riteniamo, che la loro assenza non si risolvesse in una preclusione della potestà legislativa regionale) viene, di fatto, notevolmente svalutata, ma non, in realtà, fino al punto di rinunciare ad esse (o, meglio, ai limiti che esse comportavano per la Regione) e, nel contempo, senza rinunciare alla complicazione che si introduceva nell'ordinamento, o, se si vuole, alla vera e propria distorsione per la surrettizia, se non patologica "genesì" degli irrinunciabili principi fondamentali.

Si dice, infatti, in definitiva, che esse non servono, e, comunque, non sono indispensabili perché i principi possono comunque essere desunti da altre leggi, adottate non per tale compito, e non, in particolare, per ripartire la disciplina di una materia fra legislatore statale e legislatore regionale, né, eventualmente, per dare delle indicazioni a quest'ultimo, né per altri scopi. Tutto è affidato, così, a chi dovrà "desumere" ed ai criteri che riterrà di adottare nel farlo.

Appare soprattutto evidente, però, è il caso di ribadirlo, l'alterazione del modello prefigurato dalla Costituzione per una sorta di quasi rinuncia alle leggi-cornice "ad hoc" e la loro sostituzione con qualcosa che solo lontanamente poteva assomigliare ad esse e che viene, senza saperlo, "promosso" allo svolgimento di un compito cui non aveva neanche pensato.

Se il motivo della rinuncia predetta fosse stato solo ed esclusivamente lo stato di necessità in cui ci si era venuti a trovare, l'adozione delle leggi-cornice sarebbe dovuta avvenire, poi, in tempi rapidi, ma, al contrario, ciò non avvenne se non per pochi casi e con un esito per la verità non molto felice tanto che fu osservato come quella limitata esperienza fosse peggiore di quando i principi non erano stati formulati e dovevano, per una serie di circostanze, essere "desunti".

2 - Le considerazioni sin qui svolte dimostrano con chiarezza come un giudizio sulla potestà legislativa concorrente, così come prefigurata in Costituzione, sia difficile, e, comunque, non possa riguardare il modello costituzionale se non sul piano teorico, che, ovviamente, è molto interessante, ma è, o sarebbe, a sua volta astratto perché confronterebbe due opinioni che prescinderebbero, ovvero non terrebbero conto (non potendo tenere conto) della realtà, cioè di un modello come concretamente funzionante nella esperienza di tutti i giorni. Giudicando il modello concreto, d'altra parte, cioè quello che è avvenuto nella realtà, non si giudica quello prefigurato perché la realtà è andata in senso diverso.

E ciò anche se la stessa diversa attuazione, o l'“inattuazione”, possono a loro volta essere utilizzati per un giudizio sul modello astratto sotto il profilo, in ipotesi, della impossibilità, o delle difficoltà, di essere attuato benché non sia facile, per così dire, pronunciare una sentenza di inattuabilità a più disposizioni costituzionali che non sembra(va)no, per esempio, incomprendibili e benché non si possa, d'altra parte, non prendere atto di certe realtà, forse “politiche”, forse “oggettive” comunque verificatesi.

A questo punto, però, occorre considerare un altro aspetto che è quello che frequentemente caratterizza le opinioni di alcuni osservatori e di alcuni operatori delle nostre istituzioni. Avviene spesso, infatti, che, di fronte ad una esperienza valutata negativamente, ma avvenuta in contrasto e diversamente da quanto previsto dalla Costituzione, non si decida di tentare una modifica della esperienza che non ha rispettato, magari per mancanza di impegno, o di “lealtà” costituzionale, la Costituzione, ma di modificare la Costituzione, ovviamente del tutto incolpevole, e, quindi, colpita due volte: la prima perché attuata male o non attuata, la seconda perché non si corregge la cattiva attuazione, né si provvede alla sua attuazione, ma si interviene su determinate ed incolpevoli disposizioni costituzionali. Si tratta, in definitiva, di quello che può dirsi accaduto, in qualche misura, alla potestà legislativa regionale concorrente e ripartita, e alle leggi-cornice, perché ad un certo punto si è cominciato a ritenerla alla base di alcuni fallimenti, direbbero gli economisti, della esperienza regionale senza che di esse si fosse avuta una concreta attuazione. Si criticava, in definitiva, un modello che, almeno in notevole misura, non si era neanche “visto alla prova”, ma esclusivamente sulla base di problemi ed aspetti costruiti “razionalmente”, cioè teoricamente, ritenendolo comunque responsabile e, in ogni caso, inutile e superato ancorché non attuato o male attuato.

Sulla base di tali “critiche” si è ricostruito, almeno in parte, il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione nel 2001, e si è, poi, proceduto, nel 2016, alla eliminazione della stessa potestà legislativa concorrente nella legge di revisione costituzionale c.d. “Renzi – Boschi”, attualmente in attesa del referendum richiesto nei suoi confronti sia da parlamentari favorevoli, sia da parlamentari contrari (essendo stata approvata nella seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera). Ad una attenta lettura delle disposizioni della predetta riforma concernenti il nostro tema si può senz'altro notare, però, come l'abbandono di uno dei grandi imputati, cioè della potestà concorrente e ripartita sia, in realtà, almeno in parte, esclusivamente formale, o nominale, perché essa, sia pure sotto “mentite spoglie”, ed in non molti,

ma importanti casi, sembra, in realtà in notevole misura riproposta così da indurre a porsi qualche interrogativo sulla sua reale scomparsa e sulle ragioni di una vicenda così poco lineare, ma di evidente, estremo interesse anche perché l'abbandono non avviene "*sic et simpliciter*", cioè liberando le Regioni da un vincolo soffocante o, comunque, utilizzabile con difficoltà e con il rischio di frequenti conflitti, ma in un contesto nel quale tale vincolo viene reso quasi superfluo perché non previste altre e, forse, più efficaci "misure" di contenimento.

Tutto ciò considerato, sembra chiaro ed evidente l'interesse per uno studio e, comunque, si potrebbe dire anche per la curiosità, per una indagine "a tappeto" rivolta ad una conoscenza più approfondita della potestà legislativa concorrente, e della sua vicenda, così come si è svolta nel corso di un periodo di tempo lungo ma estremamente complesso per cercare di cogliere i profili ed i problemi che l'hanno caratterizzata, e tentare di cogliere spunti ed elementi per un bilancio ed anche per una prospettiva rispetto ad un fenomeno davvero meritevole di riflessione.

3 - Ciò sinteticamente ed anche, in qualche misura, confusamente richiamato, il programma sembra poter essere impostato e svolto secondo i seguenti punti fondamentali.

Il primo non può non essere dedicato ad un inquadramento storico-culturale, per così dire, a partire più o meno dall'unificazione, e del contesto in cui questa è avvenuta, di quello che possiamo considerare come un binomio inscindibile, cioè la potestà legislativa concorrente e l'autonomia regionale, nel processo di nascita, affermazione ed evoluzione del regionalismo italiano almeno fino alla elezione dell'Assemblea costituente, non senza considerare il lavoro preparatorio del Ministero per la Costituente, quando si pongono le basi per la costruzione del nuovo Stato (o, a seconda dei punti di vista, per la ricostruzione dello Stato), o, se si vuole, della Repubblica, scelta dal corpo elettorale, considerata specialmente, per quanto qui interessa, nella sua potenziale articolazione territoriale, che costituiva di per sé una grande novità nella storia delle nostre istituzioni perché si passava dalle idee alla configurazione giuridico-istituzionale di un modello astratto, ma destinato ad operare concretamente.

Le discussioni in Assemblea, e ancor prima negli organismi in cui essa si articolò (Comitato dei dieci, Seconda sottocommissione, Commissione dei 75), rappresenta, com'è ovvio, anche il risultato e la sintesi di quanto detto ed avvenuto in precedenza così come accolto, filtrato e/o respinto dalle forze politiche in essa presenti e non può non costituire il punto di partenza per la migliore comprensione del dettato costituzionale che ne derivò e, in

qualche misura, dello stesso andamento successivo che, dipendente dalle maggioranze via via prevalenti, in qualche misura era anche condizionato dalle scelte di base, dai loro pregi e dai loro difetti, così come manifestatesi e definite nella Assemblea e, si direbbe con termine oggi di moda, dalla loro "sostenibilità". Il tutto non senza considerare, naturalmente, l'affermarsi ed il modo di accogliere del regionalismo c.d. speciale, che in qualche misura anticipò, e, forse, condizionò, a sua volta, le scelte successive riguardanti il regionalismo ordinario, ma, poi, fu magari condizionato dalle vicende di quest'ultimo soprattutto nel senso che questo rimase per venti anni sulla carta lasciando quello speciale solo con uno Stato accentrato che non accennava ad adeguarsi alle istanze delle autonomie, addirittura non provvedendo alla concreta istituzione delle Regioni ordinarie, per poi divenire il modello "minimo", nel senso che non fosse ammissibile che le Regioni ordinarie, per dirla semplicemente, fossero più autonome di quelle speciali o, in altri termini, "trattate" meglio di quelle speciali.

Oggetto di attento esame dovrà essere, quindi, l'esame della autonomia legislativa nel dibattito "costituente", per così dire, in tutte le varie sue "sedi" in cui si è svolto, con particolare attenzione, com'è ovvio, al significato che essa acquistava in riferimento all'autonomia regionale complessivamente considerata senza omettere, però, di tener presente se l'attenzione fosse, o meno, rivolta anche, e come, per esempio, al profilo finanziario, che certamente non può essere mai trascurato quando si voglia valutare l'autonomia complessiva (normativa, amministrativa, organizzativa, etc.) di un qualsiasi ente e, quindi, nel nostro caso, delle istituende Regioni.

Altro oggetto d'indagine non potrà non essere, inoltre, la potestà legislativa primaria attribuita dai rispettivi Statuti alle Regioni speciali dal momento che tale potestà, in definitiva, non è, o sembra non essere, e va comunque verificato nella previsione astratta e nella esperienza concreta, tanto diversa da quella "concorrente", (avendo solo un limite in meno) che è attribuita anche alle Regioni speciali e, quindi, può fornire utili indicazioni alla migliore comprensione di quella che appare, in partenza, come l'espressione massima della autonomia delle Regioni ordinarie così come desumibile dallo stesso dibattito costituente nell'ambito del quale finì col diventare una sorta di compromesso tra i fautori più decisi dell'istituzione delle Regioni e quelli più tiepidi, se non proprio inizialmente freddi, o contrari in nome della necessaria unità e centralità dell'indirizzo politico, e in particolare di quello economico-sociale, per poter perseguire e conseguire con una qualche possibilità di successo la riduzione degli squilibri sociali e territoriali così come si andava stabilendo, con ampio consenso, special-

mente in quello che li riassumeva e che sarebbe diventato l'art. 3, II comma della Costituzione. Si cercherà, in definitiva, attraverso l'esame delle disposizioni degli Statuti speciali concernenti la potestà legislativa delle Regioni speciali, e dell'art. 117 della Costituzione concernente quella delle Regioni ordinarie, di mettere a fuoco, per così dire, quelli che sono, o che potevano sembrare, i caratteri del sistema nel suo complesso leggendolo nell'ottica dell'unità e dell'autonomia e, quindi, in un certo senso, dei limiti e dei "controlimiti" predisposti a garanzia dell'una o dell'altra non senza dedicare particolare attenzione al limite dei principi fondamentali, probabilmente concepiti, come si è già detto, dal Costituente come il tetto comune, o, se si vuole, come la linea di contenimento ed insuperabile per le autonomie in funzione della garanzia dell'unità.

In un capitolo successivo l'indagine non potrà non riguardare la potestà legislativa concorrente attraverso il prisma della quantità e qualità del passaggio, episodico, sordinato, lento e "svogliato" delle funzioni alle Regioni speciali, che, subito concretamente istituite almeno negli organi fondamentali, non sono state messe in grado di operare altrettanto rapidamente nella pienezza delle loro funzioni, nonché del passaggio delle funzioni alle Regioni ordinarie, avvenuto addirittura con più di venti anni di ritardo rispetto alle previsioni costituzionali, la loro stessa concreta istituzione essendo avvenuta con tale ritardo. Come è noto, e ciò dovrà essere oggetto di attenta indagine nel secondo come nel capitolo successivo, nell'uno e nell'altro contesto, in qualche modo legati da un invisibile filo non certo favorevole all'autonomia, l'esperienza della potestà legislativa concorrente è davvero problematica e, comunque, in nulla corrispondente al quadro costituzionale predisposto nel senso che le leggi-cornice non sono state adottate e i principi fondamentali, pur necessari, sono stati affidati all'opera interpretativa delle Regioni, del Governo e della Corte costituzionale, i quali, nell'esercizio delle loro competenze, li hanno dovuti desumere dalle leggi esistenti non senza contrasti tra le prime ed il secondo, e con la terza in posizione di arbitro, ma tutti senza indicazioni da parte di chi li avrebbe dovuti adottare in anticipo ed avendone la competenza ed il compito proprio in funzione della prima "scelta" e della concreta definizione degli spazi regionali e dei limiti comuni alla autonomia delle Regioni. L'esperienza, così, si è svolta in condizioni ed in forme diverse da quelle ipotizzabili e, magari, anche ipotizzate, in astratto, e da esse sono emerse, sia pure in una realtà non del tutto preventivata, ma non per questo meno importante, profili funzionali e problematici imprevisi, o imprevedibili, ma imprescindibili, che hanno finito con l'ampliare i compiti dei principi fondamentali,

o delle leggi-cornice, cui, però, si è accompagnata una sorta di inevitabile “riduzione” dell’autonomia regionale sotto la specie della potestà legislativa e che, come ovvio, ha avuto come protagonisti tutti gli attori della vicenda, sia pure in posizioni diverse, e che ha trovato nella Corte costituzionale, e nella stessa dottrina che ne ha commentato le decisioni, non solo il risolutore finale dei conflitti, ma anche l’elaboratore di principi e schemi teorici desunti dalle numerose e diverse fattispecie pervenute al suo esame.

4 - È a questo fenomeno, come è ovvio, che occorre rivolgere la ricerca. La giurisprudenza della Corte, infatti, assume un interesse del tutto speciale dal momento che finisce col mostrare, o consentire di delineare, insieme alle singole declaratorie di accoglimento o di rigetto delle questioni di legittimità costituzionale poste, di volta in volta, dallo Stato o dalle Regioni, per così dire, “i presupposti ed i requisiti di coerenza” del sistema nel suo complesso, i quali, talvolta, come già detto, lungi dall’essere circoscritti al caso di specie, finiscono col produrre un duplice effetto: da un lato affermare l’esigenza di ampliare ed articolare le tecniche decisorie della Corte stessa (destinate, tra l’altro, a diversificare gli effetti, non solo formali, in prima battuta sulla legislazione, ma poi anche sui più ampi rapporti tra livelli di normazione), e, dall’altro, implementare i vincoli (sostanziali) cui è sottoposta la legislazione regionale, ma anche, com’è ovvio, statale.

In tale prospettiva, sarà interessante vedere come la funzione di “portatore” e garante delle istanze “unitarie”, ovvero di quelle riconducibili all’intero sistema e concernenti, tra l’altro, la sfera dei diritti, affidata al legislatore statale, unita al fatto che i limiti costituzionali più penetranti erano posti, anche per la funzione predetta, in capo alla legislazione regionale, abbiano potuto far sì, se l’hanno fatto, che l’esercizio della potestà legislativa (concorrente) da parte delle Regioni subisse “compressioni” ed “erosioni”, che si andavano ad aggiungere agli effetti determinati dalle modalità, in qualche modo distorte, in cui venivano fatti valere i principi fondamentali delle materie.

È facilmente ipotizzabile, ma sarà interessante indagare come, in questa fase, anche l’indirizzo politico-costituzionale, o se si vuole gli indirizzi di politica economica e costituzionale, affermatasi a partire dalla seconda metà degli anni ’80, abbiano inciso non solo, come ovvio, sugli sviluppi delle scelte legislative, ma, anche, specificamente, sull’approccio alle scelte “di sistema” inerenti, per ciò che interessa maggiormente in questa sede, l’assetto delle autonomie e dei poteri legislativi regionali in particolare.

Gli orientamenti di fondo e, soprattutto, lo specifico approccio alle criticità mostrate dal concreto funzionamento delle Regioni, che si affermano negli anni ’90, fanno sorgere uno specifico interesse per le esperienze delle



“bicamerali”, ed in particolare per quella del '97 presieduta dall'on. D'Alema, poiché dal loro esame sembra potersi cogliere meglio, come in realtà è possibile, se vi sia e, soprattutto, la consistenza di una tendenza ad affrontare tali problematiche non nel senso di puntuali e contenuti aggiustamenti (certamente necessari), quanto in termini di riforma radicale del modello di regionalismo costituzionalmente previsto (trascurando tuttavia, come il cattivo funzionamento delle Regioni esprimesse solo il modello “materiale” di regionalismo affermatosi nell'esperienza).

La svolta “riformatrice” si concretizza nel 1999, principalmente, con la legge costituzionale che si limita a modificare pochi articoli del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (gli artt. 121, 122 123 e 126 Cost.), riguardanti, perlopiù, la forma di governo regionale e la potestà statutaria, e prende forma “compiuta”, come noto, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione” anche se è preannunciata, se non anticipata, dal federalismo a Costituzione invariata realizzatosi con le leggi “Bassanini”, ma certamente indicativo del clima politico-istituzionale del periodo che prepara una riforma regionale che, appena approvata, verrà subito, in qualche modo, sottoposta ad un esame severo della Corte e avvierà un percorso che porterà al suo attuale superamento salvo esito contrario, come ovvio, del referendum.

Non potrà non essere oggetto di specifica attenzione il problematico assetto regionale che è determinato dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/01 e che appare come l'espressione più concreta (ancorché controversa) del “vento federalista” fatto proprio dalle forze politiche di “maggioranza materiale” del Paese (non si può parlare, infatti, di mere forze politiche di maggioranza parlamentare, giacché la riforma *de qua* fu avversata da una parte consistente delle forze politiche presenti in Parlamento, ma poteva essere ritenuta, comunque, in linea con la volontà ampiamente condivisa anche da quanti si opponevano alla legge di revisione in questione, di realizzare, sia pure sulla base di riferimenti non ben determinati, una maggiore autonomia delle Regioni sulla base di modelli di tipo federale).

È nel quadro generale di radicale mutamento del modello di regionalismo originariamente previsto dalla Costituzione, infatti, che sarà possibile inquadrare la “nuova” potestà legislativa concorrente tanto sotto il profilo della sua “estensione”, quanto sotto quello del suo “spessore”, riservando una particolare attenzione proprio ai principi fondamentali delle materie di potestà concorrente che costituiscono il tratto caratterizzante di tale tipo di potestà in (potenziale) continuità con l'assetto previgente.

In realtà, anche alla luce delle più ampie e profonde innovazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/01, saranno gli eventuali elementi di discontinuità su tale piano a rivelare i maggiori elementi di novità, sotto il profilo sia delle “potenzialità”, sia sotto quello della problematicità, delle competenze concorrenti nel quadro di un nuovo riparto complessivo della potestà legislativa tra Stato e Regioni che sembra voler rafforzare la sfera di autonomia di queste ultime.

Sarà, dunque, l'esame specifico del modo in cui vengono positivizzati e “dinamicamente” configurati i principi fondamentali delle materie a poterci rivelare la “resa” e l'evoluzione della “nuova” potestà concorrente all'interno dell'assetto regionale novellato, soprattutto alla luce dell'annoso problema di fondo che riguarda la natura e la funzione assunte dal rapporto tra norme “fondamentali” e norme “non fondamentali” e che ora potrebbe trovare nuovi presupposti e forme su cui poggiare.

Nel contesto di un assetto istituzionale carente, in particolare, di sedi di raccordo tra Stato e Regioni, diviene interessante verificare, in particolare, se ed in che misura queste ultime complichino i rapporti, o, piuttosto, rappresentino una peculiare forma di “raccordo” e/o “interazione”, tra Stato e Regioni, soprattutto nella prospettiva “dinamica” dei rapporti in continuo divenire tra livelli di normazione.

Una sorta di “cartina di tornasole” del buono o del cattivo funzionamento dell'esercizio della potestà legislativa concorrente da parte delle Regioni è costituita, ancora una volta, dalla giurisprudenza costituzionale che, in questa fase, assume un rilievo ancora maggiore rispetto al passato, dal momento che La Corte è chiamata a porre anche rimedio, in qualche modo, alle carenze ed alle vere e proprie incongruenze che inficiano *ab origine* l'intero impianto costituzionale delle autonomie, così come riformato nel 2001, e che riguardano sia direttamente, che indirettamente l'architettura delle competenze di tipo concorrente.

Dovrà, pertanto, costituire oggetto di specifica attenzione l'evoluzione dell'interpretazione, nel diritto “vivente”, dei principi fondamentali delle materie, in particolare nei casi in cui questi assumano una natura e funzioni, in qualche misura, diverse rispetto a quanto specificamente preventivato in origine (sia pure implicitamente) per essi.

Più specificamente sono i casi in cui siffatti principi incorporano, di volta in volta, istanze di natura “unitaria” ulteriori rispetto all'esigenza di individuare una base di disciplina comune di talune materie, e/o di garanzia in ordine alla continuità ed alla coerenza dell'ordinamento, che costituiscono un punto di osservazione privilegiato per cogliere gli spazi e la funzione

assunti dalla legislazione regionale in quelle materie nelle intenzioni del legislatore statale, prima, e nelle ricostruzioni della Corte, poi.

In altri termini, si cercherà di far emergere l'incidenza della legislazione e della giurisprudenza costituzionale sul piano dell'autonomia legislativa regionale, mettendo a fuoco, altresì l'indirizzo politico-costituzionale che si afferma sempre più nettamente e che, sulla base di alcune convinzioni radicatesi nel tempo, intende procedere a riformare le riforme.

5 - Uno degli snodi principali di questo indirizzo, per certi versi, di "riforma *in progress*" della Costituzione e dell'assetto delle autonomie in particolare, sembra essere costituito dalla convinzione, forse per molti versi generica e superficiale, nonché mai sottoposta ad una verifica serrata, secondo cui la causa principale dei difficili rapporti tra legislazione statale e regionale e della conseguente accesa conflittualità dinanzi alla Corte costituzionale sia causata dalla previsione della potestà legislativa di tipo concorrente. Da ciò la volontà di superare siffatta potestà e cercare di separare il più possibile i livelli di normazione.

A questo proposito non ci si potrà esimere dal considerare le tappe di questo "processo" al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ed alla potestà concorrente in particolare, per cogliere il retroterra e l'humus, in qualche modo importanti soprattutto per far emergere il consolidamento dell'indirizzo politico-costituzionale cui si è fatto riferimento, nel quale matura e si radica la recente riforma costituzionale "Renzi – Boschi".

Quest'ultima, nell'ambito di una articolata revisione che investe aspetti importanti del nostro assetto costituzionale, a cominciare dalla forma del nostro bicameralismo, intende modificare profondamente l'intero assetto delle autonomie ed è, attualmente, in attesa di essere sottoposta alla consultazione referendaria dal momento che è stata approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta (e non dei due terzi) dei componenti.

La riforma in questione, come noto, prevede, tra l'altro, l'abrogazione del vigente terzo comma dell'art. 117 Cost. e, quindi, l'eliminazione formale delle competenze di tipo concorrente.

In realtà sarà interessante verificare se a tale eliminazione corrisponda il reale superamento sostanziale della potestà in questione giacché nell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato ve ne sono alcune che prevedono una disciplina statale limitata alle norme "*generali e comuni*", o alle "*disposizioni di principio*" rievocando, in qualche modo, e, comunque, in un contesto, con finalità e su presupposti tutti da verificare, il rapporto tra norme "di principio" e norme "non di principio" proprio della potestà concorrente.

Gli spunti di interesse al riguardo sembrano andare ben al di là del dato meramente testuale e/o formale, dal momento che investono due aspetti, certamente non secondari o che non ci si può permettere di trascurare, per cogliere appieno la natura e la funzione che assumerebbe l'autonomia legislativa regionale nel nostro impianto costituzionale, e per affrontare i problemi che si pretende di risolvere ed a cui, invece, si rischia di andare incontro.

Il primo riguarda il drastico ridimensionamento che sembra subire la legislazione regionale anche alla luce dell'introduzione della c.d. "clausola di supremazia" e della contestuale espressa previsione del limite dell'interesse nazionale, soprattutto ove la clausola predetta venga intesa non come fattore di razionalizzazione del rapporto tra istanze "autonomistiche" ed istanze "unitarie", ma come un nuovo e più incisivo strumento per consentire allo Stato la penetrazione degli spazi di competenza regionale.

Il secondo riguarda il fatto che l'esercizio della potestà legislativa, nella prospettiva propria dello Stato regionale, in talune materie, potrebbe richiedere il "concorso" dello Stato e delle Regioni, a diverso titolo, per disciplinare interi settori o più circoscritti ambiti, sulla base delle finalità e degli interessi coinvolti, ed in questa prospettiva la potestà legislativa *lato sensu* "concorrente" potrebbe non solo non essere stata eliminata, ma potrebbe anche risultare, sotto certi aspetti, difficilmente eliminabile.