

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2020 - Anno XLI

LA FUNZIONE LEGISLATIVA REGIONALE. LO STATO DELL'ARTE A MEZZO SECOLO DALLA PRIMA ELEZIONE DEI CONSIGLI DELLE REGIONI ORDINARIE^(□)

di Ludovico A. Mazzaroli, Professore Ordinario di Diritto costituzionale
- Università di Udine

Abstract: L'occasione offerta dal cinquantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto regionale umbro è buona per ripercorrere il cammino fatto da Stato e Regioni nell'attuare le previsioni di cui all'art. 117 della Costituzione, relativamente all'ampiezza dei rispettivi poteri legislativi. Che ruolo ha giocato, in argomento, la Corte costituzionale? E, dopo la riforma costituzionale del 2001, le Regioni hanno visto aumentati, o compressi i propri poteri? E, se compressi, che possono fare per non restare a guardare?

Abstract: The occasion offered by the fiftieth anniversary of Umbrian Statute is a good one to try to retrace the path walken by the State and the Italian Regions in implementing the provisions of art. 117 of the Italian Constitution, concerning the extent of their respective legislative powers. What's the role played by the Constitutional Court

^(□) Il presente testo riproduce - con le modifiche e le integrazioni del caso, ivi comprese alcune note perlopiù di carattere bibliografico - l'intervento tenuto nel corso dell'insieme di «Audizioni», raggruppate sotto il comune titolo: «I 50 anni dello Statuto regionale. Resilienza o debolezza? Analisi e prospettive di riforma», organizzato dall'ASSEMBLEA LEGISLATIVA e dalla COMMISSIONE SPECIALE PER LE RIFORME STATUTARIE E REGOLAMENTARI della Regione Umbria. Sono state tenute per celebrare il cinquantenario dello Statuto regionale (anche se l'attuale versione è quella in vigore dal 3 maggio 2005), nei giorni 14 maggio e 4, 11, 25 giugno 2001, in videoconferenza e con diretta «Youtube» su «www.consiglio.regione.umbria.it», a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza pandemica da «Covid-19».

L'audizione di cui qui si tratta si è tenuta venerdì 4 giugno, nel corso della sessione dedicata al «Titolo IV, V, VI» dello Statuto umbro che si può leggere in https://leggi.alumbria.it/mostra_atto.php?id=17490&v=FI,SA,TE,IS,VE,RA,MM&m=5.

Il Titolo che ha «ispirato» l'intervento richiestomi è il VI, dedicato al «Sistema delle fonti» e articolato come segue: art. 34 («Potestà legislativa»); art. 35 («Iniziativa legislativa»); art. 36 («Procedimento legislativo»); art. 37 («Procedimento in Commissione redigente»); art. 38 «Pubblicazione e comunicazione»; art. 39 «Potestà regolamentare»; art. 40 «Testi unici».

in this topic ? And, after the constitutional reform of 2001, have the Regions seen their powers increased or compressed ? And, if compressed, what can they do about it, rather than just waiting for for the timing and will of the State ?

SOMMARIO: 1. Premessa, dedica e considerazioni sull'art. 117 Cost. che fu. - 2. (Segue) La competenza legislativa concorrente fino al 2001. - 3. (Segue) sulle materie di competenza legislativa delle Regioni ordinarie fino al 2001. - 4. L'art. 117 Cost. nell'ambito della modifica costituzionale del 2001. - 4a. Gli «*interessi nazionali*»: una ... «*non menzione*» più formale che sostanziale. - 4b. La potestà legislativa statale e regionale come sottoposte agli stessi limiti e caratterizzate, perlopiù, da una separazione di competenze ... - 4c. ... ma non tutte le competenze hanno lo stesso peso. La «*legislazione esclusiva*» dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, Cost. e le sue ragioni giustificative. - 4d. La «*competenza legislativa concorrente*» nell'odierno art. 117, co. 3, Cost.: «*competenza esclusiva*» statale, quanto ai «*principi*» e «*competenza per preferenza*» regionale, circa la normativa di «*dettaglio*». - 4e. La solo apparente competenza esclusiva regionale che è, invece, mera «*competenza residuale*»: l'art. 117, co. 4, Cost. - 4eI. (Segue) Il ruolo giocato dalle cc.dd. «*materie trasversali*» nella limitazione dei poteri regionali. - 5. Cenni alla giurisprudenza costituzionale *post* 2001, ovvero: chi, tra Stato e Regione, fa cosa ? - 5a. (Segue) Invero, alla Regione non resta granché e ciò che resta spesso costa assai. 6. Una prima conseguenza: l'aumento del contenzioso Stato - Regioni. - 7. Una seconda conseguenza: il calo della produzione legislativa regionale. - 8. Perché le Regioni non stiano a guardare. - 8a. (Segue) La strada dell'art. 116 Cost. - 8b. (Segue) La via dei Testi unici. - TABELLE 1, 2, 3, 4.

1. Premessa, dedica e considerazioni sull'art. 117 Cost. che fu.

A parte chi di mestiere fa il costituzionalista e/o lo studioso di diritto regionale, già tutti si sono oramai dimenticati di come il Costituente aveva organizzato il riparto di legislazione tra Stato e Regione, prima della riforma costituzionale voluta dal Parlamento nel 2001.

In origine, infatti, cioè dal 1948 al 2001, l'art. 117 della Costituzione prevedeva il tipico riparto tra «centro» e «periferie», proprio di uno «Stato regionale»¹.

O, meglio, parlando di Regioni a Statuto ordinario, in omaggio dell'Umbria che ci ospita, *nominalmente* dal 1948 al 2001, ma *effettivamente* dal 1970 al 2001, posto che le prime elezioni dei primi Consigli regionali ordinari avvennero, com'è noto ai più ... maturi, appena il 7 e 8 giugno 1970².

Può essere utile ricordarlo oggi, perché il «vecchio» testo dell'art. 117 Cost. è ancora quello su cui moltissimi tra gli attuali studiosi della materia si sono formati³ e con il quale si sono dovuti misurare, di tant'è che il «nuovo» è quello che, ancora oggi, essi chiamano,

¹ Per tutti, rimando all'ultima edizione del manuale del mio Maestro, unanimemente considerato uno dei fondatori del diritto regionale italiano e uno dei principali cultori della prima fase di quest'ultimo: LIVIO PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997, con partic. riguardo al cap. II, concernente «L'autonomia legislativa», pp. 65 - 199.

Paladin (cui dedico il lavoro a 21 anni dalla scomparsa) morì il 2 aprile 2000, cioè appena un anno prima del varo della riforma dell'intero Titolo V della Parte II Cost., adottata con la una l. cost. approvata, in ultima lettura dal Senato, l'8 marzo 2001, cioè l'ultimo giorno della XIII Legislatura. Essa, però, non poté che entrare in vigore *solo* il 18 ottobre 2001, con il n. 3, essendosi, prima (il 7 ottobre 2001), svolto un *referendum* confermativo ex art. 138 Cost., nonché, ancor prima, le elezioni politiche, tenutesi il 13 maggio dello stesso anno. Queste ultime, con uno dei paradossi tipici della politica, videro la vittoria del Centro-Destra, cioè dell'insieme di forze che aveva proposto il *referendum*, allo scopo di NON avallare la riforma, voluta dalla maggioranza di Centro-Sinistra in allora al governo, passata in Parlamento senza la prescritta maggioranza dei 2/3 dei componenti, prevista, «nella seconda votazione» in «ciascuna delle Camere», onde potere evitare l'ipotesi della consultazione referendaria. E così, oggi, la l. cost. n. 3/2001 cit. reca, in *Gazzetta ufficiale*, le firme del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, nonché il «Visto» del Guardasigilli che ... NON l'avevano voluta, né votata.

² E' bensì vero che l'VIII *Disposizione Transitoria e Finale* della Costituzione si apriva con questa perentoria affermazione «Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione» [di per sé, quindi, entro l'1 gennaio 1949], ma è pure vero che essa così proseguiva:

«Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio.

«Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali».

Finché non vennero varate tutte le predette «leggi della Repubblica», quindi, le elezioni regionali non si poterono tenere e il termine di cui al co. 1 dell'VIII^a *Disposizione Transitoria e Finale* venne via via prorogato con le II. ordinarie 24.12.1948, n. 1465 (al 30.10.1949); 25.10.1949, n. 762 (al 31.12.1950); [...]; 17.2.1968, n. 108 («Le prime elezioni regionali in attuazione della presente legge avranno luogo contemporaneamente alle elezioni provinciali e comunali» e «comunque da effettuarsi entro l'anno 1969»); 7.11.1969, n. 774 (alla «primavera 1970»).

Le ultime due leggi necessarie all'attuazione di quanto ricordato, furono la legge elettorale [l. 17.2.1968, n. 108 cit., con «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale»] e quella finanziaria: l. 16.5.1970, n. 281 («Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»).

³ I laureati, in corso, nella I^a sessione utile del 2002 hanno, oggi, quarant'anni appena compiuti.

appunto, ... *nuovo*; anche se, ahimè, a ben guardare - segno del tempo che va - la vigenza del vecchio testo è durata, effettivamente, trentuno anni e quella del nuovo, già venti.

Ergo, tra un lustro, a meno di sorprese da parte del Legislatore costituzionale, i tempi saranno pareggiati.

2. (Segue) La competenza legislativa concorrente fino al 2001.

La competenza legislativa era sempre e tutta dello Stato, tranne che per quanto espressamente specificato nell'art. 117 Cost. che prevedeva una «*competenza concorrente*»⁴ relativamente alle materie lì elencate e organizzata come segue.

Le norme di dettaglio erano stabilite da leggi regionali, ma nell'ambito di «*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*»⁵ e con ulteriori limiti, per le Regioni, costituiti dall' «*interesse nazionale*»⁶

⁴ Per tutti, tra passato e presente, PIETRO BODDA, *Sulla potestà normativa delle Regioni secondo la nuova Costituzione*, in *Nuova Rass.* 1948; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958; V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1960; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, 1961; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e regioni*, Milano, 1967; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *F. amm.* n. 1/1971, pp. 3 - 43; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, ed. Bulzoni, 1974; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di competenza ripartita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1977; M. OLIVETTI, *La nuova ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, in AA.vv., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, 2002; F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni* 2011; L. GRIMALDI, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di «trasformazione» del regionalismo italiano*, Bari, Cacucci, 2016.

⁵ Sul tema, P. GASPARRI, *Sui principi fondamentali stabiliti dalle leggi (art. 117 della Costituzione)*, in AA.vv., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969; R. NANIA, *Limite dei «principi» e autonomia legislativa regionale*, in *Giur. cost.* 1980; S. BARTOLE, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1970-1980)*, in *Le Regioni* n. 1/1981, pp. 14 - 33; G. VOLPE, *Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *F. it.* nn. 7-8/1981; G. LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, in *Giur. cost.* n. 1/1982, pp. 20 - 41; M. SCUDIERO, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in *Le Regioni* 1983; A. ANZON, *Mutamento dei «principi fondamentali» delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.* 1985; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali. Alla ricerca di un consuntivo*, Torino, 1992; R. Tosi, R. Tosi, «*Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza concorrente*, Padova, 1997, nonché, quanto al post riforma, E. CAVASINO, *L'individuazione dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente fra criterio sostanziale-materiale e criterio della struttura nomologica*, in *Nuove Autonomie* n. 1/2009, pp. 191 ss.; M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it* n. 23/2016 (30.11.2016).

⁶ Si vedano, tra i molti: T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.vv., *La Regione e il governo locale, Atti del Symposium su Problemi della regione e del governo locale*, a cura di G. MARANINI, Milano, ed. Comunità, 1965, pp. 182 - 199; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; G. VOLPE, *Interesse nazionale e principi fondamentali* cit. Dopo la riforma del 2001, L.A. MAZZAROLLI, *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Il diritto della Regione* n. 5/2001, pp. 945 - 955; R. Tosi, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni* 2003.

(ben presto assurto, secondo una pressoché costante giurisprudenza della Corte costituzionale, da limite di merito a co-limite di legittimità e più precisamente di competenza⁷) e da «*quello di altre Regioni*». E pure con l'aggiunta del c.d. limite delle «*grandi riforme economico-sociali*» che, sempre secondo la Corte, comprendevano, poste le materie, sia normativa di principio, sia normativa di dettaglio, entrambe statali⁸.

3. (Segue) sulle materie di competenza legislativa delle Regioni ordinarie fino al 2001.

Le materie ?

Dall' «*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione*» alla «*polizia locale urbana e rurale*»; dalla «*BENEFICENZA PUBBLICA ED ASSISTENZA SANITARIA ED OSPEDALIERA*» all'«*ISTRUZIONE ARTIGIANA E PROFESSIONALE E ASSISTENZA SCOLASTICA*»; dalle «*FIERE E MERCATI*» all'«*URBANISTICA*» e all' «*ARTIGIANATO*»; dal «*TURISMO ED INDUSTRIA ALBERGHIERA*» alla «*viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale*»; dall' «*AGRICOLTURA E FORESTE*» ai «*musei e biblioteche di enti locali*»; dalle «*tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale*»; dalle «*ACQUE MINERALI E TERMALI*» alle «*CAVE E TORBIERE*»; dalla «*CACCIA*» alla «*pesca nelle acque interne*»⁹ ecc. ..., con un elenco che finiva con una voce superflua, data dalle «*altre*

⁷ Si veda, tra le tante, la sent. 21 - 30.6.1960, n. 43 (rel. Aldo Sandulli), partic. *sub* 3 del *Cons. in dir.*, ove pone in risalto che il «... sistema ... comporta che lo Stato non ha inteso abdicare ai provvedimenti» che ritiene di sua competenza, «quando in qualche modo possa avervi interesse, sia pure soltanto indirettamente».

⁸ Di nuovo, tra le molte possibili, v., per tutte, la sent. 24.1 - 10.2.1064, n. 4 (rel. Giovanni Cassandro): «l'efficacia della legge statale non si arresta, in questi casi, ai confini della Regione sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale. La Corte ha già affermato questo principio nella sentenza n. 12 del 1963 ... Esso ha il suo fondamento nell'altro [principio, quello] dell'unità dello Stato, della quale le autonomie regionali sono un'articolazione, e trova espressione nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, imposto esplicitamente o implicitamente come limite della potestà legislativa regionale ...»: così, *sub* 1 del *Cons. in dir.*
Per tutti, riassuntivamente, G.A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove Autonomie* n. 4-5/2005, pp. 633 - 685; ma v. anche *infra*, nel testo e nella nota 11.

⁹ ... e inoltre: «*circoscrizioni comunali*»; «*navigazione e porti lacuali*».

materie indicate da leggi costituzionali»¹⁰ e che continuava con un comma, invece, tutt'altro che in più e che attribuiva alle «leggi della Repubblica» la possibilità di «demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro [cioè delle leggi della Repubblica] attuazione».

Nell'elenco e dell'elenco, mi limito a far notare come siano numerose le materie (che ho indicato in corsivo) espressamente limitate all'interesse o allo stretto ambito regionale, o all'ambiente urbano rurale, o a un *quid* di interno alla Regione, o, comunque, per sua natura strettamente connaturato all'ambito locale.

Di materie per così dire «pure» (sopra riportate in maiuscoletto e corsivo), nell'elenco ci sono soltanto: la «*beneficenza pubblica*»: l'«*assistenza sanitaria*» e l'«*assistenza ospedaliera*» (ma, si badi, non la «*sanità*» e gli «*ospedali*», bensì l'«*assistenza sanitaria*» e quella ospedaliera); l'«*istruzione artigiana*» e l'«*istruzione e professionale*» (di nuovo, non l'«*artigianato*» e le «*professioni*», ma l'«*istruzione artigianale e professionale*»); l'«*assistenza scolastica*» (di nuovo, non la scuola, ma l'«*assistenza scolastica*»); le «*fiere*» e i «*mercati*»; l'«*urbanistica*»; l'«*artigianato*»; il «*turismo*» e l'«*industria alberghiera*»; l'«*agricoltura*» e le «*foreste*»; le «*acque minerali*» e le «*acque termali*»; le «*cave*» e le «*torbiere*».

4. L'art. 117 Cost. nell'ambito della modifica costituzionale del 2001.

Non v'è chi non veda che la modifica costituzionale che ha condotto alla pressoché integrale riforma del Titolo V della Parte II Cost., intervenuta con la l. cost. n. 3/2001 cit., abbia segnato un notevole (almeno apparentemente) passo in avanti per le autonomie regionali.

¹⁰ Dato che si sarebbe trattato di modificare, integrandone le previsioni, l'art. 117 Cost. di allora, non si vede, francamente, come si sarebbe potuto pensare di farlo, se non seguendo il procedimento di cui all'art. 138 Cost.

E' vero che la potestà legislativa «*concorrente*» è rimasta formalmente quella che era, ma nel testo della Costituzione, e più precisamente in quello dell'odierno art. 117, co. 3, non solo non compaiono i limiti dell' «*interesse nazionale*» e «*quello [delle] altre Regioni*», ma nemmeno quello delle «*grandi riforme economico-sociali*» la cui natura la Corte costituzionale aveva sempre reputato «*non [poter] essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore*», ma doversi invece ricercare «*nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali*»¹¹.

Ciò premesso, tuttavia, non appena varata la riforma del 2001 scrivevo già quanto segue e non ho cambiato idea. Anzi, direi che la vicenda della pandemia da «*Covid-19*» che ha caratterizzato le vite di noi tutti, nel corso degli ultimi sedici mesi, non ha fatto che rafforzare le mie convinzioni di allora.

4a. Gli «*interessi nazionali*»: una ... «*non menzione*» più formale che sostanziale.

In un articolo che ha oramai vent'anni¹² osservavo tra l'altro che, muovendo dall'esame del nuovo testo dell'art. 114 Cost.¹³, nella parte in cui distingue i concetti di «*Repubblica*» e di «*Stato*», di «*interessi nazionali*» si doveva continuare a parlare, anche in assenza di un riferimento espresso nel testo costituzionale.

La differenza con il passato stava e sta, a mio parere, in ciò.

Non si trattava, come non si tratta, più di «*interessi nazionali*» sussistenti in capo allo Stato, bensì di «*interessi nazionali*» sussistenti in capo alla Repubblica.

¹¹ Così, p. es., nella sent. 13-25.7.1984, 219 (Pres. Elia; Rel. Reale), nel *Cons. in diritto*, n. 3.

¹² *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo Titolo V cit.*

¹³ «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*».

Non è cioè, lo «*Stato-soggetto*» a potersi imporre, o a potere imporre interessi propri, alle singole Regioni, ma lo «*Stato-ordinamento*» ... sì.

Perché, nel «*nuovo*» art. 114 Cost., Stato-soggetto e Regioni sono posti sullo stesso piano, come componenti diverse che - tutte - contribuiscono¹⁴ a costituire, stando sullo stesso livello, la *Repubblica*. Ma quest'ultima - la *Repubblica*, «*una e indivisibile*» ex art. 5 Cost., ovvero lo «*Stato ordinamento*» che tutto conforma e da cui tutto dipende - non può non essere la tutrice di quegli *interessi unitari*, o «*di vertice*», come sono quelli volti alla «*tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica*» del Paese¹⁵.

Ciò detto, però, resta un punto sostanziale da dirimere.

La «*Repubblica - Stato ordinamento*» cos'è ?

E', principalmente, la stessa Costituzione, l'unica a potersi porre al di sopra sia dello Stato che delle Regioni che, e l'uno e le altre, da essa dipendono, quanto a forma di stato e forma di governo.

4b. La potestà legislativa statale e regionale come sottoposte agli stessi limiti e caratterizzate, perlopiù, da una separazione di competenze ...

Ma, spostato l'asse degli interessi da salvaguardare in via primaria, perché «*sintomi*», «*simboli*» e «*ragion d'essere*» dell'intoccabile unità della Repubblica, la modifica del 2001 ne ha - direi logicamente quanto conseguentemente, posto quanto appena detto dell'art. 114 - desunto la parità di grado di leggi statali e leggi regionali.

Si badi, però, parità di grado e delle une e delle altre con riguardo alla sola Costituzione e non relativamente al rapporto sussistente tra le une e le altre.

¹⁴ Con «... Comuni, ... Province ... [e] ... Città metropolitane ...».

¹⁵ *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali* cit., p. 947.

L'art. 117, co. 1, è chiarissimo in ciò (invero non in altro, per quanto mi riguarda¹⁶, ma per quanto concerne ciò, sì).

«*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto*» - entrambe e alla pari - «*della Costituzione, nonché*» - entrambe e alla pari - «*dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*»¹⁷.

Non c'è rapporto gerarchico, dunque tra legislazione statale e legislazione regionale, perché rapporto gerarchico sussiste unicamente, sia per l'una che per l'altra, nei riguardi della sola Costituzione.

Ciò che caratterizza i rapporti tra lo *leges facere* dello Stato e lo *leges facere* delle Regioni è una *separazione di competenza* che appare evidente a leggere con la dovuta attenzione i commi 2 e 3 dell'art. 117 nella sua versione del 2001.

4c. ... ma non tutte le competenze hanno lo stesso peso. La «legislazione esclusiva» dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, Cost. e le sue ragioni giustificative.

Il comma 2 è inequivocabile e si compone di solo otto parole e di un lungo elenco che va dalla lettera a) alla lettera s).

Le otto laconiche parole sono le seguenti e non danno adito a dubbi: «*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie*», quelle, appunto, elencate dalla lettera a) alla lettera s).

«*Legislazione esclusiva*» vuole dire Stato, sempre Stato e solo Stato.

La competenza sulle materie del co. 2 è unicamente statale.

E il perché rimanda a quanto osservato poco più sopra.

¹⁶ Si veda la nota che segue.

¹⁷ Che la «*potestà legislativa*» sia statale che regionale debba essere esercitata «*nel rispetto*» non solo della «*Costituzione*», ma anche «*dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*» continua, anche a vent'anni di distanza, a lasciarmi perplesso. A meno che non si trattasse solo di sfruttare un'occasione di modifica di molti articoli della Cost. allo scopo di menzionare in essa l'«*ordinamento comunitario*», non capisco perché mai il vincolo che deriva «*dall'ordinamento comunitario*» (*rectius*: dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento comunitario) debba per forza essere un vincolo diverso dagli altri derivanti da «*obblighi internazionali*».

Sono «*materie*» (continuiamo pure a chiamarle così, per ora, ma - purtroppo per le Regioni, e come vedremo tra poco - non sono tutte tali) unificanti; sono materie che pretendono una visione e una trattazione unitaria; sono materie che non potrebbero sopportare diversificazione di sorta, e tantomeno una diversificazione moltiplicata per venti, tante quante sono le Regioni oggi, a pena di mettere in pericolo quell'*unità e indivisibilità* della Repubblica cui si riferisce il già ricordato art. 5 della Costituzione.

Pochi esempi che meglio riescono a spiegare il concetto.

Sub a): «[la] politica estera e [i] rapporti internazionali dello Stato; [i] rapporti dello Stato con l'Unione europea»; sub d): «[la] difesa e [le] Forze armate; [la] sicurezza dello Stato ...»; sub e): «[la] moneta, ... [il] sistema valutario; [il] sistema tributario e contabile dello Stato ...»; sub f): «[gli] organi dello Stato e relative leggi elettorali; [i] referendum statali; [le] elezioni del Parlamento europeo»; sub h): «[l'] ordine pubblico e [la] sicurezza ...»; sub i): «[la] cittadinanza, [lo] stato civile e [le] anagrafi; sub q): «[le] dogane, [la] protezione dei confini nazionali e [la] profilassi internazionale; sub r): «[i] pesi, [le] misure e [la] determinazione del tempo ...» ecc. ...

Domanda retorica che non richiede risposta. E' possibile anche solo ipotizzare venti leggi regionali diverse sulle «*Forze armate*», sulle «*dogane*», sui «*pesi*», sulle «*misure*», sulla «*determinazione del tempo*» o ... sulla «*moneta*», con Lombardia, Toscana e Puglia che scelgono l'*Euro*; con Veneto, Marche e Abruzzi che optano per il *Fiorino*; con Piemonte, Lazio e Campania che adottano la *Corona*; e con Emilia-Romagna, Umbria e Calabria che preferiscono lo *Złoty* ?
No, non si riesce nemmeno ad immaginarlo: e questo è tanto.

4d. La «competenza legislativa concorrente» nell'odierno art. 117, co. 3, Cost.: «competenza esclusiva» statale, quanto ai «principi» e «competenza per preferenza» regionale, circa la normativa di «dettaglio».

Il comma 3 dell'art. 117 è quello che più interessa le Regioni a Statuto ordinario.

E' anch'esso composto di un lungo e noioso elenco, comprendente venti materie¹⁸.

E la novità del 2001 sta in ciò.

La competenza a legiferare su di esse è regionale per diretta attribuzione costituzionale, posto che nelle «materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa», con una sola riserva assoluta di legislazione allo Stato, ma unicamente per ciò che concerne «la determinazione dei principi fondamentali» delle predette materie.

Con una differenza sostanziale tra poteri legislativi regionali e poteri legislativi statali, quanto alla potestà concorrente, o bipartita, o ripartita.

Lo Stato ha competenza esclusiva circa la «determinazione dei principi fondamentali»; la Regione ha una competenza preferenziale, relativamente alla legislazione sulla normativa di dettaglio nelle materia di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., nel senso che ove la Regione si attivi e legiferi essa può vantare una sorta di primazia, assicurata direttamente dalla Costituzione; ma qualora, invece, o non si attivi, o legiferi non rispettando i principi fondamentali statali e

¹⁸ «... rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale ...».

la illegittimità costituzionale della legge regionale venga accertata e dichiarata dalla Corte costituzionale, la normativa di dettaglio (che non può mancare, data l'importanza delle materie in discussione) sarà quella statale, almeno fino a quando la Regione o si attivi, non avendolo fatto, o rimedi alla situazione di contrasto con la Costituzione venutasi eventualmente a creare.

4e. La solo apparente competenza esclusiva regionale che è, invece, mera «competenza residuale»: l'art. 117, co. 4, Cost.

Un'ultima notazione sul potere legislativo regionale muove dall'analisi del dettato del comma 4 dell'art. 117, cioè quello che, in partenza, alle Regioni era piaciuto di più, facendole «*sognare*» ... anche se per poco tempo.

Vi si trova scritto che «*[s]petta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*», di talché le Regioni avevano inizialmente pensato che tolte le materia di cui al comma 2 (sulla «*legislazione esclusiva dello Stato*») e tolti i «*principi fondamentali*» delle materie di legislazione concorrente, tutto il resto spettasse a loro.

Ma non è così.

In primis, perché competenze legislative dello Stato si trovano in molti articoli della Costituzione che nulla hanno a che fare con l'art. 117 Cost., o con il Titolo V della Parte II della Costituzione.

4el. (Segue) Il ruolo giocato dalle cc.dd. «materie trasversali» nella limitazione dei poteri regionali.

In secundis, perché non tutte quelle elencate nell'art. 117, co. 2 Cost., come appartenenti alla «*legislazione esclusiva dello Stato*», sono a ben vedere «*materie*», bensì «*valori*» dotati di una valenza trasversale, capace di inficiare qualunque tentativo di infiltrazione

regionale in ambiti che, così, sono solo apparentemente liberi dall'intervento statale.

La Corte le ha chiamate in modo vario: «*materia - funzione*» [nella sent. 13 - 27.7.2004, n. 272 (Red. Capogrossi) *sub* 3. del *Cons. in dir.*]; «*materie - compito*» [nella sent. 14 - 27.7.2005, n. 336 (Red. Quaranta) *sub* 5. del *Cons. in dir.*]; o, pure, «*materie non materie*» e «*materie trasversali*» [nella sent. 8 - 16.7.2004, n. 228 (Red. Contri) *sub* 2.6., ma del *Ritenuto in fatto*].

Coloro che hanno avuto la bontà di seguire sin qui l'esposizione, si saranno forse accorti che alcune delle materie che comparivano nell'originale versione dell'art. 117 Cost. - quella varata dai Costituenti nel 1948 e che ha avuto concreta vigenza, per le Regioni ordinarie, tra il 1970 e il 2001 - sono scomparse dal «*nuovo*» testo del 2001. Peggio ! Sono scomparse talune di quelle che, più sopra, ho definito come tra le più rilevanti e importanti.

S'è detto che erano di competenza, seppur concorrente, regionale le materie: «*FIERE*»; «*MERCATI*»; «*URBANISTICA*»; «*ARTIGIANATO*»; «*TURISMO*»; «*INDUSTRIA ALBERGHIERA*»; «*AGRICOLTURA*»; «*FORESTE*»; «*ACQUE MINERALI*»; «*ACQUE TERMALI*»; «*CACCIA*»; «*PESCA*»; «*CAVE*»; «*TORBIERE*».

Ebbene, se, oggi, si digita in un qualunque motore di ricerca i termini di cui sopra, con riferimento al testo attualmente vigente della Costituzione ... non se ne trova nemmeno una, eccezion fatta per l'«*artigianato*», menzionato ora (... ma esattamente come lo era nel 1948 e nel 1970) nell'art. 45, co. 2, del testo costituzionale, ove si trova: «*La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato*».

E, oltre alle «*desaparecide*» in virtù della riforma del 2001, si possono pure aggiungere altre «*materie*» oggi fondamentali com'è, p. es., per quella degli «*APPALTI*»: non c'era nel testo originario della Costituzione, ma non c'è neppure nel testo di oggi.

Ciò premesso, è dunque possibile concludere che - ex art. 117, co. 4, Cost. - su tutte le materie per così dire «*innominate*», la potestà legislativa spetta «*alle Regioni*», perché esse - poco ma sicuro - non compaiono come «*espressamente riservat[e] alla legislazione dello Stato*» ?

La risposta è indiscutibilmente «*no*».

Ed è «*no*» - di talché quel comma tratta di una *competenza residuale delle Regioni*¹⁹ e non certo di una loro competenza esclusiva - a causa di quelli che ho da poco definito «*valori trasversali*»²⁰ e che si trovano nascosti nelle pieghe dell'art. 117, co. 2 Cost., come - anch'essi - di competenza «*esclusiva dello Stato*».

Sub lett. l) si trova: «*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*»; *sub lett. m)*: «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*»; e, ancor prima, *sub lett. e)*, «*tutela della concorrenza*».

Quest'ultima, pilastro dell'U.E., informa di sé pressoché tutta la materia delle «*gare*» e degli «*appalti*» o la vendita di beni, per non dire delle «*fiere*» e dei «*mercati*».

«*Ordinamento civile*» c'è, p. es., ovunque ci si trovi di fronte ad articoli del Codice civile e, quindi, sempre p. es., riguarda la materia delle distanze in «*urbanistica*».

Ma sempre «*ordinamento civile*» significa anche «*proprietà privata*» e cioè «*fondi agricoli*» e quindi anche «*caccia*» e «*pesca*», nonché

¹⁹ Sul tema, per tutti: L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni* n. 2/2002; F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006; S. PARISI, *Potestà residuale e «neutralizzazione» della riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, pp. 1597 ss.; M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Osservatorio costituzionale* n. 2/2016 (19.5.2016).

²⁰ Sempre per tutti: G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.* n. 2/2004, pp. 461 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *L'incerto federalismo*, a cura di N. ZANON e A. CONCARO, Milano 2005, pp. 181 ss.; G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, nel Palazzo della Consulta, il 15 maggio 2015, Milano, 2016.

«contratti» e quindi «agricoltura» e i contratti agrari, e pure «cave» e «torbiere».

Le «norme processuali penali» ovviamente concernono tutto ciò che riguarda reati e cioè, p. es., sempre molta parte dell'«urbanistica» o degli «appalti».

La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», i cc.dd. "L.E.P.", «concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» riguardano ... tutto, compreso il costo della mitica siringa calabrese o ligure che sia ecc.

...

5. Cenni alla giurisprudenza costituzionale post 2001, ovvero: chi, tra Stato e Regione, fa cosa ?

Ed è proprio su questo che la Corte costituzionale è stata maggiormente impegnata nei dieci e passa anni successivi all'introduzione della riforma di inizio millennio²¹.

Ma già con riguardo ai soli primi cinque anni, «... la Corte ha negato che spetti alle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ad esempio, la disciplina dei LAVORI PUBBLICI e quella dell'URBANISTICA (sentenza n. 303/2003), il SISTEMA TRIBUTARIO DEGLI ENTI LOCALI (sentenza n. 37/2004), la disciplina degli ASILI NIDO (sentenza n. 320/2004), la disciplina della CIRCOLAZIONE STRADALE (sentenza n. 428/2004), degli AIUTI ALLE IMPRESE (sentenza n. 354/2004), l'attività di SOSTEGNO DEGLI SPETTACOLI e in genere la

²¹ Si veda AA.vv., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, nel Palazzo della Consulta, il 15.5.2015, Milano, 2016 e, recentissimo, AA.vv., *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V, La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa concorrente*, II^a ed., n. 14, a cura della Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Servizio Studi, Documentazione e Ricerche (15.3.2021: https://www.camera.it/temiap/2021/03/30/OCD177-4886.pdf?_1623130932776).

materia "SPETTACOLO" (sentenze nn. 255/2004, 205/2005, 285/2005)»²².

«[...] Nella sentenza n. 162/2005, invece, la Corte afferma che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle MISURE DI SVILUPPO E SOSTEGNO DELL'ARTIGIANATO, proprio perché non annoverato tra le materie riservate alla legislazione statale o a quella concorrente. Così anche la sentenza n. 118/2006, in cui la Corte riconosce la competenza delle Regioni in materia di AGEVOLAZIONI ALL'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA, non trovando le disposizioni statali impugnate una fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato indicate nell'articolo 117, secondo comma della Costituzione.

«Così, può ragionevolmente affermarsi che - salva l'incidenza di ambiti di disciplina statale in forza delle "clausole trasversali"^[23] - sono demandate alla competenza residuale generale delle Regioni, tra le altre, le seguenti materie: COMMERCIO (sentenza n. 1/2004), AGRICOLTURA (sentenze nn. 12/2004, 282/2004, 116/2006), FORMAZIONE PROFESSIONALE (sentenza n. 51/2005), POLITICHE SOCIALI (sentenze nn. 427/2004, 219/2005, 118/2006), INDUSTRIA e TURISMO (sentenza n. 107/2005, in modo in verità piuttosto implicito), ARTIGIANATO (sentenza n. 162/2005), TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (sentenze nn. 222/2005 e 80/2006), la DISCIPLINA DELLE COMUNITÀ MONTANE (sentenze nn. 244/2005 e 456/2005)»²⁴.

5a. (Segue) Invero, alla Regione non resta granché e ciò che resta spesso costa assai.

²² F. MARCELLI e V. GIAMMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce*, in http://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/SENATO_Quad_44.pdf. Servizio Studi del Senato. Quaderni di documentazione, n. 44, ottobre 2006, pp. 11 - 12.

Il maiuscolo, all'interno della citazione, è mio e così sarà sempre, d'ora in avanti, a meno di indicazioni in senso contrario.

²³ E' un inciso. Sembra quasi «*buttato là*», ma sta in esso l'intero il nocciolo della questione.

²⁴ F. MARCELLI e V. GIAMMUSSO, *op. ult. cit.*, pp. 12 - 13.

Sarà certo solo un caso, ma adottare *MISURE DI SVILUPPO E SOSTEGNO DELL'ARTIGIANATO*, agevolare *l'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA*, *FORMARE PROFESSIONALMENTE*, pagare *POLITICHE SOCIALI e TRASPORTO PUBBLICO LOCALE*, sostenere *COMUNITÀ* (di solito povere come sono quelle) *MONTANE* ... costa molto e rende poco. Sarò malfidente, ma non è poi così strano vengano lasciate alle Regioni, senza troppe resistenze di parte statale.

Il tutto a voler tacere, per ragioni di tempo e spazio, di quelle che la Corte ha qualificato come «*ESIGENZE UNITARIE*», o «*NORME DI PRINCIPIO E DI COORDINAMENTO*», la cui tutela e la cui dettatura non può che spettare sempre e comunque alla legge dello Stato, non solo siccome unica idonea a individuare il «*punto di equilibrio fra esigenze contrapposte*», ma anche come unica idonea a tutelare la presenza (... ove sia presente) di un «*preminente interesse nazionale*»²⁵, con il che mi riallaccio a ciò da cui ho preso le mosse e rinvio a quanto già osservato in argomento.

6. Una prima conseguenza: l'aumento del contenzioso Stato - Regioni.

Le impugnazioni avanti la Corte di leggi regionali e leggi statali erano state, nei sei anni che vanno tra il 1996 e il 2001, 283.

Nei sei anni che vanno tra il 2002 e il 2007, sono state 574, cioè poco più del doppio.

E negli otto anni tra il 2008 e il 2012, addirittura 706, cioè un po' meno di tre volte l'ultimo quinquennio antecedente la riforma²⁶.

Nel 2019, tanto per fare un esempio più recente, a fronte di 248 ordinanze di rimessione, sono stati 117 (sette in più del 2009 e sei in meno del 2010) i ricorsi in via principale: 86 promossi dallo Stato

²⁵ Così, già nella sent. 1-7.10.2003, n. 307 (Red. V. Onida), *sub* 7. del *Cons. in dir.*

²⁶ V. *infra*, in calce al lavoro, la TABELLA 1. che, tratta da <https://www.truenumbers.it/leggi-regionali/>, riporta dati ivi attribuiti alla fonte Banca d'Italia.

contro leggi regionali o provinciali e 31 proposti da Regioni o Province autonome nei confronti di atti legislativi statali²⁷.

7. Una seconda conseguenza: il calo della produzione legislativa regionale.

A consultare il grafico che concerne gli anni tra il 1998 e il 2015, è facile notare come il numero delle leggi regionali cali: non con un andamento costante, ma cala²⁸.

E, se è vero che nel «2017, le Regioni ordinarie e quelle speciali hanno approvato complessivamente 777 leggi: 769 leggi ordinarie e 8 leggi statutarie», registrandosi «dunque, un incremento rispetto alle 725 leggi approvate nel 2016: 721 ordinarie e 4 statutarie»²⁹, è anche vero sia che l' «aumento della complessiva produzione legislativa del 2017 ... non risulta confermato dai dati relativi agli articoli e ai commi»³⁰, sia che, nel 2019, il numero è tornato a calare attestandosi a 699 (694 le sole ordinarie e 5 le statutarie)³¹.

Ed è ovvio sia così: più ricorsi; art. 117, commi 2 e 3 invariati; «dilatazione» delle materie trasversali, ma non solo, perché - e cito - «Come recentemente ribadito da questa Corte ... [anche] gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la potestà legislativa regionale concorrente [seppure] "solo in ben circoscritte

²⁷ Come lavora la Corte. Un anno di cause, in https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/come_lavora_la_corte.do, p. 1, con dati comparati con quelli della TABELLA 1. appena cit.

²⁸ V. *infra*, in calce al lavoro, la TABELLA 2. (ut nella nota 26).

²⁹ ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE «MASSIMO SEVERO GIANNINI» - CNR (cur.), *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2017 - 2018*. La Sez. 3. («Tendenze e problemi della legislazione regionale») è di AIDA GIULIA ARABIA ed è stata chiusa in sett. 2018 (<https://www.camera.it/temiap/2019/06/21/OCD177-4064.pdf>). Qui p. 61, sub «Le leggi regionali per numero e dimensione fisica».

V. *infra*, in calce al lavoro, la TABELLA 3., lì riportata a p. 62 come Grafico 1.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2019 - 2020*. Parte Prima: *La legislazione alle soglie dell'emergenza*. Sez. 3: *La produzione normativa regionale nel 2018 - 2019*, di AIDA GIULIA ARABIA e a cura dell'ISSIRFA-CNR, p. 121 (<https://www.camera.it/temiap/2021/02/03/OCD177-4799.pdf>). La «TABELLA 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2019» (ivi pubbl. a p. 154) è riportata *infra*, in calce al lavoro, come TABELLA 4.

ipotesi, ovvero quando, 'in settori squisitamente tecnici', intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019) e costituiscono 'un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale' (sentenza n. 69 del 2018)" (sentenza n. 180 del 2020; in senso conforme, sentenza n. 125 del 2017)» [Corte cost. 24.2 - 31.3.2021, n. 54 (red. Viganò), qui sub 2.1 del Cons. in diritto].

Non mi pare proprio vi sia da stupirsi di un crescente disaffezione regionale anche per la ... propria attività legislativa³².

8. Perché le Regioni non stiano a guardare.

Un cenno, per chiudere, a due possibili soluzioni per uscire dalla rappresentata situazione di stallo.

8a. (Segue) La strada dell'art. 116, co. 3, Cost.

La prima è non lasciare sole le tre Regioni (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) che prima di tutte e più convintamente di tutte hanno ritenuto arrivato il tempo di dare attuazione all'art. 116, co. 3, Cost.³³.

Quello, cioè, a mente del quale - per previsione costituzionale dei Governi D'Alema II³⁴ e Amato³⁵ e non già di forze politiche

³² Per gli interessati, si rinvia, in generale, a *Rapporti sulla legislazione tra stato, regioni e Unione Europea*, a cura della CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, in <https://www.parlamentiregionali.it/rapportilegislazione/index.php>

³³ Rinvio, in argomento, ai miei: *Artt. 116, co. 3 Cost., e 118, co. 1, Cost. «Regionalismo differenziato» e «principio di sussidiarietà verticale»: due facce, ma, in fondo, una sola medaglia*, in *Ambientediritto.it* n. 1/2020, pp. 1 - 16 (13.2.2020); *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla 'bozza di legge-quadro' in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it* n. 21/2019, pp. 1 - 12 (27.11.2019); *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto in materia di «autonomia»*, in *Federalismi.it* n. 17/2017, pp. 1 - 39 (13.9.2017).

³⁴ 22.12.1999 - 19.4.2000. La prima approvazione della Camera avvenne il 26.9.2000.

³⁵ 26.4.2000 - 31.5.2001. La seconda approvazione del Senato avvenne, come già ricordato, l'8.3.2001.

biecamente conservatrici - «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117^[36] e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo^[37] alle lettere l)^[38], limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n)^[39] e s)^[40], possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*».

E' difficile. Lo posso affermare anche per esperienza personale, ma è pur vero che in Parlamento siedono deputati e senatori provenienti dalle singole Regioni italiane e che in queste vengono eletti.

Anche in quest'ambito l'unione può fare la forza.

8b. (Segue) La via dei Testi unici.

Seconda strada da percorrere ... nel frattempo.

Il ricorso ai testi unici⁴¹, ma non a quelli c.d. di *mera compilazione*, che posso fare anch'io, bensì a quelli *di coordinamento*.

Testi unici per «*riordinare*» e per «*semplificare*», come già dice oggi l'art. 40 dello Statuto umbro, ma dove *semplificare* deve voler dire

³⁶ Competenza legislativa concorrente.

³⁷ Competenza legislativa esclusiva statale.

³⁸ «... *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa ...*».

³⁹ «... *norme generali sull'istruzione ...*».

⁴⁰ «... *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ...*».

⁴¹ Sul tema rinvio alle opere di M. MALO, *I testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti* 1996, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 83 - 105; *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 161 - 178; *Testi unici*, in *Dig. discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, vol. 15, 1999, pp. 293 - 313; *Ulteriori note in tema di testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti* 1999, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 181 - 191; *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in AA.vv., *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Atti del Convegno di Pisa, 11.6.2002, a cura di P. Caretti e A. Ruggeri, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 163 - 184; *Note di aggiornamento sui testi unici*, in *Osservatorio sulle fonti* 2001, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 157 - 170; *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Giappichelli, Torino, 2004; *Una sola natura per i testi unici*, in AA.vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2009, vol. 1, *Delle fonti del diritto*, pp. 165-189.

ricercare di essere strumento a favore di quella «*certezza del diritto*»⁴² che tanti cittadini lamentano di non avere, pur senza sapere di che si tratta. E, per farlo compiutamente, ci vogliono *testi unici - fonti di produzione* e non mere fonti di cognizione.

Mai «misti», quindi (testi unici fatti sia di leggi regionali sia statali che, adottati dalla Giunta regionale, non possono che avere, per forza di cosa, natura di mera fonte di cognizione), ma testi unici di leggi regionali, varati con legge regionale e, mi permetto, i più coraggiosi possibile. E circa i quali la Regione Umbria ha già imboccato, invero, la strada migliore⁴³.

⁴² Lo stretto nesso tra *certezza* e *testi unici* lo sottolineava LORENZA CARLASSARE già nel 1961 in *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1961, a p. 63, sostenendo che «*lo scopo pratico*» di quelle fonti è raggiungere «*la certezza del diritto*» e poco dopo, in un'epoca in cui non si scriveva tanto come adesso, CLAUDIO ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.* 1963, II, p. 194, che ragiona dei tt.uu. come di atti attuativi della *certezza del diritto*.

⁴³ Si vedano, al riguardo, il TESTO UNICO REGIONALE DELL'UMBRIA in materia di «FORESTE» - I.r. Umbria 19.11.2001, n. 28 (poi modif. con I.r. 28 dicembre 2017, n. 20); TESTO UNICO REGIONALE DELL'UMBRIA in materia di «COMMERCIO» - I.r. 13.6.2014, n. 10 (poi modif. con I.r. 28 dicembre 2017, n. 20); TESTO UNICO REGIONALE DELL'UMBRIA in materia di «GOVERNO DEL TERRITORIO» e materie correlate - I. r. Umbria 21.1.2015, n. 1 (poi modif. con I.r. n. 13/2016) [v. Corte cost. 5 aprile 2018, n. 68]; TESTO UNICO REGIONALE DELL'UMBRIA in materia «URBANISTICA» - I. r. Umbria 9.4.2015, n. 9.; TESTO UNICO REGIONALE DELL'UMBRIA in materia di «SANITÀ E SERVIZI SOCIALI» - I. r. Umbria 9.4.2015, n. 11 (poi modif. con I.r. 28 dicembre 2017, n. 20, e con I.r. n. 9/2018).

TABELLE 1, 2, 3 e 4.

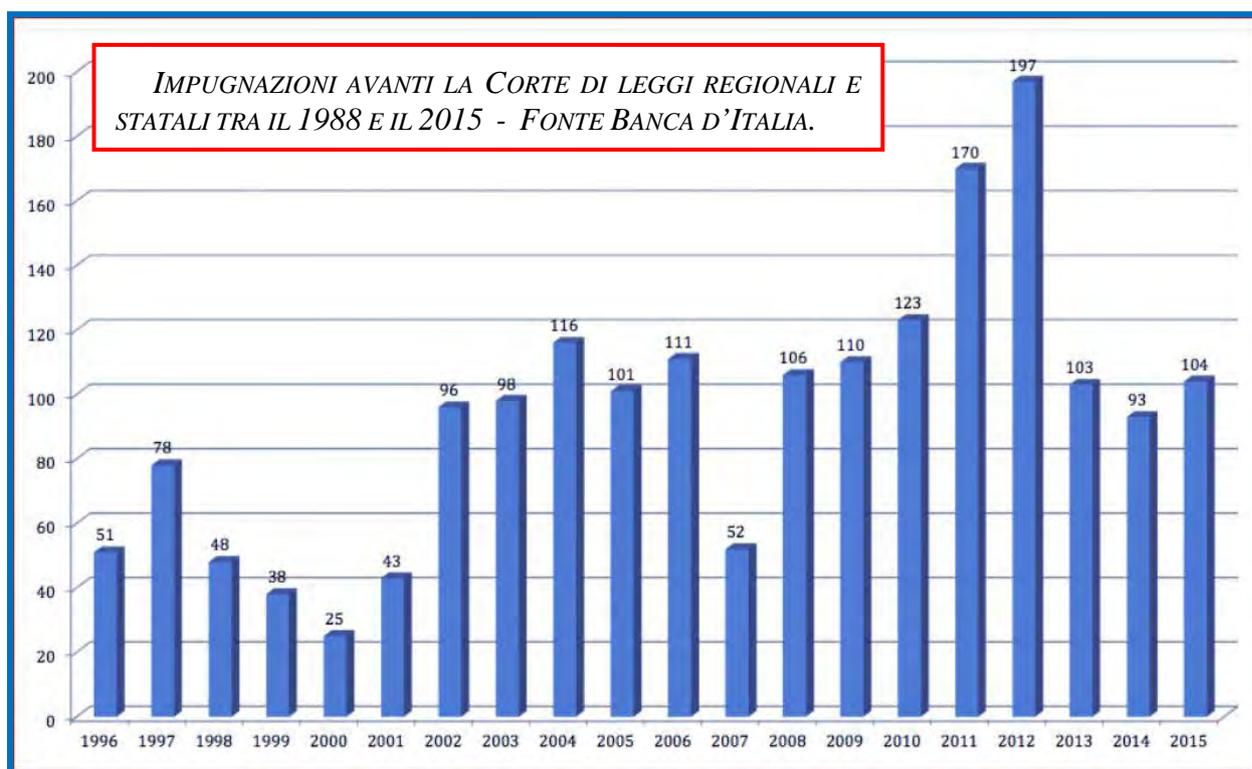


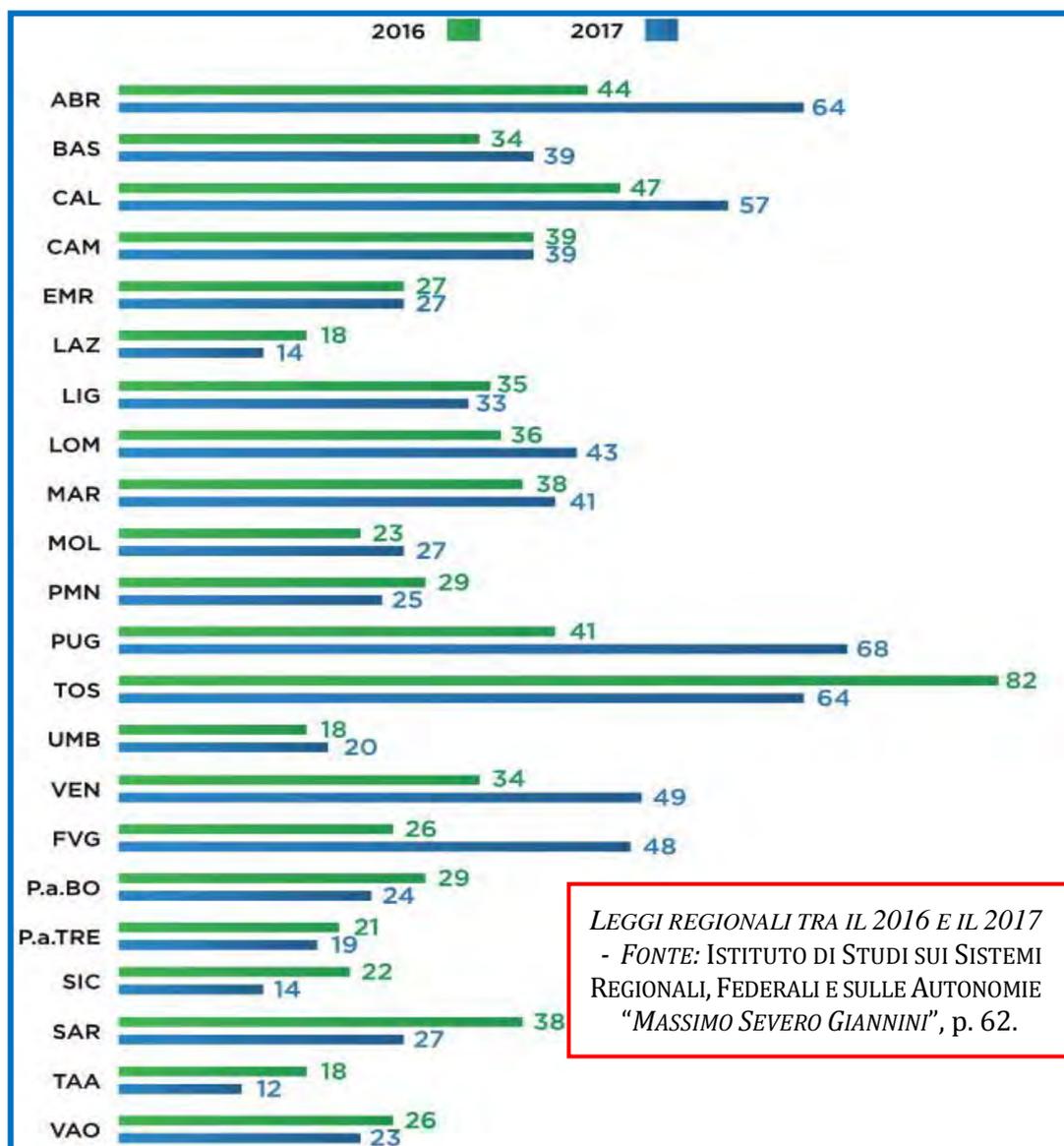
TABELLA N. 1

* . * . * . * . *



TABELLA N. 2

* . * . * . * . *



LEGGI REGIONALI TRA IL 2016 E IL 2017
 - FONTE: ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI E SULLE AUTONOMIE
 "MASSIMO SEVERO GIANNINI", p. 62.

TABELLA N. 3

* * * * *

LL. REGG. DEL 2019
FONTE: OSSERV. SULLA
LEGISLAZIONE - CAMERA
DEI DEPUTATI - XVIII
LEGISLATURA, P. 154.

TABELLA 1 - Numero e dimensioni delle
leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2019

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. parole
Abruzzo	48	351	799	56.972
Basilicata	30	153	283	n.d.
Calabria	62	333	649	48.124
Campania	28	204	615	51.988
Emilia R.	31	299	751	63.807
Lazio	29	428	1.391	120.536
Liguria	34	288	568	n.d.
Lombardia	26	258	632	95.917
Marche	43	406	887	56.091
Molise	22	151	301	n.d.
Piemonte	25	396	1.173	81.605
Puglia	56	441	1.101	104.851
Toscana	68	825	1.671	166.531
Umbria	7	40	68	5.223
Veneto	53	472	953	450.032
Totale Regioni ordinarie	562	5.045	11.842	1.301.677
Friuli V. Giulia	25	618	2.898	n.d.
P.a. Bolzano	17	291	753	n.d.
P.a. Trento	14	250	769	71.275
Sardegna	25	188	n.d.	n.d.
Sicilia	26	289	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	10	64	103	470.704
Valle d'Aosta	20	263	649	45.116
Totale Regioni spec. e P.a.	137	1.963	5.172	587.095
TOTALE	699	7.008	17.014	1.888.772

TABELLA N. 4