



**MOLTE CONFERME (E QUALCHE SMENTITA) NELLA PRIMA
GIURISPRUDENZA SULLA LEGGE LA LOGGIA, MA SENZA UN
SOSTANZIALE GUADAGNO PER L'AUTONOMIA (A MARGINE DI CORTE
COST. NN. 236, 238, 239 E 280/2004)**

di

Antonio Ruggeri

(Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Messina)

29 luglio 2004

1. Quando al nome non corrisponde la cosa: la delega alla “ricognizione” dei principi fondamentali delle materie di potestà ripartita e il suo singolare salvataggio, pur con non secondarie precisazioni, volte a circoscriverne la portata, e però, al tempo stesso, col costo del suo definitivo scostamento dal modello costituzionale

Ne esce complessivamente bene la legge La Loggia da questa prima prova al banco della Consulta: due soltanto le caducazioni, l'una in relazione ad un profilo, tutto sommato, di secondario interesse (quello relativo alla disciplina delle funzioni del Commissario del Governo limitatamente alle Province di Trento e di Bolzano), l'altra invece sulla carta di non poco spessore, investendo la discussa (e discutibile) delega alla “ricognizione” dei principi fondamentali di potestà ripartita, di cui all'art. 1, cc. IV, V e VI, l. 131, qui tuttavia colpiti – come si dirà – solo in parte.

Dico subito la ragione per cui, a mia opinione, l'autonomia non ne ha un guadagno da questo primo “pacchetto” di pronunzie, che è duplice: per un verso, mantenendosi (e, perciò, consolidandosi) un dettato legislativo già in partenza poco attento alle esigenze dell'autonomia e, comunque, troppo guardingo e avaro di riconoscimenti che invece avrebbero potuto aversi, con maggiore coraggio ed aderenza alla tavola dei valori fondanti l'ordinamento; per un altro verso, poi, si prospetta una lettura del dettato stesso tale da accrescere sensibilmente la confusione già esistente (e che – come si sa – è davvero tanta...) in ordine al riparto delle funzioni ed alle modalità del loro esercizio, con possibili esiti ricostruttivi e conseguenze applicative – temo – in fin dei conti penalizzanti per le autonomie in genere.

Comincio subito dall'ultima delle pronunzie qui annotate, se non altro per il rilievo assegnato dalla stessa legge La Loggia in ordine al modo con cui portare a regime il nuovo assetto delle competenze, sullo specifico piano dei rapporti tra le leggi di Stato e Regione e della dinamica cui esse danno complessivamente luogo. Mediano e conciliante (o, diciamo pure, compromissorio) l'indirizzo oggi manifestato dalla Corte, che non se l'è sentita – traspare da tutti i pori della decisione in parola – di spegnere il motore della futura normazione acceso dalla legge in parola, disattivando la delega alla “ricognizione” dei principi fondamentali relativi alle materie di potestà concorrente, sulla quale – come si sa – sono piovute critiche diffuse e penetranti, taluna delle quali singolarmente aspra e severa (penso soprattutto a quella di A. D'Atena, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in *forum di Quad. cost.*, che l'ha qualificata come “aberrante”. L'ha, invece, con vigore difesa B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 91 s. e, dello stesso, *Il ddl La Loggia: spunti per una discussione*, in www.federalismi.it).

Per un verso, però, se ne dà qui – per riprendere le parole della stessa Corte – una “lettura minimale”, l’“unica conforme a Costituzione”, assimilandosi i decreti delegati ai testi unici di mera compilazione e non escludendosi (ma, anzi, espressamente riconoscendosi) l'eventuale invalidazione delle norme malamente “ricognitive”. S'insiste, inoltre, sul carattere transitorio dalle stesse esibito, nonché sulla funzione di “primo orientamento” da esse assolta, senza che ne discenda comunque un vincolo giuridico per la legislazione regionale.

Per un altro verso, poi, si fa luogo all'annullamento del disposto di cui al c. V, l. 131, che, “sempre a titolo di mera ricognizione”, sollecitava il legislatore delegato a far luogo all'individuazione delle disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, nonché del VI c., relativo ai criteri direttivi della delega, segnatamente nella parte in cui tra di essi annoverava quello della determinazione dei principi fondamentali per “settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari”.

La motivazione sul punto tuttavia non persuade. Non persuade soprattutto la scissione, che la Corte si trova costretta a fare nell'intento di salvare il nucleo di fondo della delega, tra il carattere di quest'ultima – verrebbe di dire, evocando una fortunata espressione, pure ad altro riguardo coniata – a “rime obbligate”, non comportando in tesi la “ricognizione” dei principi alcun apprezzamento discrezionale da parte del legislatore delegato, e i criteri fissati nella legge che invece, di tutta evidenza, pongono le basi per un apprezzamento siffatto. In realtà, l'una parte non è separabile dall'altra, entrambe componendosi in unità significativa unicamente nel reciproco supporto che esse si danno. La delega, insomma, *così com'è per Costituzione e come l'ha voluta la*

stessa legge La Loggia, negli sviluppi che ad essa il Governo è chiamato a dare, passa *necessariamente* attraverso l'osservanza dei (principi e) criteri direttivi; se così non fosse, come invece ritiene la Corte, grazie ad un'interpretazione "adeguatrice" (o, meglio, *sanante*...) della legge, non sarebbe *vera* delega. Né a mantenerne l'appartenenza al *genus* al quale tipicamente afferisce soccorre la qualifica che se ne dà nella pronunzia in esame di atti che "presenta contenuti, finalità e profili del tutto peculiari" (punto 3 del *cons. in dir.*). La torsione del figurino costituzionale si consuma, infatti, senza riparo nel momento in cui si ammette che possa darsi un tipo di delega *necessariamente* privo di (principi e) criteri direttivi. In passato – come si sa – si sono conosciuti (e si conoscono) deleghe *per relationem* (ed altre specie ancora), ma deleghe aventi nel proprio statuto concettuale e positivo l'assenza strutturale, *obbligatoria*, dei criteri non s'erano ancora viste. Forse, la Corte non ha colto fino in fondo il significato dirompende rispetto al modello costituzionale posseduto dalla pronunzia che si accingeva ad emettere, allo scopo di preservare il funzionamento dell'ingranaggio inventato dalla legge La Loggia in vista del transito, il più rapido ed indolore possibile, al nuovo quadro di rapporti tra le fonti di Stato e Regioni (e i "microsistemi" di appartenenza). Un significato che – come si viene dicendo – si traduce nell'ennesima forzatura di un sistema delle fonti ormai praticamente abbandonato a se stesso, alle spinte più vigorose che, secondo occasione, al suo interno si manifestano, orientandone i non di rado tortuosi ed improvvisati sviluppi.

D'altro canto, si fatica a comprendere come possa esser diversamente trattata la determinazione dei principi fondamentali rispetto alla determinazione delle disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, dal momento che l'una e l'altra si pongono quale l'esito di processi dichiaratamente qualificati come meramente "ricognitivi" di norme. Obietta la Corte che la seconda opera di ricostruzione del tessuto normativo preesistente risulta espressiva di "un'attività interpretativa, largamente discrezionale": come se – verrebbe di dire – ugualmente, inevitabilmente "interpretativa" non debba comunque essere anche l'attività di "riconoscimento" dei principi... Né soccorre la circostanza, alla quale invece la Consulta sembra assegnare un particolare significato, secondo cui l'opera stessa finirebbe, ad ogni buon conto, col risolversi in una indebita ridefinizione delle materie, specie con riguardo alle materie (*rectius*, competenze) "trasversali". Un rilievo, questo, che palesemente non regge e che, comunque, appare non risolutivo: vuoi per il fatto, di comune dominio, secondo cui i principi della legislazione statale hanno *sempre* costituito un sussidio, alle volte di centrale rilievo, per la ricostruzione dei confini dei campi materiali, senza che ciò debba far scandalo (a meno che, naturalmente, la ricostruzione stessa sia mal fatta) e vuoi ancora perché, se un'utilità è da attendersi dalla delega in parola, questa – com'è stato subito colto dalla più avveduta dottrina [R. Bin, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione*

statale (Commento all'articolo 1, commi 2-6), in AA.VV., Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, a cura di G. Falcon, Bologna 2003, 21 ss.] – sta giust'appunto nella ridefinizione dei confini suddetti.

La verità è che la delega della legge La Loggia è da “prendere” o “lasciare” in blocco, proprio in quanto dotata di una sua complessiva coerenza ed identità non scindibile – come si diceva – tra le sue parti. La Corte, a conti fatti, la rimette in discussione e, perlomeno sulla carta, la ridimensiona non poco; tuttavia, è da chiedersi quale cambiamento possa attendersi da un siffatto ridimensionamento nella pratica. Il Governo, infatti, ha ormai la via spianata e, volendo, può perciò rimboccarsi le maniche per dar seguito al *mandamus* parlamentare (ha, anzi, le mani ancora più libere, slegate dal pur lentissimo laccio dei criteri direttivi ormai cassati). Allo stesso tempo, *con o senza questa pronunzia*, le Regioni rimangono pur sempre dotate della risorsa del ricorso alla Corte davanti a “ricognizioni” che reputino troppo invasive (o, diciamo pure, soffocanti). Sull'asse dei rapporti Stato-Regioni non mi pare che il punto di equilibrio si sposti percettibilmente a vantaggio dell'autonomia. All'inverso, il sostanziale avallo offerto alla delega, può portare a quella temuta (da non poca dottrina) *stabile* formazione dei principi ad opera del Governo (d'altronde, quante testimonianze si hanno della stabilizzazione di discipline originariamente pensate come precarie o transitorie e invece col tempo radicatesi nell'ordinamento?), abbandonandosi così *di fatto* il percorso tracciato dalla stessa legge La Loggia per la loro elaborazione, con le garanzie (sostantive e procedurali) indicate dal dimenticato art. 11 della legge di riforma: una soluzione, quella escogitata dal disposto ora richiamato, universalmente riconosciuta come palesemente compromissoria e complessivamente inappagante e, tuttavia, pur sempre idonea ad assicurare una qualche partecipazione delle autonomie territoriali in genere alla produzione giuridica dei principi.

Per quest'aspetto, la pronunzia qui succintamente annotata acquista, dunque, significato tanto sul fronte delle relazioni Stato-Regioni, quanto su quello delle dinamiche di cui si connota la forma di governo: nell'uno, per la conferma data al metodo della “riscoperta” dei principi da parte del Governo (e non già nella sede parlamentare e col concorso delle stesse Regioni e delle restanti autonomie territoriali); nell'altro, per l'ulteriore *nihil obstat* dato alla “politica delle deleghe” quale metodo della legislazione (e, dunque, per il consolidamento dello squilibrio che, in occasione della loro messa in atto, viene a registrarsi in seno ai rapporti tra gli organi della direzione politica).

2. *L'anomala dissociazione stabilita dalla Corte tra funzioni vecchie delle Regioni speciali, il cui assetto rimane governato sulla base delle indicazioni statutarie, e funzioni ulteriori, nuove, alle Regioni stesse riconoscibili in nome della clausola di maggior favore. Una critica, in prospettiva assiologicamente orientata*

Si diceva della confusione esistente sul piano del riparto delle funzioni e delle modalità del loro esercizio. Una confusione, per vero, che ha la sua prima e più salda radice nel nuovo dettato costituzionale ma che – è parimenti vero – risulta non poco alimentata dalla legge oggetto delle pronunzie della Corte in commento.

Ora, su questo, che è forse il punto cruciale toccato dalla Corte in questa sua prima escursione sul campo coperto dalla disciplina attuativa del quadro costituzionale, si assiste ad una presa di posizione di cui si fatica ad intendere la *ratio* complessiva (quanto meno non è riuscito a me di coglierne fino in fondo il senso).

Qui, il riferimento va subito fatto alla prima delle decisioni annotate. Una pronunzia, questa, di non facile lettura o, meglio, suscettibile di esser riguardata da più prospettive e con riflessi parimenti diversi. Se, ad es., ci si pone *dal punto di vista delle Regioni speciali* e ci si interroga sull'indicazione di tendenza o di sviluppo della loro autonomia che è possibile trarre dalla pronunzia in esame, si ha modo di avvedersi come, ad un tempo, si abbia sia una spinta ulteriore a favore dell'omologazione dell'autonomia differenziata rispetto a quella ordinaria e sia una spinta in senso opposto, verso il mantenimento di una condizione peculiare, irriducibile al *genus commune*.

La cosa è, astrattamente, possibile e non per ciò, in via di principio, denota una contraddizione interna insanabile nel verdetto della Corte. Lo è, tuttavia, a mio modo di vedere nel caso concreto, in relazione cioè alla posta in palio (importantissima: la ridefinizione dell'assetto complessivo delle funzioni) ed all'equilibrio tra posizioni soggettive comunque costituzionalmente protette, siccome riconosciute ad enti, tutti, autonomi (pur se, indubitabilmente dotati di forme comunque diverse, tipizzate, ancorché non graduabili, di autonomia).

Nel primo dei sensi appena indicati, quello dell'appiattimento della *specialità* in rapporto all'*ordinarietà*, si può richiamare il punto di diritto (4.1. del *cons. in dir.*) affermato in relazione ai poteri sostitutivi, laddove la Corte (a mia opinione, giustamente) considera valevole per ogni tipo di Regione l'impianto stabilito nell'art. 120 cost. Per la verità, avrebbe forse potuto al riguardo farsi un più articolato discorso, distinguendosi tra il presente, connotato dalla clausola di maggior favore, ed il futuro, costituito dagli statuti "adeguati" alla riforma del 2001, in generale abilitati a ricercare soluzioni originali ("speciali", appunto), ancorché – come dirò meglio tra un momento – rispettose dei principi di struttura dell'ordinamento. Se è vero, infatti, che i poteri sostitutivi trovano il titolo

primo della loro giustificazione non nel solo valore di unità, nelle sue “graduate” o ascendenti manifestazioni (in relazione al passaggio da un livello territoriale all’altro), bensì in quello stesso di autonomia, siccome appunto pensati al fine di garantire quest’ultima, specificamente in relazione ai casi in cui le istituzioni locali si dimostrino inadeguate al servizio al quale sono chiamate verso la comunità stanziata sul territorio, ed allora è perfettamente congeniale alla diversa natura degli enti ed alla parimenti varia natura delle relazioni tra gli stessi intercorrenti che i poteri in parola siano conformati in modo peculiare tanto in relazione ai tipi di Regione quanto, per uno stesso tipo, a seconda dei campi materiali di esperienza e degli interessi in gioco. Non a caso, come si sa, la sostituzione in attività volte a dar seguito ad impegni internazionali o comunitari presenta una sua propria, complessiva connotazione, non in tutto confrontabile ad altre forme o specie di sostituzioni, sì da giustificare un riferimento a se stante nella Carta e da richiedere un trattamento parimenti suo proprio, in svolgimento dell’indicazione costituzionale.

Altra questione è, poi, quella riguardante il modo con cui i poteri stessi possono essere portati a regime. Quanto alle Regioni ad autonomia differenziata, la Corte ne posticipa la messa in atto, condizionandola all’adozione delle norme di attuazione e richiamandosi a tal fine all’art. 11 della legge La Loggia. Che, tuttavia, in tal modo ne risulti a conti fatti (e sia pure in parte) devitalizzata la clausola di maggior favore mi pare indubitabile. Commissioni paritetiche e norme di attuazione sono state pensate – come si sa – in funzione della salvaguardia della specialità. Nei fatti, si sono talvolta tramutate (e, ancora di più, potrebbero tramutarsi dopo la riforma) in un fattore di squilibrio, idoneo a portare all’ulteriore consolidamento di quel regime di *specialità rovesciata* che, a giudizio di molti, ha finito con l’affermarsi, se non altro in considerazione dei ritardi (e dei ritagli) che hanno connotato i trasferimenti delle funzioni alle Regioni speciali. Il vero è che, *proprio in nome della clausola di maggior favore*, allo stesso tempo in cui taluni disposti statutari sono tenuti a recedere davanti allo *ius commune* più favorevole, anche le corrispondenti norme di attuazione dovrebbero parallelamente seguirne le sorti. Il che è come dire che la *riserva di competenza*, comunemente riconosciuta come propria delle norme stesse, sèguita, sì, a valere, ma unicamente *sub condicione*: alla condizione, cioè, che non entri in campo la clausola di maggior favore, trainando all’interno dei territori governati dalla specialità, in uno con le norme del titolo V più vantaggiose per l’autonomia, anche le norme di leggi comuni adottate al fine di darvi attuazione (e tra queste, dunque, le norme della stessa legge La Loggia...). E, invero, suonerebbe davvero beffardo per l’autonomia – ho avuto modo di dire altrove – affermare in premessa la pur transitoria prevalenza del dettato della Carta novellata su quello degli statuti, facendo tuttavia sì che esso rimanga appunto sulla... *carta*, una volta che dovessero considerarsi assiomaticamente inapplicabili, *al posto delle norme di attuazione adottate al servizio di disposti statutari recessivi*, le

corrispondenti norme legislative esse pure poste in essere in “attuazione” del quadro costituzionale [per questo ed altri rilievi nel senso ora indicato, v., volendo, il mio *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, Relazione al Convegno su *Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, Roma 30 giugno 2004, in www.issirfa.cnr.it, spec. parr. 5 e 6].

Considerandosi attendibile la ricostruzione teorica ora succintamente rappresentata, se ne ha – come si vede – un’ulteriore, forte spinta a favore del livellamento all’alto, in nome delle condizioni più “ampie” di autonomia, del regime speciale e di quello ordinario: un livellamento che, nondimeno, si ha unicamente per i campi di esperienza ai quali si consideri applicabile la clausola di maggior favore e, comunque, pur sempre nel solo tempo della transizione, in attesa del previsto “adeguamento” statutario.

Nel secondo dei sensi suddetti, quello della (sia pur parziale) diversificazione, può, invece, richiamarsi l’intero, articolato discorso dalla Consulta fatto in merito all’assetto delle funzioni. In particolare, l’aver tenuto fermo – sia pure solo per alcune funzioni – il principio del parallelismo porta, a mio modo di vedere, a mantenere lo stacco tra una specialità costretta ad un inarrestabile, sofferto logoramento ed una ordinarietà ormai modernizzata dalla riforma.

Su ciò, si impongono alcune precisazioni ed avvertenze.

La prima è che il parallelismo è, ad un tempo, un principio *vecchio* e *nuovo* o, meglio, *rinnovato*: abbandonato senza rimpianti dalla riforma, è stato quindi “risuscitato” dalla giurisprudenza (con la ormai “classica” sent. n. 303 del 2003), sia pure a certe condizioni, procedurali e sostantive, sulle quali non è qui il caso di tornare.

Ora, la distinzione, apparentemente vistosa, dalla Consulta fatta tra funzioni *vecchie*, siccome fondate sullo statuto e “coperte” dal principio suddetto, e funzioni *nuove*, ulteriori rispetto alle prime e riconosciute (o riconoscibili) in nome della clausola di maggior favore, rischia di essere nominale, qualora anche per queste ultime dovesse, a conti fatti, tornare ad affermarsi, sia pure per la via traversa tracciata dalla pronunzia della Corte appena richiamata, la regola della corrispondenza. Sul punto la Corte non sembra fare attenzione (nessun riferimento si ha alla sent. n. 303); ma l’impianto argomentativo eretto a sostegno del particolare punto di vista ora enunciato, oltre a dimostrarsi fragile per le ragioni che subito si vedranno, appare comunque meritevole di essere riconsiderato alla luce dell’indicazione di ordine generale data dalla sent. ora richiamata.

La seconda osservazione investe in pieno una contraddizione riscontrabile nel ragionamento della Corte. Giustamente, si dice (ancora punto 4.1 del *cons. in dir.*) che “la previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze”. Se però le cose stanno così (e, naturalmente, non si dubita...), come si spiega la dissociazione operata nella

pronuncia *de qua* tra l'allocazione stessa, col regime duale (a seconda del carattere *vecchio* o *nuovo* delle funzioni) che la connota, e l'unitario regime invece considerato valevole per i meccanismi di sostituzione?

C'è di più. E passo così ad una terza (e ancora più radicale) notazione, espressiva di un dissenso di fondo rispetto all'impianto argomentativo eretto dalla Corte. Troppo elevato è, invero, il costo che il recupero di una (sia pur parziale, ma malintesa) specialità fa pagare alle autonomie in genere. Si nega infatti – è questo il senso complessivo della pronuncia in esame – che la sussidiarietà sia un autentico principio di struttura dell'ordinamento, come tale suscettibile di pervadere l'ordinamento stesso in ciascuna delle sue parti, segnandone gli sviluppi di maggior rilievo *per ogni forma o specie di autonomia*. In relazione a questo punto cruciale, di verifica della tenuta dell'intero edificio costituzionale rifatto dalla riforma, nelle sue parti specificamente riguardanti le Regioni a regime differenziato, oggettivamente fragile o, diciamo pure, inconsistente si rivela essere la base sulla quale la Corte fa poggiare e svolge il suo pur articolato discorso. Di ciò, da un certo punto di vista, dev'esser, per amore di verità, riconosciuto che la colpa non è tutta e solo della Corte ma che va piuttosto spartita col legislatore (forse, anzi, è di quest'ultimo più ancora che della prima).

Il fondamento positivo dell'indirizzo adesso accolto si rinviene, infatti, nell'art. 11 della legge La Loggia, esplicitamente richiamato nella pronuncia in commento (punto 3.1 del *cons. in dir.*): una norma – è stato più volte fatto notare – che oscilla tra l'*ovvietà* e l'*invalidità*, specificamente laddove, con assai dubbia assennatezza, vorrebbe ad un tempo tenuto fermo quanto stabilito dagli statuti speciali e quanto dichiarato dall'art. 10 della legge di riforma. Di contro – in disparte ogni rilievo, altrove fatto, in ordine alla (insussistente) capacità di una fonte di primo grado di dar rinnovato vigore a norme di fonte sovraordinata –, è evidente che l'una disciplina (statutaria) potrebbe trovarsi costretta a recedere in nome dell'altra (la clausola di maggior favore), così come, all'inverso, questa seconda potrebbe, per sua stessa esplicita ammissione, non entrare in campo, al fine di aver preservata la specialità più favorevole.

Il fuoco della questione non è, nondimeno, qui ma altrove; e il vero è che è *direttamente* ed *esclusivamente* l'art. 5 della Carta, in una sua aggiornata, particolarmente feconda interpretazione, ad imporre la generale osservanza, a tutto campo, di un riparto di funzioni comunque orientato, per ciascun livello territoriale o istituzionale, verso la sussidiarietà.

La Corte ritiene invece di poter operare (a mia opinione, senza alcun costrutto) una dissociazione interna al quadro complessivo delle funzioni: in buona sostanza, riconoscendo la libertà delle Regioni di determinarsi come credono in relazione alle funzioni *vecchie* (le statutarie,

per intenderci) e ritenendole obbligate a conformarsi alla regola costituzionale della massima “devoluzione” possibile al basso (e, segnatamente, ai Comuni), quanto alle *nuove*.

Si coglie qui un’ulteriore aporia nel percorso argomentativo prediletto dalla Corte.

Le funzioni che, per comodità, si sono chiamate “nuove” possono essere acquisite al patrimonio delle Regioni differenziate solo per una via: quella che passa attraverso l’applicazione della clausola di maggior favore. Per essere ancora più espliciti: questo è il solo modo consentito *nella presente fase di transizione*, segnata dalla clausola suddetta, rimanendo nondimeno impregiudicato, ad avviso della stessa Corte, ogni possibile diverso assetto delle funzioni conseguente all’“adeguamento” degli statuti. A seguire sino in fondo il filo dipanato dalla Consulta, dovrebbe dunque ammettersi che con l’“adeguamento” stesso (e in forza della natura costituzionale dell’atto che, per ogni Regione, vi fa luogo) lo scostamento dal modello costituzionale sia pur sempre possibile, *senza limiti di sorta*: volendo – perché no? – col ritorno in tutto e per tutto all’antico modello statutario, non ispirato al principio della massima devoluzione delle funzioni al basso (alla sussidiarietà, insomma).

Ora, il punto, a mio modo di vedere non ancora adeguatamente messo a fuoco anche dalla più accorta dottrina (e dalla stessa giurisprudenza), è proprio quello relativo ai *criteri* (o, se si vuole ai *metodi*) che devono essere posti a base della ricostruzione delle movenze della clausola in parola e quindi coerentemente portati ad applicazione ai singoli campi di esperienza in cui se ne faccia questione.

È la stessa Corte a dirci che la sussidiarietà va, per l’istante, tenuta ferma per le (*sole*) nuove funzioni. Il che, in buona sostanza, equivale a riconoscere che le forme più ampie di autonomia, alle quali far riferimento al fine della messa in opera della clausola suddetta, sono non le *sole* forme riconosciute alla Regione bensì *tutte quelle* in cui il valore di autonomia s’incarna ed invero. Se non fosse così, perché mai – è da chiedersi – non potrebbe valere anche per le nuove funzioni il modulo organizzativo di dislocazione (e di esercizio) conforme alla tradizione statutaria ispirata al parallelismo?

Se ne ha una prima (purtroppo, però, solo parziale), importante conferma: che l’art. 10 della legge di riforma non sollecita a far luogo ad un mero, semplificato (e, perciò, comunque improduttivo) raffronto tra l’autonomia *della* Regione, rispettivamente, secondo lo statuto e secondo il nuovo titolo V, bensì al ben più impegnativo, articolato riscontro tra *tutte* le specie di autonomia *nella* Regione, quali tutelate dallo statuto e dalla Carta. Come dire, insomma, che la clausola di maggior favore, nell’idea che me ne son fatto (v., infatti, il mio *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore, in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, *Studi dell’anno 2003*, Torino 2004, 359

ss., spec. 396 ss.), non richiede di esser riguardata *dalla sola postazione della Regione* ma, allo stesso tempo (e mobilmente), da *ogni* postazione di autonomia. Non si tratta – come pure un'autorevole dottrina ha obiettato (A. D'Atena, *Le Regioni speciali ed i 'loro' enti locali, dopo la riforma del titolo V*, in www.issirfa.cnr.it, spec. il par. 3) – di andare alla ricerca, giudicata praticamente votata a sicuro insuccesso, di “meccanismi suscettibili di avvantaggiare ecumenicamente l'intero complesso delle autonomie”. Piuttosto, si tratta – mi è parso altrove di poter dire (*La specialità regionale*, cit., par. 4.2) – di volgersi alla faticosa ma affascinante (e, comunque, doverosa) ricostruzione del punto più elevato di sintesi (di “bilanciamento”, se più piace dire) tra posizioni *tutte* costituzionalmente protette e bisognose di esser tenute presenti nel vivo dell'esperienza. Di modo che, una volta stabilito, per ciascun campo materiale di esperienza, dove questo punto si colloca, si spiana la via per l'ingresso nei campi stessi delle condizioni *complessivamente* considerate di maggior favore. La devoluzione delle funzioni al basso (e, dunque, la sussidiarietà) tende, per sua naturale vocazione, proprio a questo scopo: a promuovere, *nel modo più intenso*, l'autonomia, specie ai suoi più bassi livelli, allo stesso tempo mantenendo integre le risorse a presidio dell'unità, nelle manifestazioni dalla stessa concretamente assunte man mano che si ascende ai piani istituzionali più elevati (e qui, ancora una volta, il riferimento è specialmente ai poteri sostitutivi; ma anche altri strumenti possono, come si sa, essere al riguardo evocati in campo).

Concludendo sul punto. Se la clausola di maggior favore la s'intende – come a me pare si debba – nella sua più densa ed espressiva accezione, siccome appunto riferita all'*intero* quadro delle autonomie, nelle forme assai varie e mobili delle loro combinazioni, ed allora, risultandone necessariamente implicate anche le autonomie locali, non possono che valere, *nei riguardi di ogni funzione, vecchia o nuova che sia*, i principi o criteri che, in base alla Carta novellata, presiedono allo svolgimento delle relazioni intersoggettive in genere, *proprio perché sono essi che assicurano il maggior profitto per le autonomie in genere*. E, con siffatti principi (o criteri), da subito s'impone l'*immediato* transito nei territori governati dalla specialità delle norme di leggi comuni attuative del dettato costituzionale, se si ha a cuore di dare pratico senso alla clausola di maggior favore, evitando così che essa resti, senza sua colpa, condannata ad una condizione d'innaturale sospensione di effetti. Sta proprio qui – se ci si pensa – la illogicità intrinseca del rinvio fatto dall'art. 11 della legge La Loggia a future norme di attuazione al fine dell'acquisizione da parte delle cinque Regioni delle *nuove* funzioni, in deroga – come si è venuti dicendo – al principio dell'immediata applicazione delle condizioni di maggior favore. Altra cosa è che le norme stesse siano adottate a finalità di “razionalizzazione” di siffatto acquisto, quali *leges declaratoriae* insomma; ed altra cosa ancora, ovviamente, che seguano il futuro “adeguamento” degli statuti che, per una parte, riconosca e consolidi l'acquisto stesso e, per un'altra parte, ne solleciti l'ulteriore

arricchimento, nel quadro di una rigenerata “specializzazione” del complessivo regime spettante alle Regioni ad autonomia differenziata.

Di contro, se la clausola stessa è vista da una prospettiva parziale (e, però, inevitabilmente riduttiva e, a conti fatti, distorsiva), quella appunto della *sola* Regione, alla quale si reputi che esclusivamente si diriga, a prima impressione parrebbe che sia possibile il mantenimento dell’originario quadro statutario, per le funzioni dallo stesso previste, e, ad un tempo, l’acquisizione di nuove funzioni, in tesi (una tesi tuttavia, come si è venuti dicendo, qui rigettata) gestibili nei modi prescelti dalla Regione stessa (volendo, dunque, anche alla vecchia maniera). Senonché, anche a stare in un siffatto ordine concettuale, ugualmente la Regione non rimane, a mia opinione, in tutto libera di determinarsi come crede, ove si convenga che il valore della massima promozione possibile, alle condizioni storicamente date, dell’autonomia, quale principio fondamentale dell’ordinamento, esprime un vincolo non rescindibile, orientando ed attraendo verso di sé le forme concrete di esercizio delle pubbliche funzioni.

Ci s’intenda. Il modulo organizzativo “inventato” dalla legge di riforma e, sia pure con non poca approssimazione, fissato nei nuovi artt. 118 e 120 cost. non è, di certo, l’unico astrattamente possibile, se non altro per il fatto che la stessa Carta, nella sua originaria versione, ne “proponeva” uno diverso (ispirato al principio del parallelismo, articolato sulla delega delle funzioni, ecc.). Se, però, si conviene (come a me pare si debba) che la soluzione “attuativa” dell’art. 5 cost., stabilita nelle sue linee generali dalla riforma, si colloca – piace a me dire – ad una più *corta* “distanza” dal valore di autonomia, nelle sue tendenziali, mai pienamente appagate, istanze di realizzazione, rispetto alla soluzione presentata dal vecchio art. 118, come pensare che, in questa o quella Regione (speciale od ordinaria che sia), possa, *sia pure solo per alcune funzioni*, tornare a farsi valere un “metodo” (ché di questo, a conti fatti, si tratta) di legislazione e di amministrazione avente una valenza sostanzialmente restauratrice? La riduzione rispetto a passate (o presenti) conquiste di valore, ancorché ad oggi iscritte sulla carta e bisognose di essere, in larga misura, concretate, nel momento stesso in cui comporta lo smarrimento lungo la via di alcune forme di “attuazione” del valore stesso, inevitabilmente suona come sua aperta, insanabile violazione; e ciò, per la elementare ragione che un valore (sia pure in parte) inattuato ovvero meno “attuato” rispetto al passato è, comunque, un valore violato. E, poiché – per comune riconoscimento – i valori resistono persino agli attacchi contro di essi portati con lo strumento della revisione costituzionale, se ne ha – tornando ora ad una questione che potrebbe un domani porsi per le Regioni ad autonomia differenziata – che, in sede di “adeguamento” degli statuti, fermo il riconoscimento della possibilità di impianto di molteplici soluzioni organizzative o procedurali, non è comunque possibile far scemare la conquista, ormai irreversibile, a favore delle autonomie *nel loro complesso* derivata dal

principio della massima devoluzione al basso delle funzioni e del loro esercizio orientato verso la sussidiarietà: principio di struttura – si diceva –, irreversibile nel verso ed inarrestabile nel moto che imprime alle dinamiche ordinamentali, in alcune delle loro più salienti e genuinamente espressive realizzazioni.

3. La conferma dell'impianto (complessivamente inadeguato alle esigenze dell'autonomia) eretto dalla legge La Loggia in materia di relazioni internazionali

Se per ciò che attiene all'assetto delle funzioni la giurisprudenza sembra volgersi ad una complessiva ricostruzione deviante dalle indicazioni date, con specifico riguardo alle Regioni di diritto comune, dalla legge La Loggia in attuazione del dettato costituzionale, siccome ritenute (parzialmente) non vevoli per le cinque Regioni, per altri aspetti invece – come si diceva all'inizio di quest'annotazione – l'intento non nascosto dell'operazione oggi condotta è di consolidare l'impianto messo faticosamente in piedi dalla legge stessa, per quanto ancora troppo poco attento alle ragioni dell'autonomia. Nessuno, ovviamente, contesta i passi in avanti che pure la legge in parola, sul solco tracciato dalla novella del 2001, dà modo di fare rispetto ad un passato (e presente...) invero scarsamente gratificante per le istanze di autonomia. Il punto è, però, che la lettura del quadro costituzionale fatta propria dalla legge La Loggia è fin troppo cauta e riduttiva, rischiando pertanto di far disperdere, ancora prima che ne sia concretamente avviata la realizzazione, le potenzialità espressive dell'autonomia racchiuse nelle pur sommarie e reticenti formulazioni della Carta novellata.

Una volta di più, si ha qui l'impressione che la prospettiva dominante e il vero e proprio "preorientamento" metodico dell'indirizzo giurisprudenziale ora inaugurato siano fortemente segnati dal valore di unità: un valore, come si sa, specie in passato (ma ancora oggi, per taluni non secondari aspetti), distortamente inteso e praticato; un valore – non si nega – che, specie nelle sue applicazioni alle relazioni internazionali e comunitarie, assume una densa colorazione, richiedendo l'allestimento di risorse e la messa in atto di prestazioni idonee ad assicurarne l'effettiva, integrale salvaguardia, senza cedimento o tentennamento alcuno.

Il punto è, però, che l'unità si ricostruisce e incessantemente rigenera sempre con moto ascensionale, attraverso la promozione, la più intensa e diffusa possibile, dell'autonomia, non già col costo insopportabile della sua irragionevole mortificazione. È vero che ogni volta che la Costituzione rimanda alla legge per la disciplina di una data materia (tanto più – aggiungerei – laddove si versi nella materia dell'organizzazione, in lata accezione), il ventaglio delle soluzioni

astrattamente possibili è, in genere, dotato di larga estensione. Nondimeno, alcuni principi di struttura vanno pur sempre tenuti fermi; e la stessa giurisprudenza, ancora di recente, ha ripetutamente fatto al riguardo appello alla “leale cooperazione” e ad altri canoni ancora idonei a “bilanciare” paritariamente le istanze di autonomia e le istanze di unità. Sta di fatto, però, che non poche volte la “cooperazione” si è convertita (e converte) in soluzioni non autenticamente mediane e concilianti.

Così è, a mia opinione, per le soluzioni apprestate dalla legge La Loggia in ordine alle relazioni internazionali delle Regioni, con specifico riferimento al *treaty making power*, nelle sue duplici proiezioni sul piano sostanziale e su quello procedimentale.

Preliminarmente, avverto che nulla ora dirò a riguardo del riconoscimento, fatto nella sent. n. 238 qui annotata, anche a vantaggio delle Regioni speciali delle nuove norme del titolo V relative alle attività internazionali delle Regioni di diritto comune. Ineccepibile l’affermazione in punto di diritto, per quanto non sarebbe qui pure stata forse inopportuna la precisazione secondo cui in sede di “adeguamento” degli statuti può darsi uno spazio ragguardevole per la definizione di forme e condizioni tipizzate di autonomia (con specifico riguardo a Regioni, come la Sicilia, proiettate sul Mediterraneo, e il Friuli, aperte all’Est europeo).

Quanto, poi, ai profili sopra indicati (e cominciando da quello sostanziale), si preserva integro il quadro degli accordi che le Regioni sono abilitate a concludere con soggetti di altri ordinamenti, così come descritto nella legge La Loggia: in tal modo, avallandosi una lettura a parer mio non poco restrittiva del potere contrattuale costituzionalmente riconosciuto alle Regioni stesse, ora svilito ad una condizione meramente servente rispetto agli accordi fatti dallo Stato, “applicati” (*rectius*, “attuati”) in ambito locale, ora comunque circoscritto a manifestazioni poco gratificanti per l’autonomia, verosimilmente inadeguate ad appagare in pieno il bisogno delle Regioni di raccordarsi in modo efficace con enti esterni, in vista di un’ottimale cura degli interessi loro affidati.

Per l’aspetto procedimentale, poi, schiacciante si dimostra essere, nel quadro allestito dalla legge La Loggia, l’“ingerenza” dello Stato – lo si faceva rilevare già, opportunamente (e sia pure con qualche punta di ingiustificata esasperazione), nei ricorsi che hanno dato origine alla pronunzia in esame – in ordine alla conduzione dei negoziati, al punto che in nome di non meglio precisate ragioni di “opportunità” gli stessi potrebbero essere interrotti ovvero non essere neppure avviati.

Gracile e complessivamente non persuasivo è, poi, quel passaggio (punto 8 del *cons. in dir.*) della pronunzia in esame in cui si tenta di argomentare che i “principi e criteri” somministrati alle Regioni in sede di negoziati “non vanno intesi come direttive vincolanti in positivo quanto al contenuto degli accordi, bensì solo come espressione delle esigenze di salvaguardia degli indirizzi della politica estera”. Di diritto o di traverso, il vincolo è infatti innegabile, come pure incumbente è

il rischio che di siffatti “principi e criteri” finisca con l’affermarsi un’accezione “forte”, tale da portare alla vera e propria redazione di cataloghi minuti e penetranti di comportamenti. Di lì a conformare come di tipo sostanzialmente “complesso” (ed anzi a *complessità diseguale*, con ruolo dominante svolto dallo Stato) l’esercizio del potere contrattuale il passo è breve; ed è da temere che nell’esperienza prossima a venire possa essere agevolmente, ripetutamente (e, persino, *consuetudinariamente?*) fatto.

È vero che la Corte si fa cura di precisare come l’uso irragionevole dei poteri riconosciuti al Governo può pur sempre spianare la via a ricorsi davanti alla Corte stessa in sede di conflitto di attribuzioni (ancora punto 8 del *cons. in dir.*); ma non è chi non veda come il carattere impalpabile o evanescente (prettamente politico, appunto) del parametro, la “politica estera dello Stato”, esponga ad un’alea troppo forte l’iniziativa processuale della Regione, il più delle volte destinata a restare inappagata. Una qualche garanzia (ma non si coltivino eccessive speranze al riguardo...) potrebbe venire dalla formazione di *standard* di giudizio, uniformemente applicati ai casi, idonei appunto a “giurisdizionalizzare” (perlomeno, fin dove possibile...) un parametro inevitabilmente connotato da un’intrinseca carica di politicità. Ma, di tutto ciò nessuna traccia si ha nella decisione in commento: dove, ad es., non si dice chiaro e tondo che la *regola* dovrebbe essere quella del *placet* all’esercizio del potere contrattuale della Regione, l’*eccezione* quella del suo arresto. A mio modo di vedere, ci si può spingere ancora oltre, ragionando nel senso che la presunzione debba giocare nel senso della *validità* dell’iniziativa regionale (e, corrispondentemente, dell’*invalidità* dell’ostacolo ad essa frapposto dal Governo). E ciò, per un duplice ordine di motivi: vuoi per il fatto che il potere contrattuale della Regione, nelle materie a quest’ultima date in regolazione, è in Costituzione (ma non nella legge La Loggia...) riconosciuto come idoneo ad esprimersi in forme anche particolarmente intense e vuoi per la ragione che, nel dubbio circa l’appartenenza di una data attività alla competenza normativa di questo o quell’ente, la presunzione nuovamente gioca, quanto meno in via tendenziale, a favore della Regione. Grazie, infatti, all’inversione della tecnica di riparto delle materie, i dubbi riguardanti la determinazione dei rispettivi confini vanno risolti muovendo, una volta di più, da un “preorientamento” di favore per l’autonomia [maggiori ragguagli sul punto, nel senso qui patrocinato, possono aversi da A. Ruggeri e C. Salazar, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d’interpretazione*, in *Federalismi.it*, 14/2003]. E questo – tornando ora a dire specificamente del caso nostro – non può che valere altresì per la “politica estera”.

Giusta, dunque, la presunzione di validità per l’iniziativa contrattuale della Regione, ne consegue la necessaria *inversione dell’onere della prova*, in sede di contenzioso, risultando pertanto – a mia opinione – gravato il Governo convenuto (e non già la Regione ricorrente) dell’onere di

argomentare la linearità e correttezza del comportamento tenuto. E di farlo – è appena il caso di soggiungere – a mezzo di un'estesa motivazione della scelta adottata, motivazione che, ancora prima di essere rappresentata davanti al giudice costituzionale, dovrebbe sorreggere ed accompagnare l'atto governativo di diniego, costituendone parte integrante; ed è proprio sulla sua base che potrà quindi impiantarsi uno scrutinio particolarmente severo, stretto, di costituzionalità, al quale l'atto stesso è per sua natura soggetto. Infine, anche la decisione della Corte, laddove sfavorevole per la Regione, dovrebbe considerarsi tenuta a dotarsi di un esteso apparato argomentativo a suo sostegno, che di contro può essere maggiormente contenuto per il caso inverso.

Dalla lettura della decisione qui annotata, si ha dunque l'impressione che la “politica estera” – classica materia “trasversale”, idonea a distendersi sopra ogni altra materia e, nell'interpretazione datane dalla Corte, sistematicamente ad affermarsi – possa in concreto spostarsi di piano (da quello “orizzontale” delle materie a quello “verticale” dei limiti), commutandosi appunto in un vincolo onnipervasivo, capace di svuotare sostanzialmente l'autonomia, in alcune tra le sue più espressive manifestazioni. La sensazione che, insomma, si ha è che il confine tra la “materia” della “politica estera” e le restanti materie ad essa contigue, concorrenti ovvero residuali della Regione, si sposti sensibilmente a favore della prima. Si vedrà con l'ulteriore sviluppo della giurisprudenza se la “politica estera” nei fatti costituirà, nell'ambito di esperienza attraversato dalle relazioni internazionali, quel limite onnivoro – com'è stato felicemente chiamato – che in generale è stato (ed è) l'interesse nazionale (in fondo, l'una può essere vista quale peculiare forma dell'altro, in alcune delle sue più salienti manifestazioni). Conforta, ad ogni modo, constatare come, a riguardo delle relazioni transfrontaliere delle Regioni, la sent. n. 258 del 2004 abbia ora manifestato un indirizzo attento per le ragioni dell'autonomia.

4. ... e comunitarie

L'ultima delle pronunzie qui rapidamente annotate, la n. 239, si cimenta, nell'*incipit* della sua esposizione, con una questione teoricamente non poco complessa, su cui – come si sa – la dottrina si è mostrata fortemente incerta e al proprio interno vistosamente divisa: quella relativa alla determinazione della linea di confine tra la materia, di cui al III c. dell'art. 117, dei “rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni” e la “materia”, di cui al V c., riguardante la partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari, nonché l'attuazione ed esecuzione degli atti stessi e degli accordi internazionali.

Dico subito che la questione, nei termini ora fissati, è mal posta, dal momento che nessuna delle due è, in realtà, una materia in senso proprio: non la prima, che è piuttosto una competenza “trasversale”, idonea a riflettersi su ogni “altra” materia (*stricto sensu*), ove si convenga che gli effetti discendenti dai rapporti in parola possono in via di principio ricadere su *ogni* campo, esprimendo vincoli particolarmente intensi; non la seconda che, anche... *ratione materiae*, non trovando alloggio nei cc. II, III e IV dell’art. 117, nuovamente designa una competenza della Regione, portata a manifestarsi in ogni ambito materiale ad essa assegnato ed attraversato (o attraversabile) dalle norme internazionali e comunitarie.

Sta di fatto che le (come sempre, particolarmente pressanti) esigenze facenti capo ad interessi unificanti persuadono la Corte dell’opportunità di far espandere l’area descritta dal V c. dell’art. 117 a scapito di quella del III c. (verosimilmente ristretta, secondo un’indicazione nella quale da tempo mi riconosco, ai soli *profili istituzionali* dei rapporti medesimi). Apparentemente, le Regioni ne dovrebbero piuttosto avere un guadagno, stante il carattere “pieno” della competenza loro riconosciuta dal disposto costituzionale sopra richiamato, delimitata dalla legislazione statale unicamente quanto alle “procedure” riguardanti il suo esercizio (e non pure, come per la potestà concorrente, sul piano sostanziale, in cui prendono corpo e si manifestano i “principi fondamentali” della legislazione statale). Sennonché qui la Corte lascia sullo sfondo proprio i poteri sostanziali spettanti alle Regioni e rimarca piuttosto il significato del compito assegnato alle norme statali sulle procedure: espressive – si dice (punto 4 del *cons. in dir.*) – di una competenza “*ulteriore e speciale* rispetto a quella contemplata dall’art. 117, III c.”. La partita allora si gioca tutta qui: attorno alla determinazione dell’area legittimamente occupabile dalla fonte statale e del vincolo, ora più ed ora meno intenso a seconda delle ricostruzioni, discendente dalla disciplina sulle procedure.

Si assiste qui, a mia opinione, ad un singolare spostamento di piano. La competenza dello Stato, limitata – come s’è appena rammentato – alla sola determinazione delle “procedure” relative ad attività idonee a spiegarsi in ambiti materiali comunque riconosciuti come propri delle Regioni, si converte innaturalmente nel diniego della sussistenza degli ambiti stessi (chiarissima, ma appunto inaccettabile, l’affermazione posta in coda al punto 4, cit., secondo cui il disposto costituzionale, “affidando in via esclusiva allo Stato il compito di dettare ‘norme di procedura’, non ha garantito alle Regioni e alle Province autonome ambiti riservati alla legislazione regionale o provinciale”).

Di non poco momento è, poi, un’altra affermazione, che la Corte dà l’impressione di voler fare quasi di sfuggita, in relazione ad una questione apparentemente marginale (quella relativa alla designazione del capo delegazione, in sede di formazione di atti comunitari incidenti sulle materie di cui al IV c. dell’art. 117), ma che risulta dotata di implicazioni a largo raggio. Mi riferisco alla rilevata coincidenza che, in buona sostanza (“non di rado”, dice la Corte: punto 6 del *cons. in dir.*),

si ritiene esservi tra le materie di potestà primaria delle Regioni speciali e alcune delle materie di potestà residuale, proprie delle Regioni di diritto comune (e, in forza della clausola di maggior favore, delle stesse cinque Regioni).

Anche questa – com'è chiaro – è un'indicazione che s'inscrive nel segno dell'omologazione tra le due specie di autonomia. Proprio, però, in nome della rilevata, larga sovrapposibilità delle materie dell'una e dell'altra potestà, piana dovrebbe essere la conseguenza, in via di principio negata invece dalla Corte, secondo cui la scelta del capo delegazione, nelle forme ed agli effetti di cui all'art. 5 della legge La Loggia, potrebbe (e dovrebbe) valere anche per le materie dagli statuti riservate all'esclusiva regolazione delle Regioni (rileva la Corte non esser ragionevole la pretesa di Regione speciale, che vanti potestà primaria su una data materia oggetto di negoziato in ambito comunitario, ad assumere la presidenza della delegazione, posto che nelle rimanenti aree territoriali “le funzioni corrispondenti spettano agli organi dello Stato”. Ma, non potrebbe invece darsi il caso che le funzioni stesse ricadano, per le Regioni di diritto comune o altre Regioni differenziate, su materie di potestà ripartita?). Laddove, poi, la coincidenza tra materie di potestà primaria e materie residuali non si abbia, la Corte ammette che sia invocato l'art. 10 della legge di riforma; e nuovamente, dunque, per questa via, dovrebbe essere consentita una lettura “adeguatrice” del disposto della legge La Loggia sopra richiamato. La qual cosa rende, conclusivamente, improponibile una lettura... *letteralistica* della formula dell'art. 5, ora cit., siccome appunto circoscritta ai soli casi di discipline in cantiere incidenti su materie residuali.

L'idea della larga e pressoché sistematica coincidenza tra le materie dell'una e dell'altra potestà si apre, poi, a sviluppi ad oggi imprevedibili: temo, anche frenanti per l'autonomia. Il rischio, insomma, di cui peraltro si ha traccia già in precedenti pronunzie, è che, a conti fatti, la Corte faccia capo proprio ai cataloghi degli statuti per riempire di contenuti, alla loro luce, il campo vuoto d'indicazioni delineato, con somma vaghezza, dal IV c. dell'art. 117.

L'enumerazione – si è già fatto altrove osservare – è sempre un'arma a doppio taglio: può giovare che si metta nero su bianco, a scampo di ogni possibile fraintendimento (*id est*, di attrazione all'area della potestà concorrente o, addirittura, a quella di esclusiva spettanza dello Stato), che alcuni campi siano rimessi alla coltivazione delle Regioni; ma, può altresì alimentare un insano orientamento volto a far sì che quelli (e *solo* quelli) siano appunto i campi “residuati” a beneficio delle Regioni stesse. Quali, poi, possano essere gli ulteriori sviluppi discendenti da siffatte premesse, ben oltre – come si vede – l'ordine tematico delle relazioni internazionali e comunitarie, non è – si diceva – ora possibile dire. Forse, tuttavia, non sarebbe male avviare da subito una riflessione non preconcepita bensì aperta a molteplici, possibili esiti ricostruttivi su siffatta questione, per ciò che se ne può avere per il complessivo modo di essere della specialità ma pure

dell'autonomia *tout court*, una volta che in capo agli statuti, per come in atto vigenti (e in attesa di esser “adeguati”), dovesse essere riconosciuta la qualità di punto di *referimento culturale* in sede di ricognizione dei confini dei campi ormai transitati alle Regioni.