

L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE NELL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V TRA CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ NORMATIVA

di *Antonio Borzì e Andrea Cardone*¹

SOMMARIO: 1. L'indagine sulla prassi legislativa delle Regioni come cartina di tornasole dell'attuazione della riforma costituzionale. – 2. La sentenza della Corte n. 422/2002 e la necessità di norme di attuazione del nuovo riparto di competenze legislative. – 3. Il metodo adottato per l'analisi della prassi legislativa ed il problema della ricostruzione del rapporto tra competenza legislativa in una data materia e sua concreta manifestazione. – 4. I risultati della ricerca. – 4.1. Il dato quantitativo ed il raffronto statistico con il 2001. – 4.2. Il dato qualitativo ed i tipi di potestà legislativa esercitati. – 4.3. Il dato qualitativo e l'incidenza delle leggi modificative e/o integrative. – 4.4. Le leggi regionali di interpretazione autentica e le leggi regionali «provvedimento». – 5. Considerazioni conclusive. – 5.1. Linee di tendenza della legislazione regionale successiva alla riforma costituzionale. – 5.2. Continuità e discontinuità legislativa e ruolo della Regione.

1. *L'indagine sulla prassi legislativa delle Regioni come cartina di tornasole dell'attuazione della riforma costituzionale*

Il punto di partenza di questa riflessione è rappresentato dal convincimento – assai diffuso tra i giuristi e gli operatori del diritto pubblico – che la riforma del Titolo V non abbia ancora avuto concreta attuazione e sia sostanzialmente rimasta lettera morta². La piena convinzione che tutti i pro-

¹ Il presente lavoro è frutto della comune attività di ricerca e di riflessione degli autori. Ad Antonio Borzì si deve la stesura dei parr. 4.3., 4.4. e 5.2.; ad Andrea Cardone quella dei parr. 1, 2, 3, 4.1, 4.2. e 5.1.

² Tale impressione, a ben vedere, riguarda tanto lo Stato che le Regioni ed è proprio tale circostanza a causare le principali preoccupazioni in dottrina (Cfr. S. GRASSI, *L'attuazione della riforma: i problemi della transizione*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte*

cessi di riforma, ed in particolar modo quelli che investono la Carta costituzionale, debbano essere studiati e valutati «alla prova dei fatti» induce a ritenere imprescindibile un'analisi empirica che verifichi la rispondenza al vero di questa sensazione. Infatti, è proprio da un'attenta valutazione della prassi attuativa che è possibile trarre alcune delle indicazioni più preziose per procedere alla risoluzione dei numerosi problemi interpretativi che la riforma ha posto e per «misurarne», in qualche modo, gli effetti³. Dei vari profili – legislazione, amministrazione, controlli sugli atti degli enti locali, rapporti comunitari ed internazionali, etc. – che la fase dell'attuazione offre all'interprete come materiale di analisi, si è ritenuto opportuno centrare la verifica empirica sullo stato della legislazione regionale. A tale scelta si è pervenuti essenzialmente per due ordini di motivi.

In primo luogo, in ragione del fatto che il novellato regime costituzionale della potestà legislativa regionale costituisce uno degli aspetti più qualificanti della l. cost. n. 3/2001⁴ e ciò non tanto – o non soltanto – perché tra quelli dotati di maggior impatto e rilevanza, quanto perché espressione e invero di una specifica filosofia di riforma che vede proprio nel rilancio della qualità (oltre che del generale ampliamento) della legislazione regionale lo strumento principe per inaugurare una nuova e più feconda fase del regionalismo italiano. Se si muove, come sembra opportuno fare, da questa premessa, allora appare evidente come la scelta di incentrare sulla legislazione l'indagine sull'attuazione del nuovo Titolo V rappresenta lo strumento analitico per contestare l'approssimazione di quelle ricostruzioni che vedono nel nuovo art. 117 Cost. una mera conseguenza necessaria del processo di riforma avviato con le c.d. leggi Bassanini. Con questo non si intende certo negare che la riforma del Titolo V si ponga in un piano di ideale con-

Il della Costituzione. Quaderni della Spisa, Maggioli, Rimini, 2003, p. 381). Da un lato, infatti, è stato evidenziato che il Governo «manifesta la irresistibile tendenza ad operare come se la Costituzione non fosse cambiata: intervenendo legislativamente in ambiti ad esso sottratti, adottando regolamenti in violazione dell'art. 117, c. 6°» (A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2028); dall'altro che la legislazione regionale «è ancora assai timida nell'esplorare sino in fondo le proprie potenzialità» (L. TORCHIA, «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, p. 651).

³ Cfr. A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2-3/2002, p. 305, il quale individua le cause principali della difficoltà che si incontra nel procedere a tale «misurazione» nella complessità della riforma, nella necessità di ripensare «l'intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali», nella «qualità tecnica non entusiasmante» e nella mancanza di disposizioni transitorie.

⁴ Cfr. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 3.

tinuità rispetto al “federalismo a Costituzione invariata” della l. n. 59/1997, ma questa è cosa ben diversa dall’affermare che la necessità di dare copertura costituzionale al decentramento amministrativo operato negli anni precedenti costituisca la chiave di lettura preminente di una vicenda di riforma i cui esiti erano e sono sostanzialmente annunciati.

In secondo luogo, perché, in ossequio al principio di legalità, i problemi relativi all’esercizio delle competenze legislative si pongono – in qualche maniera – come pregiudiziali rispetto a quelli inerenti gli altri menzionati profili della complessa stagione dell’attuazione. Così, ad es., tutte le questioni relative al principio di sussidiarietà verticale ed alla allocazione delle funzioni amministrative difficilmente potranno trovare soluzione se non si risolve preliminarmente il problema di chi – tra Stato e Regioni – sia il soggetto competente a procedere legislativamente a tale riparto⁵ o di chi – di fatto – vi stia procedendo. Analogamente, quale sia la sorte dei controlli sugli atti amministrativi degli enti locali, se si tratta cioè di una vera e propria abrogazione o di una mera decostituzionalizzazione, dipenderà in gran parte dalle

⁵ Ci si è, infatti, chiesti se lo Stato possa trovare un titolo di legittimazione all’intervento legislativo (ulteriore rispetto a quelli previsti nell’art. 117, c. 2°) nella previsione dell’art. 118, c. 1°, Cost., in base al quale le funzioni amministrative devono essere «allocate» nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; in altri termini se lo Stato, in ossequio ad i principi dettati dall’art. 118, possa riservarsi con legge l’esercizio di funzioni amministrative in materie di competenza legislativa regionale, derogando al riparto operato dall’art. 117 Cost. La dottrina maggioritaria sembra orientata verso la soluzione negativa. Vedi G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1253; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1312, secondo cui la competenza legislativa nell’allocazione delle funzioni amministrative deve essere riconosciuta al titolare della potestà legislativa nella materia cui la funzione si riferisce. *Contra*, F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile al sito <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/index.html>. Sul punto vedi anche R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit.

Sul punto, l’art. 7 della l. 5 giugno 2003, n. 131 – c.d. legge “La Loggia” («Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») si limita a prevedere che «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge», lasciando così insoluto il problema di chi sia competente ad allocare le funzioni amministrative nelle materie oggetto di potestà concorrente e rinviando – ancorché implicitamente – alla prassi. Senza volere in questa sede anticipare qualsiasi conclusione sul punto, può sin d’ora notarsi che non sono mancate su questa delicata questione prese di posizione da parte del legislatore regionale. Si pensi, ad esempio, alla l. n. 34/2002 della Regione Calabria che provvede ad un riordino delle funzioni amministrative regionali e locali nelle materie di cui ai cc. 3° e 4° dell’art. 117 Cost. Per un’analisi più ampia della prassi in questione, vedi *infra*, par. 4.3.

scelte effettuate dai legislatori regionali⁶, per cui è ad esse che bisogna innanzitutto guardare.

2. La sentenza della Corte n. 422/2002 e la necessità di norme di attuazione del nuovo riparto di competenze legislative

Vi è, poi, un ulteriore motivo per cui un'indagine sull'esercizio delle potestà legislative regionali sembra rappresentare oggi il punto di partenza obbligato di ogni tentativo di ricostruzione del nuovo sistema delle autonomie territoriali. Si intende fare riferimento alla circostanza che proprio sulla rilevanza politico-costituzionale della prassi legislativa pare essersi appuntata una delle più significative indicazioni reperibili nella giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della riforma. Giudicando sul ricorso proposto dalla Regione Abruzzo contro l'art. 8, c. 3°, della l. 23 marzo 2001, n. 93 («Disposizioni in campo ambientale»), istitutiva del Parco nazionale «Costa teatina», la Corte, dopo aver premesso che la questione va decisa con riguardo al vecchio Titolo V, in quanto sollevata anteriormente alla sua entrata in vigore e con riferimento alla vecchia formulazione delle norme costituzionali, ha infatti affermato che «l'esito del giudizio, quale che esso sia, non pregiudica l'ambito delle competenze, rispettivamente dello Stato e della Regione, determinate dalla nuova normativa costituzionale» ed ha sentito l'esigenza di precisare che «il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo»⁷.

Tralasciando in questa sede i problemi, sia pur interessanti e di non facile soluzione, che la sentenza pone relativamente alle questioni di diritto intertemporale⁸, giova mettere in evidenza come la Corte, in questo corposo

⁶ Cfr., ad es., le ll. reg. nn. 2 e 35/2002 della Regione Toscana, n. 8/2002 della Regione Lombardia e n. 35/2002 della Regione Liguria. Per una ricostruzione sistematica dei problemi teorici relativi all'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost., vedi L. BUFFONI, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti Locali*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Plus, Pisa, p. 289 ss.

⁷ C. cost., sent. n. 422/2002, in *G.U.* 23 ottobre 2002, n. 42, I serie spec.

⁸ Sul punto vedi A. RUGGERI, *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale*, in *www.federalismi.it*; G. GRASSO, *La Corte salva*

e significativo *obiter dictum*, mostri chiaramente di ritenere che proprio l'esercizio delle competenze legislative rappresenti il primo ed ineludibile passo per l'attuazione della riforma. Di fronte alla crescita esponenziale dei ricorsi in via principale, infatti, la Consulta sente l'esigenza di avvertire che Stato e Regioni per poter legittimamente procedere all'esercizio delle nuove competenze non abbisognano della rimozione della normativa precedente attraverso la dichiarazione d'incostituzionalità, sia essa sopravvenuta o meno. Il sia pure stringato percorso logico-argomentativo della Corte pare declinare, dunque, in modo sufficientemente chiaro, uno specifico obbligo di leale collaborazione da rispettare nel cammino per l'attuazione della riforma: esercitare le proprie competenze legislative anziché ostacolare pretestuosamente l'esercizio di quelle altrui.

Il monito contenuto nella sent. n. 422/2002, oltre a fornire un'ulteriore giustificazione della scelta di limitare la verifica empirica della prassi attuativa della riforma al campo della legislazione regionale, offre lo spunto per svolgere qualche riflessione in ordine al rapporto tra norme costituzionali attributive di competenze legislative ed interventi di attuazione delle riforme ad esse relative.

È opinione consolidata in dottrina che le norme sulla funzione legislativa portino con sé esclusivamente problemi di interpretazione (relativi, cioè, a cosa si debba intendere per questa o quella materia espressamente considerata dal revisore costituzionale) e non di attuazione, poiché le competenze legislative, a differenza di quelle amministrative, possono essere esercitate senza la necessità di un previo trasferimento⁹.

Ebbene, nella delicata fase di transizione aperta dalla l. cost. n. 3/2001, questa affermazione pare necessitare di qualche precisazione. Se, infatti, è, per un verso, innegabile che le norme attributive di potestà legislativa – come ha ribadito la Corte – abilitano immediatamente Stato e Regioni a «*prendere ciò che la Costituzione dà loro*», per l'altro, è parimenti indubitabile che proprio quest'operazione rappresenti essa stessa una forma di attuazione. Se è vero, dunque, che la riforma costituzionale delle competenze legislative pone esclusivamente problemi di carattere interpretativo, non può, però, sottovalutarsi il fatto che tale interpretazione si concreta, in primo luogo, nell'esercizio di

la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit.

⁹ Per tutti vedi A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, cit., p. 314, secondo cui «[...] le norme sulla funzione legislativa [...] non chiamano in causa l'adozione di norme di attuazione».

tali competenze e non nelle speculazioni della dottrina, la cui forza difficilmente arriva a far prevalere il dover essere sull'essere. A ben vedere, quindi, non è che le novelle attributive di nuove competenze legislative non necessitano di norme di attuazione ma piuttosto che tale attuazione presenta la singolarità di realizzarsi *uno actu* con l'esercizio delle medesime.

A differenza, cioè, di quanto avviene nel campo dell'amministrazione, in cui logicamente e cronologicamente è possibile distinguere tra il conferimento della competenza (che si considera comunemente attuazione) ed il suo esercizio, nel caso della legislazione i due momenti convivono nel medesimo atto (la legge, per l'appunto), il quale, da un lato, realizza l'esercizio della competenza, dall'altro, fa concretamente transitare l'oggetto nella sfera di attribuzione costituzionalmente garantita al legislatore (sia esso statale o regionale), salva, naturalmente, l'eventuale censura di illegittimità costituzionale a seguito di ricorso in via principale. L'attuazione delle norme costituzionali sul nuovo riparto di competenze legislative presenta, dunque, la dinamica tipica della «partenogenesi» (nel senso di parto senza antecedenti) e con essa l'interprete non può che confrontarsi come il biologo, vivisezionando alla ricerca di qualche indizio.

Una conferma della bontà di questa impostazione si può utilmente trarre dall'art. 1 della legge «La Loggia», il quale, nel prevedere che «*le disposizioni normative statali [...] in materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia*» e, specularmente, che «*le disposizioni normative regionali [...] nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia*», sembra confermare che il momento effettivo in cui il nuovo riparto delle competenze legislative passa aristotelicamente dalla potenza all'atto è costituito proprio dall'esercizio delle potestà novellate.

In sintesi, pare, dunque, più corretto affermare che anche le disposizioni attributive di competenze legislative abbisognano di norme di attuazione, purché non si dimentichi che esse presentano la peculiarità di essere allo stesso tempo atti di esercizio delle relative competenze. La conclusione testé raggiunta, si badi bene, non rappresenta una mera precisazione logico-concettuale ma costituisce il fondamento teorico imprescindibile per inserire a pieno titolo l'analisi della prassi legislativa dei Consigli regionali nello studio dell'attuazione – *stricto sensu* – della riforma del Titolo V e per accreditare, conseguentemente, i risultati di tale analisi quale strumento di interpretazione degli effetti della medesima.

3. *Il metodo adottato per l'analisi della prassi legislativa ed il problema della ricostruzione del rapporto tra competenza legislativa in una data materia e sua concreta manifestazione*

Sulla scorta delle brevi riflessioni svolte finora è possibile procedere all'esposizione del metodo che si è inteso seguire nell'affrontare l'analisi sistematica della produzione legislativa che ha concretizzato l'attività dei Consigli regionali dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001.

Alla ricerca di qualche dato concreto per valutare – in maniera saldamente ancorata alla realtà – lo stato di attuazione della riforma del Titolo V, si è proceduto all'analisi della prassi seguita dalle Assemblee attraverso l'esame delle leggi regionali approvate nel corso del 2002. Nel caso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano tale analisi è stata limitata ad un dato meramente quantitativo (relativo al numero di leggi adottate, assunto come significativo del grado di inerzia del legislatore regionale). E ciò al dichiarato fine di assicurare all'oggetto della ricerca – e, conseguentemente, al suo risultato – il maggior grado di omogeneità possibile; omogeneità che, invece, sarebbe stata pregiudicata da un'identica considerazione dell'autonomia speciale e delle sue caratteristiche¹⁰.

Nel caso, statisticamente più rilevante, delle Regioni a Statuto ordinario, invece, al dato quantitativo è stato associato un profilo qualitativo al fine di evidenziare – per così dire – il «tasso di vitalità» della legislazione regionale e cioè la *vis* innovativa esercitata dalle leggi regionali adottate dopo la riforma del Titolo V sulla legislazione previgente. A questo scopo, nel numero totale delle leggi adottate da ciascuna Regione sono state distinte quelle «dovute» (come ad es. quelle finanziarie e di bilancio) e quelle meramente modificative e/o integrative da quelle latrici di un più marcato carico di discontinuità normativa in quanto espressione dell'esercizio di competenze legislative nuove. Queste ultime, poi, sono state suddivise per materia, avendo cura di evidenziare se nella singola materia interessata la Regione è titolare di una potestà concorrente o residuale. Infine, alla classificazione per materia è stato associato un dato geografico, al fine di evidenziare eventua-

¹⁰ Tale soluzione, che sarebbe stata già opportuna in passato, risulta doverosa oggi in considerazione della profonda «crisi di identità» in cui è caduta l'autonomia speciale a seguito del c.d. «capovolgimento» dell'art. 117 Cost. e dell'introduzione della clausola residuale a favore delle Regioni a statuto ordinario. Tale crisi era stata già denunciata dalla dottrina in occasione della novella adottata con la l. cost. n. 1/1999. Cfr F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 935 nonché L. AZZENA, *Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V: riflessioni sull'attualità della specialità*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., p. 71 ss.

li sensibilità dei legislatori regionali legate a determinate aree della Repubblica.

Dalla mera esposizione del *modus procedendi* adottato, appare di tutta evidenza come il principale problema metodologico con cui uno studio di questo tipo si deve confrontare è quello relativo all'individuazione delle materie. Non è sempre facile, infatti, ricondurre la concreta manifestazione della potestà legislativa ad una specifica materia ed in questa direzione i dubbi avanzati dalla dottrina risultano, quindi, più che confermati¹¹. Si pensi, a titolo di mero esempio, al caso della l. reg. 25 luglio 2002, n. 12 della Regione Campania, intitolata «Norme per il contenimento dell'inquinamento luminoso e del consumo energetico da illuminazione esterna pubblica e privata a tutela dell'ambiente, per la tutela dell'attività svolta dagli osservatori astronomici professionali e non professionali e per la corretta valorizzazione dei centri storici»: la legge in esame va ricondotta alla competenza legislativa in materia di energia o di tutela dei beni ambientali? O a quella in materia di valorizzazione dei beni culturali? O, ancora, a quella in materia di ricerca scientifica?

Nella piena consapevolezza dei limiti teorici cui va incontro una considerazione del metodo della ricerca avulsa dall'oggetto e dalle finalità che essa si prepone¹², si è ritenuto opportuno affrontare il problema classificato-

¹¹ In gran parte le difficoltà che si riscontrano sembrano essere il frutto della scarsa tecnica legislativa adottata nella definizione delle materie. Cfr. per tutti A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit., p. 2. È possibile, a tal proposito, trarre alcuni esempi dagli elenchi contenuti nei cc. 2° e 3° dell'art. 117 e dalle loro non sempre inequivoche omissioni. Così, per quanto riguarda il «settore» dell'ambiente, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è di competenza esclusiva dello Stato, ma la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali è materia di competenza concorrente come del resto la tutela della salute, l'alimentazione, il governo del territorio, porti e aeroporti civili, reti di trasporto e di navigazione; l'istruzione è di competenza statale quanto alle «norme generali», ma è oggetto di disciplina concorrente «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione dell'istruzione e della formazione professionale», senza dimenticare che l'istruzione universitaria deve essere considerata sottratta alla competenza residuale delle Regioni in virtù della riserva di legge statale di cui all'ultimo comma dell'art. 33 Cost.; i rapporti internazionali e con l'Unione europea sono oggetto di competenza esclusiva dello Stato o concorrente a seconda che si tratti dei rapporti di cui sono titolari lo Stato o le Regioni (senza che venga chiarito in che forme e con quali limiti le Regioni possano addivenire a questa sorta di soggettività limitata di diritto internazionale); la protezione dei dati personali, non espressamente menzionata, dovrebbe appartenere alla competenza residuale delle Regioni ma può essere fatta rientrare nella competenza esclusiva statale di cui alla lett. l).

Tali difficoltà sono, poi, accresciute dal fatto che non sempre una legge si limita a disciplinare una sola materia ma regola l'oggetto investendo più profili, anche relativi ad ambiti materiali diversi. Su tale tendenza emersa nella prassi vedi *infra*, 4.2.

¹² A tal proposito non può non richiamarsi la grande lezione di Schumpeter, il quale in *Sto-*

rio ponendosi nell'ottica dei legislatori regionali, ascrivendo la singola legge alla materia che la Regione mostra di aver inteso disciplinare e ricavando tale intenzione sia da dati formali (come il titolo della legge, i titoli ed i capi in cui è divisa o l'autodefinizione dell'oggetto e della finalità) che da elementi contenutistici (la portata prescrittiva delle norme o i lavori preparatori).

Si è, dunque, preferito scartare l'opzione metodologica rappresentata dal riconoscimento in capo allo Stato della facoltà esclusiva di procedere alla definizione legislativa delle materie di competenza regionale, riconoscimento che avrebbe importato l'obbligo di «cercare» le materie nelle scelte del legislatore centrale. Alla base di tale soluzione dovrebbe porsi il convincimento che le voci comprese negli elenchi dettati dalla Costituzione sarebbero privi di una specifica portata prescrittiva e, pertanto, pienamente disponibili da parte del legislatore ordinario statale, il quale sarebbe libero di definirle e ridefinirle a suo piacimento. Senonché tale impostazione si traduce nel riconoscimento, in capo allo Stato, di una competenza sulla competenza¹³ che è da ritenersi inammissibile in quanto incompatibile con alcuni dei tratti distintivi più significativi della riforma, come il rovesciamento dell'enumerazione delle materie (art. 117, cc. 2°, 3° e 4°) e l'equiparazione in seno alla Repubblica dei vari livelli di governo territoriale (art. 114). Da un lato, infatti, l'introduzione della clausola di residualità a vantaggio delle Regioni equivale a limitare l'intervento normativo statale a tutti e soli i casi in cui lo Stato vanta uno specifico titolo di legittimazione (e tra essi non sembra rientrare quello alla definizione delle materie), dall'altro, la riconosciuta pari dignità istituzionale di Stato e Regioni, unitamente all'individuazione di una serie di limiti comuni alle relative potestà legislative (art. 117, c. 1°), impone di ritenere che il primo non possa porre all'autonomia legislativa delle seconde limiti ulteriori rispetto a quelli previsti espressamente dalla Costituzione; cosa che accadrebbe, invece, se si ammettesse che la definizione delle materie spetta esclusivamente allo Stato, traducendosi questo in un sostanziale via libera alla reiterazione della prassi del ritaglio di competenze¹⁴.

ria dell'analisi economica (J. SCHUMPETER, *Storia dell'analisi economica*, Boringhieri, Torino, 1959-60, pp. 52-54) distingue il frutto dell'indagine scientifica, l'analisi, dal complesso di attività preliminari (determinazione del campo di studio, introduzione delle scale di rilevanza, ecc.) che la precedono e che definisce «visione» o «atto conoscitivo preanalitico che fornisce la materia prima per lo sforzo analitico».

¹³ L'espressione, mutuata dalla dottrina tedesca (*kompetenz der kompetenz*), ricorre, al medesimo proposito, anche in A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., p. 3.

¹⁴ Per una valutazione critica della circostanza che la prassi della definizione legislativa delle materie, e del conseguente ritaglio di competenze, dava di fatto luogo – anche prima della riforma – ad una deconstituzionalizzazione delle materie, vedi per tutti A. D'ATENA, *La vicenda*

Parimenti, non si è ritenuto di aderire alla teoria della c.d. pietrificazione delle materie¹⁵, applicando la quale si sarebbe dovuto ascrivere la singola legge alla materia così come risultava definita dalla legislazione vigente al momento della novella costituzionale. Indipendentemente dai problemi relativi alla compatibilità di tale criterio con la giurisprudenza della Corte (che sembra sempre averlo rifiutato¹⁶), non può, infatti, passarsi sotto silenzio che l'adozione di un simile criterio imporrebbe la riproposizione di un complesso di soluzioni definitive che si sono formate in un contesto costituzionale oramai troppo diverso da quello attuale e che necessita di essere reinterpretato dai medesimi attori (Stato e Regioni) ma alla luce delle nuove competenze. Inoltre, contro la *Versteinerungsthorie* spinge la scarsa fiducia, propria di chi scrive, nei confronti di tutte quelle tecniche che tendono a sottrarre le realtà normative alla signoria della Storia. Se, infatti, dubbi sono stati avanzati circa il rischio che la logica garantista e la caratterizzazione del sistema in chiave strutturale (sottese all'adozione del criterio della rigida separazione delle competenze legislative tra centro e periferia) risultino cedevoli rispetto alla dinamica, spesso travolgente e inarrestabile, degli interessi che si muovono sul piano sostanziale, tali perplessità non possono che valere *a fortiori* per una cristallizzazione che ha addirittura come referente temporale un momento anteriore alla riforma stessa¹⁷.

È proprio il convincimento della natura intimamente dinamica e relativa del processo di definizione delle materie (pur così perentoriamente ripartite dal testo costituzionale) che ha consigliato l'adozione di un criterio di classificazione per materia delle leggi regionali (per l'appunto quello della volontà del legislatore regionale) che tenga conto in primo luogo dell'apporto

del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo, in ID. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 208 ss.

¹⁵ Sul criterio della pietrificazione (*Versteinerungsthorie*), preso a prestito dall'esperienza costituzionale austriaca, vedi da ultimo H. SCHAEFFER, *Il federalismo austriaco*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 152 ss. Tale criterio è stato recentemente riproposto nel contesto nazionale da A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., p. 3 ss.

¹⁶ Sul punto vedi M. CARLI, *L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione alla prova dei fatti*, in *Riv. amm. reg. Toscana*, 4/2002, disponibile sul sito www.federalismi.it; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V - Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 89-90.

¹⁷ Sul punto vedi A. RUGGERI-P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 94; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1216; A. CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., p. 91; L. TORCHIA, *«Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, cit., p. 649.

dato dalle Regioni a tale complesso *iter*; adozione che ha pur sempre come cornice la consapevolezza che l'assetto definitivo delle competenze legislative sarà il frutto anche della speculare operazione di «appropriazione» delle materie (per insistere con l'immagine della sent. n. 422) compiuta dallo Stato e, soprattutto, dal consolidarsi della giurisprudenza della Corte nella definizione delle rispettive sfere di competenza.

Occorre sin d'ora avvertire, però, che il criterio dell'intenzione del legislatore regionale se, da un lato, risulta pienamente soddisfacente per le ragioni teoriche precedentemente esposte, dall'altro, però, non mette al riparo da possibili fallimenti. Esistono, infatti, casi in cui l'utilizzo combinato dei citati criteri di ricostruzione della *voluntas legis* (il titolo della legge, i titoli ed i capi in cui è divisa, l'autodefinizione dell'oggetto e della finalità, la portata prescrittiva delle norme ed i lavori preparatori) non consentono comunque di addivenire ad un risultato certo. Sempre a titolo esemplificativo è dato riportare il caso della l. n. 16/2002 della Regione Abruzzo («Interventi a sostegno dell'economia»), il cui articolo 1 (finalità) recita: «La Regione Abruzzo, nell'ambito delle sue competenze, intende potenziare la politica di incentivi rivolti alla nuova imprenditoria per ridurre la *disoccupazione* giovanile e femminile, promuovere la nascita di nuove imprese sul territorio regionale, tutelare maggiormente le *categorie sociali svantaggiate*» e il cui capo I è rubricato «interventi finalizzati alla creazione di nuova imprenditorialità nel campo *dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dei servizi e del turismo*, in forma societaria, cooperativa, piccola cooperativa ed individuale, attività professionali» (corsivo aggiunto).

In casi come questi, per non inficiare la stabilità (sia pure sempre tendenziale) del dato finale, si è preferito evitare ogni classificazione¹⁸.

4. I risultati della ricerca

4.1. Il dato quantitativo ed il raffronto statistico con il 2001

Sulla base delle precisazioni fornite in ordine all'oggetto ed al metodo della ricerca di cui si da conto in queste note di commento, è possibile proce-

¹⁸ È questa la scelta adottata per le seguenti leggi: l. n. 16/2002 della Regione Abruzzo; ll. nn. 4, 16, 18, 36/2002 della Regione Basilicata; ll. nn. 23 e 33/2002 della Regione Calabria; l. n. 12/2002 della Regione Campania; ll. nn. 33 e 34/2002 della Regione Emilia Romagna; l. n. 11/2002 della Regione Marche; ll. nn. 8, 11 e 40/2002 della Regione Toscana; ll. nn. 12, 14 e 23/2002 della Regione Umbria; ll. nn. 9 e 12/2002 della Regione Veneto. Vedi *infra*, Tabella n. 1.

dere all'esposizione dei risultati cui essa ha consentito di addivenire.

In primo luogo, deve essere valutato il dato che è stato possibile ricavare relativamente al numero delle leggi regionali approvate nel corso del 2002 dalle Regioni a statuto ordinario ed a Statuto speciale (comprese le Province autonome di Trento e Bolzano). Come risulta chiaro *ictu oculi* dallo schema riassuntivo predisposto a tal fine¹⁹, la Regione ad aver avuto la più intensa attività legislativa è la Regione Calabria, la quale ha adottato ben 52 leggi. Oltre 40 leggi sono state adottate anche dalle Regioni Lazio, Liguria e Molise. La maggior parte delle rimanenti Regioni²⁰ ha approvato, invece, un numero di leggi compreso tra le 25 e le 40. Le Assemblee rappresentative regionali meno prolifiche – se si eccettua il Trentino Alto-Adige (solo 5 leggi), la cui potestà legislativa è compresa da quelle delle Province autonome di Trento e Bolzano (non a caso 16 e 15 leggi) – sono quelle di Valle d'Aosta e Sicilia, le quali hanno pubblicato nelle rispettive *Gazzette ufficiali* 24 e 23 leggi.

Tale dato meramente quantitativo può essere raffrontato con quello analogo relativo all'anno precedente. Nel 2001 il più elevato numero di leggi era stato segnato dalla Regione Abruzzo (88 leggi), ben 8 Regioni avevano approvato oltre 40 leggi²¹ mentre delle restanti 12 Regioni, 6 avevano adottato un numero compreso tra le 30 e le 39 leggi²² e 6 un numero compreso tra 6 e 29²³. In merito a tale comparazione diacronica occorre avvertire che chiunque cercasse la conferma della svolta epocale compiuta dal regionalismo italiano nel confronto tra la produzione normativa del 2001 (ultimo anno prima della riforma, se si considera che questa entra in vigore l'otto novembre) e quella del 2002 (primo anno dopo la riforma) rimarrebbe inevitabilmente deluso. Infatti, dalle cifre sommariamente richiamate pare difficile trarre considerazioni di carattere generale o inferenze circa l'intensificazione o il rallentamento dell'attività consiliare nella produzione legislativa e questo per il semplice motivo che i dati espressi non segnano una linea di tendenza comune a tutte le Regioni o, comunque, alla maggior parte di esse. In alcuni casi, difatti, si è registrata una crescita sensibile del numero del-

¹⁹ Vedi *infra*, Tabella n. 1.

²⁰ Sono le Regioni Abruzzo (38), Basilicata (40), Campania (33), Emilia Romagna (37), Lombardia (34), Marche (28), Piemonte (33), Puglia (28), Toscana (39), Umbria (35), Veneto (35), Friuli-Venezia Giulia (32), Sardegna (25).

²¹ Sono le Regioni Abruzzo (88), Basilicata (47), Emilia Romagna (44), Lazio (41), Liguria (47), Toscana (54), Veneto (40), Valle d'Aosta (40).

²² Si allude alle Regioni Calabria (38), Marche (35), Piemonte (38), Puglia (37), Umbria (38), Friuli Venezia-Giulia (30).

²³ Si tratta delle Regioni Campania (19), Lombardia (29), Molise (20), Sardegna (17), Sicilia (22), Trentino Alto-Adige (6).

le leggi (così nelle Regioni Molise, Calabria e Campania)²⁴, in altri casi una forte diminuzione (Toscana, Abruzzo ed Emilia Romagna)²⁵ ed in altri ancora una sostanziale continuità quantitativa (Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto)²⁶.

4.2. Il dato qualitativo ed i tipi di potestà legislativa esercitati

Il dato statistico, se limitato al 2002, si presta comunque ad essere utilizzato per effettuare qualche considerazione relativamente all'inerzia del legislatore regionale nell'esercizio delle nuove competenze. Rinviando ai paragrafi che seguono in merito all'incidenza percentuale delle leggi meramente modificative e/o integrative²⁷, si può sin d'ora sottolineare che le Regioni hanno esercitato tanto la potestà concorrente quanto la residuale/esclusiva²⁸, disciplinando, in alcuni casi, materie prima sottratte alla propria competenza ed in altri materie in cui la potestà legislativa regionale è – oggi – più intensa (poiché, avendo assunto il carattere della residualità, non soffre più il limite dei principi fondamentali della materia).

Con riferimento alla potestà concorrente tale circostanza consente di ritenere definitivamente superati alcuni possibili ostacoli all'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni che sono stati prospettati all'indomani dell'entrata in vigore della novella costituzionale.

Ci si intende riferire, in primo luogo, al (vecchio) problema di quale fosse la sorte dell'autonomia legislativa in caso di inerzia del legislatore nazionale nella definizione dei principi fondamentali della materia. La dottrina si

²⁴ Nella Regione Molise si è passati da 20 leggi nel 2001 a 45 nel 2002; nella Regione Calabria da 38 a 52; nella Regione Campania da 19 a 33.

²⁵ In Toscana il numero delle leggi è diminuito da 54 nel 2001 a 39 nel 2002; in Abruzzo da 88 a 38; in Emilia Romagna da 44 a 37.

²⁶ In Lazio le leggi approvate nel 2001 erano state 41, nel 2002 sono state 46; in Lombardia nel 2001 29, nel 2002 34; in Piemonte nel 2001 38, nel 2002 33; in Veneto nel 2001 40, nel 2002 35.

²⁷ Vedi *infra*, par. 4.2.

²⁸ Si avverte che d'ora innanzi le espressioni potestà esclusiva (o piena) e residuale verranno utilizzate come sinonime pur nel convincimento che il tratto distintivo della competenza di cui al c. 4° dell'art. 117 Cost., non sia da individuare nella totale preclusione di qualsiasi intervento da parte del legislatore statale ma nella possibilità per la Regione di legiferare senza il limite dei principi fondamentali della materia. Sulla «non esclusività» della potestà residuale sia consentito rinviare ad A. CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 87-88.

era chiesta, cioè, se in caso di inerzia del legislatore nazionale quello regionale potesse comunque esercitare la sua potestà concorrente o se dovesse, invece, attendere la definizione dei principi da parte dello Stato. Chiaramente a favore della prima soluzione si era da subito schierata gran parte della dottrina²⁹, argomentando, in parte, sulla base del tenore letterale del c. 3° che attribuisce la titolarità della potestà concorrente alle Regioni, ed in parte sulla base della presunta indole federale della riforma, il cui spirito – si è detto – sarebbe stato tradito ove si fosse permesso allo Stato di paralizzare l'attività dei Consigli regionali semplicemente astenendosi dal dettare la normativa di principio.

In secondo luogo, era stato sollevato il problema (del tutto nuovo, invece) di valutare gli effetti del c.d. “capovolgimento” dell'art. 117, sotto il profilo della necessità – intesa come obbligatorietà – delle leggi-cornice. Ci si era, infatti, interrogati sull'opportunità di considerare ancora desumibili – dopo la riforma del Titolo V – i principi fondamentali della materia dalla legislazione vigente, non chiarendo il dettato costituzionale se, invece, gravasse sullo Stato un obbligo di dettare il principio a mezzo di leggi-cornice in senso vero e proprio. I primi commenti non avevano fornito indicazioni concordanti sul punto. Da un lato si è detto, infatti, che la prassi fino ad allora seguita non potesse essere messa in discussione per evitare che l'inerzia del legislatore statale impedisse ai principi comunque rinvenibili nella legislazione vigente di esplicitare il loro carattere vincolante³⁰, dall'altro si è anche ritenuto che nella nuova fisionomia della potestà legislativa regionale il ruolo nel complesso limitato dello Stato facesse sì che quest'ultimo, nel dettare le norme di principio, fosse onerato dal farlo espressamente con apposite leggi cornice³¹.

²⁹ Già L. ELIA nel resoconto dell'indagine conoscitiva promossa dal Senato sugli effetti della riforma (audizione del 23 ottobre 2001). Vedi anche P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1226, nonché R. TOSI, *La l. cost. n. 3/2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, *ivi*, p. 1233 ss.

³⁰ Vedi A. DE ROBERTO nel resoconto della citata indagine conoscitiva promossa dal Senato sugli effetti della riforma (audizione del 31 ottobre 2001), nonché A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, cit.

³¹ Cfr. A. BALDASSARRE, sempre nel resoconto dell'indagine conoscitiva promossa dal Senato sugli effetti della riforma (audizione del 24 ottobre 2001). Incidentalmente giova osservare che questa posizione trova il suo principale fondamento nell'analogia con gli ordinamenti federali, in cui gli Stati membri non sono tenuti al rispetto dei principi impliciti ricavabili dalla legislazione federale ma legiferano come se fossero titolari di una competenza esclusiva. A ben vedere, però, l'argomento non pare insuperabile. Si pensi, ad es., al caso dell'ordinamento fe-

Entrambi i problemi richiamati, come si accennava, possono considerarsi una volta per tutte superati, o meglio, travolti, dalla prassi attuativa della riforma che in questa sede si sta analizzando. Per un verso, infatti, non sembra più seriamente dubitabile che le Regioni possano esercitare la propria potestà concorrente anche nell'inerzia del legislatore statale nella definizione dei principi, una volta che in questo senso si è orientata uniformemente l'attività legislativa di tutti i Consigli regionali, senza, peraltro, provocare censure di illegittimità costituzionale da parte dello Stato³². Per l'altro, analogamente, è da considerarsi pacifico che i principi fondamentali della materia possano ancora oggi essere desunti dal complesso della legislazione vigente, poiché tale prassi ha avuto l'*imprimatur* della giurisprudenza costituzionale, la quale ha chiarito, da un lato, che «*la nuova formulazione dell'art. 117, c. 1°*, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della materia» e, dall'altro, che «*ciò non significa che i principi possono trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo*», con la conseguenza che «*specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore*»³³.

derale tedesco, in cui il limite dei principi ha carattere eventuale perché è la stessa Costituzione a prevedere che l'adozione di leggi cornice sia subordinata alla sussistenza di un *numerus clausus* di presupposti (così l'art. 75, c. 1°, GG.). È proprio tale elemento a far propendere verso la tesi della obbligatorietà delle leggi cornice, con la conseguenza che la constatata circostanza che esso continua a difettare totalmente nel Titolo V della Parte II della nostra Costituzione, spinge a ritenere che, *rebus sic stantibus*, ancora oggi deve considerarsi preferibile la soluzione consolidata nella prassi precedente la riforma.

³² A quanto risulta, infatti, in nessuno dei ricorsi proposti dallo Stato avverso leggi regionali è stata denunciata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale dettata in materia concorrente nell'inerzia del legislatore statale per mancato rispetto della riserva statale per la determinazione dei principi fondamentali. Vale, però, la pena di osservare come in senso opposto pare essersi orientato il Consiglio di Stato nell'esercizio della sua funzione consultiva. In due pareri (Sez. consultiva per gli atti normativi, 26 agosto 2002 ed Ad. gen., 11 aprile 2002, n. 1) relativi alla legittimità di regolamenti statali in materia concorrente, infatti, è stata affermata l'impossibilità di procedere all'adozione di normative regionali nel difetto di principi fondamentali né espressi né desunti. Per una critica di tale orientamento vedi M. CARLI, *L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione alla prova dei fatti*, cit. Sul ruolo, invece, della giurisprudenza del Consiglio di Stato nell'attuazione della riforma, vedi M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato*, cit., p. 2 ss.

³³ C. cost., sent. n. 282/2002, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012 ss., con nota di A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, cit. Inoltre, l'art. 1, c. 3° della l. n.

Con riferimento, invece, alla competenza legislativa di cui al c. 4° dell'art. 117 Cost., ad ogni possibile considerazione occorre premettere che il dato quantitativo relativo al numero di leggi adottate nelle materie che rientrano nell'ambito di operatività della clausola residuale non sembra rappresentare di per sé un elemento sufficiente a trarre conclusioni circa il grado di inerzia del legislatore regionale nell'esercizio della relativa potestà. E questo per il semplice motivo che, se si individua nella mancanza del limite dei principi fondamentali della materia il profilo caratterizzante questo tipo di potestà legislativa, allora risulta evidente che la medesima potrà considerarsi pienamente esercitata solo se nel legiferare il Consiglio regionale abbia travalicato i limiti della normazione di dettaglio per porre propri principi che valgono a differenziare e contraddistinguere quello specifico ordinamento «parziale» nel contesto degli altri che animano la Repubblica.

In altri termini, si intende dire che, per considerare una legge manifestazione piena dell'esercizio della potestà residuale, non è sufficiente il generico richiamo della materia disciplinata ma occorre un'analisi della portata prescrittiva delle norme in essa contenuta, se di dettaglio o di principio. Alla ricerca, dunque, di qualche valida indicazione sul concreto esercizio della potestà residuale non può che guardarsi al complesso delle leggi adottate nelle materie non elencate dai cc. 2° e 3° dell'art. 117 Cost., cercando di verificare i casi nei quali l'intervento legislativo ha investito la determinazione dei principi fondamentali della materia, considerando tali casi – e soltanto questi – autentica e piena espressione dell'esercizio della competenza piena o esclusiva. Se ci si muove – come pare opportuno fare – in questa prospettiva, è dato riscontrare che, nella maggior parte degli interventi normativi in materia residuale, la Regione ha limitato la propria attività legislativa alla definizione di regole di dettaglio senza investire la determinazione dei principi fondamentali³⁴, operando, quindi, come se

131/2003 stabilisce che «nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti».

³⁴ Pochi, infatti, i casi in cui il legislatore regionale ha proceduto alla espressa determinazione dei principi fondamentali. Senza pretesa di esaustività, ma con un buon margine di approssimazione, si riportano i seguenti casi: la l. n. 30/2002 della Regione Lombardia che, in materia di sistema fieristico regionale, ha stabilito il principio (art. 1, c. 1°) della pari opportunità e parità di trattamento tra operatori nazionali ed esteri; la l. n. 11/2002 della Regione Veneto che, dettata nella medesima materia, codifica (art. 1, c. 2°) i principi della concorrenza, della libertà d'impresa e della trasparenza e parità di condizioni per l'accesso alle strutture ed alle manifestazioni; la l. n. 3/2002 della Regione Marche che, in materia di agriturismo e turismo rurale, ha posto il principio (art. 3, c. 1°) della necessaria connessione e complementarietà delle attività agrituristiche rispetto all'attività agricola; la l. n. 20/2002 della Re-

nella materia fosse titolare di una competenza concorrente anziché di una piena o esclusiva.

In alcuni di questi casi, inoltre, alla mancata «posizione» di norme di principio si accompagna addirittura il richiamo dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale vigente. Si pensi, a titolo di mero esempio, alla l. n. 10/2002 della Regione Piemonte, recante il «testo unico delle leggi regionali in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercializzazione dei tartufi» e dettata, quindi, in materia di agricoltura e commercio di

gione Emilia Romagna che, in tema di vivisezione, ha sancito in linea di principio (art. 1) il divieto di qualsiasi forma di utilizzazione degli animali a fini sperimentali e didattici; la l. n. 6/2002 della Regione Liguria che, in materia di sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisico-motorie, ha affermato (art. 1) il diritto all'attività fisica come strumento per il miglioramento delle condizioni di salute ed ha posto il principio (art. 17) della valorizzazione del talento sportivo; la l. n. 15/2002 della Regione Abruzzo che, nella disciplina delle acque minerali e termali ha previsto (art. 8 e 11) il necessario adeguamento degli strumenti urbanistici alle aree di rispetto assoluto igienico-sanitario, contestualmente istituite; la l. n. 18/2002 della Regione Basilicata, recante «disposizioni per la precauzione in materia alimentare e per la coltivazione, l'allevamento, la sperimentazione e la commercializzazione di organismi modificati e di prodotti da essi derivati. Norme per la produzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche» che pone in linea di principio (artt. 2 e 4) il divieto di coltivazione di o.g.m.; la l. n. 31/2002 della Regione Emilia Romagna («Disciplina generale dell'edilizia») che estende il principio del silenzio-assenso al procedimento per il rilascio del permesso di costruire (art. 13, c. 10°); la l. n. 12/2002 della Regione Marche che, in tema di detenzione e commercio degli animali esotici, stabilisce (art. 9) il principio del divieto di uso di animali in via di estinzione come mezzo di richiamo o di attrazione in ambienti o luoghi pubblici; la l. n. 9/2002 della Regione Umbria, dettata in materia di inquinamento elettromagnetico, che pone il «principio di giustificazione», secondo cui «nella pianificazione della localizzazione di nuovi impianti e comunque in sede di rilascio delle autorizzazioni i gestori ed i concessionari sono tenuti a dimostrare le ragioni obiettive della indispensabilità degli impianti stessi ai fini dell'operatività del servizio» (art. 2); la l. n. 19/2002 della Regione Calabria, recante «norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria», che fissa i principi di concertazione degli strumenti urbanistici con le forze economiche e sociali (art. 1, c. 1°, lett. a), di pubblicità dei procedimenti di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione (art. 1, c. 1°, lett. b), di «chiara e motivata esplicitazione delle determinazioni» (art. 3, c. 1°).

È singolare notare, poi, che, in alcuni casi, alla determinazione dei principi fondamentali le Regioni addiventano in materie in cui a tale compito sarebbe preposto lo Stato perché affidate alla potestà concorrente. Si pensi alla l. n. 25/2002 della Regione Piemonte, dettata in tema di pratiche terapeutiche non convenzionali (e, quindi, di tutela della salute), in cui si prevede il principio del consenso informato (art. 3) ed il diritto del paziente di scegliere liberamente tra cure convenzionali e non (art. 1), ponendo di fatto il principio della pari dignità tra medicina tradizionale ed alternativa, principio di cui non esiste traccia nella legislazione nazionale. Non manifestamente infondato, dunque, pare essere il ricorso per questione di legittimità costituzionale in via principale (in *G.U.* 12 febbraio 2003, n. 6, I serie spec.) proposto dallo Stato avverso tale legge per denunciare proprio la violazione del limite dei principi fondamentali della materia.

prodotti agricoli³⁵. All'art. 1, c. 2°, il legislatore regionale espressamente dichiara: «La presente legge disciplina la raccolta, la coltivazione e la commercializzazione dei tartufi freschi o conservati *nel rispetto dei principi fondamentali e dei criteri stabiliti dalla l. 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo)*». Si tratta, con ogni evidenza, di una circostanza assai significativa, per lo meno dell'atteggiamento psicologico con cui il legislatore regionale si rapporta con l'esercizio delle nuove competenze, atteggiamento che pare caratterizzato dalla perdurante abitudine di riproporre gli schemi normativi e le tecniche redazionali proprie della trentennale esperienza precedente l'entrata in vigore della riforma³⁶.

Se, dunque, una conclusione è possibile trarre dall'analisi della legislazione regionale nelle materie di competenza residuale, questa non può che essere indirizzata ad evidenziare come al corretto rispetto del valore della continuità dell'ordinamento giuridico, ripetutamente affermato (più o meno esplicitamente) dalla recente giurisprudenza della Corte³⁷, si stia associando

³⁵ Caso analogo è quello della l. n. 26/2002 della Regione Piemonte, recante norme per il riconoscimento della funzione educativa, formativa, aggregatrice e sociale delle Parrocchie, che (art. 1) richiama la legge quadro sui servizi sociali, pur potendo del tutto prescindere dai principi in esso contenuta, essendo l'assistenza materia di competenza regionale. Si pensi, anche alla l. n. 3/2002 della Regione Campania, dettata in materia di trasporto pubblico locale, che richiama (art. 32) il d.lgs. n. 422/1997 relativamente ad alcuni principi informativi della procedura per l'affidamento dei servizi. Similmente, la l. n. 34/2002 della Regione Emilia Romagna, dettata in materia di promozione e valorizzazione dell'associazionismo, rinvia (art. 1) ai principi della l. n. 383/2000 rinunciando ad ogni autonoma pretesa definitoria. Ancora la già per altro verso citata l. n. 15/2002 della Regione Abruzzo («Disciplina delle acque minerali e termali») predica l'osservanza tutte le disposizioni, siano esse di principio o di dettaglio, contenute nella l. statale n. 323/2000.

In talune ipotesi, poi, il legislatore regionale richiama e dà espressamente attuazione a principi che non sono stati posti dallo Stato nell'esercizio della competenza concorrente ma che sono il frutto di una mera opera di recepimento del diritto comunitario. È questo il caso della già citata l. n. 18/2002 della Regione Basilicata sulla tutela alimentare e gli organismi geneticamente modificati che (art. 1) richiama il principio di precauzione.

³⁶ Il profilo che si sta evidenziando può essere considerato – ove ve ne fosse bisogno – una conferma delle difficoltà culturali inevitabilmente connesse con i problemi dell'attuazione. Sul punto vedi A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, cit., p. 3.

³⁷ Vedi ord. n. 383/2002 e sentt. nn. 282 e 376/2002. Sul difficile equilibrio tra continuità dell'ordinamento e rispetto della legittimità costituzionale che sta caratterizzando la fase attuativa vedi C. TUCCIARELLI, *La sentenza n. 282/2002 della Corte costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit.

una deprecabile tendenza, da parte dei legislatori regionali, ad esercitare la funzione legislativa come se il quadro costituzionale delle autonomie territoriali fosse rimasto sostanzialmente immutato.

Nella prospettiva che in questa sede si è assunta – e, cioè, di valutare l'inerzia del legislatore regionale nell'esercizio della nuova competenza residuale – giova osservare come alla conclusione testé raggiunta (di segno chiaramente negativo) possa fare da contrappeso la constatazione che le Regioni sembrano, invece, aver intuito l'altra grande potenzialità insita nella potestà di cui al c. 4° dell'art. 117 Cost. Si intende fare riferimento alla circostanza che l'attribuzione della competenza legislativa piena/esclusiva in tutte le materie non elencate si traduce non solo nella facoltà di dettare norme di principio (che abbiamo visto essere stata poco esercitata) ma anche nel riconoscimento di un maggior «spazio di manovra» per il legislatore regionale, il quale, nel regolare un dato fenomeno, può normare profili tra loro diversi anche facenti capo ad ambiti materiali diversi, senza per ciò stesso incorrere in lesioni della sfera di competenza statale. Più semplicemente, mentre l'espressa indicazione in Costituzione delle materie di competenza regionale (vecchio art. 117, c. 1°) faceva sì che ogni norma dettata a disciplina di un profilo connesso o consequenziale a quello oggetto della legge ma esulante dalla materia propriamente intesa (ad es. il regime fiscale di determinate opere di ristrutturazione edilizia in una legge urbanistica o la commercializzazione di un prodotto tipico in una legge in materia di agricoltura), desse luogo ad uno «sconfinamento» passibile di censura da parte del Giudice delle leggi, oggi la clausola residuale consente al legislatore regionale un approccio «trans-materiale» alla disciplina dei fenomeni giuridicamente rilevanti, pur nel rispetto – naturalmente – delle competenze che la Costituzione ha riservato allo Stato.

Ed in effetti proprio in questa direzione sembra essersi orientata nel corso del 2002 la legislazione regionale. È dato, infatti, riscontrare che non sono rari i casi in cui alla regolamentazione dell'oggetto «primario» si affianca la disciplina di profili astrattamente riconducibili a materie diverse, anche se rientranti sempre nell'ambito di operatività della clausola residuale o, tutt'al più, nella competenza concorrente di Stato e Regioni³⁸. Pur non intenden-

³⁸ Così, ad esempio, la l. n. 10/2002 della Regione Marche, dettata in tema di risparmio energetico ed inquinamento luminoso, contiene norme in materia di edilizia (art. 5 sul piano regolatore luminoso) e di ricerca scientifica (art. 7 sugli osservatori astronomici); la l. n. 17/2002 della Regione Emilia Romagna, in materia di turismo, contiene norme in tema di formazione professionale (art. 5); la l. n. 29/2002 della Regione Liguria, dettata in materia edilizia, reca numerose norme per la valorizzazione dei beni culturali; la l. n. 24/2002 della Regione Umbria, che regola l'apicoltura (agricoltura), disciplina anche profili di sanità veterinaria (art. 8); la l. n. 18/2002 della Regione Toscana in tema di mense pubbliche e, quindi, di assistenza prevede

do con ciò nascondere le evidenti difficoltà interpretative cui da luogo – nella prassi dell’attività legislativa – l’affievolirsi dei confini tra le varie materie di competenza regionale, il fenomeno evidenziato sembra poter essere complessivamente valutato in modo positivo poiché introduce, a favore delle Regioni, un importante bilanciamento rispetto alle limitazioni dell’indirizzo politico-legislativo che le medesime potrebbero subire a causa dell’esistenza in capo allo Stato della competenza a legiferare in alcune materie aventi carattere «trasversale»³⁹. Alla «trasversalità» delle materie di competenza statale, infatti, potrà fungere da *balance* la «trasversalità» delle discipline dettate dalle Regioni, le quali potrebbero così, nella prospettiva del raggiungimento di un equilibrio dinamico tra potestà legislativa statale e regionale, recuperare gli spazi eventualmente preclusi ed arginare le potenziali derive della normativa centrale.

4.3. *Il dato qualitativo e l’incidenza delle leggi modificative e/o integrative*

Un’analisi della prassi legislativa regionale, volta a verificare il comportamento delle Regioni nell’attuazione del nuovo quadro costituzionale intro-

anche alcune norme in materia di alimentazione (art. 2); la l. n. 21/2002 sempre della Regione Toscana, sulla gestione ed il controllo del potenziale viticolo, introduce regole in materia di commercio (art. 9, c. 4°); la l. n. 33/2002 della Regione Veneto (recante il testo unico sul turismo) contiene norme anche sulle associazioni *no profit* (artt. 9 e 10) e sul commercio (art. 62 ss.); la l. n. 30/2002 della Regione Emilia Romagna contenente «norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l’emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile», in realtà dalla materia «ordinamento della comunicazione» si estende con numerose norme – di rinvio o meno – alla disciplina delle infrastrutture ed alla materia «governo del territorio»; la l. n. 26/2002 della Regione Lombardia, in materia di ordinamento sportivo, contiene anche norme in materia di «ordinamento delle professioni» (art. 13 ss.) e di infrastrutture ed edilizia (art. 10).

³⁹ Sulle «materie non materie» ed il loro carattere «trasversale» vedi G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 5; ID., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 1251-3. In questo senso, v. anche B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 71 e 73-76; R. TOSI, *La l. cost. n. 3/2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., pp. 1233-4. Nella medesima prospettiva pare essersi orientata la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di chiarire (nella citata sent. n. 282/2002), riferendosi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma con un ragionamento agevolmente estensibile ad alcune delle altre materie indicate dal 117, c. 2°, che «non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie». Nella sent. n. 407/2002 (in *G.U.* 31 luglio 2002, n. 30, I serie spec.) la Consulta ha, poi, espressamente parlato, con riguardo alla materia «tutela dell’ambiente», di *materia «trasversale»*, la quale, lungi dall’identificare «una materia in senso tecnico, [...] configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

dotto dal legislatore di revisione del 2001, deve tener conto, necessariamente, delle leggi modificative e/o integrative della disciplina previgente.

In via preliminare, è bene procedere ad una precisazione terminologica e concettuale. Ai fini del presente lavoro sono state considerate «leggi modificative e/o integrative» non soltanto gli atti la cui intitolazione manifestasse chiaramente l'intenzione del legislatore in tal senso⁴⁰, ma anche le leggi che, a prescindere dalla rubricazione, presentassero come tratto prevalente l'incidenza sul tessuto ordinamentale previgente, modificandone le disposizioni o integrandole⁴¹.

L'esame delle leggi regionali modificative e/o integrative è in grado di fornire utili spunti sul tasso di reattività del legislatore regionale al nuovo Titolo V della Costituzione. Occorre valutare, infatti, se i Consigli regionali, nel corso del 2002, sotto lo stimolo della loro rinnovata potestà legislativa, hanno dato il via a quella che potrebbe rivelarsi, in futuro, un'intensa stagione di legislazione di riforma ovvero, per cautela o tradizione, si sono limitati ad una attività legislativa ordinaria, poco differente per tipologia e contenuto, a quella svolta anteriormente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001.

Sotto questo profilo assume rilievo l'incidenza percentuale della legislazione di modifica sul numero complessivo delle leggi emanate nell'anno 2002, posto che, salvo quello che si dirà d'appresso, l'innovazione radicale del sistema normativo vigente, di solito, non viene perseguita attraverso una manutenzione dell'esistente, bensì si manifesta mediante interventi organici

⁴⁰ Ad es. l. n. 2/2002 della Regione Abruzzo, recante «modifiche ed integrazioni alla l. reg. 11 febbraio 1999, n. 6: Norme in materia di tesse automobilistiche»; l. n. 4/2002 della Regione Puglia, intitolata «legge reg. 20 luglio 1984, n. 36 – Norme concernenti l'igiene e la sanità pubblica e il servizio farmaceutico – Modifica»; l. n. 3/2002 della Regione Umbria, recante «ulteriori modificazioni ed integrazioni della l. reg. 18 novembre 1998, n. 37 – Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422».

⁴¹ A titolo di esempio di queste leggi modificative e/o integrative «in senso lato»: l. n. 25/2002 della Regione Veneto, recante «disposizioni di riordino e semplificazione normativa. Collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di cultura»; l. n. 26/2002 della Regione Veneto, intitolata «disposizioni di riordino e semplificazione normativa. Collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di cave e torbiere, commercio e immigrazione»; l. n. 4/2002 della Regione Lombardia («Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative», in quest'ultimo caso il titolo della legge non chiarisce bene se essa detti una disciplina generale sull'attuazione della programmazione regionale e sulla semplificazione normativa ovvero provveda, come in effetti fa, a modificare e integrare puntuali disposizioni di leggi previgenti). Adottando il criterio sostanziale, illustrato nel testo, sono state annoverate tra le «leggi di modifica e/o integrazione», ad esempio, anche leggi che prevedono il differimento di un termine (es. l. reg. Molise 8 novembre 2002, n. 37, «Proroga del termine di cui all'art. 8, c. 1° della l. reg. 2 agosto 2002, n. 16 concernente nuove disposizioni sulle nomine di competenza regionale»).

sui vari settori materiali dell'ordinamento. Se ne ricava che quanto più alta è la percentuale di leggi di modifica sul totale di quelle emanate, tanto più basso dovrebbe essere il tasso di vitalità del legislatore regionale.

L'analisi quantitativa mostra che, in media, un terzo del totale dell'attività legislativa delle Regioni si traduce in previsioni di modifica o integrazioni di norme vigenti.

Infatti, la percentuale di leggi di modifica sul totale di quelle approvate nel corso dell'anno 2002 si attesta intorno al 32%, con un estremo inferiore pari al 9% (Campania) e un estremo superiore uguale al 51% (Liguria e Toscana)⁴².

I dati quantitativi, aggregati su base territoriale, fanno registrare un andamento ad intervalli regolari tra Regioni del sud⁴³ (26,2%), Regioni del nord⁴⁴, il cui dato complessivo (32,2%) è prossimo alla media nazionale, e Regioni del centro⁴⁵ (38,1%), che si attestano al di sopra della media nazionale. Pertanto, qualora il mero dato numerico dovesse essere inteso come indicatore diretto della reattività del legislatore regionale al nuovo quadro costituzionale, si dovrebbe concludere, sulla base dell'indicazione appena fornita, per una maggiore discontinuità dei Consigli regionali delle Regioni meridionali a fronte di una prassi continuista delle Regioni settentrionali e, ancor di più, del centro.

In realtà, sia vicende legate a singole Regioni sia considerazioni più generali sul dato quantitativo relativo alle leggi di modifica e/o di integrazione, consigliano di superare l'analisi quantitativa per affrontare alcuni aspetti circa il contenuto della legislazione *de qua*.

A conferma di ciò, si pensi, ad esempio, alla percentuale (molto bassa, 9%) della Campania. Se è vero che su 33 leggi, solamente 3 sono di modifica, occorre considerare, del pari, che la legislazione campana del 2002, consta di ben 13 leggi c.d. dovute; di queste leggi, oltre alla legge finanziaria per l'anno 2002 (l. reg. 26 luglio 2002, n. 15), 2 leggi attengono all'autorizzazio-

⁴² Occorre avvertire che dal totale delle leggi è stato sottratto il numero delle leggi «dovute» per rendere il dato espressivo di una scelta di politica legislativa tra l'intervento sul tessuto normativo esistente e una legislazione di riforma o di rinnovazione della disciplina di una materia. Sulla scorta del criterio adottato le percentuali delle singole Regioni sono le seguenti: Abruzzo 47,3%; Basilicata 42,5%; Calabria 34,6%; Campania 9%; Emilia Romagna 22,5%; Lazio 26%; Liguria 51%; Lombardia 26,4%; Marche 35%; Molise 31,1%; Piemonte 24,2%; Puglia 14,2%; Toscana 51%; Umbria 34,2%; Veneto 37,1%.

⁴³ Si considerano del sud le seguenti Regioni: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

⁴⁴ Si considerano del nord le seguenti Regioni: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna.

⁴⁵ Si considerano del centro le seguenti Regioni: Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Lazio.

ne all'esercizio provvisorio per l'anno 2002⁴⁶, 2 provvedono ad approvare il bilancio di previsione e a modificarlo⁴⁷, 4 leggi intervengono per approvare i bilanci di alcuni enti⁴⁸ ed infine 4 leggi approvano il rendiconto generale relativo a precedenti esercizi finanziari⁴⁹. Risulta evidente che tale legislazione, per il suo contenuto, non presenta alcun profilo apprezzabile per un'indagine sulla risposta del legislatore regionale all'innovazione del Titolo V, Cost. Pertanto, valutata complessivamente, la produzione legislativa della Regione Campania, benché registri la presenza di sole 3 leggi di modifica, non appare discostarsi, sotto il profilo quantitativo del numero di leggi con cui vengono esercitate le nuove competenze legislative, dalla media delle altre Regioni d'Italia⁵⁰. Dall'esempio campano emerge la difficoltà di poter predicare un legame diretto tra il numero delle leggi di modifica e la vischiosità della prassi legislativa regionale rispetto al riparto di competenza legislativa *ante* l. cost. n. 3/2001.

Alla medesima conclusione si perviene se si pone mente al fatto che l'alto numero di leggi di modifica può trovare la propria spiegazione in alcune caratteristiche specifiche del tessuto normativo di alcune Regioni d'Italia, come, ad esempio, il grado di pervasività del legislatore regionale nei diversi settori dell'ordinamento. In altri termini, in quelle realtà regionali in cui le

⁴⁶ L. reg. 21 febbraio 2002, n. 2, «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2002» nonché la l. reg. 9 aprile 2002, n. 6, «Proroga all'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2002».

⁴⁷ L. reg. 26 luglio 2002, n. 16, «Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004» nonché l. reg. 27 dicembre 2002, n. 31, «Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002, ai sensi della l. reg. 30 aprile 2002, n. 7, art. 29, c. 3°».

⁴⁸ L. reg. 12 settembre 2002, n. 22, «Approvazione conto consuntivo reso dall'ente per il diritto allo studio universitario – E.Di.SU. – Napoli/2 – anno accademico 1996/1997»; l. reg. 12 settembre 2002, n. 23, «Approvazione conto consuntivo reso dall'ente per il diritto allo studio universitario – E.Di.SU. – Napoli/2 – anno accademico 1997/1998»; l. reg. 12 settembre 2002, n. 24, «Approvazione conto consuntivo reso dall'ente per il diritto allo studio universitario – E.Di.SU. – Napoli/2 – anno accademico 1998/1999»; l. reg. 12 settembre 2002, n. 25, «Approvazione conto consuntivo reso dall'ente per il diritto allo studio universitario – E.Di.SU. – Napoli/2 – anno accademico 1999/2000».

⁴⁹ L. reg. 26 ottobre 2002, n. 28, «Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 1997»; l. reg. 26 ottobre 2002, n. 29, «Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 1998»; l. reg. 27 dicembre 2002, n. 32, «Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 1999»; l. reg. 27 dicembre 2002, n. 33, «Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2000».

⁵⁰ Vedi Tabella n. 2.

assemblee elettive hanno provveduto ad una legislazione intensa nel corso della propria trentennale attività, sarà molto più frequente il ricorso ad interventi manutentivi dell'apparato normativo esistente.

Tuttavia, in astratto, anche attraverso il ricorso a norme modificative e/o integrative, il legislatore regionale può provvedere ad attuare i contenuti dell'autonomia regionale così come innovati dalla riforma costituzionale. Si impone, pertanto, un'analisi qualitativa delle leggi regionali di modifica, rimanendo negli ambiti temporali di questa ricerca limitata alla produzione dell'anno 2002.

Un primo aspetto sul quale occorre appuntare l'attenzione è costituito dalle scelte legislative in punto di allocazione di funzioni amministrative presso gli enti territoriali infraregionali. Com'è noto, l'art. 118, Cost., nella formulazione successiva alla l. cost. n. 3/2001, introduce, a livello costituzionale, il principio dell'attribuzione delle funzioni amministrative al livello di governo più prossimo ai destinatari dell'azione amministrativa, tenuto conto delle dimensioni dell'attività in cui l'esercizio della funzione si traduce e degli interessi coinvolti⁵¹.

Pertanto, può essere interessante, e significativo ai fini del presente lavoro, verificare se, ed in che misura, i Consigli regionali abbiano provveduto nel corso del 2002 a modificare la legislazione previgente al fine di conformarla ai principi di cui all'art. 118, c. 1°, Cost.

Dall'analisi delle leggi regionali di modifica e/o integrazione emerge un dato che non permette di concludere nel senso di una linea di tendenza consolidata del legislatore regionale alla redistribuzione di funzioni amministrative verso gli enti locali alla stregua dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Le modifiche di leggi precedenti che toccano il profilo dell'esercizio di funzioni amministrative sono in numero esiguo⁵² e in nessun caso si registra un espresso richiamo alle previsioni di cui all'art. 118 Cost., né una motivazione circa la scelta dell'ente titolare di funzioni, sulla base dei principi espressi dalla norma costituzionale. Rispetto a quest'ultimo rilievo, si deve considerare che l'introduzione in Costituzione di alcuni principi ordinatori della distribuzione delle funzioni amministrative (tendenziale attribuzione ai Comuni, spostamento verso i livelli di governo superiori per assicurare l'esercizio unitario di funzioni, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) pone l'interrogativo circa la necessità di un'eventuale motivazione, alla luce di quei

⁵¹ Con riferimento al contenuto dell'art. 118, c. 1°, Cost., parla espressamente di «principi» nella distribuzione delle funzioni amministrative A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., p. 1307.

⁵² La percentuale sul totale delle leggi di modifica non supera il 5%.

principi, delle scelte allocative di funzioni amministrative operate dal legislatore, statale o regionale⁵³.

Tra i pochi interventi di modifica che operano sul versante della ridistribuzione di funzioni amministrative è possibile citare il caso della l. reg. Liguria 3 gennaio 2002, n. 1 recante «Modifiche alla l. reg. 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, rinascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) e proroga della durata delle concessioni demaniali marittime», il cui art. 5 modifica l'art. 12, c. 3°, della legge del 1999, stabilendo che «*le funzioni amministrative in materia di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale di cui all'art. 10 sono esercitate dai Comuni a decorrere dal 1 gennaio 2002*». Contestualmente, una disposizione transitoria, contenuta nell'articolo 8, prevede che «*dall'entrata in vigore della presente legge la Regione procede al trasferimento ai Comuni delle pratiche relative alle funzioni loro conferite in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale ai sensi della l. reg. n. 13/1999 e successive modificazioni*»⁵⁴.

Non mancano, tuttavia, interventi del legislatore regionale in controtendenza rispetto allo spostamento di funzioni amministrative verso gli enti territoriali subregionali, come dimostra il caso della l. reg. Veneto 9 maggio 2002, n. 10 che provvede alla rideterminazione del termine previsto dall'art. 58, c. 2°, della l. reg. 13 aprile 2001, n. 11, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», il cui art. 1 proroga al 31 dicembre 2002 la permanenza in capo alla Regione delle funzioni amministrative relative all'approvazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti che, altrimenti, sarebbero transitate nell'area di competenza della Provincia⁵⁵.

⁵³ Sul tema, più generale, della motivazione delle leggi cfr. N. LUPO, *Alla ricerca delle motivazioni delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 67 e *ivi* per riferimenti bibliografici.

⁵⁴ Un altro caso è rappresentato dalla l. reg. Veneto 16 agosto 2002, n. 26, «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di cave e torbiere, commercio e immigrazione», il cui art. 2 sostituisce l'art. 28 della l. reg. Veneto 7 settembre 1982, n. 44 «Norme per la disciplina dell'attività di cava», stabilendo che «Le funzioni di vigilanza sui lavori di ricerca e di coltivazione dei materiali di cava circa la loro abusività o difformità dalla presente legge, dal permesso di ricerca, dall'autorizzazione o dalla concessione spettano al Comune territorialmente interessato che le esercita d'intesa con la Provincia e, nel caso di inerzia, dalla Regione» e non più «alla Regione, alla Provincia e al Comune territorialmente interessati e nell'ambito del comprensorio di cui alla l. 29 novembre 1971, n. 1097, anche al Consorzio per la valorizzazione dei Colli euganei».

⁵⁵ Vedi art. 58, c. 3° della l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112».

L'ultimo esempio addotto aiuta ad individuare almeno uno dei motivi per cui la legislazione di modifica non offre spunti per sostenere l'esistenza di una prassi regionale del 2002 significativamente attuativa dell'art. 118 Cost. In realtà, il decentramento di funzioni amministrative verso i livelli di governo sub-regionali, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, è già stato operato dai legislatori regionali in attuazione delle c.d. «riforme Bassanini». Peraltro, alcuni Consigli regionali hanno provveduto ad attuare le previsioni del d.lgs. n. 112/1998, solo di recente, come mostra il caso della Regione Veneto appena citato⁵⁶. Pertanto, stante il ruolo di copertura costituzionale che la revisione del Titolo V, Parte II, Cost. avrebbe assunto rispetto al decentramento amministrativo avviato dalle leggi Bassanini, la legislazione regionale risulta, con riguardo a molti settori dell'ordinamento, già conforme ed in linea con il disegno "federalista" previsto – ma, forse, si dovrebbe più correttamente dire, ribadito – dal nuovo art. 118 Cost.

Peraltro, una nuova spinta al decentramento amministrativo ad opera dei legislatori regionali è frenata da almeno due fattori.

In primo luogo, come già si è avuto modo di accennare, non sembra ancora sciolto il nodo circa il soggetto a cui spetti la potestà legislativa in ordine al conferimento di funzioni amministrative nelle materie attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Inoltre, l'attribuzione di ulteriori compiti amministrativi alle autonomie territoriali da parte delle Regioni, può trovare un momento di stasi nella mancata determinazione statale delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane *ex art. 117, c. 2°*, lett. *p*), Cost. Difatti, l'interpretazione più o meno ampia della previsione costituzionale - nel senso di un'opzione ermeneutica più o meno estensiva dell'aggettivo «fondamentali» – si tradurrà in un intervento più o meno invasivo della potestà legislativa regionale relativa al conferimento di funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, prevista dall'art. 118, c. 2°, Cost.⁵⁷.

⁵⁶ La Regione Calabria, ad esempio, ha provveduto al «riordino delle funzioni amministrative regionali e locali», successivamente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, con l. reg. n. 34/2002.

⁵⁷ La legge La Loggia, prevede che il Governo, nell'esercizio di una delega legislativa ad attuare l'art. 117, c. 2°, lett. *p*), tenga conto, innanzitutto, delle funzioni «storicamente» svolte dagli enti locali (art. 2, c. 4°, lett. *b*). Se con tale riferimento si intende richiamare non solo la legislazione di settore, ma anche la normativa generale contenuta attualmente nel d.lgs. n. 267/2000 (c.d. TUEL) – di cui, peraltro, la legge in parola prevede una revisione – non si può fare a meno di notare che tra le funzioni amministrative riconosciute ai Comuni e alle Province, alcune attengono a materie ricomprese nella competenza legislativa delle Regioni; si pensi

Un secondo aspetto, ulteriore a quello relativo all'attribuzione di funzioni amministrative agli enti territoriali «minori», sul quale è opportuno concentrare l'esame delle leggi regionali di modifica, attiene alla presenza di norme che siano in grado di operare una riqualificazione sostanziale della legislazione regionale nelle materie ricomprese nella potestà residuale di cui all'art. 117, c. 4°, Cost. Il riferimento è all'ipotesi che, mediante disposizioni di modifica di leggi previgenti, vengano introdotte nell'ordinamento regionale norme di principio, così da realizzare un effettivo mutamento qualitativo della produzione legislativa regionale, al di là dell'effetto «rinominativo» della novella costituzionale⁵⁸.

Tuttavia, anche sotto questo profilo, il quadro che emerge depone nel senso di un atteggiamento di continuità delle leggi regionali di modifica rispetto alla prassi legislativa precedente alla riforma costituzionale; gli interventi dei legislatori regionali che potremmo definire «additivi di principio» sono sporadici e, nel complesso, non sono in grado di costituire la manifestazione di una linea di tendenza innovatrice della legislazione regionale.

Un esempio, particolarmente suggestivo anche per il titolo – «Adeguamento della l. reg. 14 ottobre 1999, n. 52 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce di inizio attività edilizie – Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico – Disciplina del contributo di concessione – Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico/edilizia – Modifiche ed integrazioni alla l. reg. 17 ottobre 1983, n. 69) alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione» – è costituito dalla l. reg. 2 aprile 2002, n. 13 della Regione Toscana. La legge in parola presenta molteplici profili di interesse.

Innanzitutto, l'art. 1 della l. n. 2/2002, nel modificare l'art. 1 della l. reg. n. 52/1999, introduce l'espresso riferimento all'art. 117 della Costituzione, omissso dal legislatore regionale del 1999⁵⁹. Ad essere modificata è anche

ad es. alla «viabilità e trasporti», alla «caccia e pesca nelle acque interne», alla «formazione professionale» (art. 13 del TUEL).

⁵⁸ Quel «processo di forte innovazione legislativa» auspicato da R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile sul sito internet <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/index.html>.

⁵⁹ L'art. 1, c. 1° della l. reg. Toscana n. 52/1999 (come modificata dalla l. reg. Toscana n. 13/2002) recita: «1. La presente legge, in conformità a quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione:

a) individua le trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a concessione edilizia, definendo i procedimenti per ottenere la concessione stessa;

b) individua le opere e gli interventi sottoposti ad attestazione di conformità con le vigenti norme urbanistiche ed edilizie e disciplina i relativi procedimenti;

l'indicazione dei contenuti della legge, in cui scompaiono i riferimenti ai testi legislativi statali⁶⁰.

Ancora, la legge del 2002 introduce all'art. 1 il c. 1° *bis*, in forza del quale «La presente legge disciplina inoltre, sulla base dei principi contenuti nella legislazione statale attinente alla materia del governo del territorio, i controlli sulle costruzioni soggette a rischio sismico». Dal testo della disposizione citata sembrerebbe che lo stesso legislatore regionale abbia inteso ricondurre la disciplina del c.d. rischio sismico all'ambito materiale del governo del territorio, attribuito alla competenza concorrente di Stato e Regioni, con ciò operando una precisa scelta rispetto ad altre possibili opzioni ricostruttive tali da inquadrare la disciplina del rischio sismico all'interno della materia «edilizia», di competenza residuale regionale⁶¹, ovvero come afferente

c) disciplina i contributi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria al costo di costruzione da corrispondere al Comune;

d) definisce le sanzioni amministrative per gli abusi edilizi;

e) detta norme per la riunificazione dei parametri urbanistici ed edilizi.

1 *bis*. La presente legge disciplina inoltre, sulla base dei principi contenuti nella legislazione statale attinente alla materia del governo del territorio, i controlli sulle costruzioni soggette a rischio sismico.

1 *ter*. La disciplina dei titoli abilitativi contenuta nella presente legge non incide sull'applicazione delle vigenti disposizioni relative alla competenza legislativa dello Stato in particolare nelle materie penali e tributarie».

⁶⁰ Si riporta il testo dell'art. 1 della l. reg. n. 52/1999, prima delle modifiche apportate nel 2002: «1. La presente legge:

a) individua le trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a concessione edilizia in applicazione della l. 28 gennaio 1977 n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), definendo i procedimenti per ottenere la concessione stessa;

b) disciplina le modalità di attestazione della conformità con le vigenti norme urbanistico edilizie e di tutela delle altre opere ed interventi non soggetti alla concessione di cui alla lettera a);

c) disciplina i controlli sulle costruzioni soggette al rischio sismico in applicazione della l. 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche);

d) disciplina i contributi relativi agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed al costo di costruzione da corrispondere al Comune;

e) definisce, secondo i principi contenuti nel titolo I della l. 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico/edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) le sanzioni amministrative per gli abusi edilizi;

f) detta norme per la riunificazione dei parametri urbanistici ed edilizi.

2. La presente legge è finalizzata all'applicazione dei principi di efficienza e di trasparenza nei procedimenti amministrativi, al perseguimento contestuale del servizio al singolo cittadino e della tutela degli interessi pubblici e collettivi».

Occorre notare che il riferimento alle leggi statali non è stato sostituito con quello al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia», peraltro non ancora vigente.

⁶¹ Salvo ritenere che l'edilizia costituisca una sub-materia del governo del territorio. Non

alla materia «protezione civile» (competenza concorrente), o, diversamente, alla «tutela dell'ambiente», attribuita dal testo costituzionale alla potestà legislativa esclusiva dello Stato⁶².

In secondo luogo, l'art. 2 della l. reg. n. 13/2002 aggiunge, all'art. 2 della legge del 1999, cinque commi dai quali è possibile ricavare una serie di principi sulla disciplina della concessione edilizia, dell'autorizzazione e della denuncia di inizio attività. In particolare, il nuovo art. 2 della l. reg. n. 52/1999, stabilisce la subordinazione del rilascio della concessione alla costruzione o alla previsione di opere di urbanizzazione primaria (c. 1°-bis); il regime rigoroso dei termini di inizio e ultimazione dei lavori (c. 1°-ter); la decadenza delle concessioni contrastanti con nuove previsioni urbanistiche (c. 1°-quater) nonché la trasferibilità della concessione ai successori o aventi causa (c. 1°-quinquies). È interessante notare che le modifiche introdotte dalla l. reg. n. 13/2002 riproducono alcune previsioni contenute negli articoli 12 e 15 del (non ancora vigente) d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia»⁶³. Uno dei problemi posti dalla nuova formulazione del testo regionale è costituito dall'ammissibilità, ed eventualmente, in che misura, di un'opera di «testunificazione» a livello statale in materie sottratte, totalmente o con esclusione dei principi fondamentali, alla legislazione statale.

L'operazione compiuta dal legislatore toscano si presta, inoltre, ad un ulteriore ordine di considerazioni. L'avvertita necessità di dover arricchire il proprio panorama normativo con previsioni già contenute in un testo normativo statale, all'epoca non ancora entrato in vigore, potrebbe costituire la manifestazione dell'intento del legislatore toscano di voler guadagnare terreno sul fronte della materia considerata, erodendo ambiti di disciplina che non si ritengono più spettanti alla potestà legislativa statale.

In altri termini, a simili prassi legislative non può essere negato un indubbio valore di atti conformativi della materia; atti, cioè, con cui uno dei

così L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, disponibile al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. Non ricomprende la materia «edilizia» nel «governo del territorio», ma in chiave problematica, S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 152-153. Per questi aspetti cfr. F. GUALANDI, *L. reg. Emilia Romagna 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia): prime considerazioni*, in www.giust.it.

⁶² L'impressione è confermata dalla circostanza che la disciplina dei controlli sulle costruzioni soggette a rischio sismico, pur continuando a costituire oggetto della legge, è menzionata non più al c. 1°, lett. c) dell'art. 1, ma in un distinto c. 1°-bis.

⁶³ Sulla recezione e riproduzione di disposizioni statali da parte di fonti regionali cfr. L. ANTONINI, *Leggi regionali recettizie e diritto vivente nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1768 ss.

due soggetti titolari di potestà legislativa, mediante l'introduzione di previsioni di principio oltre che di dettaglio, contribuisce ad individuare l'oggetto delle materie afferenti alla competenza residuale e, di conseguenza, a chiarire i confini delle materie attribuite alla potestà concorrente⁶⁴.

Per restare sul punto – ed esulando per un istante dalla prassi delle leggi di modifica – occorre segnalare che altre Regioni ripercorrono il solco della tradizione *ante* riforma, per cui la ricostruzione dei confini della materia avviene sulla base della legislazione statale vigente e, in particolare, della normativa che ha provveduto alla riallocazione delle funzioni amministrative, in attuazione delle c.d. leggi di delega «Bassanini»; è il caso della Calabria che, con l. reg. 12 agosto 2002, n. 34 («Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali»), «detta i criteri e disciplina gli strumenti, le procedure e le modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dai Comuni, dalle Province, dagli altri Enti locali, dalle autonomie funzionali e dalla Regione, nelle materie di cui agli artt. 117, cc. 3° e 4°, e 118 Cost., *così come individuate nelle leggi e nei decreti legislativi di conferimento delle funzioni medesime*» (corsivo aggiunto)⁶⁵.

⁶⁴ Salvo, naturalmente, l'intervento censoreo della Corte costituzionale circa il corretto esercizio della competenza regionale. È necessario ribadire che la prospettiva del presente lavoro è quella della valorizzazione dell'opera del legislatore regionale, cercando il più possibile di astenersi da valutazioni di legittimità costituzionale. Sulla «ridefinizione» delle materie da parte del legislatore ordinario (statale) cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, p. 35. Si veda anche G. FALCON, *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali*, in *Le Regioni*, 1981, p. 1357 ss. a commento di C. cost., sent. n. 174/1981 nonché, più in generale, S. MANGIAMELI, *Materie di competenza regionale*, in *Enc. giur.*, XIX, Treccani, Roma, vol. XIX, 1990. Uno spunto si rinviene nella recente C. cost., sent. n. 94/2003 in cui la Corte, nel giudicare costituzionalmente legittima una disposizione regionale che prescrive la trascrizione di un vincolo di destinazione d'uso per i locali storici, mette in evidenza che «*d'altra parte previsioni del genere appaiono ormai ricorrenti nella legislazione regionale*». Per un esempio relativo a leggi non di modifica vedi quanto si osserva *retro*, nt. 34 sulla l. n. 19/2002 della Regione Calabria, recante «norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria», che contiene anche norme di principio. È da segnalare, infine, la prassi della Regione Veneto che, con leggi regionali nn. 14, 25, 26, 27, 28 e 29/2002, ha emanato una serie di provvedimenti collegati alla legge finanziaria 2002 in «materia di» «trasporti e mobilità», «cultura», «cave e torbiere, commercio e immigrazione», «ambiente e difesa del suolo», «politiche sociali», «beni ambientali ed edilizia residenziale pubblica», dando corpo ad un elenco di materie solo parzialmente sovrapponibile a quelli di cui ai cc. 2° e 3° dell'art. 117 Cost.

⁶⁵ Sulla definizione delle materie sulla base delle norme di conferimento di funzioni amministrative cfr. G. FALCON, *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali*, cit. Per un'applicazione giurisprudenziale si pensi, ad esempio, all'*iter* argomentativo utilizzato dalla Corte costituzionale nella citata sent. n. 407/2002 per escludere che

Al di là del citato caso toscano e di altre isolate determinazioni regionali⁶⁶, la prassi delle leggi di modifica del 2002 non permette di formulare un giudizio pienamente positivo circa la riqualificazione sostanziale della potestà legislativa regionale. Anche sotto questo profilo, come su quello della riallocazione delle funzioni amministrative agli enti sub-regionali, non è possibile sostenere l'affermarsi di una tendenza innovativa della legislazione regionale.

L'esame della prassi attinente alle leggi regionali di modifica del 2002 suscita un ulteriore motivo di interesse.

Nel corso del 2002, molti provvedimenti di modifica hanno avuto ad oggetto previsioni legislative emanate nello stesso anno: quasi il 20% di tutte le leggi di modifica ed integrazione del 2002 è intervenuto su norme entra-

le disposizioni della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 («Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti»), impugnate dallo Stato, potessero essere riferite alla materia «sicurezza» di cui all'art. 117, c. 2°, lett. b), che si avvale dell'espresso richiamo all'art. 1, c. 3° lett. l), della l. n. 59/1997; a commento di questa sentenza, e con riferimento al tema trattato, cfr. S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 337. Rilevante è, inoltre, il disposto dell'art. 1, c. 6° (spec. lett. a) della legge «La Loggia» in forza del quale il legislatore delegato dovrà provvedere alla ricognizione dei principi nelle materie di competenza legislativa concorrente «per settori organici della materia *in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari*» (corsivo aggiunto).

⁶⁶ Ad es. la l. reg. Molise 28 maggio 2002, n. 6 aggiunge l'art. 7-bis alla l. reg. Molise 8 aprile 1997, n. 7 recante «norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29» che stabilisce il principio dell'assunzione di consulenze esterne da parte della Giunta regionale e del suo Presidente solamente in carenza di adeguate professionalità nell'amministrazione; la l. reg. Piemonte 7 gennaio 2002, n. 1, che modifica la l. reg. Piemonte 22 ottobre 1996, n. 75, «Organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte», introduce la nozione di «prodotto turistico di interesse regionale» con cui si designa «la definizione di progetti di intervento, sia pubblici che privati, per la creazione di un complesso di iniziative dirette a soddisfare i bisogni del turista, individuando idonei sostegni strutturali, promozionali e di commercializzazione, capacità professionali e gestionali»; la stessa l. n. 1/2002 prevede la possibilità di interventi regionali di finanziamento a sostegno dell'economia turistica in caso di «eventi esogeni portatori di gravi squilibri economici con ripercussioni nel settore turistico» (art. 8); la l. reg. Veneto 3 gennaio 2002, n. 1 «Modifiche ed integrazioni della l. reg. 12 gennaio 1973, n. 1, «Norme sull'iniziativa popolare delle leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali» sostituisce una Commissione regionale per il referendum nominata con d.P.G.R., disciplinata dalla stessa legge regionale, all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte d'appello di Venezia (art. 3); la stessa legge introduce per il referendum regionale il principio per cui in caso di emanazione di una nuova normativa rispetto a quella oggetto del quesito referendario, il referendum si effettua anche sulle nuove disposizioni «qualora la nuova normativa non abbia modificato né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti essenziali delle singole disposizioni» (art. 5).

te a far parte dell'ordinamento da qualche mese⁶⁷. In alcuni casi questo fenomeno ha interessato specifici ambiti materiali mediante il ricorso a più interventi modificativi, effettuati a più riprese: alcuni esempi sono rappresentati dalla legislazione in materia di lavoratori socialmente utili della Regione Basilicata⁶⁸; dalla legislazione della Regione Lazio in materia di organizzazione degli organi regionali, dirigenza e personale regionale⁶⁹ e dalla disciplina del Molise sulle nomine di competenza regionale⁷⁰.

Particolare attenzione merita la sorte subita da alcune disposizioni con cui la Regione Lombardia ha provveduto ad istituire il Corpo forestale regiona-

⁶⁷ I numeri delle leggi di modifica di leggi regionali del 2002 sono: Abruzzo 4; Basilicata 4; Calabria 5; Campania 2; Emilia Romagna 1; Lazio 4; Liguria 0; Lombardia 2; Marche 1; Molise 7; Piemonte 0; Puglia 1; Toscana 2; Umbria 2; Veneto 1.

⁶⁸ La l. reg. 18 gennaio 2002, n. 9, «Modifica ed integrazioni della l. reg. 7 dicembre 2000, n. 60, come modificata dalle ll. reg. 22 maggio 2001, n. 23 e 6 settembre 2001, n. 35» interviene sulla legislazione precedente in materia di l.s.u. Seguono la l. reg. 3 aprile 2002, n. 14, che provvede ad effettuare un'«integrazione alla l. reg. 18 gennaio 2002, n. 9 in materia di attività per i lavoratori socialmente utili»; la l. reg. 5 luglio 2002, n. 26, che apporta «modifiche ed integrazioni della l. reg. 7 dicembre 2000, n. 60, come modificata dalle leggi regionali 22 maggio 2001, n. 23 e 6 settembre 2001, n. 35, 18 gennaio 2002, n. 9 e 3 aprile 2002, n. 14 – in materia di lavoratori socialmente utili» nonché la l. reg. 30 dicembre 2002, n. 40, che contiene «ulteriori misure in materia di prosecuzione dell'attività di lavori socialmente utili».

⁶⁹ Il 18 febbraio 2002, con la l. n. 6, la Regione Lazio emana la «disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale». Seguono la l. reg. 22 luglio 2002, n. 22, «Modifiche alle ll. reg. 22 ottobre 1993, n. 57 – Norme generali per lo svolgimento del procedimento amministrativo, l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa – e 18 febbraio 2002, n. 6 – Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale»; la l. reg. 30 luglio 2002, n. 27, «Modifiche alla l. reg. 18 febbraio 2002, n. 6 – Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale»; la l. reg. 1 agosto 2002, n. 29, «Modifiche alla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 24 luglio 2002 concernente modifiche alla l. reg. 18 febbraio 2002, n. 6 – Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale».

⁷⁰ La l. reg. 2 agosto 2002, n. 16 contiene «nuove disposizioni sulle nomine di competenza regionale». Seguono la l. reg. 27 settembre 2002, n. 22, «Modifica dell'art. 2, c. 7° ed integrazione dell'art. 8 della l. reg. 2 agosto 2002, n. 16 concernente nuove disposizioni sulle nomine di competenza regionale»; la l. reg. 8 novembre 2002, n. 37, che provvede alla «proroga del termine di cui all'art. 8, c. 1° della l. reg. 2 agosto 2002, n. 16 concernente nuove disposizioni sulle nomine di competenza regionale» e la l. reg. 24 dicembre 2002, n. 44 che contiene «modifiche alla l. reg. 22 aprile 2002, n. 3, concernente: «Commissione per l'autoriforma del Molise» ed alla l. reg. 8 novembre 2002, n. 37, concernente «proroga del termine di cui all'art. 8, c. 1° della l. reg. 2 agosto 2002, n. 16; ad oggetto «nuove disposizioni sulle nomine di competenza regionale».

le (l. reg. 12 gennaio 2002, n. 2). L'articolo 1 della citata legge, nella versione originaria, stabiliva, al primo comma, l'istituzione del Corpo regionale «*ai fini dell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo nelle materie di competenza regionale concernenti la tutela dell'ambiente forestale ed agro-silvo-pastorale, connesse alla protezione della natura ed all'assetto del territorio*». Avverso questa e altre disposizioni, lo Stato proponeva ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. ritenendo l'intervento regionale lesivo della propria sfera di potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente⁷¹. A seguito dell'emanazione della l. reg. 6 marzo 2002, n. 4, recante «norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica ed integrazione di disposizioni legislative», l'art. 1, c. 1° della l. reg. n. 2/2002 ha assunto questo tenore: «*Ai fini dell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo nelle materie di competenza regionale concernenti la tutela del patrimonio forestale ed agro-silvo-pastorale, connesse alla valorizzazione dell'ambiente naturale, alla disciplina dell'attività venatoria e all'assetto del territorio. È istituito il Corpo forestale regionale*»⁷². Com'è facile notare, in forza delle modifiche apportate, scompare il riferimento ad una competenza regionale in materia di «*tutela dell'ambiente forestale*» connessa con la «*protezione della natura*» che viene sostituito con il richiamo alla «*tutela del patrimonio forestale ed agro-silvo-pastorale*» – si direbbe la vecchia materia «agricoltura e foreste» –, alla «*valorizzazione dell'ambiente naturale*» (la «*valorizzazione dei beni ambientali*» di cui al c. 3° dell'art. 117 Cost.), alla «*disciplina dell'attività venatoria*» (la «*caccia*») nonché all'«*assetto del territorio*» (il «*governo del territorio*», materia di competenza concorrente).

Occorre segnalare, inoltre, che la stessa l. n. 4/2002 ha provveduto a modificare l'art. 4, c. 8° della l. reg. Lombardia 11 maggio 2001, n. 11 («Norme sulla protezione ambientale dall'esposizione a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione») introducendo un divieto all'installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione «*entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici*» nonché di altre strutture «sensibili» (ospedali, carceri, oratori, etc.). Anche questa norma ha costituito oggetto di impugnativa statale⁷³. La successiva l. reg. 10 giugno 2002, n. 12⁷⁴, ha prorogato l'entrata in vigore del divieto al 1° gennaio 2003 stabi-

⁷¹ Vedi ricorso pubblicato in *G.U.* n. 24 del 19 giugno 2002, I serie spec.

⁷² Le modifiche alla disciplina del corpo forestale regionale apportate dalla l. reg. n. 4/2002 riguardano anche altre disposizioni ed, in particolare, l'art. 2.

⁷³ Vedi ricorso pubblicato in *G.U.* 10 luglio 2002, n. 27, I serie spec.

⁷⁴ Intitolata «differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di installazione di im-

lendo, in via transitoria, un divieto di installazione degli impianti «*in corrispondenza*» (cioè senza il limite spaziale fisso di 75 metri) degli edifici maggiormente meritevoli di protezione, solamente – si badi – laddove «*ospitano soggetti minorenni*».

Una vicenda analoga è quella che ha segnato alcune previsioni della l. reg. Liguria 10 luglio 2002, n. 29 recante «misure di sostegno per gli interventi di recupero e di riqualificazione dei centri storici e norme per lo snellimento delle procedure di rilascio dei titoli edilizi». Più precisamente, con la successiva l. reg. 12 marzo 2003, n. 7, il legislatore ligure ha soppresso il c. 2° dell'art. 22 che stabiliva per i casi di ritardo o di mancata assunzione da parte dei Comuni dei provvedimenti previsti dalla legge, il doversi procedere alla nomina di un Commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 267/2000 (c.d. TUEL). Lo Stato aveva adito il giudice delle leggi per sentire dichiarare l'illegittimità costituzionale di tale norma perché in contrasto con gli articoli 114, cc. 1° e 2°, 117, c. 2°, lett. *p*) e 120 Cost.⁷⁵.

La prassi legislativa segnalata non può non muovere ad alcune considerazioni.

Se da un lato può registrarsi come un dato di segno positivo l'affermarsi della tendenza del legislatore regionale, almeno in alcuni casi, ad "occupare il territorio", cercando di erodere la competenza statale in alcuni ambiti disciplinari⁷⁶, dall'altro la modifica di leggi regionali a fronte dell'impugnazione da parte dello Stato può essere considerata un portato naturale della revisione dell'art. 127 Cost. In altri termini, la sostituzione del sindacato di costituzionalità preventivo sulle delibere legislative regionali con la possibilità per lo Stato di denunciare alla Corte costituzionale l'illegittimità delle leggi regionali solamente dopo la loro pubblicazione, potrebbe far sì che la dialettica transattiva tra Stato e Regione, pur non venendo meno, per il fatto di svolgersi a legge regionale vigente, provochi una serie di interventi di modifica sulla legislazione regionale che certo non gioverebbero alla certezza del diritto⁷⁷.

Né può essere di consolazione invocare la portata deflattiva sul processo costituzionale che potrebbe avere la prassi delle leggi di modifica «a matri-

pianti di telecomunicazioni e radiotelevisione di cui all'art. 3, c. 12°, lett. *a*), della l. reg. 6 marzo 2002, n. 4».

⁷⁵ Vedi ricorso pubblicato in *G.U.* 30 ottobre 2002, n. 43, I serie spec.

⁷⁶ Salva poi la reazione dello Stato ed in attesa, in ultima battuta, della decisione della Corte costituzionale.

⁷⁷ Non a caso la legge "La Loggia" introduce il potere per la Corte costituzionale di sospendere la vigenza della disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale (art. 9, c. 4° che sostituisce l'art. 35 della l. n. 87/1953).

ce transattiva», le rinunce ai ricorsi potendo difficilmente pareggiare il bilancio dell'alto numero delle azioni promosse dinanzi al giudice delle leggi.

Ben altri, con ogni evidenza, devono essere le vie e gli strumenti di raccordo tra i detentori della potestà legislativa⁷⁸.

4.4. *Le leggi regionali di interpretazione autentica e le leggi regionali «provvedimento»*

Quanto da ultimo segnalato per le leggi di modifica rischia di valere anche per le leggi regionali di interpretazione autentica⁷⁹: il ricorso a questa particolare tipologia di atto legislativo potrebbe trovare un ulteriore slancio nella volontà di porre termine ad un contenzioso tra Stato e Regione sorto (o suscettibile di sorgere) dinanzi al giudice costituzionale.

Un esempio è costituito dall'art. 2 della citata l. reg. Liguria 12 marzo 2003, n. 7 che, interpretando autenticamente l'art. 8, c. 1° della l. reg. Liguria 10 luglio 2002, n. 29 ha stabilito che «per «normativa vigente»...devono intendersi i regolamenti edilizi e gli strumenti urbanistici approvati e adottati». Lo Stato, nel proporre ricorso ex art. 127 Cost., aveva censurato la disposizione interpretata in quanto in contrasto «con un principio fondamentale dell'ordinamento laddove consente all'ente locale comune di non osservare norme legislative e regolamentari in tema di salvaguardia igienico-sanitaria; e ciò senza neppure indicare specificamente quali norme sarebbero di applicabili mediante semplici atti di amministrazione»⁸⁰.

⁷⁸ Sulla necessità di strumenti di raccordo cfr. S. GRASSI, *L'attuazione della riforma: i problemi della transizione*, cit., pp. 396-402.

⁷⁹ Nella letteratura dedicata alla tematica dell'interpretazione autentica si segnalano: A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore: atti del seminario di Roma del 5 gennaio 2000*, Giappichelli, Torino, 2001; A. PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le «colonne d'Ercole» del giudicato*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 2662 ss.; ID., *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2091; ID., *La Corte costituzionale tra natura e struttura dell'interpretazione autentica legislativa: il caso della sentenza n. 321/1998*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3874 ss.; ID., *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium Iuris*, 1997, p. 64 ss.; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997; G. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica nei contributi della dottrina giuridica*, in *Nomos*, 1996, pp. 3, 23; A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisione con i diritti costituzionali alla difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, *Quaderni Nomos*, 1, Ist. poligrafico Stato, Roma, 1989; G. GROTTANELLI DE SANTI, *Profili costituzionali dell'irretroattività delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1970; ID., *Interpretazione autentica delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 184 ss.

⁸⁰ Ricorso, *G.U.* 30 ottobre 2002, n. 43, I serie spec., 21.

In casi come quello appena descritto è evidente che la legge di interpretazione autentica assume una nuova e inconsueta veste di intervento a natura transattiva nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni.

Più in generale, dall'esame della prassi legislativa regionale del 2002 si riscontra una certa tendenza al ricorso, soprattutto nel centro-sud, a leggi di interpretazioni autentica (ad es. l. reg. Abruzzo n. 6/2002, «l. reg. 7 marzo 2000, n. 23 recante: Parco naturale regionale Sirente-Velino. Adeguamento alla l. reg. 21 giugno 1996, n. 38 e revisione dei confini. Interpretazione autentica dell'art. 18, c. 1°»; l. reg. Abruzzo n. 18/2002, «Interpretazione autentica dell'art. 66 della l. reg. 72/98: Organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale»; l. reg. Calabria n. 42/2002, «Interpretazione autentica dell'art. 37-bis della l. reg. n. 14/1999»; l. reg. Calabria n. 46/2002, «Interpretazione autentica dell'art. 2 della l. reg. 11 gennaio 2002, n. 7») ⁸¹.

La presenza considerevole di disposizioni di interpretazione autentica in leggi regionali costituisce, sotto il profilo della qualità dell'operato delle assemblee regionali, un indubbio segnale di continuità rispetto alla prassi del periodo anteriore alla riforma del Titolo V ⁸².

Lo stesso può dirsi per le leggi regionali provvedimento ⁸³.

Lo spunto è offerto da una pronuncia abbastanza recente con cui la Con-

⁸¹ Accanto alle leggi che formalmente si definiscono di interpretazione autentica, occorre tener conto delle disposizioni contenute in testi legislativi che recano titoli differenti: es. art. 13 della l. reg. Lazio n. 32/2002 («Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2002») rubricato «*Interpretazione autentica e modifiche alla l. reg. 6 luglio 1998, n. 24 come da ultimo modificata dalla l. reg. 20 dicembre 2001, n. 41 concernente norme in materia di tutela ambientale*»; art. 20 della l. reg. Puglia n. 20/2002 («Assestamento e variazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002») rubricato «*Interpretazione autentica dell'art. 16, c. 2°, della l. reg. n. 9/2000*»; art. 34 della l. reg. Veneto n. 2/2002 («Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2002») che contiene l'«*Interpretazione autentica del c. 1° dell'art. 131, e modifica dell'art. 130 della l. reg. 13 aprile 2001, n. 11*»; art. 3 della l. reg. Veneto n. 18/2002 («Disposizioni in materia di gestione dei tributi regionali») intitolato «*Interpretazione autentica dell'art. 1, c. 2°, della l. reg. 24 dicembre 2001, n. 40 «Disposizioni in materia tributaria»*».

⁸² Su tale prassi cfr. G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., pp. 23-28.

⁸³ Sull'argomento vedi: C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 871 ss.; M. CAMMELLI, *Premesse allo studio delle leggi provvedimento regionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 1338 ss.; F. SALVIA, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Cedam, Padova, 1977; L. CARLASSARE, *Garanzia dei diritti e leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1986, p. 1488 ss.; A. PIRAINO, *Ancora sulle leggi provvedimento*, in *Le Regioni*, 1987, p. 186 ss.; R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1999, p. 917 ss.; C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto su leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3235 ss.

sulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione emanata dalla Regione Sardegna in materia di legislazione elettorale⁸⁴.

Più precisamente, il giudice delle leggi ha ritenuto in contrasto con i limiti che l'art. 3 dello Statuto pone all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione Sardegna (armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica), l'art. 1, c. 2° della l. reg. Sardegna 1° luglio 2002, n. 10 («Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla l. reg. 2 gennaio 1997, n. 4») che, nel prevedere che «le elezioni degli organi delle nuove province hanno luogo nell'ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003», e che «conseguentemente scade di diritto il mandato degli organi delle province preesistenti di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari e si procede al loro rinnovo nella stessa data», ha violato il principio «per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti».

A ben vedere, la disposizione di legge è stata censurata non tanto in quanto «regionale», bensì poiché avente natura di «legge provvedimento».

La Corte, pur riconoscendo che la disciplina della durata degli organi elettivi, e, più in generale, la legislazione elettorale, rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento degli enti locali, che la norma statutaria attribuisce alla potestà legislativa primaria del legislatore regionale, ha accolto il ricorso statale per avere, il legislatore sardo, ecceduto la propria competenza incidendo in maniera concreta, anziché con norme generali e astratte, sulla disciplina della durata in carica degli organi elettivi. In altri termini, la Corte sembrerebbe individuare una riserva di legge generale, tale da imporsi tanto al legislatore regionale quanto al legislatore statale⁸⁵. È lo stesso giudice delle leggi ad invocare l'applicazione di principi «che si ricavano dalla stessa Costituzione» che si ricollegano immediatamente al «diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali», che ben può essere inciso, dando vita, tuttavia, ad «ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo (che) debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore». «In ogni caso – precisa la Corte costituzionale - non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a

⁸⁴ C. cost., sent. n. 48/2003, in *G.U.* 19 febbraio 2003, n. 7, I serie spec.

⁸⁵ Com'è noto, nei rapporti con il legislatore regionale ordinario la competenza in materia di legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane spetta in via esclusiva allo Stato ex art. 117, c. 2°, lett. p), Cost.

disporre della durata degli organi eletti», stabilendo una regola valida, non solo per il legislatore regionale, ma anche per il legislatore statale⁸⁶.

L'esame della prassi legislativa regionale del 2002 conferma la presenza di un alto numero di leggi che non contengono regole generali e astratte, bensì provvedono in ordine a fattispecie concrete e nei confronti di soggetti determinati o determinabili⁸⁷.

Solo per fare qualche esempio: l. reg. Puglia 25 giugno 2002, n. 8, «Contributo straordinario in occasione della canonizzazione di San Pio da Pietrelcina»; l. reg. Calabria 8 gennaio 2002, n. 4, «Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro "Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera Ciaccio Pugliese di Catanzaro"»; l. reg. Lazio 22 aprile 2002, n. 11, «Inquadramento del personale operante presso la struttura ospedaliera san Raffaele Roma-Eur nei ruoli organici degli istituti fisioterapici ospitalieri di Roma»; l. reg. Lazio 28 ottobre 2002, n. 36, «Intervento straordinario per la valorizzazione e la promozione del territorio del Comune di Canale Monterano ed in particolare dell'antico abitato di Monterano»; l. reg. Lombardia 7 ottobre 2002, n. 24, «Distacco di una porzione di territorio denominata "Case Montini" dal Comune di Rodengo Saiano, in Provincia di Brescia, e relativa aggregazione al Comune di Castagnato, in Provincia di Brescia»⁸⁸.

Con ogni evidenza, le Assemblee regionali, mediante l'utilizzo dello strumento legislativo per interventi sostanzialmente provvedimentali ed il ricorso alla legge per introdurre misure singolari e concrete manifestano un ulteriore segnale di continuità rispetto alla legislazione anteriore all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001: l'esercizio della funzione legislativa per «amministrare» piuttosto che per esercitare un indirizzo politico compiuto e maturo nelle materie di propria competenza⁸⁹.

⁸⁶ Su ipotesi particolari di divieto di leggi provvedimento cfr. L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, cit., pp. 891-892; A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine all'innovativa sent. n. 143/1989 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1071 ss.

⁸⁷ Il concetto di legge provvedimento a cui si fa riferimento è quello elaborato da C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., pp. 1-4 e poi ripreso, con alcune variazioni, da M. CAMMELLI, *Premesse allo studio delle leggi provvedimento regionali*, cit., p. 1345 ss.

⁸⁸ Alcune volte il ricorso alla legge provvedimento può portare a risultati curiosi. È il caso della l. reg. Molise n. 40/2002, e della l. reg. Puglia n. 12/2002 che provvedono, entrambe, al «Riconoscimento come ente di interesse regionale dell'Istituto di studi politici S. Pio V». Se si considera che analogamente ha stabilito la Regione Abruzzo con l. reg. n. 16/2001, si deve concludere che l'Istituto di studi politici S. Pio V ha assunto, quantomeno, la valenza di ente di interesse ultraregionale, se non nazionale.

⁸⁹ Tutto ciò nel quadro più generale del fenomeno della c.d. «amministrativizzazione della

5. Considerazioni conclusive

5.1. Linee di tendenza della legislazione regionale successiva alla riforma costituzionale

Terminata la ricostruzione dei principali dati che è stato possibile trarre dall'analisi complessiva della legislazione regionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, giova effettuare qualche considerazione ricapitolativa sulle linee di tendenza che sembrano emergere dalla prassi attuativa della nuova autonomia legislativa regionale.

Il primo elemento di riflessione che si impone agli occhi di chiunque intenda rapportarsi in modo critico con la vasta produzione legislativa delle Regioni a statuto ordinario nell'anno 2002 non può che essere relativo all'alto tasso di disomogeneità che caratterizza l'esperienza esaminata. Deve, infatti, essere osservato che manca del tutto un disegno comune delle Regioni ordinarie circa le modalità secondo cui dare attuazione al nuovo riparto delle competenze legislative e che, conseguentemente i dati relativi alla produzione del 2002 risultano – come si è visto⁹⁰ – difficilmente aggregabili tanto dal punto di vista quantitativo (in base, cioè, al numero delle leggi adottate nelle singole Regioni o in più Regioni facenti parte della medesima area geografica) che da quello qualitativo (ovvero in base all'ambito materiale di intervento del legislatore). Tale tendenza alla disomogeneità, però, non impedisce di rinvenire comunque in questa esperienza alcuni tratti che sembrano via via assumere una sempre maggiore stabilità e che, dunque, meritano di essere richiamati in questa sede.

In primo luogo, si intende fare riferimento al carattere di scarsa innovatività che pare complessivamente prevalere nella politica legislativa delle Regioni ordinarie. Come si è detto, tanto l'analisi delle modalità concrete di esercizio dei nuovi tipi di potestà legislativa⁹¹ quanto l'apprezzamento dell'incidenza delle leggi modificative e/o integrative⁹² mostra con una certa chiarezza che i Consigli regionali nel corso del 2002, pur con qualche rilevata eccezione, non hanno operato sotto l'impulso della loro rinnovata potestà legislativa, dando vita ad un'intensa stagione di riforma, ma si sono per

legge» sul quale cenni in G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Utet, Torino, 1988, 156 nonché in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1978, p. 71.

⁹⁰ Vedi *supra*, parr. 4.1. e 4.2.

⁹¹ Vedi *supra*, par. 4.2.

⁹² Vedi *supra*, par. 4.3.

lo più limitati ad una attività legislativa poco differente per tipologia e contenuto da quella anteriore all'entrata in vigore della novella ed, in alcuni casi, alla mera «manutenzione normativa dell'esistente».

Sempre nel tentativo di evidenziare le linee di tendenza che contraddistinguono questa prima fase dell'attuazione, merita di essere richiamato il dato relativo al significativo numero di leggi di modifica che intervengono su leggi dello stesso anno, in molti casi a seguito dell'instaurazione da parte dello Stato di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale per violazione della sfera di competenza statale⁹³.

Con le imprescindibili riserve che derivano dalla consapevolezza che l'arco temporale considerato non è in grado di offrire – per la sua esiguità – indicazioni al riparo dalla minaccia della precarietà, pare si possa comunque notare che la produzione legislativa regionale è sempre più saldamente ancorata al binomio «obsolescenza-contrattualismo». La circostanza, infatti, che in molti casi, a seguito dell'impugnazione governativa, i Consigli provvedano ad emendare le leggi recependo le censure prospettate nei ricorsi, se da un lato può essere considerato un portato naturale del nuovo art. 127 Cost., dall'altro palesa la sostanziale continuità nella matrice transattiva che fin dagli albori del regionalismo italiano ha rappresentato una delle caratteristiche principali secondo cui si sono venuti strutturando i rapporti Stato-Regioni nel campo della normazione. La dialettica evidenziata, dunque, sembra porsi come il nuovo punto di arrivo di un fenomeno di co-determinazione o di etero-determinazione del contenuto degli atti normativi che, partendo dall'approvazione parlamentare degli statuti ordinari⁹⁴, è giunto, attraverso il «sistema» delle Conferenze⁹⁵, fino alla stagione attuativa del nuovo Titolo V, Parte II Cost. Anche solo incidentalmente non può, tuttavia, non rilevarsi che qualche elemento di perplessità deriva dal fatto che nel caso di specie tale sorta di «contrattualismo», da un lato, determina una vera e propria «obsolescenza» degli atti legislativi regionali,

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Com'è noto, proprio nel caso degli statuti il procedimento di formazione delineato dall'originario art. 123 Cost. ha dato luogo ad una sorta di etero-determinazione del contenuto dell'atto normativo, la cui portata finiva per sfuggire alla piena disponibilità del legislatore regionale. Sull'incisività del controllo parlamentare e sui forti condizionamenti che derivavano all'autonomia statutaria dalla qualificazione dello statuto come «accordo dei Consigli regionali e del Parlamento» vedi, anche per ampi riferimenti bibliografici, U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 139 ss.

⁹⁵ Sui non trascurabili riflessi di tale «sistema» sulla forma di governo nazionale e regionale, vedi P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze ed i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 547 ss.

dall'altro, finisce per coinvolgere nel circuito della mediazione politica intersoggettiva la stessa Corte costituzionale che vede continuamente crescere o diminuire il numero delle questioni pendenti a seconda dell'esito della mediazione stessa.

Non si tratta, comunque, di un quadro con sole ombre. Se, infatti, l'analisi svolta ha evidenziato, per un verso, l'esistenza di forti legami con il passato, per l'altro, ha mostrato l'epifania dei primi segnali di rinnovamento nel modo di rapportarsi con le dinamiche della normazione⁹⁶ regionale.

In questo senso lascia ben sperare il sottolineato carattere «trans-materiale»⁹⁷ di numerose leggi regionali adottate nel corso del 2002. Come si è detto, infatti, una delle principali opportunità offerte ai Consigli regionali dal legislatore della revisione costituzionale è rappresentata proprio dalla possibilità di procedere alla regolamentazione di determinati ambiti materiali con un approccio interdisciplinare. La circostanza, dunque, che molte Regioni si siano messe o stiano iniziando a mettersi in condizioni di sfruttare tale opportunità pone le premesse per un futuro esercizio dell'autonomia legislativa più pieno e maggiormente conforme alla vigente disciplina costituzionale.

5.2. Continuità e discontinuità legislativa e ruolo della Regione

In conclusione del presente contributo si impone uno sforzo di sintesi per chiarire se ed in che misura il legislatore regionale ha «reagito» alla novella costituzionale introdotta con l. cost. n. 3/2001 (dando, quindi, una risposta – quanto più possibile univoca – alla domanda che ha generato il presente lavoro) e per cercare di trarre da essa qualche indicazione sulla nuova fisionomia dell'ente Regione.

In questa prospettiva pare di poter dire che il primo anno di vigenza del nuovo Titolo V, Parte II, Cost. è trascorso sostanzialmente nel segno della continuità della produzione legislativa regionale rispetto all'esperienza precedente, pur con rilevanti episodi di rottura con il passato che costituiscono una positiva manifestazione della volontà delle Assemblee regionali di dar corpo all'accresciuta autonomia legislativa quale risulta dal nuovo testo costituzionale. Tale affermazione necessita di un'ultima precisazione.

A tale conclusione potrebbe, infatti, muoversi l'obiezione di essere poco

⁹⁶ Prendo a prestito l'espressione da A. RUGGERI, *Dinamica della normazione, secondo il nuovo Titolo V della Costituzione, e potestà regolamentare dello Stato (dal punto di vista del Consiglio di Stato)*, in *Osservatorio sul federalismo*, cit.

⁹⁷ Vedi *supra*, par. 4.2.

coerente con l'elevata conflittualità tra Stato e Regioni dinanzi al giudice costituzionale verificatasi all'indomani della riforma.

Merita ribadire, a tal proposito, che l'indagine non ha avuto tra i propri obiettivi la segnalazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale per aver il legislatore regionale operato in ambiti di competenza ad esso preclusi, né si è inteso ricostruire, per ogni singolo episodio legislativo, l'ambito materiale di intervento⁹⁸.

Chi scrive è ben consapevole della difficoltà nonché della scarsa valenza teorica di «incasellare» le leggi nelle singole materie, almeno per due ragioni: innanzitutto per l'ovvia considerazione che il riferimento all'ambito materiale deve essere operato avendo riguardo delle singole disposizioni legislative⁹⁹, in secondo luogo per l'indeterminatezza dei confini delle materie di competenza regionale, specie di quelle attribuite alla potestà legislativa residuale il cui novero è destinato a moltiplicarsi.

Sul punto, è importante segnalare come l'inversione del criterio di riparto di competenza, per cui la potestà legislativa generale spetta alle Regioni, pone l'interprete (così come lo stesso legislatore regionale *de iure condendo*) in una prospettiva affatto diversa dalla precedente, in cui non è tanto necessario definire *a priori* il settore disciplinare inciso dall'intervento regionale, onde verificare se la Regione sia o meno all'interno della «propria materia», quanto stabilire se ed in che misura il legislatore regionale stia travalicando i propri confini, segnati dal nuovo art. 117 Cost., per invadere spazi assegnati al legislatore statale. In altri termini, l'ottica visuale per l'analisi della legislazione regionale – nonché per la sua futura produzione – non è più di natura positiva (qual è la materia regolata dalla Regione?), bensì negativa (posta la sua competenza generale, la Regione sta normando in una materia attribuita allo Stato?), mentre è per la legislazione statale che occorre effettuare uno sforzo di definizione e chiedersi se la disciplina emanata rientra o meno in una delle materie tassativamente enumerate dall'art. 117 Cost.¹⁰⁰.

Resta da dire qualcosa circa il ruolo dell'Ente regionale così come appare dall'analisi della legislazione del 2002. Anche sotto questo profilo si con-

⁹⁸ È evidente, al riguardo, che l'esemplificazione effettuata nel presente contributo, attraverso le tabelle allegate, ha un intento chiaramente didascalico e vuole essere semplicemente una traccia per un primo bilancio e per uno spunto di discussione circa l'operato del legislatore regionale nel 2002.

⁹⁹ Infatti con sent. n. 94/2003, la Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza sull'inammissibilità di censure che attengono ad un intero testo legislativo.

¹⁰⁰ In questo quadro è ancor più da apprezzare l'evidenziata prassi regionale della legislazione «trasversale».

ferma il ruolo della Regione come soggetto che interviene in chiave di promozione dei diritti sociali, di incentivazione delle iniziative locali e di sussidio ai settori produttivi attraverso finanziamenti ed altre forme di erogazioni economiche, nell'ambito di rapporti di diritto pubblico¹⁰¹. Peraltro, è alla luce di tale ruolo che trova una giustificazione l'elevato numero di leggi provvedimento nel panorama regionale, se è vero che esse «sono in stretto collegamento con le aspirazioni dello stato sociale»¹⁰². In ordine al tema da ultimo accennato – il ruolo della Regione - le tesi sostenute dalla dottrina sulla scorta della mera «lettura» degli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost.¹⁰³, trovano piena conferma nei primi esercizi di scrittura della nuova potestà legislativa regionale.

¹⁰¹ A titolo esemplificativo, cfr. l. reg. Abruzzo n. 16/2002, «Interventi a sostegno dell'economia»; l. reg. Basilicata n. 4/2002, «Disciplina dei regimi regionali di aiuto»; l. reg. Campania n. 19/2002, «Tutela dei consumatori e degli utenti»; l. reg. Emilia Romagna n. 23/2002, «Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica»; l. reg. Lazio n. 46/2002, «Interventi per il sostegno allo sviluppo ed all'occupazione nelle aree interessate dalla crisi dello stabilimento Fiat di Piedimonte S. Germano (FR)». In dottrina, per la prassi anteriore alla riforma, cfr. R. BIN, *La legge regionale*, in A. BARBERA-L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 74-84; M. CARLI, *Sviluppo economico: il ruolo delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, p. 110. Cfr. S. BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, VII, Utet, Torino, 1987, p. 547, sul ruolo della Regione e norme programmatiche dello statuto, tema che si ripropone oggi, su cui M. CARLI-C. FUSARO, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121, 122, 123, 126, Cost., l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in *Comm. Cost.*, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 2002, p. 214.

¹⁰² Così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 156; cfr. A. FRANCO, *Leggi provvedimento*, cit., p. 1051.

¹⁰³ Cfr. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pp. 135-136.

Tabella 1 – *Esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni e delle Province autonome nell'anno 2002 osservato sotto il profilo quantitativo*
(anno 2002)

<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>Totale leggi 2002</i>	<i>Totale leggi 2001</i>	<i>Leggi «dovute»¹⁰⁴ o modificative/integrative¹⁰⁵</i>	<i>Leggi di esercizio delle nuove competenze legislative¹⁰⁶</i>	<i>Leggi non classificate per materia</i>
Abruzzo	38	88	24	13	1
Basilicata	40	47	24	12	4
Calabria	52	38	26	24	2
Campania	33	19	16	16	1
Emilia-Romagna	37	44	14	21	2
Lazio	46	41	17	29	0
Liguria	41	47	27	14	0
Lombardia	34	29	14	20	0
Marche	28	35	15	12	1
Molise	45	20	21	24	0
Piemonte	33	38	15	18	0
Puglia	28	37	9	19	0
Toscana	39	54	27	9	3
Umbria	35	38	16	16	3
Veneto	35	40	18	15	2
<i>Regioni stat. spec. e Province aut.</i>					
Friuli V.G.	32	30	–	–	–
Sardegna	25	17	–	–	–
Sicilia	23	22	–	–	–
Trentino A.A.	3	6	–	–	–
Valle d'Aosta	24	40	–	–	–
Provincia Bolzano	14	19	–	–	–
Provincia Trento	14	12	–	–	–

¹⁰⁴ Si considerano «dovute» quelle leggi che la Regione è chiamata ad adottare per le sue finalità istituzionali (come ad es. quelle finanziarie o di bilancio) o per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'U.E. (ad es. leggi di attuazione di direttive comunitarie) o per la attuazione della riforma del Titolo V (ad es. leggi abrogative dei controlli sugli atti degli enti locali).

¹⁰⁵ Si ricomprendono in tale categoria tutte le leggi regionali meramente modificative o integrative di leggi preesistenti.

¹⁰⁶ Si considerano leggi di esercizio delle nuove competenze legislative le leggi che: a) intervengono su materie prima sottratte alla potestà legislativa regionale; b) disciplinano materie su cui la Regione ha oggi una competenza più «intensa» che in passato (residuale e non concorrente).

Tabella 2 – L'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni a statuto ordinario osservato sotto il profilo qualitativo
(anno 2002)

<i>Materia</i>	<i>Tipo di competenza</i> ¹⁰⁷	<i>Regioni del nord</i> ¹⁰⁸	<i>Regioni del centro</i> ¹⁰⁹	<i>Regioni del sud</i> ¹¹⁰	<i>Totale</i>
Acque minerali e termali	R	0	1	0	1
Agricoltura e foreste	R	1	4	6	11
Alimentazione	R	1	0	1	2
Artigianato	R	0	1	1	2
Assistenza	R	8	7	7	22
Caccia e pesca	R	4	1	0	5
Commercio e fiere	R	5	3	0	8
Edilizia e urbanistica	R	3	5	5	13
Energia	R	1	2	0	3
Formazione professionale	R	2	1	3	6
Governo del territorio	C	1	3	5	9
Istruzione e diritto allo studio	C/R	0	1	2	3
Organizzazione regionale (organi, funzioni e modalità di esercizio)	R	22	11	27	60
Ordinamento contabile regionale	R	1	1	3	5
Ordinamento degli enti locali	R	6	2	4	12
Ordinamento della comunicazione	C	1	1	2	4
Porti e aeroporti civili	C	1	1	1	3
Professioni	C	1	2	1	4
Protezione civile	C	0	0	1	1

¹⁰⁷ R = competenza legislativa residuale; C = competenza legislativa concorrente.

¹⁰⁸ Si considerano del nord le seguenti Regioni: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna.

¹⁰⁹ Si considerano del centro le seguenti Regioni: Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Lazio.

¹¹⁰ Si considerano del sud le seguenti Regioni: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

segue

<i>Materia</i>	<i>Tipo di compe- tenza</i> ¹⁰⁷	<i>Regioni del nord</i> ¹⁰⁸	<i>Regioni del centro</i> ¹⁰⁹	<i>Regioni del sud</i> ¹¹⁰	<i>Totale</i>
Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni	C	3	1	0	4
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	C	3	3	1	7
Sport	R	2	1	0	3
Trasporti e viabilità	R	3	3	3	9
Tributi	C	2	1	4	7
Turismo e industria alberghiera	R	2	1	2	5
Tutela e sicurezza del lavoro	C	0	3	1	4
Tutela della salute e sanità	C	7	8	10	25
Valorizzazione beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	C	7	7	7	21

¹⁰⁷ R = competenza legislativa residuale; C = competenza legislativa concorrente.

¹⁰⁸ Si considerano del nord le seguenti Regioni: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna.

¹⁰⁹ Si considerano del centro le seguenti Regioni: Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Lazio.

¹¹⁰ Si considerano del sud le seguenti Regioni: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.