

Roberto Bin, voce "Legge regionale" in Digesto, IX pubbl., 1994, ora anche in *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di A. Barbera e L. Califano, Rimini 1997

BIBLIOGRAFIA (Si segnalano le sole opere a carattere generale, rinviando al testo per le indicazioni più specifiche) - VIRGA, *La Regione*, Milano 1949; MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze 1949; MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in RTDP 1956, 100 ss.; GALEOTTI, *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, in RTDP 1957, 76 ss.; PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958; CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in RTDP 1960, 262 ss.; CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in RTDP 1960, 775 ss.; MAZZIOTTI, *St. sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano 1961; AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della regione*, Milano 1964; BARTOLE, *Autonomia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in RTDP 1971, 84 ss.; D'ATENA, , in *Enc.dir.* XXIII, Milano 1973, 969 ss.; D'ATENA, , in *Enc.dir.* XXXIX, Milano 1988, 317 ss. (saggi raccolti ora in D'ATENA, *Costituzione e regioni. Studi*, Milano 1991); D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma 1974; MORTATI, *I limiti della legge regionale*, in *Atti del III Conv. di st. giur. sulle Regioni*, Milano 1962 (ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano 1972, 579 ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Milano 1976, 925-970; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984; ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino 1984, 216 ss.; BARTOLE, FALCON, VANDELLI, ALLEGRETTI, PUBUSA, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo I, *Comm. della Cost. Scialoja e Branca*, Bologna-Roma 1985; CERRI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e regioni dal luglio 1981 al luglio 1986*, in *Re* 1987, 9 ss.; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 1987; MAZZIOTTI DI CELSO, **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, in *Enc.giur.* XVIII, Roma 1990; TOSI, *"Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova 1987; CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino 1991; GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano 1991; MELONI, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Milano 1991; PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova 1992.

LEGISLAZIONE: si fa rinvio al testo.

SOMMARIO: 1. La potestà legislativa regionale: l'originario modello "euclideo"; 2. ... e la sua crisi; 3. La riduzione della legislazione regionale alla disciplina "amministrativa". Il principio "chi paga ha la competenza"; 4. Il "mito" della legge cornice e l'inevitabile "giurisdizionalizzazione" dei rapporti; 5. Il superamento del principio del terzo escluso, ovvero i vari volti dell'interesse nazionale: A) La conversione del limite di merito in limite di legittimità; B) La tecnica del "ritaglio" delle materie; 6. (*Segue*). C) La funzione di indirizzo e coordinamento; D) Il potere sostitutivo; 7. Il problema degli "obblighi internazionali": A) Le attività internazionali delle regioni; 8. (*Segue*): B) L'attuazione delle norme CEE; 9. La legge regionale nel sistema delle fonti: verso un diritto regionale "post-euclideo".

1. La potestà legislativa regionale: l'originario modello "euclideo".

Forse nessun settore del diritto pubblico ha subito uno stravolgimento altrettanto profondo, nel passaggio dai modelli iniziali di organizzazione teorica all'attuale configurazione pratica, di quanto è accaduto per la potestà legislativa regionale. Tutti i tratti di marcatura che connotavano la fisionomia della potestà legislativa regionale e che, in grande parte, erano tracciati già dalla Costituzione e dagli statuti speciali, sono stati oggetto, più che di revisione, di una sistematica svalutazione: sicché oggi essi servono assai poco a dar conto del quadro dell'autonomia legislativa regionale.

Il modello originario era organizzato in modo "euclideo", attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione delle "sfere" di attribuzione delle regioni e dello Stato¹. In coerenza con l'impianto filosofico, in esso dominava il principio del terzo escluso, per il quale non potrebbero esistere aree di sovrapposizione tra le competenze dello Stato e quelle della regione²: proprio questo principio, come vedremo, più di ogni altro specifico aspetto della ripartizione delle attribuzioni, è stato travolto dall'esperienza.

La potestà legislativa regionale, in particolare, veniva configurata in negativo, attraverso l'indicazione dei suoi limiti: e questi erano stati disegnati dal Costituente e dalla prima dottrina, ragionando sulla base della natura stessa del nuovo ente. Ne è derivato un quadro coerente e astrattamente ineccepibile, in cui i "limiti" della legge regionale sono in parte **generali**, validi quindi per ogni tipo di legge locale, in parte **specifici** dei vari livelli di potestà, livelli che proprio in forza di questi limiti specifici si distinguono l'uno dall'altro.

I limiti generali, a loro volta, sono connessi in parte alla "natura" della legge regionale come fonte primaria, condizionata al rispetto della Costituzione (il c.d. "**limite costituzionale**"³); in parte alla "natura" dell'autonomia della regione, ente non sovrano ma derivato, privo di soggettività nell'ordinamento internazionale (**limite degli obblighi internazionali**⁴); in parte, ancora, alla "natura" particolare dell'ente (contrapposta alla "generalità" dello Stato): particolare per delimitazione geografica (**limite territoriale**⁵) e per specializzazione settoriale (**limite delle materie**⁶).

I limiti specifici dei diversi livelli di potestà attengono invece tutti al rapporto tra legge regionale e ordinamento statale. Sono costruiti come scatole concentriche, la cui "cubatura" (cioè, fuor di metafora, l'ambito di autonomia riconosciuto) si va progressivamente restringendo: passando da un massimo, la **potestà piena, esclusiva o primaria** (riservata alle regioni ad ordinamento speciale) - che nell'ordinamento dello Stato non incontra che il limite derivante dal rispetto dei **principi generali dell'ordinamento** stesso⁷ e delle **norme fondamentali delle**

riforme economico-sociali⁸ - ad un livello intermedio, la **potestà ripartita, concorrente o secondaria** (riconosciuta a tutte le regioni, salva la Valle d'Aosta) - che incontra, in aggiunta, il limite ben più penetrante dei **principi fondamentali della legislazione statale nelle singole materie**⁹ - per giungere infine al livello minimo, la **potestà integrativa**¹⁰ o **d'attuazione**¹¹, in cui lo spazio residuo alla legge locale non è diverso da quello tipico dell'atto regolamentare¹², legato questo come quella all'integrale rispetto del disposto legislativo¹³.

Alla base del modello di ripartizione delle funzioni stava un'altra "grande divisione" di geometrica chiarezza concettuale: la distinzione tra i **controlli di legittimità** e quelli **di merito**. I primi, collegati tutti ai limiti elencati sopra¹⁴, e quindi a linee ideali di suddivisione dei ruoli, erano immaginati come un riscontro operabile con i soli strumenti dell'indagine giuridico-formale, trattandosi pur sempre di un giudizio di compatibilità tra norme: erano perciò demandabili ad un giudice, sia pure a quel particolare giudice che è il "giudice delle leggi". I secondi, per quanto si può congetturare circa il loro significato¹⁵, avrebbero comunque dovuto attivarsi in caso di contrasti d'interesse "politico" tra Stato e regioni (o fra regioni), conflitti tra scelte politiche che si sarebbero scontrate, rischiando di paralizzarsi reciprocamente: sicché la composizione del conflitto ad altri non avrebbe potuto spettare che al parlamento nazionale, la somma istanza politico-rappresentativa della nazione, la cui decisione avrebbe potuto assumere forme diverse, adeguate alla contesa e alla soluzione del caso¹⁶.

Come aveva avvertito ben presto la dottrina più accorta¹⁷, però, il quadro disegnato dalla Costituzione presentava una grave deficienza: tutti i meccanismi previsti segnavano la separazione delle attribuzioni e si sforzavano di garantirla, mentre nessuno era diretto ad introdurre e istituzionalizzare forme di collegamento, coordinamento e collaborazione. Grave sbilanciamento, se si pensa, in un forma di governo (di cui pure l'istituto regionale è elemento di connotazione¹⁸) che per il resto è tutta costruita mirando alla ricerca dei momenti di contatto e di cooperazione tra gli organi, del loro "coordinamento organico ed operativo"¹⁹. Il fatto che la Costituzione non abbia disciplinato invece i meccanismi di collegamento tra Stato e regioni ha significato che, per almeno questo tratto, la loro organizzazione è stata interamente modellata dalla legislazione ordinaria dello Stato, senza che le regioni potessero fare affidamento su garanzie "rinforzate" della loro autonomia, salvo quei pochi principi che la Corte cost. è riuscita a fissare con interventi che, per loro natura, sono sporadici e puntuali.

2. ... e la sua crisi.

La prevalenza dell'interesse nazionale è stato il fondamento (costituzionale, secondo quanto la Corte ha sempre dichiarato) per introdurre tutta una serie di

meccanismi - che nelle pagine successive verranno esaminati - che si sono sovrapposti alle linee di demarcazione dei confini (costituzionalmente protetti) dell'autonomia regionale, attenuandole sino quasi a cancellarle. Poiché questi meccanismi sono stati introdotti con strumenti normativi di rango non costituzionale, la garanzia degli interessi regionali, non potendosi agganciare ad una norma superiore, è rimasta affidata soltanto alla capacità di contrattazione delle regioni stesse.

E' quindi inevitabile che il discorso giuridico-formale sulla legge regionale nel sistema delle fonti si sia contaminato con considerazione di natura schiettamente politologica sulla forza contrattuale delle regioni e sulla loro autonomia politica. Non ovviamente sulla teorica titolarità regionale di una (impalpabile) "potestà di indirizzo politico"²⁰, ma sulla credibilità della regione come ente di governo e dei suoi dirigenti come classe politica adeguata ai compiti. Il fatto determinante però, si noti, è che queste valutazioni non potevano condursi caso per caso, distinguendo le sorti delle regioni più "mature" da quelle meno affidabili: la possibilità di una considerazione differenziata di esse, ovvia sotto il profilo dell'analisi politologica, non si sarebbe potuta tradurre in concrete soluzioni istituzionali, perché lo impedisce uno dei principi-cardine del quadro costituzionale dell'autonomia regionale, cioè la assoluta eguaglianza giuridica delle regioni tra loro per tutto quanto riguarda l'assetto delle loro attribuzioni, salva ovviamente la "specialità" eventuale del loro Statuto²¹.

Si è innescato così un classico circolo vizioso, per cui l'inaffidabilità politica delle regioni, nel loro complesso, ha legittimato l'estensione, in nome del prevalente interesse nazionale, del "protettorato" statale su di esse; ma l'estensione del "protettorato" ha contribuito a mantenere modesto il senso politico dell'istituto regionale. Sicché non c'è da stupirsi che non si sia sviluppata una classe politica regionale. Che gli stessi partiti (alla pari di tutte le altre organizzazioni di interessi) non si siano dotati di una struttura regionale concepita davvero come un livello superiore e dirigente rispetto al tradizionale livello comunale o provinciale. Che perciò le scelte politiche fondamentali (inclusa la costituzione delle maggioranze di governo) siano state tutte sistematicamente avvocate dalle segreterie nazionali²². Che ogni conflitto significativo tra interessi organizzati cerchi sistematicamente composizione nelle sedi istituzionali nazionali, con la conseguenza che, raggiunta la faticosa mediazione, questa avrà la "veste" di norma statale, che dovrà essere rispettata dal legislatore locale, per evitare che il conflitto si riapra a livello periferico o che si impongano, come si suole dire, soluzioni "a pelle di leopardo"²³. Che le regioni non abbiano sviluppato una propria classe politica, perché nella carriera politica le cariche regionali non sono un obiettivo finale, ma una tappa di un unico *cursus honorum*, nel quale il sindaco del capoluogo conta di più dell'assessore

regionale, e per il presidente della giunta regionale è del tutto concepibile abbandonare la sua carica per il seggio parlamentare, sperando di raggiungere un sottosegretariato; la stessa regione è spesso scavalcata come livello di intermediazione con lo Stato, poiché sul suo territorio subisce la concorrenza del deputato locale, più avanti in grado nel *cursus honorum* del partito²⁴.

Non c'è affatto da meravigliarsi che tutto ciò abbia inciso sulla configurazione che il potere legislativo della regione ha ricevuto in concreto. Da un lato, la continuità politica tra regione e Stato (continuità sia nel personale politico, che nella sistematica avocazione al centro delle decisioni locali cruciali) ha legittimato e incoraggiato forme che assicurassero anche la continuità decisionale, attraverso la moltiplicazione delle sedi collegiali e di procedimenti "misti"; dall'altro, lo scarso prestigio dell'ente regionale come ente di governo ha motivato (e giustificato agli occhi della stessa Corte cost.) l'atteggiamento assai restio degli organi centrali a trasferire alle regioni le funzioni e l'amministrazione dei beni di maggior rilievo, senza almeno trattenere penetranti poteri di cogestione, di indirizzo-coordinamento e di sostituzione.

Poiché tutti questi poteri si sono strutturati al di fuori di una previsione costituzionale, l'opera di definirli concettualmente e di inserirli nelle griglie del sistema costituzionale è stata assunta dalla giurisprudenza cost.. La quale, infatti, è chiamata metodicamente a dirimere le controversie tra la regione, troppo spesso sterilmente ancorata alla difesa dell'assetto ortogonale tracciato dalla Costituzione, e lo Stato, che da quell'ortogonalità continuamente tende a sfuggire in nome di qualcosa di essenzialmente fluido, qual'è l'interesse nazionale. L'imbarazzo della Corte è spesso fin troppo evidente; e tuttavia non vi è oggi nulla di più solido e chiarificatore dei rapporti Stato-regione che le categorie, i test e le dottrine che la Corte ha dovuto inventare e ha sviluppato pur con tanti ripensamenti e incoerenze. Insomma, il diritto regionale è divenuto in massima parte diritto giurisprudenziale.

3. La riduzione della legislazione regionale alla disciplina "amministrativa". Il principio "chi paga ha la competenza".

Già nelle prime fasi di avvio dell'esperienza di decentramento regionale, quando cioè a funzionare erano solo (e neppure tutte) le regioni ad autonomia differenziate, si è operata una drastica riduzione dell'ambito di operatività della legge regionale. Si trattò di un "prolungamento" del ragionamento attorno ai limiti "naturali" della potestà regionale, e alle "finalità per cui l'Ente Regione è stato creato"²⁵: ragionamento che portava ad escludere la legislazione della regione, "il cui ambito naturale è costituito dai rapporti di diritto pubblico"²⁶, da quei rapporti che non potevano assumere un trattamento differenziato da zona a zona, pena la rottura dell'ordinamento giuridico e l'istituzione di "gabbie" normative che avrebbero

impedito - per usare la terminologia (di molto successiva) del diritto comunitario - la "libera circolazione" delle persone, delle merci e dei capitali.

Questo ragionamento - formalmente condotto sulla base della (prevalente) tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico e dell'eguaglianza dei cittadini²⁷ - ha portato innanzitutto ad escludere dalla potestà legislativa locale la "materia" penale, la disciplina dei rapporti di diritto privato, l'intero sistema della giurisdizione e, in larga parte, l'uso dello strumento tributario.

A) Per la "**materia**" **penale**, l'esclusione significa che le regioni non possono assicurare il rispetto delle proprie disposizioni legislative impiegando lo strumento della sanzione penale. Nessuna facoltà, quindi, di introdurre nuove pene; ma anche nessuna facoltà di modificare o estinguere la fattispecie incriminatrice, fissata in via esclusiva dalla legge dello Stato anche laddove si tratti di materia in cui la regione può vantare potestà legislativa primaria²⁸. Tutt'al più la regione può "integrare" la fattispecie penale con l'individuazione di singoli elementi della sua definizione, ma solo quando lo preveda la stessa legge statale, subordinando gli effetti incriminatori ad atti amministrativi o legislativi delle regioni; oppure è ammesso che la legge regionale possa concorrere a definire elementi costitutivi (per es. "dovere", "atto d'ufficio" ecc.) in alcune ipotesi di reati contro la pubblica amministrazione o di norme penali "in bianco"²⁹. In altri termini, alla legge regionale viene riconosciuto lo stesso spazio che, in materia penale, si suole attribuire all'atto amministrativo, anch'esso abilitato ad integrare elementi della fattispecie penale³⁰.

Per converso, il "limite" della legge penale opera anche nel senso di consentire allo Stato di riappropriarsi, attraverso l'introduzione di norme penali, di parte delle materie di competenza regionale: qualificando o meno come reati determinati comportamenti, il legislatore statale è infatti in grado di escludere il legislatore locale dalla loro disciplina³¹. E' vero che, secondo le più recenti indicazioni della Corte Cost., il diritto penale dev'essere l' *extrema ratio*, cui il legislatore può ricorrere solo per proteggere beni e valori di particolare significato per la vita sociale³²; ma questa "dottrina", mentre è solo un programma di riduzione dell'attuale situazione di "inflazione ipertrofica" di norme penali, rappresenta un ulteriore elemento teorico che porta ad escludere nel modo più radicale l'intervento della regione in campo penale, priva com'essa è della visione generale che è implicata dalla politica criminale³³.

B) Più complessa è l'esclusione dei **rapporti di diritto privato**. Finché ad operare erano soltanto le regioni differenziate, la giurisprudenza cost. era piuttosto "aperta"³⁴; anche se fin dalla prima sent. in materia (7/1956) la Corte aveva tracciato uno schema di ragionamento (bisogna badare alle finalità per cui l'Ente regione è

stato creato, e queste non possono consistere che nel soddisfacimento di interessi pubblici) che anticipava una strategia argomentata, tutta basata sulla considerazione degli interessi in gioco, che avrebbe avuto gran successo in seguito. Una drastica inversione si è però avuta con l'avvento delle regioni ordinarie. La sent. 154/1972 rappresenta un vero e proprio *revirement*, esplicitamente motivato dall'esigenza di rivedere l'intelaiatura teorica dell'argomento, in considerazione del "generalizzarsi" degli interventi regionali. I punti che la Corte fissa sono i seguenti: a) nessuna discriminazione può essere compiuta tra regioni ordinarie e regioni speciali; b) "il diritto privato costituisce una materia a sé stante", "ben definita", nei cui confronti la connessione teleologica con la cura degli interessi pubblicistici propri delle materie regionali non consente intromissioni; c) l'eccezionalità delle situazioni non può legittimare il radicarsi di competenze *extra ordinem*: vi farà fronte la legge dello Stato, nei cui confronti le regioni non mancano di poteri di iniziativa.

Resta ovviamente da capire in cosa precisamente consista questa materia "ben definita", e in che misura in essa ricada la disciplina dei diritti soggettivi legati alla proprietà. Qualche elemento ce lo dà una recente sentenza della Corte (391/1989): "La preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando. Per quanto attiene, invece, alla notazione conformativa del contenuto del diritto di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117"³⁵.

C) Integralmente sottratta alla competenza regionale è la disciplina del **diritto processuale e dell'attività giurisdizionale**. La riserva di legge dell'art. 108 Cost. è considerata come riferita esclusivamente alla legge statale³⁶, "alla quale compete in via esclusiva disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti (art. 3 Cost.), i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (art. 24, 1 c., e 113 Cost.)"³⁷: con la conseguenza che alla regione è impedito di interferire con la normativa (generale e speciale) dello Stato sull'ordinamento giurisdizionale, fosse pure con la semplice attribuzione di compiti nuovi agli uffici giudiziari³⁸.

D) Altra limitazione drastica degli strumenti di cui dispone il legislatore regionale riguarda la **materia dei tributi**. L'argomento è tra i più frequentati dalla

dottrina³⁹, ma merita un cenno qui perché la forte compressione dell'uso dello strumento tributario ha un riflesso importante non solo, come è ovvio, per l'autonomia finanziaria delle regione (argomento che va assai oltre alle questioni dell'autonomia normativa⁴⁰), ma anche per la stessa configurazione della sua potestà legislativa. Gli Statuti speciali sembrano attribuire al legislatore locale una precisa competenza in materia⁴¹, generalmente modellata sulla potestà legislativa concorrente. L'art. 119 , 1 c., si limita invece ad attribuire alle regioni ordinarie "autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni".

Benché la lettura di questa disposizione abbia dato àdito a molte interpretazione, spesso assai favorevoli alle regioni⁴², la giurisprudenza cost. sembra suffragarne una molto limitativa, che circoscrive la competenza regionale ad una sorta di legislazione "attuativa", sia pure "necessaria" (stante il principio autonomistico posto dall'art. 119)⁴³. Si tratta insomma della mera facoltà di variare l'importo delle imposte nei margini fissati dalla legge statale, senza potere innovare in alcun modo la tipologia dei tributi. Anche nelle regioni speciali (Sicilia esclusa), poi, la capacità impositiva locale è fortemente diminuita dalla impossibilità di apportare modificazioni al regime delle imposte e delle tasse erariali; si riduce perciò alla sola introduzione di tributi nuovi non incidenti però su cespiti già considerati, anche solo in parte, dal legislatore nazionale⁴⁴.

A parte ogni altra considerazione sui riflessi che questa impostazione ha sull'autonomia finanziaria delle regione, non v'è dubbio che essa condizioni fortemente la stessa autonomia legislativa. Resta infatti impedito alla regione l'uso di uno strumento tipico del potere pubblico (già essendole vietato l'impiego dello strumento penale), cui il legislatore tradizionalmente ricorre sia nell'ambito della politica degli incentivi e dei disincentivi⁴⁵, sia nella politica della redistribuzione del reddito⁴⁶.

Non potendo incidere sui rapporti tra privati, non potendo operare efficaci redistribuzioni del reddito, la legge regionale ha dovuto limitarsi, per riprendere la sentenza già citata, a badare agli interessi per cui l'Ente è stato creato, cioè la cura degli interessi pubblici nei settori di competenza⁴⁷. Ma anche in questa più ridotta prospettiva, il legislatore regionale ha dovuto fare a meno degli strumenti di costrizione, la sanzione penale e l'imposizione fiscale. Per cui non c'è affatto da stupirsi che la legge regionale, laddove non sia stata strumento di organizzazione dell'Ente, sia stata pressoché esclusivamente legislazione di erogazione.

Ma proprio sul terreno della legislazione di spesa, divenuto per forza il terreno d'elezione della sua attività normativa, la regione ha visto allentarsi, sin quasi a dissolversi, i limiti di legittimità che ne stringevano la potestà legislativa. Il controllo

governativo ha infatti consentito che la spesa regionale si estendesse oltre le materie di competenza (soprattutto in settori come il commercio e l'industria)⁴⁸ e, persino, fuori dai confini territoriali. La Corte Cost., da parte sua, ha giustificato questa espansione, fornendo i termini per la sua ricostruzione teorica: al di là delle competenze legislative e amministrative loro assegnate, infatti, "sussistono interessi e fini rispetto ai quali le regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività rappresentate"⁴⁹.

Come si vede, il vecchio principio "chi paga ha la competenza", che, in passato come oggi, è servito a giustificare il prolungamento dell'intervento di organi statali in materie di stretta competenza regionale⁵⁰, funziona anche a favore dell'autonomia regionale, sia pure delineando "un ruolo delle regioni soltanto integrativo e sussidiario, quando non meramente attuativo di decisioni che restano statali, conformemente ad una linea di fondo dell'ordinamento regionale italiano costituita dall' allargamento degli àmbiti materiali di competenza a scapito però della rilevanza dei poteri esercitabili"⁵¹. Il risultato è un quadro estremamente complesso (ulteriormente accentuato, come poi si vedrà, dalla legislazione statale di settore), in cui non vi sono altre direttrici di orientamento per individuare la titolarità delle attribuzioni normative se non quella del tipo di interesse perseguito e della sua ragionevolezza.

4. Il "mito" della legge cornice e l'inevitabile "giurisdizionalizzazione" dei rapporti.

Uno degli elementi di maggiore fragilità teorica che contrassegnano il modello costituzionale dei rapporti Stato-regioni consiste nel rinvio sistematico, per la definizione di ognuno dei limiti specifici dei diversi livelli di potestà legislativa, ad uno dei concetti più equivoci della teoria delle norme: il concetto di 'principio'⁵². Ancorata ad un appiglio così fragile, l'intera garanzia costituzionale della ripartizione delle attribuzioni è rimasta condizionata dai criteri e dalle metodologie di avaloramento dei "principi".

Questo vale anzitutto per i "principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie. Per lungo tempo si è ritenuto che il vero problema dell'autonomia regionale, prima e dopo l'istituzione delle regioni ordinarie, fosse dato dall' incertezza del quadro normativo causato dal mancato adeguamento al fenomeno regionale dell'ordinamento giuridico statale, interamente cresciuto nell'assoluta ignoranza delle esigenze dell'autonomia. Da cui l'attesa di un intervento "salvifico" del legislatore ordinario, di una riforma legislativa che avrebbe dovuto rimodellare l'ordinamento, soprattutto (ma non solo⁵³) in vista di una chiara individuazione delle "cornici" di principi entro le quali la legislazione regionale avrebbe potuto dispiegarsi⁵⁴: cornici, se fosse stato possibile, "irrigidite", poste cioè

al riparo dall'erosione della legislazione speciale, le cui deroghe avrebbero potuto rendere nuovamente oscura e problematica l'individuazione dei principi⁵⁵.

L'attesa non era priva di conforto: perché ad essa potevano invitare, oltre ai lavori preparatori⁵⁶, le stesse parole della IX disc. trans. Cost., in cui si prevedeva infatti che, entro tre anni dalla entrata in vigore della Carta, lo Stato avrebbe adeguato "le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza attribuita alle Regioni". Prevalse la convinzione che questa disposizione preannunciasse appunto le leggi cornice⁵⁷: tale interpretazione fu accolta dalla legge Stella⁵⁸, che, anzi, la tradusse in un divieto per le regioni di legiferare nella materia (con eccezione per quelle minori) prima che la legge cornice fosse stata emanata. Anche la c.d. "legge finanziaria"⁵⁹, che pure abrogò questo divieto (condizionando l'esercizio della potestà legislativa regionale all'emanazione non più delle leggi cornice, ma dei decreti di trasferimento delle funzioni), mantenne la "promessa" di un adeguamento dell'ordinamento statale all'autonomia regionale. Persino la Corte Cost., del resto, ha più volte espresso la "preferenza" per una formulazione legislativa dei principi⁶⁰: il che è ben comprensibile, se si pensa al ruolo che la Corte ha dovuto svolgere in (supposta) supplenza del legislatore.

Come è noto, le "leggi cornice" iniziarono ad essere emanate con grande ritardo e solo per pochi settori⁶¹. Nel frattempo l'intera gestione del delicato compito di individuare, nella caotica disciplina statale di settore, i "principi della materia" è stato svolto dal contenzioso Stato-regione. Fondamentale è stato, di conseguenza, il ruolo giocato dal meccanismo di controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali⁶²: il quale si presta a pratiche di contrattazione e di mediazione (che certo non favoriscono una chiara individuazione dei "principi", valida per tutte le regioni)⁶³, e vi si prestava assai di più sino a quando resistettero due condizioni: la prassi della reiterazione del rinvio, avvalorata dalla Corte cost. sino al 1988⁶⁴; e un ritardo endemico, di dimensioni rilevanti, della Corte stessa nel decidere dei ricorsi che le venivano proposti, ritardo che spesso rischiava di vanificare l'interesse della regione in un eventuale successo giudiziale, facendole preferire più rapide mediazioni con la controparte⁶⁵. Ma se la mediazione non funziona, i "principi" vengono accreditati, in ultima istanza, dalla Corte Cost., chiamata a dirimere il contenzioso insorto.

E' ovvio, però, che l'opera svolta dalla Corte non può che avere un carattere episodico, trattandosi di individuare di volta in volta, in considerazione della concreta controversia insorta e dei modi con cui essa è prospettata dal ricorrente, se una determinata norma sia o meno qualificabile come "principio"⁶⁶. Dunque, tra il limite di legittimità dei principi e il limite di merito degli interessi si è verificata un'inversione paradossale dei ruoli e dei tempi: mentre l'interesse nazionale ha completamente smarrito, assieme al suo prevalente profilo politico, anche l'essenza

di parametro di un giudizio concreto, che deve valutare di volta in volta quale degli interessi in gioco debba prevalere, ed è divenuto invece l' elemento principale del quadro precostituito di legittimità delle leggi⁶⁷; viceversa il principio della materia ha seguito l'itinerario opposto, passando dalla naturale condizione di limite precostituito alla discrezionalità del legislatore locale, a quella di risultato di un giudizio successivo, svolto caso per caso, in riferimento alle concrete scelte compiute dalla legge regionale. Del resto la Corte lo ha detto espressamente che "le censure di merito ... non si distinguono da quelle di legittimità per la natura sostanziale delle valutazioni da operare, ma se ne differenziano soltanto per il dato formale che le regole o gli interessi assunti come parametro del giudizio non sono sanciti da alcuna norma della Cost. o anche di legge"⁶⁸

Che questo fenomeno sia imputabile al legislatore, colpevole di aver omesso di emanare le leggi-cornice, non è del tutto vero. Sinora, l'adozione delle leggi cornice⁶⁹ non ha affatto migliorato la situazione, se non per aver smitizzato le aspettative che la loro attesa aveva generato. Queste leggi non si limitano certo a compiere la ricognizione dei principi esistenti nella legislazione vigente⁷⁰ e, anzi, assai spesso non sono neppure rivolte, come primo obiettivo, a costituire il "quadro" dei principi che le leggi regionali dovranno rispettare. Sono leggi di riforma del settore, dirette, il più delle volte, ad introdurre nuovi assetti amministrativi e procedure di raccordo tra diversi livelli di governo⁷¹: in esse domina, semmai, l'intento di assicurare punti fermi nel delicato equilibrio degli interessi sociali in gioco (si pensi alle leggi sull'artigianato o sulla caccia), e solo secondariamente si affronta il problema di separare le competenze delle regioni da quelle dello Stato.

Il risultato è che sulle nuove leggi sono migrati gli stessi problemi che si agitavano in precedenza: forse addirittura con qualche aggravante.

Innanzitutto, queste leggi non sostituiscono mai integralmente la normativa precedente, ma le si sovrappongono; spesso, anzi, toccano argomenti che non combaciano con le "materie" regionali (il volontariato, gli handicap, il randagismo, ecc.). La loro emanazione, quindi, non semplifica affatto il quadro della normativa vigente, ma più spesso lo complica: resta affidato pur sempre all'interprete il compito di scoprire quale parte della vecchia normativa sia stata sostituita dalla nuova, e in che rapporto si trovino i "principi" di questa con i "principi" di quella.

Vi è poi il problema di distinguere, all'interno di corpi normativi piuttosto complessi, ciò che può accreditarsi come "principio fondamentale" da quello che rimane normativa di dettaglio. Il legislatore statale non specifica quasi mai quali siano le norme-principio⁷², ma si limita a corredare la disciplina legislativa con formule di stile che alludono alla funzione di "cornice" assunta dalla legge⁷³. D'altra parte, la disciplina dettata è solitamente una disciplina completa, la cui operatività non è condizionata dall'attuazione regionale: ciò sia perché è stata pensata come

legge di riforma del settore, più che come legge-cornice destinata ad operare nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni; sia perché è attraverso la posizione di norme di dettaglio, destinate ad essere superate dalla legislazione locale di attuazione, che il legislatore statale persegue l'obiettivo di una pronta e uniforme applicazione della legge su tutto il territorio nazionale, non pregiudicative dall'eventuale inerzia del legislatore locale⁷⁴.

Il terzo ordine di problemi nasce da una difficoltà oggettiva, non imputabile a scelte di tecnica legislativa, come forse sono le prime due. Ed infatti sono problemi ben noti anche alla dottrina meno recente⁷⁵. Si tratta dei limiti cui soggiace il legislatore statale nella determinazione dei "principi fondamentali", limiti che pur devono sussistere, se non si vuole accettare l'idea che la linea di ripartizione delle attribuzioni tra Stato e regioni sia, non già fissata dalla Cost., ma liberamente modellabile dalla legge ordinaria. Sotto questo profilo, anzi, l'attuale tecnica legislativa attenua il problema, dato che, come già si è detto, solo in rari casi la legge-cornice individua specificamente i "principi": per la gran parte sono leggi di riforma il cui ingresso nell'ordinamento non modificano in modo rilevante il processo sostanzialmente giurisprudenziale di accreditamento dei principi. Se essi possano essere espressi dalle singole disposizioni della legge sarà pur sempre la Corte a doverlo dire⁷⁶.

Insomma, l'**autoqualificazione** di una legge come legge-cornice non sposta di molto i termini del problema⁷⁷. La vera questione sorge invece laddove la legge, proprio come legge di riforma, miri ad estendere la propria portata vincolante sino ad obbligare anche le regioni dotate di *potestà primaria*⁷⁸. Qui si pone un diverso problema di autoqualificazione, perché la legge statale, come sempre più spesso avviene, per un verso si definisce legge-cornice, per condizionare la potestà concorrente; ma per l'altro si qualifica come "grande riforma economico-sociale"⁷⁹ o, persino, come fonte di "principi generali dell'ordinamento"⁸⁰, in modo da sovrapporsi anche alla legislazione esclusiva. Ed è ovvio che per questa strada può procedere a gran passi l'opera di appiattimento della potestà primaria-esclusiva su quella secondaria-concorrente.

5. Il superamento del principio del terzo escluso, ovvero i vari volti dell'interesse nazionale: A) La conversione del limite di merito in limite di legittimità; B) La tecnica del "ritaglio" delle materie.

Sin qui si sono ripercorse le vie attraverso le quali l'organizzazione ortogonale del modello originario di ripartizione delle attribuzioni ha subito, nell'applicazione concreta, una così marcata attenuazione. Ma parallelamente si è messo in moto un processo di formazione di categorie estranee e concorrenziali rispetto a quel modello, processo ispirato dall'esigenza di coordinamento dei poteri e di

tendenziale unità dell'ordinamento. In Italia, l'elaborazione delle categorie e degli strumenti attraverso cui operano i meccanismi di coordinamento si è compiuta (e in buona parte si sta compiendo ancora) tutta attraverso legislazione ordinaria e prassi amministrativa, restando interamente a carico della giurisprudenza cost. il compito della ricomposizione sistematica. Nella quale, la figura dell' **interesse nazionale** svolge una funzione centrale.

Si è già accennato a come l'interesse nazionale fosse inizialmente identificato con il parametro stesso del **controllo di merito** sulle leggi regionali⁸¹. Va ora chiarito come sia accaduto che il meccanismo previsto per un contrasto "politico", insorto a seguito di specifiche scelte del legislatore locale, alle quali il Governo si oppone ritenendole contrastanti con il contingente indirizzo politico nazionale, chiamando ad arbitro il Parlamento, si trasformi in limite di legittimità, che presuppone la fissazione in via "generale e astratta" di àmbiti sottratti preventivamente all'autonomia regionale, con conseguente investitura della Corte cost. in caso di conflitto. E soprattutto vanno chiarite le modalità attraverso le quali l'interesse nazionale riesce attualmente a prevalere sull'autonomia regionale.

A) Il primo passo in questa strategia si è compiuto con l'inevitabile innesto di considerazioni relative al **livello degli interessi** nella definizione dei vari **limiti di legittimità** della legge regionale. Cinque le porte principali utilizzate per il transito dal merito alla legittimità.

La prima porta è rappresentata dal **limite territoriale**⁸², che fin dalla giurisprudenza più antica è stato innestato con valutazioni attorno alla dimensione degli interessi in gioco ed alla comparazione tra interesse regionale e interessi extra-regionali toccati di riflesso dalla legge locale⁸³.

Attigua alla prima è la seconda porta, che collega la valutazione degli interessi al **limite dell' art. 120 Cost.**⁸⁴: anche in questo caso il divieto di ostacolare il mercato nazionale ha operato in modo analogo alla *commerce clause* americana (ed ai principi di liberalizzazione del Trattato europeo), nel senso cioè di indurre il giudice di legittimità a tener d'occhio anche e soprattutto le ripercussioni delle leggi regionali in termini di unità del sistema economico nazionale⁸⁵.

La terza porta è offerta dal **limite degli obblighi internazionali**, rispetto ai quali la sussistenza di un prevalente interesse unitario sembra giustificata *in se*, almeno sino a dove sussista una possibilità effettiva che lo Stato venga chiamato a rispondere dei comportamenti delle regioni⁸⁶.

La quarta porta si incardina sul sistema delle riserve di legge contenute nella Costituzione, nelle quali è implicita l'esigenza di un'eguale disciplina normativa della materia⁸⁷. Da tempo la Corte ha smesso di sostenere che le riserve di legge impongano tutte e sempre che la disciplina sia dettata dalla sola legge statale⁸⁸. E' vero

piuttosto che la presenza di una riserva di legge comporta la necessità di valutazioni specifiche sulla rilevanza degli interessi in gioco, potendo divenire un indice della prevalenza dell'interesse nazionale ad una disciplina unitaria⁸⁹.

La quinta porta, infine, la più ampia, viene aperta attraverso la **definizione delle materie** di competenza regionale⁹⁰. Le stesse espressioni impiegate dall'art. 117 Cost. (e dagli omologhi elenchi contenuti negli Statuti speciali) richiamano la considerazione del livello degli interessi (i trasporti o le opere pubbliche "d'interesse regionale"): ma il meccanismo attraverso al quale la considerazione degli interessi è penetrata nella definizione delle materie si manifesta appieno nel particolare fenomeno noto come il "ritaglio delle materie".

B) La tecnica del c.d. "**ritaglio delle materie**" ha fortemente segnato il trasferimento delle concrete funzioni amministrative dallo Stato alle regioni speciali, già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione⁹¹; ed è stata poi applicata con sistematicità nei decreti delegati del '72, che hanno compiuto il primo trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ordinarie⁹². Le materie regionali vengono "frantumate" "per riservarne porzioni più o meno ampie alla competenza statale"⁹³: sulla base di "un'ipotetica linea di confine data dagli interessi nazionali"⁹⁴, lo Stato stabilisce "quali parti, quali settori, quali aspetti di ognuna di tali materie debbano essere disciplinati in forma necessariamente unitaria", e perciò "insuscettibili di trasferimento alle regioni"⁹⁵. Il fenomeno del ritaglio non è cessato neppure con il successivo trasferimento operato con il d.p.r. 616/1977, benché effettivamente ispirato all'esigenza di attribuire alle regioni "settori organici" di competenza⁹⁶. Da un lato, il d.p.r. 616 ha mantenuto la considerazione del "livello degli interessi" come fondamentale fattore di distinzione delle attribuzioni nelle singole materie, aggiungendo anzi (dando corpo alla previsione contenuta nell'art. 118, 1° co., Cost.), accanto agli interessi nazionali e a quelli regionali, anche gli interessi (e le conseguenti attribuzioni) degli enti locali. Dall'altro, il complesso assetto delle attribuzioni, faticosamente composto dal decreto delegato, non ha alcuna possibilità di resistere (nonostante alcuni tentativi della dottrina di accreditare la tesi contraria⁹⁷) all'erosione della legislazione di settore, che ne rimodella di continuo la fisionomia⁹⁸.

Ed è proprio la legislazione di settore che, in nome dell'interesse nazionale, introduce tutte quelle forme e quei meccanismi di collegamento e di sovrapposizione tra amministrazione statale e amministrazione regionale che rappresentano oggi il dato più evidente dello sfaldamento dell'impalcatura "euclidea" dell'autonomia regionale. Ne hanno divelto il cardine, cioè il principio del terzo escluso (le attribuzioni sono o dello Stato o della regione), apertamente sconfessato dalla proliferazione di funzioni che, proseguendo nella metafora della

geometria, possono definirsi "frattaliche", frazioni di competenze, miste o esercitate in comune, che non possono ridursi a nessuna delle precise e distinte dimensioni considerate dalla Costituzione (Stato, regione e, forse, enti locali).

Benché questi congegni operino sul piano dell' amministrazione, ad essi un cenno conviene dedicarlo per le ovvie ripercussioni che hanno sull'autonomia legislativa della regione.

6.(Segue). C) *La funzione di indirizzo e coordinamento*; D) *Il potere sostitutivo*.

C) Il più noto di questi meccanismi, e quello che più direttamente può influenzare, vincolandola, la legge regionale, è la **funzione di indirizzo e coordinamento**. "Inventata" dalla legge "finanziaria" (legge 281/1970, art. 17, lett. a) all'atto di delegare il Governo all'emanazione dei primi decreti di trasferimento; giustificata dalla Corte cost. come necessario "risvolto positivo" del limite degli interessi nazionali sin da una lontana, nota sentenza avente ad oggetto, appunto, la previsione della legge "finanziaria"⁹⁹; ripresa e disciplinata in via generale dalla legge di delega 382/1985 (art. 3) e dal conseguente d.p.r. 616 (art. 4): la funzione di indirizzo e coordinamento è stata in tutti questi anni la questione forse più controversa in dottrina¹⁰⁰ e più spesso affrontata in giurisprudenza¹⁰¹ tra tutte quelle, e non sono certo poche, che sono sorte in riferimento al complicato assetto dei rapporti tra Stato e regioni. In realtà, il problema del fondamento, della forma, dei limiti e dell'efficacia degli atti di indirizzo e coordinamento rimase sul piano essenzialmente teorico il problema rimase sino al 1982, quando la Corte ebbe il modo di iniziare a porre gli elementi di un test sufficientemente articolato cui sottoporre tali atti. Essi possono essere così compendati:

1. Quanto al **fondamento costituzionale della funzione**, la Corte è rimasta sempre ferma nell'affermare che il suo fondamento costituzionale stia in un "nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale" in cui domina il principio unitario sancito dall' art. 5 Cost.¹⁰². Essa, cioè, non si pone come un limite "ulteriore" della autonomia legislativa, "ma piuttosto come pura espressione dei limiti costituzionalmente prefissati", con i quali sta in rapporto di "essenziale strumentalità"¹⁰³. Tre gli importanti corollari di questa impostazione:

1.1. La funzione, si rivolge sia all'**attività amministrativa** che alla **legislazione**, entrambe restando vincolate da essa anche quando, come per lo più avviene, non è esercitata in forma **legislativa** ma **amministrativa**. E' un'implicazione di straordinaria importanza¹⁰⁴, dato che si viene così ad autorizzare un atto amministrativo a porsi come parametro di legittimità di atti legislativi, in apparente contraddizione con tutti i principi della gerarchia formale delle fonti. Questo spiega

l'inflessibile attenzione della Corte per i requisiti formali dell'atto di indirizzo e coordinamento e per il rispetto del principio di legalità sostanziale, come ora si vedrà.

1.2. Per la stessa natura dei principi costituzionali di cui è espressione, la funzione di indirizzo e coordinamento opera nei confronti dell'autonomia regionale quale sia il livello della potestà esercitata. Quindi anche la **potestà legislativa primaria o esclusiva** ne rimane compressa¹⁰⁵: l'unica privilegio che la Corte sembra disposta a riconoscere in questo caso è un controllo più severo sui contenuti dell'atto governativo.

1.3. La Corte è ferma nel ritenere che nell'esercitare i suoi poteri il Governo debba contemperare le esigenze dell'unità con quelle dell'autonomia. Ciò comporta per la Corte, in sede di valutazione della legittimità degli atti di indirizzo e coordinamento, un giudizio di bilanciamento degli interessi contrapposti, basato sul criterio della ragionevolezza: la Corte esamina i **contenuti prescrittivi** di questi atti per valutare se e in che misura corrispondano ad "interessi unitari non frazionabili", quale margine di autonomia essi lascino al legislatore regionale, in che misura essi corrispondano al principio di "leale cooperazione", ecc.¹⁰⁶.

2. Requisito imprescindibile di validità degli atti governativi è il rispetto del **principio di legalità sostanziale**: essi devono fondarsi su una specifica previsione di legge, che deve contenere anche i criteri guida per l'esercizio dei poteri attribuiti, poiché spetta al legislatore "discernere le esigenze unitarie"¹⁰⁷: ed è perciò alla legge, non all'atto governativo, che va fatto risalire il vincolo apposto alla potestà legislativa regionale. La violazione del **principio di legalità sostanziale** diviene perciò il motivo più frequente di annullamento degli atti governativi (in sede di conflitto di attribuzione)¹⁰⁸. Spesso però accade che la Corte sia già stata chiamata in precedenza (in sede di giudizio di legittimità) a dichiarare se e in che limiti la astratta previsione legislativa possa considerarsi un fondamento legislativo sufficiente per l'emanazione di atti di indirizzo e coord., sicché poi, nell'eventuale conflitto di attribuzione, si trova ad applicare il suo precedente specifico¹⁰⁹.

3. Altro requisito riguarda la forma dell'atto governativo, che non può essere emanato con decreto ministeriale, ma richiede, di regola, la delibera del Consiglio dei ministri¹¹⁰ (anche se poi restano da giustificare atti ministeriali di tipo regolamentare¹¹¹ o di "coordinamento tecnico"¹¹²). Questo requisito è per sua natura suscettibile, come il precedente, di verifica "formale", che può essere condotta senza complesse valutazioni in termini di equilibrio di interessi. Perciò è oggetto di attento controllo da parte della Corte, che lo richiama spesso a motivo di dichiara-

zione di illegittimità, oltre che dell'atto governativo¹¹³, della stessa legge istitutiva del potere¹¹⁴.

Forse i criteri posti dalla Corte a fondamento del suo scrutinio sugli atti governativi di indirizzo e coordinamento possono sembrare un po' evasivi e di scarsa tenuta: ed è questo che si è assai spesso detto da parte dei commentatori della giurisprudenza cost. Ma non è così: se si esaminano le sentenze più recenti si potrà riscontrare che gli atti governativi incappano sempre più spesso nelle maglie, evidentemente abbastanza strette, del *test*: nel biennio 1991-92, per es., ben 10 ricorsi su 11, mossi dalle regioni contro atti amministrativi di indirizzo e coordinamento, hanno avuto successo, a dimostrazione di come ormai le regioni abbiano imparato ad usare le regole giurisprudenziali. C'è da aggiungere anzi che molto spesso le regioni giocano d'anticipo, impugnando già la legge istitutiva del potere di indirizzo e coordinamento, in modo da provocare la Corte, se non a sconfessare l'attribuzione al governo dei relativi poteri, almeno a "interpretarli" in senso restrittivo¹¹⁵.

D) Attiguo e, spesso, intrecciato con l'indirizzo e coordinamento è un altro potere che le leggi statali conferiscono al governo: si tratta del **potere sostitutivo**, ultima voce di questo elenco, incompleto e sin troppo schematico, dei modi "tipici" in cui si manifesta la prevalenza dell'interesse nazionale sulle ragioni dell'autonomia. L'istituto nasce con la funzione specifica di garantire il rispetto degli obblighi comunitari da parte delle regioni, in modo che lo Stato possa intervenire tempestivamente per rimediare all'inerzia della regione, scongiurando così il pericolo di dover rispondere per inadempimento¹¹⁶. Ma l'evoluzione ne ha allargato di molto il campo di applicazione¹¹⁷ e trasformato la funzione, creando una saldatura (che per altro trova preciso riscontro nella giurisprudenza cost.¹¹⁸) tra l'attività di indirizzo e coordinamento e l'intervento sostitutivo. Il che, ovviamente, ha una spiegazione¹¹⁹: entrambi gli strumenti servono ad assicurare quell'esigenza di coordinamento e di coerenza del sistema che nella Costituzione non trova altra strumentazione se non, appunto, il limite dell'interesse nazionale. Da un lato, in sede di indirizzo e coordinamento, il governo elabora norme (aggiuntive rispetto ai principi fissati dalle leggi) che servono a definire standard di comportamento cui devono conformarsi le regioni; dall'altro, esercitando il potere sostitutivo, lo Stato si garantisce che il quadro normativo definito per legge o con gli atti governativi sia non solo rispettato come limite "negativo" (le violazioni del quale si rifletterebbero infatti sulla validità degli atti regionali difformi) ma anche applicato "in positivo" (l'inerzia giustificando la sostituzione)¹²⁰.

Benché il potere sostitutivo agisca, almeno in linea di principio, in via amministrativa, vi è un corrispettivo sul piano degli atti legislativi, l'emanazione di norme statali di dettaglio con valore suppletivo: problema cui già si accennato a proposito dei contenuti che presentano di fatto le leggi cornice¹²¹ e su cui si ritornerà al § 9.

Come si vede, infiniti sono i volti e le sfumature che assume l'interesse nazionale: del resto, come ha avvertito la Corte, "l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari"¹²². Com'era già stato intuito da Paladin¹²³, il limite degli interessi si risolve in una "comparazione dei vantaggi" o - con un linguaggio più alla moda - in un bilanciamento degli interessi, largamente pervaso di valutazioni di ragionevolezza¹²⁴. Esso presenta elementi "fissi" di giudizio¹²⁵, che in larga parte sono gli stessi elaborati per il giudizio sugli atti di indirizzo e coordinamento (infrazionabilità degli interessi; arbitrarietà o pretestuosità delle soluzioni legislative imposte dallo Stato; sopravvivenza di margini sufficienti di autonomia regionale e/o rispetto del principio di leale cooperazione; rispetto del principio di legalità; indisponibilità di soluzioni meno "costose" per l'autonomia regionale¹²⁶): ma viene applicato con maggiore o minore severità a seconda degli interessi coinvolti¹²⁷ o della particolarità della situazione¹²⁸.

7. Il problema degli "obblighi internazionali": A) Le attività internazionali delle regioni.

Una riflessione a parte merita il c.d. "limite degli obblighi internazionali", perché la sua applicazione è divenuta uno dei principali fattori, ad un tempo, del superamento delle coordinate di individuazione delle competenze regionali e del livellamento (verso il basso, ovviamente) delle potestà legislative regionali. E' un limite che tende a confondersi con quello dell'interesse nazionale, una volta che questo si è organizzato come limite di legittimità: si potrebbe dire che il limite degli obblighi internazionali altro non sia se non un aspetto particolare e "privilegiato" dell'interesse nazionale.

Il limite degli obblighi internazionali, essendo basato sul principio dell'esclusiva appartenenza allo Stato della soggettività di diritto internazionale, ha due profili, strettamente connessi: significa anzitutto l'attribuzione esclusiva allo Stato del *treaty - making power*, cioè della capacità di contrarre obblighi e di assumere responsabilità in campo internazionale, con esclusione perciò, da questo

ambito, di soggetti che, come le regioni, non sono "sovrani", ma enti derivati dallo Stato stesso; significa, poi, che le regioni non possono provocare situazioni tali da coinvolgere la responsabilità dello Stato come soggetto di diritto internazionale, derogando con proprie norme alle norme statali di esecuzione degli obblighi assunti con i trattati.

A) Quanto alle **attività internazionali delle regioni**, va detto che, a partire dall'art. 4, II° c., del d.p.r. 616/1977¹²⁹, le regioni si sono viste riconoscere qualche spazio di iniziativa, sia pure assai ridotto. Ancora una volta però è toccato alla Corte cost. il compito di disegnare il quadro analitico dei poteri "esteri" delle regioni. In sintesi, il quadro attuale è il seguente.

La Corte distingue tre tipi di "attività" di rilevanza internazionale, ognuna sottoposta ad un preciso regime, quanto ai rapporti tra Stato e autonomia regionale:

a) le attività internazionali che comportano esercizio del c.d. "**potere estero**", e che consistono essenzialmente nella stipulazione di **patti e trattati**, cioè nell'assunzione di impegni dei quali risponde necessariamente lo Stato, unico soggetto dell'ordinamento internazionale. Il regime specifico è di assoluto monopolio statale, con esclusione di qualsiasi attività regionale suscettibile, appunto, di creare obblighi di diritto internazionale¹³⁰.

b) le attività "promozionali" legate "da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale"¹³¹. Qui vale il regime dell'intesa (introdotto dall'art. 4, 2 del d.p.r. 616/1977), che si compone di un elemento "negativo" (la possibilità di un veto, a tutela degli interessi di politica internazionale dello Stato) e di uno "positivo", rivolto all'esigenza di coordinare le attività delle varie strutture "di promozione"¹³². A conferma di ciò, la sent. 472/1992 dice che il consenso del governo (all'opposto di quanto avviene per le attività *sub c*) "dev'essere manifestato in forme esplicite".

c) le attività "di mera rilevanza internazionale". Teorizzate come categoria autonoma per la prima volta nella sent. 179/1987, esse sono rimaste sempre, come riconosce la stessa Corte¹³³, "di più incerta classificazione". Non è possibile tipizzarle, perché sembrano definibili solo in negativo, come categoria residuale¹³⁴. Il regime delineato dalla Corte cost. è sostanzialmente quello di un' autorizzazione assistita dal meccanismo del silenzio-assenso. La regione deve dare "ragionevole preavviso", motivato; lo Stato deve dare l'assenso (che potrà "esser manifestato anche in "forme implicite"¹³⁵), o vietare l'iniziativa, se la ritenuta "inconciliabile con l'indirizzo politico generale": ma in questo secondo caso, in applicazione del principio onnipotente di "leale cooperazione", un'adeguata motivazione è d'obbligo¹³⁶.

Anche la giurisprudenza cost. lascia però nell'ombra un punto di grande rilevanza, impostato in maniera assai discutibile in un *obiter dictum* della sent. 179/1987. Si tratta delle relazioni delle regioni con la CE, che la sent. 179 parifica (assieme ai rapporti che le regioni intrattengono nell'ambito della convenzione europea per la cooperazione transfrontaliera: terza, e ancora diversa categoria di attività) alle *attività promozionali*.

La parificazione può riguardare solo il regime giuridico cui dovrebbero essere sottoposte queste attività regionali, ma certo non anche la *ratio* che quel regime giustifica. *Nei termini del diritto comunitario* sarebbe certamente giudicato, infatti, come un'infrazione alla stessa "filosofia" della Comunità che l'Italia tratti le relazioni delle regioni con gli organi (*ma anche con i partner*) europei come rapporti di "diritto internazionale", equiparati dunque, quanto a disciplina, alle relazioni con qualsiasi organismo extracomunitario. La vecchia giustificazione di questa parificazione, basata sul dogma dell'esclusiva responsabilità dello Stato per gli obblighi internazionali, non sembra più adeguata ai tempi dell'Unione europea, e rischia di riflettersi in una grave menomazione dell'autonomia legislativa regionale in senso lato. Infatti, la necessaria interposizione dello Stato si ha non soltanto in fase "ascendente", cioè nei procedimenti decisionali di formazione delle politiche comunitarie, ma persino nelle procedure di notificazione delle leggi di intervento economico delle regioni e nel contraddittorio che può seguirne davanti alla Commissione CE. Che in questo caso sia il governo a rappresentare gli interessi della regione è evidentemente una soluzione priva di senso, perché esclude che vi possa essere, tra Stato e regione, una legittima diversità di posizioni, ed anche un conflitto di interessi che però non tocca minimamente la "politica estera" (e la relativa responsabilità dello Stato sul piano internazionale), bensì, semmai, la ripartizione interna delle attribuzioni o le scelte di politica economica.

Solo un' incomprensibile accondiscendenza delle regioni fa rimanere in piedi una preclusione la cui irrazionalità si manifesta appieno quando si rifletta sul fatto che l'attenzione sempre più scrupolosa con cui la Commissione CE colpisce gli aiuti pubblici alle imprese, potenzialmente distorsivi della concorrenza, non risparmia più, ormai, neppure i contributi e le agevolazioni finanziarie che le regioni elargiscono a sostegno delle imprese, per molti anni trascurati dai controllori. L'integrazione del mercato europeo rischia dunque di paralizzare uno degli strumenti più utilizzati tra quanti sono rimasti a disposizione del legislatore regionale¹³⁷.

8. (Segue). B) L'attuazione delle norme CEE.

B) Problema diverso è la posizione delle regioni di fronte all' **attuazione degli obblighi internazionali**, che è poi l'aspetto che più direttamente si riflette sull'autonomia legislativa. Benché sia questo un problema generale, che coinvolge tutti i tipi di impegno che lo Stato assume nell'ordinamento internazionale, non c'è dubbio che il suo versante di maggior rilievo sia quello che attiene all'attuazione delle norme CEE¹³⁸.

L'attuale assetto dei rapporti tra Stato e regioni nell' attuazione delle norme comunitarie è venuto consolidandosi in uno schema sufficientemente preciso e stabile nel tempo a partire dalla legge n. 153/1975 (che dava attuazione alle direttive CEE in materia di strutture agricole). Quella legge era il prodotto di una complessa trattativa tra Stato e regioni, volta a superare l'atteggiamento di netta chiusura che lo Stato aveva inizialmente tenuto, affermando il proprio monopolio per tutto quanto attenesse all'adattamento del diritto interno alla normativa comunitaria. Il pregio di quella legge era di individuare strumenti capaci di garantire l'interesse dello Stato, quale soggetto di diritto internazionale (e comunitario) che in quell'ordinamento risponde della completa esecuzione nel diritto interno degli impegni assunti, senza appiattare l'autonomia regionale al solo esercizio di funzioni amministrative delegate. Trovati il punto di mediazione e gli strumenti adeguati, furono fissate alcune regole della cooperazione Stato-regione nell' attuazione della normativa comunitaria che vennero riprese dalla l. 382/1975 e definitivamente messe a punto dal d.p.r. 616/1977. Lo schema era il seguente:

a) sono trasferite alle regioni le funzioni relative all' applicazione dei **regolamenti CEE**, senza ulteriore mediazione da parte di atti statali;

b) sono trasferite alle regioni le funzioni relative all' attuazione delle direttive CEE, purché esse siano già state recepite con legge statale, la quale deve fissare espressamente i principi che la regione dovrà rispettare, nonché **la disciplina di dettaglio**, che verrà applicata sinché la regione non adotterà proprie norme (su questo meccanismo, v. *infra*, § 8);

c) agli organi statali sono riconosciuti poteri sostitutivi nei confronti di eventuali inadempienze regionali (su questo meccanismo, v. *supra*, § 5, punto D).

Al modello predisposto dal d.p.r. 616¹³⁹ sono stati apportati in seguito alcuni perfezionamenti e marginali correzioni. La legge 183/1987 ha consentito alle regioni speciali, nelle materie di competenza esclusiva, di dare immediata attuazione alle raccomandazioni e alle direttive comunitarie, salvo adeguarsi alle successive leggi dello Stato, "nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi Statuti speciali" (art. 13). La Corte cost., con la sent. 304/1987¹⁴⁰ ha chiarito la distribuzione dei compiti tra Stato e regioni in presenza di regolamenti CEE non immediatamente applicabili, riconoscendo alle regioni la facoltà di porre le norme necessarie a rendere operativi i regolamenti "non autosufficienti", salvo il potere dello Stato di intervenire per

garantire il corretto e puntuale adempimento degli obblighi comunitari (ed anche, quando vi sia un "interesse unitario", la attuazione uniforme nell'intero territorio nazionale), attraverso le legge o un atto di indirizzo e coordinamento

Infine la legge 86/1989 (c.d. legge "La Pergola"), pur introducendo le note novità circa i meccanismi di attuazione delle direttive, ha sostanzialmente confermato l'impianto precedente¹⁴¹. I punti fondamentali che caratterizzano i poteri regionali nell'attuazione delle norme comunitarie possono quindi essere così riassunti:

a) per quanto riguarda l'attuazione dei regolamenti CE, resta ferma la competenza regionale a disporre gli strumenti per la loro applicazione¹⁴²;

b) le sole regioni speciali, nelle materie "esclusive", possono dare immediata attuazione alle direttive CE, senza attendere l'intermediazione statale. Le regioni ordinarie invece (e quelle speciali, non dotate in materia di potestà esclusiva) devono attendere l'atto statale di attuazione o, in assenza di questo, possono dare attuazione alla direttiva "dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva"¹⁴³;

c) la legge comunitaria o, comunque, la legge statale di attuazione indica le disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale (quale sia il livello della potestà legislativa di cui essa è espressione) e che prevalgono sulle leggi regionali eventualmente già emanate¹⁴⁴;

d) se il legislatore regionale non si attiva, trovano applicazione le norme "di dettaglio" della legge statale (o del regolamento governativo, nel caso si sia data attuazione alla direttiva per via "delegificata"¹⁴⁵).

Il sistema descritto non è del tutto convincente, perché sembra reggersi su alcuni equivoci teorici che, al solito, ne minano l'operatività. Esso traccia linee di differenziazione tra regioni e di delimitazioni delle loro potestà che non hanno molto senso¹⁴⁶. Per esempio, se quello che impedisce ad una regione di intervenire autonomamente in materie interessate dalle norme CE è davvero il limite degli "obblighi internazionali" - limite "comune"¹⁴⁷, che si applica a tutte le regioni, quale ne sia il livello di autonomia, per il fatto stesso di essere "regioni", cioè enti derivati privi di soggettività internazionale¹⁴⁸ - non sembra allora molto coerente differenziare le potestà normative di prima attuazione delle direttive CE sulla base del livello di potestà legislativa assegnata alla regione nella materia in questione. E non ha senso nemmeno mantenere una così accentuata distinzione tra l'applicazione dei regolamenti CE e l'attuazione delle direttive, quando è a tutti noto - e dalla stessa Corte cost. ripetutamente affermato¹⁴⁹ - che tra le due fonti non esistono differenze pregiudiziali di effetti, ma che è ai contenuti e alle situazioni concrete, e non al *nomen juris*, che bisogna guardare.

Comunque, il fatto che la legislazione attualmente in vigore pretenda di riservare alla sola competenza piena o esclusiva la possibilità di legiferare precedendo il legislatore nazionale, non comporta *a contrario* che negli altri casi alle Regioni sia preclusa qualsiasi possibilità attrattiva. Se anche non si vuole accettare la tesi di chi ha letto nella sent. 304/1987 della Corte cost. un principio che estende a tutte le Regioni e per tutti i livelli di potestà i poteri di attuazione degli atti comunitari (direttive incluse) senza *interpositio* statale¹⁵⁰, va riconosciuto però che essa ha più di un punto di appiglio.

In fondo, alle regioni è sempre consentito di legiferare nelle materie in cui vantino competenza concorrente, anche in assenza delle leggi-cornice che fissano i principi fondamentali¹⁵¹. Anzi, si può dire di più: le regioni si trovano strette dai meccanismi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per "forzare" l'applicazione del diritto comunitario e assicurarne la prevalenza sul diritto nazionale. Soprattutto il meccanismo dell' "**effetto diretto**" comporta un'obbligo per tutte le amministrazioni nazionali di applicare la norma comunitaria che ne sia dotata, disapplicando qualsiasi norma interna contrastante¹⁵². Siccome anche le strutture regionali sono "giuridicamente tenute"¹⁵³ ad applicare la norma comunitaria, pare davvero insostenibile che a regolare l'applicazione corretta della norma CE la regione non possa provvedere con legge, anziché con circolari o prassi amministrative, "per natura modificabili a piacimento dell' amministrazione e prive di una pubblicità adeguata"¹⁵⁴.

9. La legge regionale nel sistema delle fonti: verso un diritto regionale "post-euclideo".

Il problema di come la legge regionale si inserisca nel sistema delle fonti del diritto ha impegnato a fondo la dottrina nei primi lustri di applicazione della Costituzione. Siccome le regioni ordinarie erano ancora lungi da essere istituite, e mancava perciò (in vigenza della "legge Scelba"¹⁵⁵) ogni esperienza concreta di convivenza della legge regionale con la legge statale (convivenza che è tipica soprattutto della legislazione concorrente), il dibattito si sviluppò tutto lungo il tracciato teorico della ricostruzione di un sistema delle fonti che fosse in grado di spiegare la presenza di un atto (la legge regionale) recante tutti i contrassegni formali della legge "in senso tecnico"¹⁵⁶, ma, allo stesso momento, legato da un rapporto di soggezione di tipo gerarchico con la "legge" per antonomasia, la legge del Parlamento nazionale. Le contrapposte tesi di chi sosteneva l'equiparazione dei due atti e di chi, all'opposto, ne differenziava la collocazione nella gerarchia delle fonti (dato il condizionamento della legge "concorrente" da parte della legge-cornice) furono, più che conciliate, superate da Crisafulli, con l'introduzione del criterio della "competenza"¹⁵⁷. Ma, ciò

nonostante, la prassi legislativa successiva all'istituzione delle regioni ha posto problemi pratici tali da rimettere in seria discussione l'intera impalcatura teorica ereditata.

Ovviamente non è più in discussione l'appartenenza della legge regionale al *genus* della legge formale. Di questa, la legge regionale possiede tutti i contrassegni che ne connotano il regime: tant'è che la Corte ha più volte affermato che la legge locale soddisfa le riserve di legge poste dalla Costituzione¹⁵⁸, così come ha ribadito in più occasioni che essa non può essere mai disapplicata dai giudici o dall'amministrazione, quando fosse ritenuta illegittima¹⁵⁹. I problemi più urgenti attengono invece ai delicati rapporti che si creano nella successione tra legge regionale e norme statali, e viceversa.

Il primo problema si pone a proposito del **mutamento dei principi fondamentali** della legislazione statale. Quando una nuova legge statale cambia la "cornice" dei principi della materia, cosa avviene della legislazione regionale precedente? L'art. 10 della legge 62/1953 dice, al primo comma, che le leggi che modificano i principi fondamentali "abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse"; aggiungendo poi, al secondo, che le regioni "dovranno portare alle leggi regionali le seguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni". Molto si è discusso sul significato e sulla stessa legittimità costituzionale di queste disposizioni. Ma la Corte cost.¹⁶⁰ le ha giustificate: non essendovi separazione completa di competenza in presenza (almeno) di potestà "concorrente", le leggi dello Stato e quelle delle regioni formano un corpo unico¹⁶¹, al cui interno la successione delle leggi nel tempo è regolata dai criteri tradizionali dell'abrogazione¹⁶². Il che significa, però, che la nuova legge statale abrogherà le vecchie norme regionali contrastanti solo quando siano autoapplicative¹⁶³, abbiano cioè quei requisiti "assai più limitati" che, come ebbe a dire la Corte nella sua prima sent., differenziano il campo di applicazione dell'abrogazione per incompatibilità dal campo della illegittimità costituzionale¹⁶⁴. In caso contrario, le due leggi, eterogenee quanto a contenuto (una ponendo i principi, l'altra il dettaglio), convivono, pur se non compatibili, sino alla modificazione delle norme regionali o alla dichiarazione di illegittimità di esse.

Anche per ovviare alla complessità di questo quadro di rapporti (oltre che per la scarsa sensibilità verso le ragioni dell'autonomia che il legislatore nazionale è solito manifestare), nella prassi legislativa è invalso l'uso di corredare le leggi "cornice" di norme di dettaglio autoapplicative¹⁶⁵. Esse, per la loro stessa natura, sono in grado di abrogare le norme regionali preesistenti, se in contrasto: ma, a loro volta, sono abrogabili dalle successive norme regionali.

Questo meccanismo, inizialmente previsto nell'ambito del processo di attuazione delle norme comunitarie¹⁶⁶, si è rapidamente diffuso nella legislazione statale. Esso è stato avvalorato dalla Corte cost.: "la legge dello Stato (non) deve

essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento"¹⁶⁷. Anche qui, come quando entra in gioco la considerazione dell'interesse nazionale nei suoi vari volti, la legittimazione dello strumento sta nel fine a cui è preordinato, ossia la coerenza e l'efficienza del sistema. Lo spiega la stessa sent. della Corte, ricorrendo al classico argomento *ab absurdo*: se questo meccanismo non potesse operare, "si perverrebbe all'assurdo risultato che la preesistente legislazione regionale, in difetto del necessario adeguamento a quella statale successiva, vanificherebbe in realtà quest'ultima, i cui (nuovi) principi resterebbero senza effettiva applicazione, sicché risulterebbe compromessa l'intera regolamentazione della materia alla quale si riferiscono".

L'introduzione di questa tecnica legislativa per un verso semplifica, per un altro complica il problema della successione nel tempo di norme statali e norme regionali. Lo semplifica perché fa sì che il rapporto non corra più tra norme (statali) di principio e norme (regionali) di dettaglio - entità disomogenee la cui concorrenza sarebbe dominata dal principio della resistenza della norma speciale a quella generale successiva - bensì tra norme tutte di dettaglio. Le norme della nuova legge statale si sostituiscono subito alle precedenti norme regionali, ma a sua volta il legislatore locale può rimpiazzarle in seguito, emanando nuove norme regionali. La Corte non qualifica tecnicamente il fenomeno della doppia sostituzione di norme, ma sembra che esso possa essere ricostruito così: la legge statale **abroga** immediatamente le norme regionali contrastanti; la successiva legge regionale **deroga** alla legge statale, che pertanto resta nell'ordinamento con valore suppletivo, pronta a riespandersi nel caso in cui, per qualche motivo (abrogazione o dichiarazione di illegittimità), la disciplina regionale venga a mancare¹⁶⁸.

Ma la compresenza di un doppio ordine di regole, entrambe di dettaglio, complica, oltre che l'applicazione della nuova normativa¹⁶⁹, anche i rapporti tra legge statale e legge regionale, rendendo più confuso il quadro normativo. Va notato, infatti, che: a) le norme regionali successive sono emanate per disporre in senso diverso da quelle statali "suppletive", e ad esse si sostituiscono; b) le norme regionali non possono però derogare ai *principi fondamentali* fissati dalla legge statale¹⁷⁰; c) se la norma regionale contrasta con i principi della legge statale è invalidabile, ma tuttavia resta in vigore e va applicata, in deroga alle norme statali di dettaglio¹⁷¹, sino all'eventuale dichiarazione di illegittimità da parte della Corte cost.; d) l'irrilevanza della autoqualificazione delle norme come principio¹⁷², e l'irrimediabile incertezza su cosa debba intendersi nella legge statale per principio

(inderogabile) o per dettaglio (derogabile), rende assai incerta la regola di coesistenza dei due ordini di norme.

Anche in altri settori dell'ordinamento si manifesta il fenomeno della coesistenza di un doppio ordine di norme: tipico è il caso del rapporto tra norme comunitarie con effetto diretto e norme interne. Ma mentre in questo caso, secondo quanto ha detto la ben nota sent. 170/1984 della Corte, si applica rigidamente il **criterio della competenza**, per cui il soggetto dell'applicazione ha solo il compito di considerare a quale dei due ordinamenti spetti la disciplina della materia, tra Stato e regione non è configurabile una separazione altrettanto netta.

La dottrina, infatti, tende ormai a non parlare più di **separazione di competenza**, ma di semplice **preferenza** per la legge regionale¹⁷³. E' attraverso questo schema che si giustifica, da un lato, l'emanazione di norme statali di dettaglio (che sarebbero considerate illegittime, in regime di separazione, perché invasive della sfera regionale) e, dall'altro, la prevalenza su di esse delle norme emanate successivamente dal legislatore locale. Ma, sempre in questo schema, ben può giustificarsi che le norme statali di dettaglio, destinate a "cedere" alla legge regionale, siano emanate in via regolamentare¹⁷⁴. E' vero che in questo caso verrebbero meno quelle garanzie di "politicità" delle scelte attuative che sono implicite nell'adozione con legge delle norme di dettaglio¹⁷⁵; ma è vero anche che la differenziazione delle fonti statali produce maggior chiarezza circa il materiale normativo che può "produrre" i principi fondamentali della materia¹⁷⁶, più chiara rimanendo anche la cedevolezza delle norme regolamentari (se non dell'intero atto statale) di fronte alla legge regionale di adeguamento ai nuovi principi¹⁷⁷.

Non può sfuggire l'importanza dell'introduzione di questo meccanismo per la stessa configurazione dell'autonomia regionale. Esso è sì ispirato alla limitata esigenza di assicurare, tramite l'introduzione di una sorta di sostituzione preventiva¹⁷⁸, l'efficacia della legislazione statale anche nel caso di inerzia del legislatore locale. Ma è chiaro che esso toglie fondamento alla pretesa "obbligatorietà" dell'esercizio della funzione legislativa regionale¹⁷⁹: anzi, proprio attraverso questa tecnica legislativa, può introdursi nell'ordinamento italiano un **principio di volontarietà** nell'assunzione delle attribuzioni legislative da parte delle regioni, che in qualche modo può ricordare il principio dispositivo che ispira l'assetto costituzionale spagnolo delle autonomie¹⁸⁰. Le regioni "*possono*" emanare proprie norme di attuazione dei nuovi principi, ma la legge statale può operare anche senza di esse.

Nelle potenzialità di questo meccanismo c'è, dunque, anche la differenziazione progressiva delle attribuzioni legislative regionali (non di quelle astrattamente assegnate, ma di quelle concretamente esercitate). Ecco che allora anche il principio di assoluta eguaglianza delle funzioni regionali¹⁸¹ può subire - sul

piano operativo, quantomeno - una forte attenuazione, e con esso uno dei tratti forti di marcatura dell'assetto originario. Sembra ammetterlo la stessa Corte cost. quando differenzia le regioni, sulla base del fatto che abbiano o meno legiferato, in relazione alle proprie decisioni sulla competenza: sicché l'atto statale risulta "invasivo" solo nei confronti delle regioni "attive", e solo per esse viene perciò annullato¹⁸².

Sono questi, forse, segnali che lasciano intravedere verso quale direzione si muove il sistema delle autonomie regionali. Il loro assetto "post-euclideo" emerge dalla prassi legislativa e dalla giurisprudenza cost. con tutte le difficoltà percettive del disegno puntiforme. Spesso la critica si limita a registrare la distanza del singolo punto dai margini del disegno di partenza, ma ciò non significa che i singoli fenomeni non siano ascrivibili a linee di tendenza di grande significato. L'esempio della legislazione statale di dettaglio è solo un episodio. Ma un esempio ancora più vistoso è dato dallo sviluppo¹⁸³ dell'interesse nazionale che, come è stato di recente notato¹⁸⁴, va orientandosi verso uno schema di funzionamento assai simile al **principio di sussidiarietà**, com'è conosciuto nelle relazioni federali tedesche e si sta sviluppando nei rapporti tra Comunità europea e Stati membri. Se lette "in positivo", queste apparenti deformazioni del quadro originario delle potestà regionali possono risultare invece bozze di un disegno nuovo, più adeguato alle esigenze attuali dei sistemi di relazione centro-periferia.

¹ Per questa impostazione cfr. ad es. MARTINES, *Studio cit.*, 152 s. Che questo modello sia oggi in crisi è affermazione comune: cfr., per es., D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in *Q.reg.* 1990, 491 ss.

² Per una critica al "paleo-regionalismo", che immaginava che "Stato e regione siano destinati a procedere come due rette parallele e quindi a non incontrarsi mai, dando vita ad ordinamenti separati e ponendo in essere un'attività amministrativa e legislativa collocata in ambiti ben definiti ed esclusivi", e si basava sulla fondamentale idea per cui "quello che non è dello Stato spetta alle regioni, e viceversa", cfr. già BARTOLE, *Intervento*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973, 285.

³ Un' applicazione tipica e di grande portata del **limite costituzionale** riguarda il **principio di eguaglianza**, inteso come divieto di discriminazione "ratione loci" (cfr., in questo senso, Corte cost. 336/1989), e quindi come principio strutturalmente conflittuale con l'autonomia legislativa (e strettamente connesso, del resto, con il limite previsto dall'art. 120 Cost.: v. poi, nota 14), essendo evidente che se venisse inteso in senso ampio e generico "sarebbe impeditivo di qualsiasi iniziativa in ambito locale" (Corte Cost. 1066/1988), sicché resta alla Corte Cost. il compito di

"bilanciare" le due opposte esigenze (cfr. Corte Cost. 20/1985, in materia di elettorato passivo): sull'argomento, cfr. BARTOLE, *In tema di rapporti ecc.*, in *GiC* 1967, 671 ss.; CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Cost.*, Milano 1976, 67-72; SORRENTINO, *Considerazioni su riserva di legge, principio di eguaglianza ecc.*, in *La Corte cost. tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna 1978, 471 ss.; ANZON, *Leggi regionali e principio di eguaglianza*, in *GiC* 1978, 58 ss. (con indicazioni di giurisprudenza); PINELLI, *Diritto di elettorato passivo ecc.*, in *GiC* 1990, 3109.

E' questo, del resto, il fondamento principale dell' esclusione, in via generale, della competenza legislativa regionale in "materie" cruciali, attinenti ai rapporti civili, al diritto penale, al sistema tributaria, come si vedrà più avanti (v. *infra*, §. 3).

Il **profilo processuale** del "limite costituzionale" si rivela nell'interpretazione estensiva data dalla Corte cost. dell'**interesse a ricorrere** dello Stato, che si confonde con la sua legittimazione processuale, poiché è "legittimato ad impugnare tutte le leggi delle regioni, ... presumendosi avervi sempre interesse" (CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 309).

⁴ Al **limite degli obblighi internazionali** sono dedicati i successivi §§ 7 e 8.

⁵ Sul **limite territoriale** cfr. MAZZIOTTI, *Studi cit.*, 171 ss.; AMATO, *Il sindacato cit.*, 167 ss., 434 ss.; BARTOLE, *Art. 117 cit.*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni cit.*, 123 s.; MAZZIOTTI DI CELSO - SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni ordinarie e limite territoriale*, in *GiC* 1988, I, 4, 3976 ss., 3980-3982; PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 77 s. Quanto alla giurisprudenza, "storica" è la sent. 28/1958 (in merito ad un conflitto di attribuzione insorto sul potere di riconoscimento di una persona giuridica privata, la cui spettanza è da stabilirsi in base alla sfera territoriale degli interessi perseguiti dal soggetto in questione). L'ambito territoriale in cui può svolgersi l'attività delle regioni entra in considerazione anche nelle sent. 44/1967 (possibilità che la regione tuteli i propri prodotti tipici fuori dal proprio territorio attraverso convenzioni, senza poteri di indole pubblicistica) 98/1972 (ufficio IGE), 96/1974 (personale regionale), 450/1988 (vigilanza sui complessi dilettantistici teatrali), 525/1988 (su linee di trasporto che interessano il territorio di due regioni) 634/1988 e 144/1989 (localizzazione geografica dei sinistri il cui rischio può essere assunto da imprese assicuratrici autorizzate e vigilate dalla Regione Sicilia), 829/1988 (in cui si afferma esplicitamente che la rappresentanza generale degli interessi regionali supera gli ambiti delle materie di competenza ma anche l'ambito territoriale dell'ente), 58/1958, 1141/1988, 1147/88, 183/1989, e 525/90 (tutte in tema di competenze delle regioni speciali in relazione agli istituti di credito localizzati nel territorio regionale).

La stessa casistica mostra come il limite territoriale tenda a confondersi con altri limiti alla potestà legislativa regionale, e soprattutto con il **limite degli interessi nazionali o delle altre regioni** (PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 78 e 110-112; in senso critico cfr. BARBERA, *Regioni cit.*, 18 ss.), per il quale si rinvia al § 5, oppure con la definizione delle **materie** di competenza regionale (BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 124, il quale di conseguenza annovera nella casistica della Corte cost. di applicazione di questo limite, dopo la sent. 28/1958, solo le decisioni relative alla pesca nelle acque interne e nel mare territoriale in Sardegna - sent. 23/1957 - e alle risorse del sottofondo marino in Sicilia - sent. 21/1968). In effetti si tratta di un limite "implicito", non essendo fissato né dalla Costituzione né negli Statuti (salvo l'art. 14 St. Sicilia: cfr. BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 123; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 167 lo fanno risalire invece, in via generale, all'art. 120 Cost.:

v. *infra*, nota 14), ma che riguarderebbe l'intera attività regionale, non solo quella legislativa (cfr. CUOCOLO, *Diritto regionale cit.*, 112).

Altro problema è la c.d. "**collaborazione interregionale**", cioè la possibilità che le regioni impieghino lo strumento convenzionale per regolare oggetti di comune interesse, quale ne sia la collocazione territoriale: cfr. D'ORAZIO, *Gli accordi prelegislativi tra le regioni*, in *GiC* 1977, I, 956 ss. e gli scritti riuniti in *Re*, 1980, fasc. 4; cfr. anche TOSI, "*Principi fondamentali*" *cit.*, 222 ss.

⁶ Come è noto, le **materie** in cui le regioni ordinarie e speciali hanno competenza sono indicate in appositi elenchi, riportati, rispettivamente, nell'art. 117 e negli Statuti speciali (i quali presentano, di regola, tre distinti elenchi, uno per ciascun livello di potestà regionale). La tecnica impiegata per la compilazione di questi elenchi è quella dell'indicazione succinta della materia attraverso locuzioni piuttosto semplici ("fiere e mercati", "musei e biblioteche di enti locali", "cave e torbiere", ecc.) e quasi mai autosufficienti al fine di delimitare la sfera di competenza.

Due, quindi, i problemi fondamentali che l'applicazione di questo limite ha comportato. Il primo è se le locuzioni usate dal Costituente siano da intendersi come tecnicamente impegnative, tali perciò da legare una volta per tutte le competenze regionali ad una nozione tecnica della "materia" risalente all'epoca in cui Costituzione o Statuti sono stati scritti. Così vorrebbe la teoria della c.d. "**pietrificazione**" o "**Versteinerung**" delle materie, originariamente sviluppatasi in Austria (cfr. ERMACORA, *Der Verfassungsgerichtshof*, Graz-Wien-Köln 1956, 148-150; SCHÄFFER, *Verfassungsinterpretation in Österreich*, Wien-New York 1971, 97 ss.; BINDER, *Metodi di interpretazione costituzionale ecc.*, in *Re* 1986, 866 ss., 877-880), ma riecheggiata anche nella nostra dottrina (cfr. MAZZIOTTI, *Studi cit.*, 132, ma solo per un accenno indiretto; D'ATENA *La legge regionale cit.*, 994; ID., *L'autonomia cit.*, 117 ss.; MANGIAMELI, **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, in *Enc.giur.* XIX, Roma 1990, 5 s.; ID., *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, 103 ss., e ancora dello stesso A., più in generale, con riferimento alla nozione di 'proprietà', *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano 1986, 72-97; DE LEONARDIS, *Verso la tutela del paesaggio ecc.*, in *RTDP* 1988, 342 ss., 346), contro la quale si è però espressa la maggior parte della dottrina (cfr. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, in *GiC* 1968, 402 ss., 410; Idem, *Problemi legislativi e interpretativi ecc.*, in *FA*, 1971, III, 3 ss., 35 s.; Idem, *La riforma regionale tra teoria e prassi*, in *DS* 1979, 263 ss., 273; CERRI, *La giurisprudenza cit.*, 10 ss.; ROLLA, *La determinazione delle materie ecc.*, in *Re* 1982, 100 ss.; Idem, *La commissione per le questioni regionali ecc.*, Milano 1979, 42 ss. Più in generale, CERRI, *Profili costituzionali del sistema pensionistico*, in *DS* 1983, 275 ss., 298 s.) e della giurisprudenza cost. (per uno esplicito rifiuto della tesi "che il significato dei termini cui si fa riferimento resti ancorato al momento dell'adozione della norma cost. di cui si tratta", si può leggere nella sent. 211/1988, a proposito dell'assistenza sanitaria, oppure, in termini analoghi, ma con riferimento al termine 'caccia', nella sent. 63/1990).

Il secondo problema è connesso ai c.d. **decreti di trasferimento**, cioè a quei decreti legislativi delegati (i primi furono emanati nel 1972, in attuazione della delega contenuta nella "**legge finanziaria**", n. 281/1970; ad essi seguì il d.p.r. 616/1977, in attuazione della legge n. 382/1975) che sono stati utilizzati per il concreto passaggio delle funzioni e del relativo personale dalle amministrazioni statali a quelle regionali ordinarie (nelle regioni speciali, invece, i singoli Statuti prevedono appositi d.p.r. "**di attuazione**", predisposti da una Commissione paritetica Stato-Regione e deliberati dal Consiglio dei ministri). Nell'individuare le singole attribuzioni

trasferite o trattenute dallo Stato, questi decreti hanno svolto una fondamentale funzione di "concretizzazione" delle indicazioni costituzionali relative alle "materie" di competenza regionale; una funzione analoga (cfr. PALADIN, *Problemi legislativi cit.*, 37; FALCON, *Prescrizioni costituzionali ecc.*, in *Re* 1981, 1356 ss.; BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 208 ss.; TOSI, *op.cit.*, 117 ss. e 147 ss.) viene svolta, nelle materie attribuite alla potestà concorrente delle regioni, dalle c.d. "**leggi cornice**" (v. poi, § 4), anche se questa possibilità è stata negata, in linea di principio, dalla Corte cost. (sent. 70/1981). Ma se il significato delle locuzioni usate dalla Costituzione per indicare le attribuzioni regionali viene poi determinato da fonti di rango legislativo (di un vero e proprio rinvio costituzionale a ridefinizioni legislative parla TOSI, "*Principi fondamentali*" *cit.*, 130 ss.), ciò significa che anche la tutela di quelle attribuzioni viene proporzionalmente "degradata", lasciando il legislatore ordinario in larga parte libero di variare le linee di ripartizione delle competenze (sul fatto che i decreti di trasferimento, e il d.p.r. 616 in particolare, come pure le leggi cornice, non siano un limite per il legislatore futuro, la giurisprudenza cost. e ferma: cfr. sent. 188/1984, 151/1986, 1034/1988, 101/1989, 85/1990). Per cui si può dire che leggi e decreti contribuiscano, ma non risolvano il problema di riempire di contenuto i "nomi" inseriti negli elenchi costituzionali, problema la cui soluzione è rinviata, in ultima istanza, alle valutazioni della Corte cost. (cfr. CERRI, *La giurisprudenza cit.*, 12-17), improntate dal "**criterio teleologico**" (l'elemento che consente di distinguere ciò che compete alle regioni e ciò che spetta allo Stato "non può essere altro che quello fornito dal contenuto e dallo scopo dell'atto (normativo), i quali qualificano l'atto stesso e ne determinano l'appartenenza all'una o all'altra materia": sent.239/1982), sostanzialmente basate su un **giudizio di ragionevolezza** (cioè sulla "analisi delle funzioni razionalmente suscettibili di essere riunite nella materia": sent. 174/1981). Su questi profili cfr. CUOCOLO, *Le leggi cornice. cit.*, 397 ss.; PALADIN, *Problemi legislativi cit.*; FALCON, *Prescrizioni costituzionali ecc.*, in *Re* 1981, 1357 ss.; ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali ecc.*, in *Re* 1983, 1103 ss., 1110 ss.; BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 209-212; GIZZI, *Manuale cit.*, 297 ss.; TOSI, "*Principi fondamentali*" *cit.*, 128 ss. e autori ivi richiamati.

⁷ La sent. 1107/1988, ha fissato due criteri concorrenti che ci aiutano a comprendere in cosa consistano i **principi generali dell'ordinamento giuridico**: essi consistono "in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata o così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali, ... ovvero, eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango cost. o di quelle di immediata attuazione della Costituzione". Con applicazione (non sempre limpida) di questo test, sono stati riconosciuti come principi generali dell'ordinamento, per esempio: la libera concorrenza nelle attività lavorative manuali (sent. 6/1956), l'obbligo di indennizzare il proprietario espropriato (sent. 49/1958), l'esclusiva competenza statale in materia processuale (*ibidem*) la definitività del controllo (sent. 73/1961), il giusto procedimento (sent. 13/1962, 30/1964, 7/1982), l'attualità e la concretezza dell'interesse pubblico nell'espropriazione (sent. 90/1966) il coordinamento della finanza pubblica in sede di programmazione (sent. 107/1987), il rendiconto giudiziale (sent. 114/1975 e 1007/1988), il "principio di contabilità pubblica" circa la separazione della spesa corrente da quella per investimenti (sent. 245/1984); il principio organizzativo del sindacato maggiormente rappresentativo (sent. 975/1988), la tutela delle minoranze linguistiche (sent. 289/1987 e 768/1988), la c.d. contingenza (45/1978), l'irretroattività della legge regionale se si riflette sulla

continuità dell'ordinamento giuridico (44/1957, 116/1957, 123/1957, 13/1980, 91/1982, 19/1989, 389/1991, ord. 713/1988), il silenzio-rifiuto (sent. 191/1986), il principio del neminem laedere (sent. 16/1992); mentre principio non è stato riconosciuto a proposito della responsabilità per colpa lieve dei dipendenti pubblici (sent. 1032/1988), dell'equiparazione fra chimici e medici dipendenti dai laboratori di igiene e profilassi (sent. 1107/1988), della riserva giurisdizionale per gli atti di sequestro (sent. 623/1988), dell'irretroattività della legge regionale (sent. 19/1970, ord. 713/1988), del "valore" della certezza del diritto (sent. 101/1986), della riserva al proprietario della cosa accessoria del potere di far cessare il vincolo pertinenziale (sent. 50/1982), della perequazione retributiva dei dipendenti pubblici (sent. 21/1978), della titolarità del potere di denominare le frazioni in capo allo stesso organo che denomina i comuni (sent. 28/1964), degli usi civici in generale (sent. 87/1963), della regola del concorso pubblico nel settore farmaceutico (sent. 68/1961). Cfr. inoltre CERRI, *La giurisprudenza cit.*, 22 s. Per il dibattito teorico sulla natura dei principi generali dell'ordinamento, cfr. D'ATENA, *Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. cit.*, 981-984;

⁸ "(I) **limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali** si caratterizza sotto un triplice profilo: a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che - in corrispondenza del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono - presentino un carattere riformatore, diretto ad incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale (...); b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, ...; c) si deve trattare, inoltre, di "norme fondamentali", vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici - nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione - che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (...) e che, in ogni caso, lascino alle regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente ad adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma": questo è il "test" enunciato dalla sent. 1033/1988.

Benché nell'argomentarlo la Corte cost. faccia sempre riferimento specifico ai propri precedenti, la casistica non sembra testimoniare sempre di un'attenta applicazione di criteri simili a quelli enunciati. Sono stati riconosciuti come "**grandi riforme**" (non sempre però distinguendo ciò che è principio da ciò che è dettaglio: cfr. PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 91 ss.): l'espropriazione con indennizzo della proprietà terriera (sent. 49/1961); le regole di formazione e di attuazione del piano generale degli acquedotti (sent. 4/1964); la nazionalizzazione delle imprese energetiche (13/1964) e i relativi atti esecutivi (sent. 79/1966, 118/1966, 91/1967); la riorganizzazione degli enti di riforma fondiaria in Sardegna (sent. 37/1966); il piano quinquennale per l'edilizia scolastica ed universitaria (92/1968); la perequazione di trattamento per l'applicazione della "scala mobile" (sent. 45/1978); le norme sull'espropriazione e sull'utilizzazione dei suoli delle leggi 865/1971 e 10/1977 (sent. 13/1980; v. anche sent. 623/1988); la legge quadro per il pubblico impiego (sent. 219/1984 e 493/1991); la legge "Galasso" (sent. 151/1986 e 437/1991); la riforma sanitaria e il relativo principio del concorso nella spesa sanitaria (sent. 296/1986); l'istituzione (e la composizione) del collegio dei revisori dei conti nelle USL e, più in generale, il regime di controlli a cui esse sono sottoposte dalla legge

181/1982 (sent. 107/1987 e 385/1991); le disposizioni transitorie in attesa della riforma della "riforma sanitaria" (sent. 274/1988 e 1011/1988) e quelle di riforma delle USL (sent. 386/1991); il regime di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli e natanti (sent. 634/1988); gli interventi per l'innovazione tecnologica (e quelli collegati, qualificati dalla Corte come "normazione generale sulla programmazione economica": sent. 796/1988); i principi della vecchia legge quadro sulla caccia (sent. 1002/1988 e 577/1990); il principio dell silenzio-assenso in materia urbanistica e le relative eccezioni (sent. 1033/1988); la legge di ratifica del Trattato sulla protezione degli uccelli (sent. 124/1990). Tale qualifica è stata invece negata, per esempio, alla legge che determina il canone di affitto dei fondi rustici (sent. 160/1969, ma in quel caso la Corte era adita in via incidentale) o alla legge di conversione di un decreto legge sulla finanza locale (sent. 100/1980).

Va però osservato che la qualificazione di "grande riforma" non può avere una valenza generale: come ha giustamente chiarito la sent. 99/1987 (in cui si verteva sulle norme concernenti lo stato giuridico del personale, contenute nella legge 865/1971), anche se una legge viene così qualificata (magari dalla stessa Corte), ciò "non esime da una valutazione *ad hoc* delle norme impugnate" (questo vale, a maggior ragione, per i casi in cui la legge si autoqualifichi come "grande riforma": cfr. infatti sent. 219/1984, 151/1986, 1002/1988, 85/1990).

In dottrina, cfr. BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 111 ss. e 189 ss.; CARAVITA, *La giurisprudenza della Corte ecc.*, in *FI* 1986, 2689 ss.; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 182-187; GABRIELE, *Il limite delle norme fondamentali ecc.*, in *Q.reg.* 1988, 3 ss. (con analisi particolareggiata della giurisprudenza cost.); PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 91 ss.

⁹ Come è noto il **limite "dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato"** (art. 117 Cost.; formule sostanzialmente analoghe si trovano negli Statuti speciali) è stato sin dall'inizio ricollegato alle c.d. "**leggi cornice**": a questo argomento è dedicato il § 4.

¹⁰ La potestà normativa di **integrazione e attuazione** della legislazione statale è espressamente prevista dagli Statuti delle regioni differenziate, e trova quindi estensione e formulazione diverse (cfr. FASO, *Le minori potestà legislative delle regioni*, Milano 1976, 117-125). Lo Statuto siciliano non prevede esplicitamente questo livello di potestà, ma, d'altra parte, definendo le caratteristiche della legislazione concorrente della regione impiega espressioni assai simili a quelle che generalmente servono a indicare la potestà integrativa ("... può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi ...: art. 17: PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 68, parla di "un ibrido fra la potestà concorrente e quella integrativa od attuativa"). Per contro, la Valle d'Aosta, che è priva di potestà concorrente, si ritrova con una potestà integrativa eccezionalmente estesa, anche in ragione delle sue particolarità linguistiche (che giustificano, per esempio, competenze regionali in materia di istruzione nella scuola media: art. 3, lett. g).

¹¹ Diversamente dalla potestà integrativa-attuativa delle regioni speciali, prevista dai loro statuti come **istituzionalmente** riferita alle materie indicate nell'apposito elenco, e che quindi può essere esercitata anche *praeter legem* (MORTATI, *Istituzioni cit.*, 961; BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 122; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 212; MORBIDELLI, *Il regolamento del commercio*, in *GiC* 1989, I, 779 s.), la **potestà attuativa** spetta alle regioni ordinarie, in base all'art. 117, 2 Cost., solo

dove vi sia un'apposita legge statale che lo preveda e senza alcuna garanzia che la competenza non sia ritirata da successiva legge dello Stato.

¹² Infatti, si è discusso a lungo nella dottrina meno recente sulla **natura legislativa o regolamentare** della facoltà di emanare norme di integrazione od attuazione: cfr. FASO, *op.cit.*, 86-101. Sull'argomento, per un'impostazione più moderna della questione (in applicazione del criterio della "competenza" nella ricostruzione dei rapporti tra le fonti), cfr. PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 76. Rilevante è, sotto questo profilo, che la Corte cost. abbia negato che le **direttive** emanate dal Governo possano costituire un parametro di valutazione della legittimità della legge regionale di attuazione: ord. 809/1988 (che tra l'altro smentisce la vecchia tesi di chi riteneva che le norme regionali di attuazione dovessero essere emanate in forma di regolamento amministrativo). Ma va tuttavia notato che il problema non è sempre di così semplice soluzione: perché, da un lato, l'art. 7 del d.p.r. 616 stabilisce una relazione stabile tra la delega di funzioni amministrative ex art. 118, 2 c., Cost. e la facoltà di emanare leggi di attuazione ex art. 117, 2 c.; ma, dall'altro, l'art. 4, u.c. del 616 autorizza il Governo ad impartire direttive alle regioni per le "materie delegate". Cfr. BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 194 s.; BIN, *Due passi ecc.*, in *Re* 1990, 1525 s.

Altro problema è se lo Stato possa emanare **regolamenti attuativi** laddove vi sia una competenza "terziaria" della regione (per previsione dello Statuto o per delega legislativa): la Corte ha avuto modo di affermare la legittimità del **regolamento statale di esecuzione**, che però ha valore solo **suppletivo**, essendo destinato a cedere alla legislazione integrativo-attuativa della regione (sent. 165/1989). Del resto, questa facoltà sembrava riconosciuta dalla stessa Corte cost. anche laddove la regione vantasse una potestà legislativa concorrente (cfr. ad esempio sent. 195 e 226 del 1986). Oggi però essa sembra limitata dall'art. 17, lett. b), della legge 400/1988, che esclude l'emanazione di regolamenti di attuazione ed integrazione nelle "materie comunque riservate alla legge" (cfr., in questo senso, Corte Cost. 204/1991, 391/1991, 341/1992). Tuttavia regolamenti amministrativi continuano ad essere ammessi dalla Corte, sia, in linea di principio, laddove non siano state ancora emanate leggi regionali (sent. 49/1991), sia dove la prevalenza dell'**interesse nazionale** comporti la sottrazione di determinati oggetti alla disciplina regionale, sia, infine, laddove essi siano giustificabili da esigenze di "**coordinamento tecnico**": cfr. TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti ecc.*, in *Re* 1992, 584 ss.; FALCON, *Questioni quasi nuove ecc.* in *Re* 1992, 1291 ss., ss.; BIN, "**Coordinamento tecnico**" ecc., in *Re* 1992 1449 ss. In argomento, v. ancora, *infra*, note 111 s. e § 9).

¹³ Secondo alcuni autori, la legge regionale potrebbe apportare **deroghe** a quella statale, almeno quand'è espressione di potestà integrativa (ma a condizione che la legge statale lo preveda: cfr. MORTATI, *Istituzioni cit.*, 962; FASO, *Le norme regionali di attuazione ed integrazione*, Milano 1971, 63 ss.), e forse anche nel caso della legislazione d'attuazione (cfr. PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 75 s.; MORBIDELLI, *cit.*, 780; D'ATENA, *Autonomia legislativa cit.*, 26 s.). *Contra*, cfr. CHELI, *Legislazione "integrativa" ecc.*, in *Re* 1979, 200 ss. Qualche apertura sembra invece esserci nella giurisprudenza cost.: la sent. 227/1990, per esempio, riconosce che la competenza "integrativa" delle regioni speciali, più ampia di quella ex art. 117, 2 c., "non ha carattere meramente integrativo, bensì complementare ..., potendo esprimere contenuti innovativi rispetto alla legislazione statale, purché diretti ad adattare le disposizioni poste da tale legislazione alle

particolari esigenze regionali". Ma va comunque osservato che la capacità di "innovare" (già riconosciuta dalla sent. 95/1971) non equivale affatto alla capacità di "derogare" alle norme preesistenti. Sta di fatto che nel controllo sulle leggi regionali "integrative" la Corte ha sistematicamente bocciato tutte le norme derogatorie: cfr. sent. 296/1986 e 138/1989 (sulle prestazioni sanitarie "aggiuntive" in Valle d'Aosta).

¹⁴ Cui si aggiungono i limiti specifici previsti dall'**art. 120 Cost.** (divieto di ostacolare la libera circolazione delle merci, delle persone e delle professioni): limiti che hanno avuto una certa rilevanza in passato, soprattutto per impedire alle regioni (e, in particolare, a quelle ad autonomia differenziata) di "chiudere" la propria comunità (cfr. SCUDIERO, *Note sull'art. 120*, in *RDP* 1963, 535 ss.; BARBERA, *Regioni cit.*, 12-18; PUBUSA, *Art. 120*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, cit., 447; in giurisprudenza, cfr. Corte Cost. 6/1956: albo delle imprese artigiane; 13/1961: professione di guida alpina; 86/1963: concorsi per sanitari "riservati" ai residenti; 158/1969: titolo preferenziale per l'esercizio della professione presso il Laboratorio di restauro; 82/1970: disciplina delle professioni nel settore commercio), ma che ormai sembrano in larga parte assorbiti dai principi di liberalizzazione imposti dalla Comunità europea. Tuttavia non mancano applicazioni recenti del limite dell'art. 120: cfr. Corte Cost. 168/1987 (titoli di abilitazione per l'esercizio dell'artigianato) e, in un raro caso di conflitto di attribuzioni tra regioni, Corte Cost. 51/1991 (divieto di monticazione).

¹⁵ Le opinioni si sono divise soprattutto sulla spiegazione di cosa si debba intendere per '**interesse nazionale**' (o delle altre regioni), il contrasto con il quale dovrebbe generare il conflitto "di merito" (secondo la più comune lettura dell' art. 127, u.c.: cfr., oltre agli Autori citati in seguito, VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano 1972, 144 ss.; RUGGERI, *L' "interesse di altre Regioni" ecc.*, in *RDP* 1972, 383 ss.). In estrema sintesi, da un lato c'è l'opinione di chi colloca gli "interessi nazionali" nella rarefatta atmosfera dei "valori permanenti della nazione italiana" (MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 171; in termini sostanzialmente equivalenti MARTINES, *L'interesse nazionale*, in *Problemi della regione e del governo locale*, III, Milano 1965, 183 ss.; BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle regioni*, Padova 1967 356 ss.; PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, 381 s.), dei fini dell'ordinamento (PALADIN, *La potestà cit.*, 18) o della sua costituzione materiale (BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, 118 ss.; ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali*, Milano 1979, 178; GIZZI, *Manuale cit.*, 421); dall'altro c'è chi invece identifica interesse nazionale con opportunità politica (MORTATI, *Istituzioni cit.*, 944; ID., *I limiti della legge cit.*, 584 ss.; ID. *L'interesse nazionale ecc.*, in *St. Crosta II*, Milano 1960, 1292 ss.; MAZZIOTTI *cit.*, 203 s.; D'ATENA *Autonomia legislativa cit.*, 132; ID., **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *cit.*, 997), ricostruendo il conflitto di merito sostanzialmente come un conflitto tra indirizzi politici.

L'eccessiva semplificazione delle posizioni (per una panoramica più estesa cfr. TARANTINI, *Problemi e prospettive ecc.*, in *GiC* 1983, I,1609 ss.) è giustificata dal fatto che si tratta di temi che ormai appartengono alla storia del pensiero giuridico, poiché il "limite degli interessi" si è evoluto in tutt'altre forme (v. *infra*, § 5). Ma è importante notare come già dall'inizio fosse fortemente sentita nel dibattito teorico l'esigenza di ancorare il "limite" a parametri stabili (per quanto sempre incertissimi), per evitare di riconoscere che Governo e Parlamento possano fissare a loro piacimento i margini della potestà legislativa regionale, sconfessando così il carattere

costituzionale, e perciò "rigido", di essi. E questa esigenza apriva la portata all'accettazione del fatto che, almeno in parte, la considerazione degli interessi nazionali penetrasse nei (e si confondesse con i) limiti di legittimità. Se oggi uno spazio è residuo al controllo di merito, esso non può che essere limitato a quello di "un rimedio del tutto straordinario, del quale non verrà fatto alcun uso se non in situazioni estreme" (PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 439).

Sul fenomeno della c.d. "**conversione**" del limite di merito in limite di legittimità si ritornerà in seguito: v. *infra*, § 5.

¹⁶ Incerti sono sia il procedimento che le Camere dovrebbero seguire per risolvere il conflitto, che la forma e l'efficacia dell'atto finale: cfr. NOCILLA, *Ipotesi ricostruttive ecc.*, in *GiC* 1979, I, 73 ss.; PIZZORUSSO, *Il controllo di merito delle leggi regionali*, in *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, I, Firenze 1982, 201 ss.; TARANTINI, *op.loc.cit.*

¹⁷ Cfr. BARTOLE, *Autonomia e collaborazione cit.*; BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione ecc.*, in *GiC* 1982, I, 2420 ss.; PALADIN, *La riforma regionale ecc.*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari 1979, 106 ss., 109.

¹⁸ Cfr., per tutti, LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1976, 571. Fermo che l'autonomia regionale è un elemento di connotazione, talvolta lo si attribuisce alla *forma di Stato*, piuttosto che alla forma di governo: cfr., ad es., MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1992, 773.

¹⁹ LAVAGNA, *op.cit.*, 560.

²⁰ Cfr. MARTINES, *Studio cit.*; BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze 1970, spec. 25-34; TERESI, *Il Governo regionale*, Milano 1974, 2 ss.

²¹ Per un caso di applicazione esplicita di tale principio, cfr. sent. 243/1974: cui *adde* la sent. 276/1991 (che dichiara illegittimi i privilegi riconosciuti a Venezia), per la quale cfr. COCOZZA, *L'uguaglianza fra Regioni ecc.*, in *Re* 1992, 775 ss. e CASSETTI, *L'eguaglianza fra le regioni ecc.*, in *Il dir. della reg.* 1992, 722 ss. Nonostante la specialità dello Statuto (e del procedimento di emanazione dei relativi decreti di attuazione), il potere espansivo del principio di eguaglianza ha portato la Corte cost. ad estendere, in via interpretativa, anche alle regioni differenziate i maggiori poteri attribuiti dal d.p.r. 616 alle regioni ordinarie: cfr. ad es. sent. 223/1984, 216/1985, 304/1987, 449/1988, 511/1988, 1029/1988. All'opposto, la specialità dello Statuto differenziato impedisce l'estensione analogica delle sue norme: Corte cost. 24/1957.

Sulla possibilità che tale principio si atteni in seguito alla prassi dell'emanazione di leggi-cornice fornite di norme di dettaglio, che rendono facoltativo l'esercizio delle attribuzioni legislative regionali, v. *infra*, § 9.

²² Per le vicende politiche delle prime giunte regionali, cfr. BIN, *Le crisi di giunta ecc.*, in *Re* 1976, 425 ss. Sull'immagine della regione e delle sue strutture di partito negli stessi quotidiani di partito, cfr. PRIULLA, *Immagine dei partiti ecc.*, in *Autonomia politica e sistema dei partiti*, Milano, 1988, 73 ss.; ID., *L'identità regionale dei partiti*, in *Reg.gov.loc.* 1991, 335 ss.

²³ Per un esempio di queste dinamiche, relativo ai lavori preparatori della legge quadro sull'artigianato, cfr. BIN, *La legge quadro ecc.*, in *Re* 1986, 90 ss

²⁴ in argomento cfr. PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, in ISAP, *La regionalizzazione*, Milano 1983, 785 ss.; STEFANINI, *Sistema delle autonomie ecc.*, in *Dem.dir.* 1983, 133 ss.; MORISI, *Le assemblee elettive ecc.*, in *Regioni e rappresentanza politica*, Milano 1987, spec. 40 ss.; PASQUINO, *Crisi del "sistema Italia" e prospettive del regionalismo (Intervento)*, in *Re* 1993, 19 ss., nonché i contributi di Cazzola e altri raccolti in *Autonomia politica cit.*

²⁵ Cfr. Corte cost. 7/1956.

²⁶ Corte cost. 72/1956.

²⁷ V. *supra*, nota 3.

²⁸ 6/1956 (in *GiC* 1956, 586 ss., con nota di VASSALLI favorevole all'introduzione di espliciti riconoscimenti del potere regionale di emanare sanzioni penali), 21/1957 (in materia di protezione dell'ambiente: ove si stabilisce che la legge regionale non può introdurre sanzioni pecuniarie convertibili); 23/1957 (in materia di pesca), 39/1957 (dove si esclude che la regione possa disporre circa la destinazione dei proventi delle ammende, non potendo "emanare norme relative all'esercizio del magistero punitivo"), 51/1957 (assunzioni obbligatorie), 58/1959 e 23/1961 (autorizzazione di attività illecite: gioco d'azzardo), 90/1962 (conferimenti obbligatori: dove si suggerisce che sia lo Stato a "fornire alla legislazione regionale una o più norme penali"); 68/1963 (polizia mineraria), 26/1966 (*obiter dictum* sul divieto per lo Stato di abdicare, neppure per aspetti marginali, al monopolio della legislazione penale), 79/1977 (abrogazione regionale di norme penali in materia di caccia), 179/1986 (condono edilizio), 1029/1988 (incidenza su sanzioni penali in materia di caccia e pesca delle norme regionali che concernono un parco nazionale), 370/1989 43/1990 309/1990 213/1991 504/1991 306/1992 307/1992 e 437/1992 (tutte relative allo stoccaggio temporaneo di rifiuti), 487/1989 (modifica delle condizioni del condono edilizio), 14/1991 (autorizzazione per gli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani), 18/1991 (spontanea demolizione di opere abusive), 117/1991 (smaltimento di rottami: regime transitorio).

In dottrina, cfr. VINCIGUERRA, *Le leggi penali regionali*, Milano 1974; PALADIN, *Il problema delle sanzioni ecc.*, in *St. Guicciardi*, Padova 1975, 387 ss.; FUSCHI, *Aspetti problematici ecc.*, in *RIDPP* 1979, 1132 ss.; MOCCIA, *Disciplina regionale degli scarichi ecc.*, in *Re* 1989, 962 ss.

²⁹ Cfr., per es., Corte cost. 104/57 (richiamo delle norme penali previste dalla legge elettorale per la Camera), 210/1972 (protezione della fauna: richiamo di norma penale "in bianco" - art. 734 c.p.), 239/1982 (richiamo a sanzioni penali in materia di tutela del paesaggio).

³⁰ "(A)lle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali, né concorrere ad attuare le stesse norme e cioè non è precluso realizzare funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali": Corte cost. 487/1989.

³¹ Cfr. PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 73

³² Per questa "dottrina", cfr. Corte cost. 189/1987, 364/1988, 409/1989, 487/1989, 282/1990, 133/1992, 291/1992.

³³ Cfr. ancora Corte cost. 487/1989.

³⁴ Cfr. Corte cost. 7/1956 ("le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata rivolta alla terra, ... rapporti che devono essere regolati dal c.c. Possono, invece, occuparsi dei problemi attinenti alla organizzazione anche tecnica e allo sviluppo agricolo e forestale ... alla cui soluzione è interessata la collettività": tuttavia si convalida la norma regionale che riduce i canoni agrari, per fronteggiare una situazione specifica di particolare gravità, in considerazione della eccezionalità e temporaneità del provvedimento), 35, 36, 109 del 1957 (conformi alla precedente), 123/1957 (illegittime le modifiche al regime dell'enfiteusi), 6/1958 (in linea di principio spetta alla legge statale derogare al principio fondamentale dell'autonomia negoziale: ma sono ammesse deroghe per l'eccezionalità della situazione locale, se temporanea, se lo scopo è il soddisfacimento di interessi pubblici, se non v'è contrasto con i principi della legislazione statale, ma loro adattamento alla particolare situazione ambientale), 34 e 53 del 1962, 60/1968 e 160/1969 (conformi alla precedente), 66/1961 (illegittime le norme regionali che modificano il regime delle azioni per le società che operano in materie di competenza regionale), 72/1965 (legittima l'estensione del privilegio sui crediti alle operazioni finanziarie operate da istituti regionali a sostegno dell'industria). In dottrina, cfr. MORTATI, *Sulla potestà delle regioni di emanare norme di diritto privato*, in *GiC* 1956, 981 ss.; PALADIN, *Diritto privato e leggi regionali*, in *GiC* 1957, 1119 ss., con *Postilla* di ESPOSITO; SICA, *Legislazione regionale ecc.*, in *GI* 1957, I, 1, 655 ss.; MORTATI, *Disciplina dei rapporti ecc.*, in *GiC* 1958, 40 ss.; PALADIN, *La potestà cit.*, 97 ss.; MAZZIOTTI, *Studi cit.*, 154 ss.; BARTOLE, *Recessività o separazione ecc.*, in *GiC* 1968, 929 ss.; CLARIZIA, *Pubblico e privato nell'ordinamento regionale*, Napoli 1983.

Un filone del tutto particolare è rappresentato dalla legislazione provinciale in materia di "masi chiusi", in cui la previsione dello Statuto del trentino-Alto Adige di specifiche competenze normative in materia consente una disciplina locale di rapporti tipicamente privatistici (cfr. Corte cost. 4/1956, 5 e 40 del 1957, 6 e 49 del 1958, 55/1964, 34 e 53 del 1962, 72/65, 188/1987, 505/88), non priva di riflessi anche sul piano giurisdizionale (v. in particolare Corte cost. 4/1956 e 55/64).

³⁵ La sent. ha ad oggetto una legge che, istituendo un parco naturale, limita gli usi civici preesistenti. Di rilievo sono anche le sent. 108/1975 (la regione non può incidere sull'organizzazione di enti privati che operano in materie di sua competenza), 38/1977 (la materia dello stato e della capacità delle persone giuridiche private appartiene al diritto privato), 691/1988 (illegittima la norma locale che disciplina la durata dell'apprendistato), 506/1991 (illegittima la legge regionale che limita la responsabilità per inadempimento delle USL), 35/1992 (illegittime le norme derogatorie della disciplina codicistica circa la nomina e la durata in carica degli amministratori delle S.p.A. a partecipazione regionale).

Sui rapporti tra legge regionale e riserva di legge, v. *infra*, nota 89.

³⁶ A dire il vero, la prima sentenza in materia (Corte cost. 4/1956) giungeva ad affermare che *tutte* le riserve di legge scritte in Cost. si riferiscono alle sole leggi dello Stato: ma poi si soffermava a ricostruire il significato particolare della riserva di cui all'art. 108.

³⁷ Corte cost. 81/1976. In questo senso si vedano, ad es., le sent. 12/1957 (nomina dei componenti delle commissioni tributarie: conflitto di attribuzione risolto a favore dello Stato), 49/1958 (modifiche alle competenze del tribunale delle acque), 103/1975 (illegittima la norma che modifica le condizioni di esercizio dell'azione popolare), 114/1975 (illegittima la norma che, indirettamente, subordina l'esercizio della giurisdizione contabile alla decisione di un organo amministrativo regionale), 615/1987 (illegittima l'individuazione del giudice competente a conoscere delle opposizioni alle ordinanze-ingiunzione per sanzioni relative alla raccolta dei funghi), 727/1988 (illegittima la norma che attribuisce al pretore il giudizio di opposizione al provvedimento di decadenza dell'assegnazione degli alloggi: su argomenti simili, cfr. anche sent. 594/1990, 489 e 505 del 1991, 219/1993), 767/1988 (illegittima la norma che individua il giudice competente per il giudizio di opposizione alla stima e modifica le norme sulla notificazione), 35/1958 (illegittimo l'arbitrato obbligatorio per le controversie in materia di appalti). Mentre è stata considerata legittima la previsione di un tentativo di conciliazione preliminare nelle controversie di lavoro relative all'agricoltura, perché considerato solo facoltativo: Corte cost. 63/1961. In dottrina cfr. AMBROSI, *Leggi regionali riproduttive ecc.*, in *Re* 1987, 1596 ss.

Per i profili giurisdizionali del particolare regime dei masi chiusi, v. *supra*, nota 34.

³⁸ Il problema si è posto soprattutto per le leggi regionali che affidavano agli organi giudiziari l'accertamento dell' ammissibilità delle proposte di referendum: cfr. Corte cost. 43/1982. Sono fatte salve però, sembrerebbe, le norme meramente riproduttive di quelle statali (che però si salvano dalla censura di illegittimità, mossa in via incidentale, per l'irrelevanza della questione, trattandosi di norme prive di contenuto normativo): Corte cost. 189/1984 e, in termini diversi, ord. 893/1988; mentre contro anche la semplice riproduzione di norme statali, per indebita novazione della fonte, cfr. 128/1963 e 203/1987.

Non fa certo eccezione alla netta preclusione stabilita dalla giurisprudenza cost. la sent. 26/1991, in cui si accetta che la legge locale attribuisca all'operatore sanitario un "potere di segnalazione" all' AG (e non già un diritto d'azione) dei casi in cui i genitori si oppongano ad attività diagnostiche o terapeutiche.

³⁹ Per tutti, cfr. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli 1979; BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Milano 1983; BARDUSCO, *L'autonomia finanziaria regionale*, in *Q.reg.* 1984, 519 ss.; ALLEGRETTI-PUBUSA, *Art. 119*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, cit., 337 ss.; BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria ecc.*, in *Q.reg.* 1987, 447 ss.

⁴⁰ Cfr. BERTOLISSI, *L'autonomia cit.*, 8 ss.

⁴¹ Si vedano: art. 36 St. Sic.; art. 8 St.Sard.; art. 12 St. V.A.; art. 73 St. T.-A.A.; art. 51 St. F.-V.G.

⁴² Cfr. però, per una radicale esclusione della potestà tributaria delle regioni, CASSESE, *Il finanziamento ecc.*, in *RTDP* 1963, 323 ss.; LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 402.

⁴³ In questo senso PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 247. In giurisprudenza, cfr. Corte cost. 271/1986, che interpreta la locuzione "forme e limiti" (stabiliti dalle leggi dello Stato), impiegata dall'art. 119. 1 c., nel senso che 'forma' "attiene al tipo del tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi", e 'limite' "ha riguardo al momento quantitativo" del tributo: sicché si conferma che la legge regionale non può intervenire se prima lo Stato non ha disciplinato con legge la fattispecie ("precedenza" della legge statale), e che si configura come esercizio di potestà attuativa "analoga nel contenuto e nel funzionamento" a quella prevista dall'art. 117, u.c., Cost., dalla quale si distingue solo per il fatto di essere costituzionalmente garantita. Cfr. anche la successiva sent. 272/1986 (cui *adde* sent. 204 e 214 del 1987).

⁴⁴ Cfr. PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 248. In giurisprudenza, cfr. già Corte cost. 9 e 19/1957, pur pronunciate nei confronti della Regione Sicilia, in cui si afferma l'esigenza che "l'obbligazione tributaria si ricolleggi ad un sistema unitario, in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo, ai cespiti colpiti ed alle modalità della riscossione", esigenza che si giustifica in nome del principio di eguaglianza (e delle esigenze dell'economia).

⁴⁵ Infatti alla legge regionale è precluso anche disporre esenzioni tributarie, poiché anch'esse incidono su uno degli elementi (l'area impositiva) del regime tributario fissato dalla legge statale: Corte cost. 294/1990.

⁴⁶ Proprio perché "attua un trasferimento di reddito a fini sociali, in una forma sconosciuta all'ordinamento dello Stato", è stata dichiarata illegittima la legge siciliana che introduceva un'imposta addizionale sulla produzione di energia al fine di coprire la spesa necessaria all'integrazione dell'assistenza a favore dei lavoratori agricoli: cfr. Corte cost. 34/1961 (sui poteri della Regione Sicilia di introdurre imposte addizionali, ma solo se "corrispondono ad un tipo previsto dall'ordinamento statale e ai principi a cui questo s'ispira", cfr. la successiva e ben nota sent. 64/1965, nonché, più di recente, sent. 155/1986).

⁴⁷ Ovviamente si deve trattare di interessi di dimensione regionale (o, tutt'al più, interregionale: v. l'art. 8, d.p.r. 616/1977), dimensione che resta compressa, da un versante, da tutto ciò che è espressione dell' "interesse nazionale" (su cui si dirà diffusamente in seguito), e, dall'altro, dalla riserva a agli enti minori delle **funzioni di esclusivo interesse locale** (art. 118, 1 c., Cost.; art. 2, d.p.r. 616/1977; art. 2, u.c., l. 142/1990). Benché quest'ultime siano esclusivamente funzioni amministrative, è evidente la limitazione che subisce la potestà legislativa regionale, che, quanto meno, non può incidere sull'organizzazione amministrativa di queste funzioni. Questo condizionamento è particolarmente avvertito in una materia strategica con l' **urbanistica**: si vedano, a questo proposito, tra le decisioni più recenti della Corte Cost., le sent. 499/1988, 157/1990, 73/1991.

⁴⁸ In dottrina, cfr. BARTOLE, *Brevi note ecc.*, in *GiC* 1965, 267 ss.; PREDIERI, *Le società finanziarie regionali*, Milano 1972, 90; PIZZETTI, *Leggi di spesa ecc.*, in *GiC* 1973, 366 ss., 375-382; MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974, 85 ss.; ROMANO, *La lotta agli inquinamenti ecc.*, in *FA* 1975, II, 393 ss.; ROVERSI MONACO, *Le regioni nel governo dell'economia*, in *Re* 1980, 11 ss.; SORACE, *Le competenze regionali in materia di agevolazioni creditizie*, in *Re* 1983, 402 ss.; BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 196-198; CARLI, *Sviluppo economico ecc.*, in *Re* 1986, 110 ss.; MAZZIOTTI DI CELSO-SALERNO, *Competenze legislative cit.*, 3976 ss.

⁴⁹ Corte cost. 829/1988, in cui si giustifica un contributo della Regione Toscana a favore del fondo di solidarietà istituito dalla regione Piemonte: oltre a non rilevare il limite delle materie, non rileva in questo caso neppure il limite territoriale, che può "subire relativizzazioni o anche deroghe", purché giustificate dagli interessi generali della collettività. Cfr anche le sent. 562/1988 (legittimità di una sovvenzione straordinaria ad un comune della regione: gli "interventi di sostegno finanziario non investono una specifica competenza regionale, ma possono risultare attivati ogni qualvolta entrino in gioco interessi della collettività locale suscettibili d'incidere nella sfera degli interessi e delle attribuzioni regionali"); 256/1989 (che riprende, in un *obiter dictum*, le affermazioni della sent. 829/1988, per contrapporre gli interessi regionali a quelli unitari in materia di politica estera); 51/1990 (dove si ammette che la regione acquisti una partecipazione azionaria in una società che svolge attività economica di natura privatistica poiché connesse a materie di competenza: è ammesso che l'ente persegua con strumenti non pubblicistici fini generali della comunità di cui è "esponentiale"); 276/1991 (dove si riassume il senso della giurisprudenza precedente, ricordando che la regione, come ente esponentiale, può "provvedere anche al di là sia dell'ambito del proprio territorio che dell'ambito delle competenze ..., almeno per quel che concerne la legislazione di spesa"). Su quest'ultima sent., cfr. VANDELLI, *La Regione ente esponentiale ecc.*, in *Re* 1992, 787 ss.

⁵⁰ E' un punto fermo della giurisprudenza: si veda, tra le decisioni più recenti, la sent. 36/1992 (legittimità di interventi aggiuntivi, e non sostitutivi, dello Stato in materia di competenza locale, i quali trovano giustificazione nella particolare emergenza sociale), 180/1991 (contributi per immobili destinati a comunità terapeutiche), 37/1991 (interventi aggiuntivi per la prevenzione e la lotta contro l' AIDS), 180/1991 (conflitto di attribuzioni: contributi aggiuntivi dello Stato per le sedi di comunità terapeutiche), 345/1990 (programmi aggiuntivi per la realizzazione di residenze assistenziali), 399/1989 (interventi aggiuntivi per le esigenze abitative degli sfrattati), 324/1989 (programma triennale per la riduzione ed il ricupero dei rifiuti), 459/1989 (interventi aggiuntivi per i parcheggi), 517/1987 (interventi per gli impianti sportivi), 1145/1988 (finanziamenti per l'esecuzione di singoli regolamenti CEE), 921/1988 (contributi statali ad iniziative culturali). Ma già Corte cost. 2/1960 (nessuna pretesa può avanzare la provincia autonoma sulle case costruite dallo Stato a totale suo carico), 19/1960 (legittimità degli interventi integrativi dello Stato in materia di edilizia popolare: sostanzialmente conforme 71/1962). *Adde* 56/1964 (interventi della regione in materia di competenza della provincia autonoma).

⁵¹ CARLI, *Sviluppo economico cit.*, 114.

⁵² Cfr., per tutti, BARTOLE, , in *Enc. dir.* XXXV, Milano, 1986, 494 ss.

⁵³ La riforma regionale, come occasione di ristrutturazione dell'amministrazione pubblica e di riordino normativo, era uno degli elementi caratterizzanti un più vasto progetto di riforma degli strumenti normativi (e di rilancio delle funzioni Parlamentari), imperniato sulla delegificazione, sulla legislazione per "clausole generali", sulla legge di piano: cfr. BARILE, *Sulla delegificazione*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano 1969, 141 ss.; RODOTA', *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.* 1967, I, 83 ss.; PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Processo allo Stato*, Firenze 1971, 19 ss.; BASSANINI, *L'attuazione cit.*, 215 ss.; CASSESE, *Organe, Verfahren und Instrumente der Planung in Italien*, in KAISER (a cura di), *Planung*, I, Baden-Baden 1966, 240 ss.

⁵⁴ Sulla problematica delle leggi-cornice e del "limite dei principi fondamentali", oltre alle opere citate in bibliografia e quelle indicate alla successiva nota 66, cfr. AMATO, *Il sindacato cit.*, 419 ss.; CUOCOLO, *Le leggi cornice ecc.*, Milano 1967; GASPARRI, *Sui principi fondamentali ecc.*, *St. ventesimo anniv. Ass.Cost*, VI, Firenze, 1969, 309 ss.; TRIMARCHI BANFI, *Principi fondamentali ecc.*, in *GiC* 1970, 925 ss.; SILVESTRI, *Le leggi cornice*, in *RTDP* 1970, 1001 ss.; ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato ecc.*, in *Regioni: politica ecc. cit.*, 265 ss.; NANIA, *Limite dei "principi" ecc.*, in *GiC* 1980, I, 1774 ss.; CUOCOLO, *Riflessioni sulle leggi cornice*, in *Q.reg.* 1982, 449 ss.; LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente ecc.*, in *GiC* 1982, I, 26 ss.; BARTOLE, *La Corte cost. e il limite dei principi ecc.*, in *St. Amorth*, II, Milano 1982, 57 ss.; SCUDIERO, *Legislazione regionale ecc.*, in *Re* 1983, 7ss.; CARLI, *Il limite dei principi fondamentali*, Torino 1992; CUOCOLO, *Il difficile rapporto ecc.*, in *GiC* 1985, I, 2667 ss.; TOSI, *"Principi fondamentali" cit.*; GIZZI, *Manuale cit.*, 303 ss.

⁵⁵ Cfr. in questo senso, ad es., MODUGNO, *Richiesta di "referendum" abrogativo di "leggi cornice"*, in *Diritto e società* 1980, 189 ss., 212, che ricostruisce le leggi cornice come *leggi atipiche*, "non essendo suscettibili di modificazione se non ad opera di una legge successiva della stessa natura, che espressamente provveda allo scopo ... in modo però sempre da mantenere in vigore, senza soluzione di continuità, una organica disciplina di principio della materia". Sulla natura "materialmente costituzionale e di fonti intermedie" delle norme-principio cfr. MARTINES, *Legislazione regionale ecc.*, in *Q.reg.* 1984, 409 s.

Del resto, per quasi ogni legge di rilievo generale si è prospettato questo "rafforzamento": per la "legge di piano" (cfr. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968, 113 ss.), per il d.p.r. 616 (cfr. BARBERA-BASSANINI, *Il decreto 616 ecc.*, in *I nuovi poteri ecc.*, Bologna, 1978, 31), per la nuova legge sulle autonomie locali (art. 1, u.c., l. 142/1990: si vedano i pareri raccolti dall'Indagine conoscitiva della Camera e le relative conclusioni, riportati da VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie locali*, II ed., Rimini 1991, 43 s.).

⁵⁶ Cfr. CUOCOLO, *Diritto regionale cit.*, 133 s.

⁵⁷ Cfr., ad es., ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale cit.*, 265 (cfr. però *contra* GASPARRI, *Sui principi fondamentali cit.*, 309 ss.). Fa invece coincidere le leggi cornice con le leggi di trasferimento delle funzioni previste nella VIII disp. trans., CUOCOLO, *Le leggi cornice, cit.*, 382 ss.

⁵⁸ Art. 9, l. c., legge 10 febbraio 1953, n.62 - "Costituzione e finanziamento degli organi regionali".

⁵⁹ La formula fu ripresa poi dall'art. 17, u.c., legge 16 maggio 1970, n.281- "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario". Su queste vicende e, in particolare, sulla disposizione della legge finanziaria, cfr. ZAGREBELSKY, *Appunti cit.*

⁶⁰ Cfr., ad es., sent. 39/1971 (i principi sono espressi "naturalmente, ed anzi preferibilmente", in apposite disposizioni di legge), 7/1982 (in cui si dice "auspicabile, a fini di certezza del diritto e di disciplina più omogenea" l'emanazione della leggi contenete i principi fondamentali della materia) e 278/1991 (in cui si avverte la necessità della legge sulla tutela dei beni culturali, sia per la vetustà del quadro normativo attuale, sia per l'esigenza di definire "adeguati raccordi e condotte cooperative" tra livelli amministrativi, essendo la divisione delle attribuzioni interamente basata sul criterio degli interessi).

⁶¹ Per un bilancio delle prime esperienze, cfr. i contributi raccolti in *Re* 1981, fasc. 1.

⁶² Il procedimento di **controllo governativo sulle leggi regionali** è disciplinato (per quanto riguarda le regioni ordinarie, perché per quelle ad autonomia differenziata vigono apposite disposizioni degli Statuti, che, soprattutto in Sicilia, introducono regimi fortemente derogatori: cfr. MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 348-351; MANGIAMELI, *Promulgazione parziale ecc.*, in *GiC* 1979, I, 972; PALMERI, *La promulgazione parziale ecc.*, in *Re* 1981, 965 ss.) dall'art. 127 Cost. e dagli artt. 11-13 della l. 10 febbraio 1953, n.62, nonché, per quanto riguarda il ricorso alla Corte cost., dall'art. 2 della l.cost. 9 febbraio 1948, n.1 e dall'artt. 31-34 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (cui *adde* il capo II delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte cost." Le leggi (*rectius*, le "delibere legislative"), entro 5 giorni (ma il termine è ordinatorio) dall'approvazione, devono essere comunicate, da parte del Presidente del Consiglio regionale, al Commissario del Governo, il quale deve vistarle (e in questo caso la legge, entro 10 giorni, può essere promulgata dal Presidente della Giunta e quindi pubblicata sul *Boll.uff.* della Regione, nonché, ma a meri fini notiziali, sull'apposita "serie speciale" della *G.U.* o rinviarle entro 30 giorni (la mancanza di visto equivale ad approvazione). Il rinvio deve essere deciso dal Consiglio dei Ministri (cfr., per es., Corte cost. 8/1967; per "ragioni eccezionali" è ammesso che il rinvio sia disposto autonomamente dal Presidente del Consiglio, salva successiva ratifica dell'organo collegiale: Corte cost. 147/1992; in Sardegna e, inizialmente, in Trentino-Alto Adige, invece, le norme di attuazione degli Statuti prevedono invece che il rinvio sia sempre disposto dal Presidente del Consiglio: cfr. PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 424) e deve essere motivato: la motivazione, anzi, riveste particolare importanza in quanto i motivi dell'eventuale ricorso dello Stato alla Corte cost. (o al Parlamento) devono coincidere, almeno nelle "linee essenziali", con i motivi del rinvio (Corte cost. 79/1989 e 122/1990, ove si ricordano i precedenti, nonché 561/1989, ove si distingue tra *motivo* nuovo ed *argomento* nuovo). Se, a seguito del rinvio, il Consiglio regionale riapprova la legge a maggioranza assoluta, il Governo (cioè, anche in questo caso, il Consiglio dei Ministri) può, entro 15 giorni dalla comunicazione, ricorrere alla Corte cost. (o al Parlamento).

In dottrina, cfr. GABRIELE, *Questioni ecc.*, in *FA* 1977, I, 2180 ss.; GIZZI, *Aspetti organizzativi e funzionali ecc.*, in *Il controllo governativo ecc.*, Milano, 1982, 31 ss.; GIZZI, *Aspetti problematici*

ecc., in *Q.reg.* 1986, 773 ss.; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 326 ss.; CUOCOLO, *Diritto regionale cit.*, 148 ss.; PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 421 ss.; GIZZI, *Manuale cit.*, 659 ss.

⁶³ Cfr. FALCON, *Contestazione e contrattazione ecc.*, in *GiC* 1980, I, 531 ss.; PINI, *Su alcuni casi di controlli governativi atipici ecc.*, in *RTDPC* 1984, 873 ss.; SICONOLFI, *Visti governativi atipici ecc.*, in *Re* 1985, 456 ss.; *Il controllo governativo sulle leggi regionali ecc.*, Cagliari 1986 (le principali relazioni sono pubblicate anche su *Re* 1986, fasc. 4); ONIDA, *I giudizi sulle leggi ecc.*, in *Re* 1986, 986 ss. Per dati più specifici relativi ai controlli governativi, cfr. le indagini di BARTOLE (1971-72), VANDELLI-DI MORA (1973-75), VANDELLI (1975-76) e FALCON (1977), pubblicate in *Re*, rispettivamente, 1973, 553 ss.; 1976, 123 ss. 956 ss.; 1977, 915 ss.; 1978, 817 ss. Cfr. inoltre CARLI, *La razionalizzazione dei controlli ecc.*, in *PD* 1987, 523 ss.

⁶⁴ Con la sent. 158/1988 (poi seguita dalla sent. 973/1988, 79/1989, 80/1989, 561/1989, 122/1990, 154/1990), infatti, la Corte cost. ha stabilito due importanti principi: a) il divieto di reiterare il rinvio di una legge riapprovata; b) si considerano "riapprovate" (e quindi non suscettibili di secondo rinvio) le leggi deliberate senza alcuna modifica (o con modifiche che non comportano un mutamento del significato normativo delle disposizioni) e quelle emendate limitatamente alle parti colpite dalle censure del Governo (e inoltre quelle modificate solo per l'aggiornamento delle disposizioni sulla copertura finanziaria o in parti "esterne al contenuto dispositivo" dell'atto). Si aggiunga che la regione può opporsi al secondo rinvio della stessa legge solo sollevando conflitto di attribuzione, perché se riapprova nuovamente sana i vizi relativi al secondo rinvio.

In dottrina, a proposito delle innovazioni introdotte dalla giurisprudenza cost., cfr. CARLASSARE, *Il controllo sulle leggi regionali ecc.*, in *Il d. della r.* 1988, 1, 105 ss.; MARZONA, *Illegittimità del rinvio ecc.*, *ivi*, 827 ss.; TOSI, *Nuove soluzioni e nuovi problemi ecc.*, in *Re* 1988, 690 ss.; GROTTANELLI DE' SANTI, *Legge regionale non nuova ecc.*, in *GiC* 1988, I, 548 ss.; D'ATENA, *Sulla reiterabilità ecc.*, *ivi*, 552 ss.; D'ATENA, *Ancora sulla reiterazione ecc.*, *ivi*, 4593 ss.; PEDETTA, *Considerazioni ulteriori ecc.*, *ivi* 1990, 3349 ss.; BRANCA, *La riapprovazione ecc.*, *ivi*, 943; PACE, *Rinvio governativo ecc.*, *ivi* 1991, 2854; ROSSI, *Leggi regionali ecc.*, in *FI* 1991, I, 408 ss.; FALCON, *Legge regionale "nuova" ecc.*, in *Re* 1991, 113 ss.; BARTOLE, *Inconvenienti e prospettive ecc.*, *ivi* 1991, 608 ss.; TRIZIO, *In materia di controllo ecc.*, in *Il d. della reg.*, 1991, 250 ss.

⁶⁵ Cfr. ONIDA, *Sindacato di legittimità ecc.*, in *Re* 1990, 679 ss.

⁶⁶ Sulla giurisprudenza cost. in tema di "principi fondamentali" della legislazione dello Stato la letteratura è sterminata: si segnalano in particolare, PALADIN, *Corte cost. ed autonomie locali ecc.*, in *Re* 1980, 1229 ss.; CARLI, *I principi fondamentali ecc.*, *ivi* 1981, 7 ss.; *Idem*, *Un punto fermo ecc.*, *ivi*, 1037 ss.; BARTOLE, *La Corte cost. ed il limite ecc.*, *St. Amorth*, II, Milano, 1982, 57 ss.; CERRI, *La giurisprudenza cit.*, 24 s.; BARTOLE, *La Corte cost. e la ricerca ecc.*, in *Re* 1988, 563 ss.; BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 149 ss.

⁶⁷ v. *infra*, §§ 5-6.

⁶⁸ Sent. 991/1988; la Corte continua affermando che "quando una censura viene validamente prospettata in relazione a una pretesa violazione di una norma o di un principio riconducibile a un

giudizio di valore contenuto in una disposizione di legge ... si deve comunque escludere che la relativa questione possa essere annoverata fra quelle di merito, cioè tra questioni per la cui risoluzione è invocato un parametro non codificato in alcuna disposizione di legge o della Cost.". Cfr. anche le sent. 1130/1988 e 261/1990.

⁶⁹ La ricognizione delle leggi cornice emanate sinora non è affatto semplice, perché non sempre l'atto si autoqualifica e, come poi si vedrà, l'autoqualificazione non è mai decisiva. Si possono indicare tuttavia, come esempi di legge-cornice, la legge 335/1976 ("Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni"), la legge 457/1978 ("Norme per l'edilizia residenziale"), la legge 833/1978 ("Istituzione del servizio sanitario nazionale"), la legge 845/1978 ("Legge quadro in materia di formazione professionale"), la legge 151/1981 ("Legge-quadro" per i trasporti pubblici locali), la legge 93/1983 ("Legge quadro sul pubblico impiego"), la legge 217/1983 ("Legge quadro per il turismo"), la legge 47/1985 (controllo dell'attività urbanistico - edilizia), la legge 443/1985 ("Legge quadro sull' artigianato"), la legge 65/1986 ("Legge-quadro sull' ordinamento della polizia municipale"), la legge 730/1985 (agriturismo), la legge 183/1989 (per la difesa del suolo), la legge 107/1990 ("Disciplina per le attività trasfusionali ecc.", che la sent. 49/1991 definisce in parte legge - cornice e in parte disciplina delle competenze dello Stato), la legge 142/1990 ("Ordinamento delle autonomie locali"), la legge 241/1990 (riforma del procedimento amministrativo), la legge 266/1991 ("Legge-quadro sul volontariato"), la legge 281/1991 ("Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo"), la legge 394/1991 ("Legge quadro sulle aree protette"), la legge 157/1992 (che sostituisce la precedente legge-quadro sulla caccia 968/1977), i d.lg. 406/1991 e 48/1992 (in materia di appalti). Per ulteriori indicazioni, relative anche ai contenuti di queste leggi, cfr. GIZZI, *Manuale cit.*, 318 ss.

⁷⁰ Secondo la tesi di GASPARRI, *op.cit.*

⁷¹ "Le principali leggi statali ... non fanno differenza tra materie dello Stato e materie attribuite alle regioni. Indifferentemente per le une e per le altre ..., prevedono forme di cogestione per lo più organizzative ... e talora procedimentali": CASSESE, *La regionalizzazione economica ecc.*, in *Re* 1984, 9 ss., 13; nello stesso senso, cfr. SCUDIERO, *Legislazione regionale cit.*, 19 ss.

⁷² Per un'eccezione, si veda l'art. 22 della l. 394/1991 (aree protette). Tuttavia la Corte ha espressamente affermato (sent. 192/1987) che "la mancata indicazione espressa ... delle norme principio, non produce lesione delle competenze regionali, perché non rende indistintamente tali, e quindi vincolanti per le regioni, tutte le norme in esso contenute".

⁷³ "La presente legge stabilisce i principi fondamentali cui le regioni a statuto ordinario devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione", esordisce per es. la legge-quadro in materia di trasporto pubblici locali" (art. 1, l. 151/1981); mentre la nuova legge sulla caccia solo alla fine, dopo aver lungamente individuato singole funzioni amministrative che le regioni devono svolgere, dispone che "(l)e regioni adeguano la propria legislazione ai principi ed alle norme stabiliti dalla presente legge" (art. 36, 6 c., l. 157/1992). Espressioni analoghe si trovano anche nelle leggi sulla contabilità, sul pubblico impiego, sulle autonomie locali, sul

procedimento amministrativo (che qualifica i propri principi addirittura come "principi generali dell'ordinamento"), sulla difesa del suolo ecc.

⁷⁴ Su questo meccanismo v. *infra*, § 9.

⁷⁵ Per la quale cfr. la ricostruzione di NANIA, *op.cit.*

⁷⁶ Per l'individuazione dei **principi fondamentali della materia** la Corte non sembra essere riuscita a mettere a punto criteri di giudizio sufficientemente chiari (per un'analisi completa della giurisprudenza cost. sull'argomento, cfr. CARLI, *Il limite cit.*). In qualche caso si è espressa con affermazioni di principio, ma esse hanno mostrato scarsa o nessuna "tenuta" nell'applicazione successiva. Per es. (sono esempi raccolti da CARLI, *Un punto fermo cit.*, 1043 ss.), la sent. 46/1968 (ma anche sent. 307/1983) negava che i principi possano "identificarsi con le finalità, connesse a situazioni contingenti, che hanno potuto dar luogo a una o ad alcune norme particolari, difformi dal sistema generalmente vigente", ma ciò non ha impedito di avvalorare come "principio fondamentale" o addirittura come principio di "grande riforma" norme transitorie di riorganizzazione del servizio sanitario (cfr. sent. 1011/1988 e sent. 274/1988; *adde* sent. 1033/1988, in cui si ammette che "fondamentale" possa essere anche la norma tratta da deroghe temporanee); la sent. 70/1981 afferma che i principi devono "riguardare in ogni caso *il modo di esercizio* della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia dall'ambito di essa", ma non sembra che questo meta-principio abbia avuto seguito nella giurisprudenza successiva (cfr. ad es. sent. 192/1987 e 211/1988); la sent. 249/1976 (e già la sent. 97/1974) nega che la regione sia "obbligata a ripeterne (della legge statale) pedissequamente le norme, alle quali essa può e deve introdurre quelle variazioni utili ad adattare le leggi nazionali alle condizioni particolari ed agli interessi propri della regione medesima", ma è evidente che questa sembra la definizione della potestà integrativa-attuativa (la sent. è pronunciata su ricorso della Regione Sicilia: v. *supra*, nota 10), non già di quella concorrente. Anche in merito alla "generalità" del principio, cui accenna quest'ultima sent., le valutazioni della Corte non si possono dire molto lineari (cfr. CARLI, *Il limite cit.*, 180 ss.). Forse una delle affermazioni più limpide è contenuta nella sent. 177/1988, dove si sono censurate (per poi salvarle in nome dell'interesse nazionale! Sicché le affermazioni della Corte hanno il valore di un semplice *obiter dictum*) disposizioni della legge sulla gestione provvisoria delle farmacie rurali che, contenendo "una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio" alla legge regionale, dei "principi" non presentavano né i "caratteri sostanziali" né "quelli strutturali che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte dovrebbero essere loro propri".

Insomma, uno dei pochi punti fermi della dottrina della Corte sembra l'esclusione della possibilità che i "principi" vengano posti da fonti sub-legislative (cfr. sent. 100/1980 e 832/1988), anche se, per es., agli accordi sindacali è riconosciuto almeno un "vincolo direttivo di massima" per le regioni (sent. 339/1990, 38/1989, 217/1987, 219/1984; cfr. CARLI, *Il limite cit.*, 206 ss.).

Un'elencazione dei "principi fondamentali della materia" accreditati dalla giurisprudenza cost. si può trovare nella *Nota redazionale* a Corte cost. 267/1988, in *GiC* 1988, I, 1109 s.

⁷⁷ "Deve infatti ritenersi che la qualità di norma di principio o di dettaglio deriva dall'oggettiva natura della norma stessa, e non già da una mera definizione formale, che non sarebbe vinco-

lante, nel caso di contrasto tra Stato e regione, per questa Corte": sent. 192/1987 (ma vedi anche sent. 195/1986, dove la Corte si rifiuta di prendere "in autonoma considerazione", rinviando ad un esame delle singole disposizioni, il rilievo che la legge-quadro per il turismo non avrebbe introdotto norme di principio, ma di dettaglio). In termini analoghi la Corte si è espressa a proposito dell' autoqualificazione delle "grandi riforme": cfr. sent. 219/1984, 151/1986, 1033/1988, 85/1990, 349/1991. In dottrina, cfr. PEDETTA, *L' "inerzia" cit.*, 111; MANGIA, *Sulle clausole di autoqualificazione ecc.*, in *Il dir. della reg.* 1990, 69 ss; CARLI, *Il limite cit.*, 198 ss.

⁷⁸ Sulle *clausole di salvaguardia* delle competenze esclusive contenute nelle leggi, che la Corte ritiene condizione necessaria e sufficiente di legittimità delle stesse, cfr. CERRI, *La giurisprudenza cit.*, 25.

⁷⁹ *V. supra*, nota 8. Ad esempio possono essere portate le leggi sulla difesa del suolo, già citate.

⁸⁰ *V. supra*, nota 7. Ad esempio può essere portata la già citata legge sul procedimento amministrativo.

⁸¹ *V. supra*, nota 15.

⁸² *V. supra*, nota 5.

⁸³ Per un'analisi critica della giurisprudenza e della dottrina favorevole al transito per questa porta, cfr. BARBERA, *Regioni cit.*, 18-23. A favore cfr. soprattutto VIRGA, *La regione ecc.*, in *St. sulla Costituzione*, III, Milano 1958, 431; PALADIN, *La potestà cit.*, 8 ss., il quale ritiene che il limite territoriale, in quanto limite di validità della legge regionale, impone di guardare alle conseguenze che essa può provocare per le attività nazionali o interregionali, e richiede quindi una comparazione dei vantaggi che la regione consegue con la legge *de qua* e gli svantaggi che ne seguono per le altre regioni. In questa prospettiva, "svanisce ogni differenza fra il limite territoriale di validità ed il limite di merito" (PALADIN, *La potestà cit.*, 13), tant'è che all'uno si applica lo stesso tipo di giudizio di bilanciamento degli interessi che è caratteristico del secondo. Che il giudizio di bilanciamento conduca automaticamente al giudizio di merito è però giustamente contestato da AMATO, *Il sindacato cit.*, 387 ss.

⁸⁴ *V. supra*, nota 14.

⁸⁵ Su questo aspetto, cfr. in particolare AMATO, *Il sindacato di costituzionalità cit.*, 157 s., 189 s., 383 ss; BARTOLE, *Di una dubbia applicazione cit.*, in *GiC* 1969 1015 ss., 1022-1027.

⁸⁶ Sul punto, v. *infra*, § 7.

⁸⁷ Cfr. SORRENTINO, *Considerazioni cit.*, 471 ss. Sull'argomento v. anche *supra*, nota 3 e § 3.

⁸⁸ Infatti, le leggi regionali "sono, nel linguaggio dei testi costituzionali, **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** come le altre": sent. 64/1965. In precedenza però la Corte aveva accreditato la tesi per cui è solo alla legge statale che la Costituzione rinvia: cfr. sent. 4/1956.

⁸⁹ Cfr. SORRENTINO, *Considerazioni cit.*, 480 ss.

⁹⁰ V. *supra*, nota 6.

⁹¹ Cfr. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in *GiC* 1956, 1001 ss.; TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni di attuazione per gli statuti regionali*, in *ISAP, St. preliminari sulle leggi cornice per le regioni*, Milano 1968, 271 ss.; BASSANINI, *L'attuazione cit.*, 163 ss.; PALADIN, *Diritto regionale cit.*, 93.

⁹² Cfr. BASSANINI, *I decreti sul trasferimento ecc.*, in *Il trasferimento delle funzioni ecc.*, a cura di CALANDRA e TROCCOLI, Roma 1972, 9 ss.

⁹³ CRISAFULLI, *La regione davanti alla Corte cost.*, in *RTDP* 1963, 539.

⁹⁴ TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni cit.*, 282.

⁹⁵ BASSANINI, *L'attuazione cit.*, 165.

⁹⁶ Cfr. ad es. AMATO, *Art. 4*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna 1978, 103.

⁹⁷ Cfr. per es. BARBERA-BASSANINI, *Introduzione a I nuovi poteri cit.*, 31; PEDETTA, *Sul rapporto tra interesse nazionale ecc.*, in *Re* 1982, 78 ss., 92 (in nota) e 96; STAIANO, *Leggi organiche di trasferimento ecc.*, in *Re* 1984, 719 ss.

⁹⁸ Gli esempi sarebbero innumerevoli: ma per dare l'idea di come la Corte affronti il problema della giustificazioni di enclavi di competenza statale nelle materie attribuite alle regioni si possono vedere, a titolo di mero assaggio, le sent. 177/1988 (gestione provvisoria delle farmacie rurali), 217/1988 (mutui agevolati per la prima casa), 472/1988 (misurazione del peso netto), sent. 53/1991 (determinazione ministeriale dei valori minimi e massimi di emissione), sent. 507/1991 (sulle norme tecniche relative alle acque destinate al consumo umano), 220/1992 (in cui si giustifica la disciplina regolamentare delle modalità organizzative e di funzionamento dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti), sent. 341/1992 (sulla regolamentazione dei corsi di qualificazione per l'accesso al profilo professionale di operatore tecnico addetto all'assistenza).

⁹⁹ Sent. 39/1971 (rel. Crisafulli), in cui la Corte giustifica l'attribuzione di questo potere al Governo come contropartita al prossimo trasferimento "organico" delle funzioni nelle materie. Ma già nella sent. 37/1966 la Corte aveva rifiutato la "concezione meramente negativa" del limite degli interessi, perché rischierebbe di produrre "una paralisi in settori di importanza nazionale preminente"

¹⁰⁰ Per un'indicazione bibliografica, sia pure di larga massima, sulla **funzione di indirizzo e coordinamento**, con riferimento ai soli scritti specifici, cfr: PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo ecc.*, in *GiC* 1971, 189 ss.; BARTOLE, *Supremazia cit.*, 84 ss.; PASTORI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milano 1971, 27 ss.; BASSANINI, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle regioni*, Milano 1972, 43 ss.; TREVES, *La funzione statale ecc.*, in *Le Regioni: politica cit.*, 251 ss.; BASSANINI, *La funzione ecc. alla prova dei fatti*, in *Re* 1975, 570 ss.; VOLPE, *Nuove forme di esercizio ecc.*, in *GiC* 1976, I, 2241 ss.; CAMMELLI, *Indirizzo e coordinamento ecc.*, in *PD* 1976, 573 ss.; *Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma 1978, a cura dell'Associazione studi amministrativi di Torino, con saggi di Di Giovine, Pizzetti e altri; CARLASSARE, *"La tecnica e il rito" ecc.*, in *GiC* 1979, 757 ss.; GABRIELE, *Il principio unitario nell'autonomia regionale*, Milano 1980; TRIMARCHI BANFI, *Verso una 'delegificazione' delle norme di principio?*, in *Re* 1982, 1169 ss.; CARLASSARE, *Atti governativi ecc. tra principio di legalità e riserva di legge*, in *Re* 1982, 1190 ss.; BARTOLE, *Un test giudiziale ecc.*, in *Re* 1983, 542 ss.; COSTANZO, *In tema di indirizzo ecc.*, in *GiC* 1983, I, 620 ss.; GABRIELE, *L'esercizio in via amministrativa ecc.*, in *GiC* 1983, I, 666 ss.; PEDETTA, *Funzione ecc. e sistema delle fonti*, in *GiC* 1983, I, 672 ss.; CARLASSARE, *I problemi ecc.: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Re* 1985, 29 ss.; CAMMELLI, *Gli atti ecc. con veste amministrativa*, *ivi*, 41 ss.; *Spunti per una ricerca ecc.*, *ivi* 57 ss., con interventi di Falcon, Sorace, Vandelli, Carli, Bottari, Marpillero, Bartole; FALCON, *Art. 118 I° comma*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, *cit.*, 244 ss.; CARLASSARE, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte cost.*, in *Q.Reg* 1987, 383 ss.; BIN, *Legislazione di principio e funzione ecc.*, in *Re* 1987, 207 ss.; MOR, *L'indirizzo e coordinamento di fronte alla programmazione*, in *Re* 1987, 463 ss.; MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *GiC* 1988, I, 631 ss.; *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano 1988, a cura del CINSEDO, con saggi di Falcon, Gizzi e Orsi Battaglini; PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Re* 1989, 454 ss.; FALCON, *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in *Re* 1989, 207 ss.; FALCON, *Spunti per una nozione della funzione ecc. come vincolo di risultato*, in *Re* 1989, 1182 ss.; BIN, *Due passi verso la restaurazione ecc.*, in *Re* 1989, 1523 ss.; MELONCELLI, **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata...**, in *Enc. giur.* XVI, Roma 1989; TRIMARCHI BANFI, *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Re* 1990, 1711 ss.; FEOLA, *Ancora sul potere statale ecc.*, in *Q.reg.* 1990, 965 ss.; ANGIOLINI, *Sulla poca coordinazione ecc.*, in *Re* 1991, 1265 ss.; SCIULLO, **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, in *D.I.*, VIII, Torino 1992, 350 ss.; BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo*, Milano 1992, 183 ss.; CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo ecc.*, in *Re* 1992, 337 ss.; FALCON, *Questioni quasi nuove e questioni nuove ecc.*, in *Re* 1992, 1291 ss.; GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento ecc.*, Bari 1992.

¹⁰¹ Come pura traccia di orientamento nella giurisprudenza cost., si vedano le sent. 39/1971, 138/1972, 142/1972, 191/1976, 150/1982, 340/1983, 223/1984, 177/1986, 195/1986, 49/1987, 304/1987, 177/1988, 474/1988, 560/1988, 744/1989, 1145/1988, 242/1989, 284/1989, 338/1989, 389/1989, 85/1990, 139/1990, 345/1990, 49/1991, 359/1991, 422/1991, 453/1991, 30/1992, 245/1992, 263/1992, 384/1992, 486/1992.

¹⁰² Cfr. Corte cost. 340/1983 e, in dottrina, BARTOLE, *Supremazia cit.*, 115 ss.

¹⁰³ Corte Cost., sent. 177/1988.

¹⁰⁴ Sottaciuta nelle prime sentenze (cfr. sent. 138/1972, in cui si traccia il parallelo tra principi fondamentali che riguardano la potestà legislativa e funzione di indirizzo e coordinamento che riguarda la potestà amministrativa), questa doppia valenza degli atti di indirizzo e coordinamento diviene esplicita in quelle successive: cfr. per es. sent. 340/1983, 177/1988, 560/1988 ecc. Nell'ultima sent. citata la Corte parla di un'incidenza solo "indiretta" dell'atto governativo sulla legge regionale, alla quale "si richiede di non vanificare le esigenze unitarie mediante misure proprie che siano (singolarmente o nel complesso) equivalenti a quelle dettate in via di indirizzo e coordinamento", le quali sono comunque destinate a cadere per "effetto automatico della legislazione regionale di dettaglio qualunque sia il contenuto di questa".

¹⁰⁵ Cfr., tra le tante, le sent. 340/1983, 357/1985, 177/1986, 107/1987, 177/1988, 564/1988, 242/1989, 37/1991.

¹⁰⁶ Cfr. ad es. le sent. 304/1987, 177/1988, 1145/1988, 101/1989, 284/1989, 338/1989, 389/1989, 359/1991, 507/1991, 517/1991, 263/1992 (con interpretazione "adeguatrice" della portata prescrittiva dell'atto governativo), nonché, con riferimento alla previsione legislativa, sent. 340/1983, 195/1986, 49/1991. Nella sent. 560/1988 la Corte, ribadendo la necessità di un controllo sui contenuti espressi dagli atti governativi (o a questi demandati dalla norma legislativa istitutiva del potere specifico di indirizzo e coordinamento), ha però sottolineato che essi vanno valutati non in astratto ma "con specifico riguardo alla materia di volta in volta considerata, e cioè alla forza che le esigenze unitarie possono in essa presentare e al tipo di criteri che la materia stessa comporta o esige". Già con le sent. 340/1983 e 357/1985, del resto, la Corte aveva indicato la possibilità che il rigore del *test* si attenui laddove sia in gioco la realizzazione di un valore costituzionale (anche se può dubitarsi che in presenza di un valore primario si sia ancora nell'ambito dell'indirizzo e coordinamento, e non piuttosto di una delimitazione in radice della potestà regionale: cfr., per un accenno, la sent. 177/1986). Sul variabile rigore del giudizio della Corte in riferimento all'interesse nazionale, cfr. PINELLI, *Criteri cit.*; CARETTI, *Indirizzo cit.*, 340 s.

Frequenti sono, laddove la regione impugni la previsione legislativa del potere governativo, le pronunce interpretative di rigetto, con cui la Corte cerca di negare o ridurre la portata o la forza vincolante del potere attribuito dalla legge: cfr. ad es. le sent. 744/1988, 924/1988, 242/1989, 85/1990, 139/1990, 263/1992 (rigetto "interpretativo" del ricorso). Sul significato di questo tipo di pronunce, v. *infra*, note 109 e 115.

¹⁰⁷ Sent. 150/1982.

¹⁰⁸ Cfr. ad es. le sent. 150/1982; 307/1983; 223/1984; 304/1987; 560/1988; 284/1989; 338/1989; 346/1990; 49/1991; 204/1991; 359/1991; 517/1991; 30/1992; 384/1992; 486/1992.

¹⁰⁹ Su questa particolare, ma assai interessante, prassi del doppio giudizio della Corte sulla legge, in prima battuta, e sull'atto governativo conseguente, in seconda, cfr. ROMBOLI, *Impugnativa regionale di legge statale ecc.*, in *La giurisprudenza della Corte cost. di interesse regionale (1987-*

1990), Atti del Seminario di aggiornamento del Cons.reg. della Toscana, Firenze 1992, 114; BIN, "Coordinamento tecnico" e poteri regolamentari ecc., in *Re* 1993, 1449 ss.; ID., *Impugnativa regionale di legge statale. Conflitti di attribuzione (aspetti sostanziali)*, in *Reg.gov.loc.* 1993 (in corso di stampa).

¹¹⁰ Cfr. FALCON, *Questioni cit.*, 1297 ss.

¹¹¹ Va tuttavia sottolineato che, anche per quanto riguarda i regolamenti, da un lato, si pone il principio di legalità sostanziale (cfr., ad es., le sent. 204/1991 e 355/1992), e, dall'altro, resta riaffermato, come punto di riferimento necessario, che l'atto ministeriale deve essere rivolto alla tutela dell'interesse nazionale. Si noti però che qui, al contrario che per gli atti di indirizzo e coordinamento, non vale anche il limite riferito ai contenuti normativi dell'atto: infatti non entra in considerazione il "risvolto positivo" dell'interesse nazionale, il quale si esprime nella fissazione di obiettivi, criteri generali e linee uniformi per l'esercizio di attribuzioni regionali, che non devono essere risultare eccessivamente compresse. Qui l'interesse nazionale opera con le tecniche del ritaglio delle materie: vi sono, cioè, "oggetti" che vengono direttamente disciplinati dallo Stato. Se il "ritaglio" è disposto dalla legge statale, la disciplina dell'oggetto "ritagliato" è di competenza statale, senza che si ponga, neppure in linea di principio, alcun problema di "quantità" o di "qualità" delle norme regolamentari conseguenti (cfr. , ad es., sent. 220/1992, 341/1992, 53/1991. 507/1991: v. *supra*, nota 12).

¹¹² Quanto al **coordinamento tecnico**, quel che la Corte ci dice è che con esso si mirerebbe ad ottenere una omogeneità delle metodologie ("tecniche", appunto) con cui operano amministrazioni diverse, e non potrebbe perciò incidere sul merito delle scelte politico-amministrative delle regioni, né sulle soluzioni organizzative o procedurali attraverso cui quelle scelte si esprimono o si producono (cfr., ad es., sent. 242/1989 e 139/1990, 483/1991, 507/1991 e 245/1992). Essendo una figura minore dell'indirizzo e coordinamento, "depurata" da scelte politico-amministrative, il suo esercizio - assai spesso, per altro, affidato ad organi tecnici (come l'ISTAT) - "non è disciplinato dalle regole proprie della funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e, in particolare, non esige il rispetto delle norme procedurali attinenti allo svolgimento della predetta funzione" (sent. 85/1990). Per cui, quantomeno per gli atti di coordinamento tecnico, sono individuati dei requisiti relativi ai contenuti normativi dell'atto, accertabili dalla Corte. Con la conseguenza che, laddove la Corte constati che i contenuti dell'atto non sono "depurati" da scelte politiche, ma che ciononostante l'atto presenta le forme "minori" del coordinamento tecnico, lo annullerà, come è avvenuto nella sent. 384/1992 (relativa alle direttive governative sulla gestione di bilancio).

In giurisprudenza si vedano: sent. 214/1988, in materia di coordinamento degli uffici sanitari nelle zone di confine; sent. 474/1988, sulle "direttive" del CIP che bloccano le tariffe dei servizi pubblici di trasporto; sent. 924/1988, in merito al "coordinamento" dei programmi promozionali regionali da parte dell'ENIT; sent. 242/1989, in riferimento alle norme della legge 400 sull'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e, in particolare, ai poteri di dell'ISTAT; sent. 452/1989, a proposito delle misure ministeriali volte a razionalizzare l'utilizzazione delle strutture pubbliche di diagnostica; sent. 85/1990, in riferimento ai compiti di coordinamento dell'attività dei servizi tecnici provinciali affidata, dalla legge sulla difesa del suolo,

al Consiglio dei direttori; sent. 139/1990, ancora sul "coordinamento tecnico" dell'ISTAT; sent. 49/1991, a proposito del coordinamento dei centri provinciali di coordinamento e compensazione in materia di raccolta del sangue, svolto dall'Istituto superiore di sanità; sent. 483/1991 e 245/1992, con riferimento ad un potere regolamentare del governo e dei singoli ministri relativo alla definizione di prescrizioni tecniche tese al risparmio energetico. Per la dottrina, v. *supra*, nota 12.

¹¹³ Cfr. sent. 304/1987, 148/1991, 204/1991, 422/1991, 453/1991, 384/1992, 486/1992

¹¹⁴ Cfr. per es. sent. 49/1991.

¹¹⁵ La diffusione sempre più massiccia di sentenze di rigetto interpretativo nel giudizio in via principale contro le leggi statali (qualche esempio è citato *supra*, alla nota 106) è un fenomeno di grande interesse (nel biennio 1991-92, per es., almeno il 30% delle sentenze di rigetto pronunciate su ricorso delle regioni presentavano questa caratteristica), sintomatico della modificazione della modificazione dello stesso contenzioso Stato-regioni. Sul fenomeno, oltre agli scritti citati alla precedente nota 109, cfr. ONIDA, I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione ecc., in *Re* 1986, 986 ss., 1002 s.; DIMORA, *Le sentenze interpretative di rigetto nei giudizi in via d'azione ecc.*, in *Re* 1987, 749 ss.

¹¹⁶ Si vedano le leggi 153/1975 e 352/1976, nonché l'art. 6, III° c., del d.p.r. 616 e l'art. 11 della legge 86/1989. Nella giurisprudenza cost., cfr. sent. 142/1972, 182/1976, 81/1979, 86/1979, 304/1987 (che estende la giustificazione del potere sostitutivo ai casi in cui vi siano "comprovati motivi d'urgenza determinati dalla imminente scadenza dei termini ... senza che le Regioni o le province abbiano l'effettiva possibilità d'intervenire tempestivamente"), 632/1988. Cfr. CARETTI, *Il potere sostitutivo ecc.*, in *Re* 1979, 1170 ss.

¹¹⁷ Cfr., per la sostituzione nelle funzioni amministrative delegate, l'art. 2 della legge 382/1975 e l'art. 4, u.c., del d.p.r. 616/1977. In seguito la stessa Corte ha ammesso l'estensione del potere di sostituzione alle materie trasferite (sent. 153/1986: cfr. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo ecc.*, in *GiC* 1986, I, 1039 ss.), assoggettando ad esso anche le regioni ad autonomia speciale (sent. 177/1986: cfr. SALA, *Autonomie speciali e poteri ecc.*, in *Re* 1987, 101 ss.). Sul contesto di questa evoluzione cfr. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni ecc.*, in *Re* 1987, 385 ss., nonché COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali ecc.*, in *Q.reg.* 1990, 527 ss.

¹¹⁸ Cfr. sent. 177/1986 (in tema di coordinamento della spesa sanitaria) e 49/1987 (in tema di finanziamento straordinario per fronteggiare l'alta tensione abitativa), in cui in nome dell'interesse nazionale vengono giustificati atti di indirizzo e coordinamento puntuali, addirittura surrogatori. Sulla connessione del potere sostitutivo con la funzione di indirizzo e coordinamento cfr. BARBATI, *Inerzia e pluralismo cit.*, 183 ss.

¹¹⁹ Cfr. in particolare CARETTI, *Indirizzo cit.*, 342 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni di giurisprudenza.

¹²⁰ Anche per l'attribuzione e l'esercizio del **potere sostitutivo** la Corte ha elaborato qualche criterio (una *summa* è contenuta nelle sent. 177/1988 e 85/1990): sia per quanto riguardano i **presupposti formali** - anche qui è richiesto il rispetto del principio di **legalità sostanziale**: sent. 43/1992 - e **sostanziali** - innanzitutto vi deve essere l'omissione della regione: sent. 830/1988; la sostituzione è ammessa quando sia indispensabile al processo di programmazione, specie se in relazione ad un valore costituzionale (come l'ambiente o la salute): sent. 294/1986, 617/1987; è richiesto il rispetto del canone della proporzionalità: sent. 117/1986, 294/1986, 177/1988 - sia infine per il **procedimento** - soprattutto dopo la legge 400/1988, è richiesta la delibera del Consiglio dei ministri: sent. 177/1988, 460/1989, 85/1990, 37/1991, 386/1991, 352/1992 (v. però le sent. 533/1988 e 101/1989, in cui si ammette che la sostituzione sia decisa dal Ministro, in quanto "autorità di Governo"); il principio di "**leale cooperazione**" impone che l'esercizio concreto del potere sostitutivo nelle materie "proprie" delle regioni sia preceduto da diffida: sent. 304/1987, 830/1988, 533/1989, 85/1990, 21/1991, 37/1991, 49/1991, 483/1991, 427/1992.

In dottrina cfr. MOR, *Poteri sostitutivi nei confronti di U.S.L. ecc.*, in *GiC* 1986, I, 1667 ss.; CARAVITA, *I "poteri sostitutivi" ecc.*, in *PD* 1987, 315 ss.; D'ATENA, *Regolamenti ministeriali e surrogazione delle Regioni*, in *GiC* 1987, I, 2517 ss.; SALA, *Autonomie speciali cit.*; BARTOLE, *La Corte cost. e la ricerca di un temperamento ecc.*, in *Re* 1988, 3, 563 ss.; GRECO, *Il potere di sostituzione ecc.*, in *FA*, 1989, 876 ss.; CARETTI, *La piena competenza regionale cit.*, in *GiC* 1990, I, 2693; ID., *Il potere sostitutivo statale ecc.*, in *Re* 1990, 1845 ss.; COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali cit.*, 527 ss.; COCOZZA, *Regioni e diritto comunitario ecc.*, in *Re* 1992, 620 ss.; BARBATI, *Inerzia e pluralismo cit.*, 86 ss.; CARETTI, *Indirizzo cit.*

¹²¹ V. *supra*, § 4.

¹²² Sent. 177/1988.

¹²³ *La potestà cit.*, 11.

¹²⁴ Cfr. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *GiC* 1988, I, 631 ss.; PINELLI, *Criteri e tecniche cit.*, Sul bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza cost., cfr. in generale BIN, *Diritti e argomenti*, Milano 1992.

¹²⁵ Un'illustrazione dei quali è contenuta, per es., nella sent. 177/1988.

¹²⁶ Un esempio di applicazione di quest'ultimo criterio (che non risulta applicato nei giudizi sugli atti di indirizzo e coordinamento): a proposito delle attività "di mera rilevanza internazionale", la sent. 472/1992 riconosce come eccessivo il regime dell'intesa, tipico delle "attività promozionali", ritenendo sufficiente a garantire l'interesse nazionale il meno oppressivo strumento del preavviso, cui si ricollega una sorta di silenzio-assenso (v. *infra*, § 7).

¹²⁷ Più elastica, per il "rafforzamento" dell'interesse nazionale, ne è l'applicazione quando in gioco vi siano "valori costituzionali" (v., a proposito dell'indirizzo e coordinamento, *supra*, nota 106: cfr. BARTOLE, *Art. 117 cit.*, 212 ss.), oppure, all'opposto, trattandosi di incisioni di limitato rilievo

nell'autonomia regionale, se si tratta di interventi a carattere essenzialmente "tecnico" (v. *supra*, nota 112).

¹²⁸ Il che può valere soprattutto per le situazioni di emergenza o di urgenza, nei vari modi in cui esse possono stimolare l'intervento dello Stato: cfr., in giurisprudenza, le sent. 304/1988 (in cui si giustifica in via generale la previsione di interventi sostitutivi dello Stato per "comprovati motivi d'urgenza" determinati da scadenze comunitarie), 533/1988, 617/1988, 633/1988, 324/1989, 459/1989, 36/1992; in precedenza la Corte aveva escluso che l'emergenza potesse giustificare compressioni dell'autonomia regionale: v. sent. 307/1983 e 245/1984. In dottrina cfr. PACE, *Ragionevolezza abnorme ecc.*, in *GiC* 1982, 108 ss.; PINNA, *Le competenze regionali in "condizioni" di emergenza*, in *Re* 1984, 146 ss.; BARTOLE, *La primarietà dei valori ecc.*, in *Re* 1986, 1284 ss.; TRIMARCHI BANFI, *Indirizzo e coordinamento ecc.*, in *Re* 1987, ; ANGIOLINI, *Urgente necessità ed emergenza ecc.*, in *Re* 1987, 1517 ss.; BIN, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento ecc.*, in *Re* 1988, 514 ss.; ANGIOLINI, *Emergenza che trovi ecc.*, in *GiC* 1989, I, 2126 ss.; TERESI, *Osservazioni minime ecc.*, in *GiC* 1988, I, 2523 ss.; PINNA, *Competenze regionali e situazioni di emergenza cit.*, in *Re* 1990, 1416 ss.

¹²⁹ "Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente".

¹³⁰ Cfr. le sent. 46/1961, 21/1968, 170/1975, 123/1980, 187/1985, 179/1987, 924/1988; 256/1989. In dottrina cfr.: CIAURRO, *Le competenze regionali ecc.*, in *Aff.soc. e internaz.* 1979, 145 ss.; MORVIDUCCI, *Le attività di rilievo internaz. ecc.*, in *Re* 1980, 983 ss.; SAPIENZA, *Stipulazione di trattati internaz. ecc.*, in *RDIn* 1981, 590 ss.; STROZZI, *Competenze regionali e potere estero dello Stato*, in *GiC* 1981, I, 1000 ss.; ID., *Regioni e adattamento del diritto interno al diritto internaz.*, Milano 1983; SALERNO, *La partecipazione regionale al potere estero ecc.*, in *RDIn* 1983, 505 ss.; DONNARUMMA, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano 1983; PEDETTA, *Riserva allo Stato ecc.*, in *GiC* 1985, I, 1796 ss.; AZZENA, *Prospettive di cooperazione interregionale ecc.*, in *Re* 1985, 94 ss.; CARETTI, *Le attività di rilievo internaz. ecc.*, in *Re* 1985, 107 ss.; DE SIERVO, *Le Regioni italiane ed i rapporti ecc.*, in *Q.reg.* 1985, 12 ss.; LA PERGOLA, *Autonomia regionale, "potere estero" ecc.*, in *Scr. Crisafulli* II, Padova 1985, 401 ss.; ID., *Regionalismo, federalismo ecc.*, in *Q.reg* 1985, 940 ss.; CARETTI, *Un'altra tappa ecc.*, in *GiC* 1987, 3039 ss.; STROZZI, *Recenti sviluppi ecc.*, in *RDIn* 1988, 344 ss.; CONETTI, *Turismo e attività regionali di rilievo internaz.*, in *Re* 1989, 1705 ss.; LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza ecc.*, in *GiC* 1989, I, 1206 ss.; GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Q.reg.* 1989, 81 ss.; RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri ecc.*, *ivi* 95 ss.

Altro problema è se la regione possa essere considerata "destinatario" degli obblighi internazionali assunti dallo Stato in via convenzionale, se sia chiamata quindi a dare ad essi attuazione: uno spiraglio in questo senso (dopo le chiusure, per es., della sent. 142/1972) è stato aperto dalla sent. 124/1990 (cfr. la nota di D'ATENA, in *GiC* 1990, 707 s.).

¹³¹ Sent. 179/1987: punto 6 del "diritto".

¹³² Si veda a proposito anche l'art. 57 del d.p.r. 616 sull' utilizzazione dell' ENIT per la promozione turistica all' estero.

¹³³ Sent. 472/1992.

¹³⁴ Sono attività "di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte"; deve insomma trattarsi "di attività non collegate con situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e perciò rimesse all'iniziativa degli enti locali", i quali però "non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitano ... a prevedere lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti od aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali": cfr. sent. 179/1987: punto 7 del "diritto", nonché, per un'applicazione, la sent. 42/1989. Cfr. in dottrina CONETTI, *Le attività regionali ecc.*, in *Re* 1987, 1423 ss.; CARETTI, *Un'altra tappa ecc.*, in *GiC* 1987, I, 3039 ss.

¹³⁵ Cfr. sent.472/1992, punto 3 del "diritto".

¹³⁶ Cfr. ora, esplicitamente, sent. 204/1993, nonché, in precedenza, l'ord., 250/1988.

¹³⁷ V. *supra*, § 3.

¹³⁸ D'Atena (in *GiC* 1990, 707 s.) segnala nella giurisprudenza più recente una tendenza a riconoscere alle regioni un potere di attuare direttamente, nell' ambito della propria competenza, gli obblighi derivanti dai trattati internazionali: cfr. sent. 830/1988 e 124/1990 (entrambe sull'attuazione della Convenzione di Berna sull' uccellazione). Sui problemi tradizionali che si pongono in relazione all'attuazione dei trattati in materie regionali, cfr. LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali ecc.*, in *GiC* 1960, 1050 ss.; DE SIERVO, *Il limite ecc.*, in *Q.reg.* 1987, 415 ss.

¹³⁹ Sul questo modello cfr. SCUDIERO, *Attuazione delle direttive comunitarie e regioni*, Napoli 1977; CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano 1979; D'ATENA, *L'esecuzione e l'attuazione ecc.*, in *GiC* 1979, 1242 ss.; BASSANINI-CARETTI, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in *Re* 1980, 84 ss.; D'ATENA, *L'esecuzione e l'attuazione delle norme comunitarie ecc.*, in *St. Amorth*, II, Milano 1982, 193 ss.; STROZZI, *Regioni e adattamento cit.*; LA PERGOLA, *Autonomia regionale, "potere estero" dello Stato ecc.*, in *Scr. Crisafulli*, II, Padova 1985, 401 ss.; STROZZI, *Recenti sviluppi della disciplina dei rapporti ecc.*, in *RDIn* 1988, 344 ss.

¹⁴⁰ Su cui cfr. CERRI, *Luci ed ombre ecc.*, in *FI* 1986, IV, 222 ss.

¹⁴¹ Sugli aspetti della legge "La Pergola" che riguardano le regioni, cfr. BIN, *Stato e regione nell'attuazione ecc.*, in *FI* 1988, IV, 499 ss.; TIZZANO, *Note introduttive ecc.*, in *FI* 1989, IV, 314 ss.; D'ATENA, *Prospettive del regionalismo ecc.*, in *GiC* 1989, II, 2167 ss.; GAJA, *Le prospettive di sviluppo dell'attuazione ecc.*, in *Q.reg.* 1989, 55 ss.; CELOTTO, *Problematiche sull'attuazione ecc.*, in *DS* 1990, 501 ss.; RUGGERI, *Prime considerazioni sul riparto di competenze ecc.*, in *Riv.it.dir.pubbl.comun.* 1991, 711 ss.; CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'attuazione ecc.*, in *Reg.gov.loc.* 1992, 817 ss.

¹⁴² Sull'attuazione regionale dei regolamenti CE cfr., in giurisprudenza, le sent. 216/1987, 304/1987, 284/1989, 448/1990, e in dottrina, oltre alle opere generali citate alle note precedenti, MARZONA, *Materie regionali e potere statale ecc.*, in *Re* 1987, 1659 ss.; CARETTI-STROZZI, *Luci e ombre nella più recente giurisprudenza ecc.*, in *Re* 1988, 196 ss.; BALBONI-PAPA, *Regolamenti comunitari ecc.*, in *GiC* 1988, 352 ss.; PANEBIANCO, *Regolamenti comunitari "non-autosufficienti"*, in *GiC* 1989, I, 1326 ss.; CARETTI, *La piena competenza regionale cit.*, in *GiC* 1990, I, 2693 ss.; COCOZZA, *Regioni e diritto comunitario cit.*, 631 ss.

¹⁴³ Art. 9, II° c., della legge 86/1989.

¹⁴⁴ Art. 9, III° c., della legge 86/1989.

¹⁴⁵ Art. 9, IV° c., della legge 86/1989 (che richiama l'attuazione in via regolamentare di cui all' art. 4 della stessa legge).

¹⁴⁶ Cfr. BIN, *Stato cit.*, 502 s.; D'ATENA, *Prospettive cit.*, 2170; RUGGERI, *Prime considerazioni cit.*, 712 s.; CARETTI, *Il ruolo cit.*, 828 s.

¹⁴⁷ V. *supra*, § 1.

¹⁴⁸ Cfr., a tal proposito, la sent. 632/1988, in cui la Corte afferma che tutte le regioni, quale ne sia il livello di potestà in materia, sono vincolate dalla normativa di principio emanata dallo Stato per l'attuazione delle direttive CEE.

¹⁴⁹ Vedi, nel modo più esplicito, la sent. 389/1989.

¹⁵⁰ Cfr. CARETTI - STROZZI, *Luci e ombre cit.*, 214 s.

¹⁵¹ E, infatti, è spesso accaduto che le innovazioni comunitarie siano state recepite prima dalle regioni che dallo Stato: si pensi alla prima legislazione sulla VIA.

¹⁵² Come il fenomeno si compia nell'ordinamento italiano è stato descritto, come è noto, in alcune fondamentali decisioni della Corte cost.: cfr. sent. 170/1984, 113/1985, 389/1989, 168/1991.

¹⁵³ Così si esprime la Corte nella sent. 389/1989. Sulla posizione delle strutture regionali di fronte a norme CE con effetto diretto, cfr. BIN, *Gli effetti degli "effetti diretti" sull'amministrazione regionale*, in *Reg.gov.loc.* 1992, 845 ss.

¹⁵⁴ Così la Corte di giustizia CE in causa 102/1979 ("Commissione c. Belgio").

¹⁵⁵ V. *supra*, § 4.

¹⁵⁶ Così intitolava infatti il saggio di GALEOTTI, *Osservazioni cit.*

¹⁵⁷ Cfr. CRISAFULLI, *La legge regionale cit.* e *Gerarchia e competenza cit.*, entrambi del 1960. Per il dibattito teorico che ha preceduto le tesi di Crisafulli, cfr. l'ottima ricostruzione fattane da TOSI, *"Principi fondamentali" cit.*, 26-51.

¹⁵⁸ V. *supra*, nota 88.

¹⁵⁹ Cfr. sent. 285/1990, 518/1991.

¹⁶⁰ Sent. 40/1972.

¹⁶¹ Dal principio dell'unità dell'ordinamento giuridico, inteso come regola di coerenza sistematica piuttosto che di continuità temporale, la Corte ha tratto di recente il divieto per la legge regionale di regolare retroattivamente situazioni contemplate da una norma statale: sent. 389/1991.

¹⁶² Più esattamente, la legge statale può produrre abrogazione delle norme regionali, mentre la legge regionale successiva "deroga" alle previgenti norme statali, che restano nell'ordinamento in funzione suppletiva (v. *infra*, nel testo): cfr., per un accenno, la sent. 21/1959 e, in dottrina, ZANOBINI, *Gerarchia delle fonti ecc.*, in *Comm. all Cost.*, I, Firenze 1950, 64; MAZZIOTTI, *Studi cit.*, 75 s.; CRISAFULLI, *La legge regionale cit.*, 275; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 195. Va ricordato, però, che parte della dottrina ha rifiutato l'idea che la legge statale possa abrogare quella regionale precedente, ritenendo invece che essa può solo causarne la dichiarazione di illegittimità: cfr. CUOCOLO, *Le leggi cornice cit.*, 314 s.; ID., *Diritto regionale cit.*, 139 s.; D'ATENA, *L'autonomia cit.*, 89 ss.; ID., **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** *cit.*, 987 s.; RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali ecc.*, in *RTDP* 1977, 280; MARTINES-RUGGERI, *Lineamenti cit.*, 198 s. Mentre altri Autori preferiscono ricostruire come **abrogazione**, anziché come **deroga**, l'effetto delle nuove norme regionali nei confronti di quelle statali precedenti: cfr. GALEOTTI, *Osservazioni cit.*, 115 s. Sull'argomento cfr. TOSI, *"Principi fondamentali" cit.*, 79-87, con ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹⁶³ Per cui si deve ritenere che non vi sia abrogazione qualora una legge statale introduca principi che richiedono applicazione differita nel tempo: cfr. PALADIN, *Diritto regionale, cit.*, 106 (nota 69).

¹⁶⁴ Sent. 1/1956, in cui, come è noto, la Corte si occupa dell'impatto della nuova Costituzione sulla legislazione previgente.

¹⁶⁵ V. *supra*, § 4.

¹⁶⁶ Art. 6, d.p.r. 616/1977 e art. 9, 4 c., della l. 9 marzo 1989, n. 86. Cfr. anche la sent. 349/1991.

¹⁶⁷ Cfr. sent. 214/1985. Questa sentenza ha stimolato molti commenti in dottrina: cfr. ANZON, *Mutamento dei "principi fondamentali" ecc.*, in *GiC* 1985, I, 1660 ss.; CUOCOLO, *Il difficile rapporto cit.*; TOSI, *Leggi di principio corredate ecc.*, in *GiC* 1985, I, 2678 ss.; CARLASSARE, *La "preferenza" come regola ecc.*, in *Re* 1986, 236 ss.; PEDETTA, *L' "inerzia" delle regioni ecc.*, in *GiC* 1988, II, 87 ss. Cfr. inoltre, sull'argomento, CARLI, *Il limite cit.*, 201 ss.

¹⁶⁸ Cfr. ANZON, *Mutamento cit.*, 1666; CUOCOLO, *Il difficile cit.*, 2670. V. inoltre *supra*, nota 163.

¹⁶⁹ Sulla "fattibilità" delle norme di dettaglio contenute nelle leggi statali, laddove esse implicino l'istituzione di nuove strutture, cfr. CARLI, *Il limite cit.*, 204 s. E' appena il caso di notare come le norme di dettaglio dello Stato tendano necessariamente ad appoggiare la propria applicazione su strutture amministrative statali o "miste", in modo da poter funzionare comunque, anche laddove l'inerzia della regione sia totale.

¹⁷⁰ Va però sottolineato che le leggi cornice, anche per come sono *di fatto* redatte, non producono un irrigidimento dei principi della materia, i quali sono soggetti a continua evoluzione: sicché si possono produrre fenomeni di superamento dei principi ad opera della successiva legislazione statale (cfr. TOSI, *"Principi fondamentali" cit.*, 65, 67, 70 ss.; CARLASSARE, *La "preferenza" cit.*, 243; CARLI, *Il limite cit.*, 200, ed AA. *ivi citati*). Questo fenomeno, che in fondo è un riflesso della mancata configurazione della legge-cornice come legge "rinforzata" (v. *supra*, nota 55) ed è un corollario implicito della non rilevanza dell'autoqualificazione legislativa dei principi (v. *supra*, nota 77), apre importanti spazi alla legislazione regionale, che può promuovere l'evoluzione del sistema giuridico introducendo soluzioni legislative nuove laddove i "vecchi" principi si dimostrino ormai inadeguati ed obsoleti.

¹⁷¹ Sul divieto di disapplicare le leggi regionali v. *supra*, nota 160.

¹⁷² V. *supra*, § 4.

¹⁷³ CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Re* 1982, 495 ss., 502 ss.; ID., *Lezioni cit.*, 210 s.; ANZON, *Mutamento cit.*, 1668; CARLASSARE, *La "preferenza" cit.*; TOSI, *"Principi fondamentali" cit.*, 59 ss.

¹⁷⁴ Cfr. sent. 195/1986, 226/1986, 165/1989, 49/1991. In dottrina, cfr. le opposte valutazioni di LUCIANI, *Nuovi rapporti cit.* e CARLI, *Il limite cit.*, 205 s. (nota 60).

¹⁷⁵ Cfr. LUCIANI, *Nuovi rapporti cit.*, 393.

¹⁷⁶ Ferma restando la Corte cost. nel negare che principi possano essere accreditati sulla base di norme regolamentari: v. *supra*, n. 76.

¹⁷⁷ Più difficile è comprendere quale effetto producano le norme di dettaglio emanate con atto amministrativo sulle preesistenti leggi regionali: la Corte si è espressa in forma alquanto evasiva, riferendosi all'ipotesi di "assenza" di norme regionali (ma dubbio resta se si riferisca a norme regionali "in armonia" con i nuovi principi o a qualsiasi norma regionale: cfr. LUCIANI, *Nuovi rapporti cit.*, 390 s.). Sul problema assai simile del rapporto tra atto governativo di indirizzo e coordinamento e legge regionale preesistente, si vedano le considerazioni di TRIMARCHI BANFI, *Questioni formali cit.*. La Corte ha però avuto modo di differenziare l'effetto cedevole della norma regolamentare di dettaglio dal vincolo permanente che deriva al legislatore regionale dall'atto di indirizzo e coordinamento: cfr. sent. 49/1991.

¹⁷⁸ Cfr. CARETTI, *Indirizzo cit.*, 345.

¹⁷⁹ Cfr., per es., CUOCOLO, *Le leggi cit.*, 217 ss.

¹⁸⁰ Cfr. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano 1988, cap. I.

¹⁸¹ V. *supra*, nota 21.

¹⁸² Cfr. sent. 174/1991, in cui si annulla, "limitatamente alla Regione Lombardia", la norma che assegna compiti specifici di polizia mortuaria al coordinatore sanitario delle USL.

¹⁸³ Ampliamente descritto *supra*, §§ 5-6.

¹⁸⁴ CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi ecc.*, in *Q.cost.* 1993, 16 s.

