

[PRINT](#) [EMAIL](#)

La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"

di Carlo Padula
(in "le Regioni", n. 4/2003)

1. La sent. n. 533 del 2002 si segnala per vari profili, ed *in primis* per essere la prima che giudica su un ricorso proposto da una Regione contro una legge di un'altra Regione (nella specie, Provincia autonoma di Bolzano). In questa sede, però, si intende solo verificare se l'accoglimento della censura contenuto nel punto 8 del *Diritto* abbia conseguenze sulla definizione del concetto di "lesione della sfera di competenza" di cui all'art. 127, co. 2, Cost.

La Regione Veneto ed il Governo avevano impugnato l'art. 44 della legge della Provincia di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19, in base al quale i sovraccanoni annui dovuti dai concessionari di derivazioni del bacino imbrifero dell'Adige devono essere versati alla Provincia autonoma di Bolzano contestualmente al pagamento dei canoni demaniali. La Corte condivide la censura, ritenendo violato "il principio... che prevede la destinazione del sovraccanone a un fondo comune gestito dai consorzi [di comuni] per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione delle opere che si rendano necessarie per rimediare alla alterazione del corso naturale delle acque causata dalla loro regimazione artificiale (art. 1, quattordicesimo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 959)", e aggiungendo che "la semplice previsione che i sovraccanoni siano riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e la conseguente loro sottrazione, non importa se solo temporanea, ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano *lede*, con il principio della legislazione statale..., anche l'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria" (corsivo aggiunto).

L'affermazione che ci interessa non è la prima (nel senso che qui si prescinde dal merito della questione) ma la seconda, in relazione alla quale va verificata la compatibilità o meno con l'art. 127, co. 2, Cost.

2. Secondo la Corte, l'autonomia finanziaria regionale sarebbe lesa quando la Regione "vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria". Di per sé, l'affermazione è insostenibile: è chiaro che l'autonomia finanziaria regionale, intesa in senso proprio, *non è lesa* solo perché il *territorio* regionale è privato di risorse che gli erano destinate. Lo scarto logico che inficia l'argomento della Corte è "visibile" anche su un piano lessicale, in quanto dal passo citato risulta che destinataria delle risorse sarebbe la Regione (cioè, l'ente Regione), mentre la reale destinataria delle risorse è la regione con la "r" minuscola, cioè, appunto, il territorio regionale.

Ci si può, però, chiedere se, comunque, la pronuncia sia esatta da un punto di vista sostanziale, cioè se effettivamente le Regioni siano legittimate ad agire quando una legge sottragga risorse alla comunità regionale.

Così posta la questione, emerge subito la possibile via per arrivare ad una risposta positiva: quella dell'"esponenzialità" delle Regioni. E' noto che la Corte in più occasioni ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di intervenire al di fuori delle materie di cui al vecchio art. 117 Cost., appunto in virtù del loro carattere di enti "esponenziali", rappresentanti degli interessi generali della comunità regionale, ricavabile principalmente dall'art. 5 Cost.. In alcuni casi, la Corte ha anche applicato il principio dell'esponenzialità al profilo della legittimazione al ricorso. Così, nella sentenza n. 51 del 1991 la Corte ha ritenuto ammissibile un conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Piemonte contro un'ordinanza del Presidente della Regione Valle d'Aosta che aveva vietato la "introduzione nel territorio valdostano di ovini e caprini provenienti da altre Regioni italiane", per asserita violazione dell'art. 120 Cost. La Corte ha osservato che l'art. 120 Cost. "attribuisce a ciascuna Regione un interesse costituzionalmente protetto a che un'altra Regione non adotti provvedimenti diretti a limitare la libera circolazione delle persone e delle cose sottoposte al proprio potere, menomando così il pieno sviluppo dell'autonomia", e che, "in ragione di tale connessione [con l'art. 5 Cost.], l'interesse costituzionale alla libera circolazione delle persone e delle cose protetto dall'art. 120 fonda in ciascuna Regione una legittimazione ad agire in giudizio a tutela della propria posizione costituzionale di ente autonomo". Nella sent. n. 276/1991 la Corte ha seguito un analogo schema di ragionamento, in quanto, a fronte di un ricorso regionale contro una norma legislativa che imponeva al Governo di consultare previamente la Regione Veneto ed il Comune di Venezia in vista della designazione - nel decennio 1991-2000 - di sedi italiane di organismi internazionali, "al fine di privilegiare la candidatura di Venezia", la Corte ha riconosciuto ammissibile che la Regione facesse valere "la sua pretesa alla considerazione, da parte del legislatore nazionale che introduce una disciplina territorialmente differenziata, dell'interesse proprio (o degli interessi propri) della comunità regionale", osservando che l'esigenza del rispetto del "criterio di eguaglianza fra le Regioni" va "al di là della salvaguardia della competenza legislativa regionale... e si ricollega alla natura della Regione di ente politico esponenziale della comunità regionale, il cui fondamento e la cui garanzia sostanziale... sta piuttosto nell'art. 5 Cost. stessa".

Dunque, in entrambi i casi una pretesa fondata su una certa norma costituzionale (prima l'art. 120, poi l'art. 3) viene riconosciuta tutelabile con il giudizio in via principale grazie alla "connessione" con l'art. 5. In questo senso si è detto che in queste sentenze la Corte applicato il principio dell'esponenzialità al profilo della legittimazione al ricorso. La sentenza n. 533 del 2002 sembra riconducibile a questo filone, in quanto, guardando alla sua "sostanza", ha ammesso che la Regione difendesse davanti alla Corte non tanto la propria sfera costituzionale di competenza quanto piuttosto gli interessi della comunità regionale.

3. La questione che, quindi, occorre ora affrontare è se il criterio dell'esponenzialità possa essere utilizzato per interpretare in modo estensivo la "sfera di competenza" di cui all'art. 127, co. 2, Cost., e se, dunque, la sent. n. 533 del 2002 sia, nella sostanza, condivisibile.

Preliminarmente, sembra opportuna una distinzione. Le sentt. n. 51 e n. 276/1991 oscillavano tra la tutela degli interessi della comunità regionale e la tutela della posizione della Regione di ente "esponenziale", ma i profili sono da tenere distinti. Una legge potrebbe ledere gli interessi della comunità ma non specificamente le possibilità della Regione di agire nell'interesse della comunità (questo sembra il caso di cui alla sent. n. 533 del 2002), oppure potrebbe interferire proprio nell'azione regionale. La seconda ipotesi è, chiaramente, più "vicina" all'art. 127, co. 2: verifichiamo, dunque, se essa possa effettivamente legittimare ad un'impugnazione diretta davanti alla Corte.

L'importanza dell'art. 5 Cost. e il suo valore di disposizione-guida (soprattutto là dove afferma che "la Repubblica... riconosce e promuove le autonomie locali") sono stati ampiamente illustrati dalla dottrina, e, del resto, il carattere delle Regioni di enti esponenziali delle relative comunità è stato ricavato anche da altri dati, quali il carattere rappresentativo degli organi o il carattere territoriale dell'ente;

[Home](#)

[Link](#)

[Newsletter](#)

[I Paper del Forum](#)

[Giurisprudenza](#)

[Temi di Attualità](#)

[Archivio Temi di Attualità](#)

[Speciale Europa](#)

[Speciale Regioni](#)

[Euroscopio](#)

[Telescopio](#)

[Settimana delle Istituzioni](#)

[Autorecensioni](#)

ma, ciononostante, non sembra che il carattere esponenziale delle Regioni possa condurre ad allargare la legittimazione delle Regioni nei termini sopra indicati.

Non si vuole qui sostenere che tale operazione ermeneutica sia improponibile. Essa potrebbe svolgersi nel modo seguente. Si tratterebbe di determinare i confini della "sfera di competenza" regionale non solo tramite le norme del Titolo V ma anche tramite l'art. 5 Cost.. Per legittimare quest'interpretazione estensiva si potrebbe ricordare il significato attribuito all'"eccesso di competenza" di cui all'art. 127: come la sfera di competenza regionale ha i suoi confini, in negativo, in tutte le norme costituzionali e non solo in quelle che elencano le materie, così si potrebbe ritenere che essa spazi, in positivo, oltre l'autonomia legislativa-amministrativa-finanziaria riconosciuta dal Titolo V, fino a dove la Costituzione lo consenta: e, se l'art. 5 Cost. attribuisce alle Regioni il ruolo di rappresentanti degli interessi generali delle comunità regionali, la "sfera di competenza" regionale potrebbe ritenersi comprensiva, appunto, di questa posizione regionale, con la conseguenza che le Regioni potrebbero impugnare tutte le leggi statali incostituzionali che ledano, genericamente, interessi della comunità regionale.

La difficoltà di ritenere utilizzabile il giudizio in via principale come mezzo di tutela della posizione delle Regioni di enti esponenziali si ricava dalla considerazione dei limiti in cui il riconoscimento alle Regioni del carattere di ente a fini generali ha legittimato un'azione regionale "fuori materia". Infatti, è stato evidenziato dalla dottrina che l'ampliamento del raggio di azione della Regione è stato finora "accettato" dalla Corte costituzionale in casi particolari, cioè, quando si tratti di leggi di spesa o di organizzazione o relative ad attività di diritto privato, in particolare se collegate a valori primari per l'ordinamento, e si è giustamente osservato che l'azione regionale "fuori materia" è, dunque, legittima solo se non implica l'esercizio di poteri autoritativi (cioè di poteri che spettano esclusivamente agli enti pubblici in vista della tutela di interessi pubblici); del resto, anche la Corte ha precisato che "la delimitazione delle materie attiene... all'esercizio delle competenze di natura pubblicistica (legislative e amministrative) dell'ente regionale, mentre per le attività inerenti alla capacità di diritto privato dello stesso ente ciò che va considerato concerne essenzialmente l'esistenza di un rapporto servente o di collegamento strumentale tra tali attività e le finalità proprie della Regione, come ente esponenziale degli interessi della comunità regionale".

Ma, se ciò che la Regione può fare sulla base dell'art. 5 non comporta l'esercizio di potestà autoritative, non pare possibile far rientrare la posizione della Regione ex art. 5 nella sua "sfera di competenza". La "sfera di competenza" di cui all'art. 127, co. 2, Cost., infatti, non può che essere intesa in senso tecnico, come somma delle pubbliche potestà specificamente attribuite alle Regioni dalla Costituzione, e non comprende quei poteri che sostanzialmente costituiscono svolgimento dell'ordinaria capacità di agire. Né contro il criterio letterale sembra possibile, per pervenire ad un'interpretazione estensiva della disposizione in questione, invocare il criterio logico-sistematico: se l'azione regionale "fuori materia" non implica l'esercizio di poteri (anche sostanzialmente) autoritativi, e dunque corrisponde all'azione che potrebbe svolgere qualsiasi altro soggetto, non si vede perché a garanzia di tale sfera di interessi deve essere posto lo strumento specificamente previsto per tutelare le pubbliche potestà costituzionalmente protette delle Regioni.

E' da aggiungere, comunque, che, se anche si potesse sostenere la tutelabilità con il giudizio in via principale del carattere esponenziale della Regione, la sentenza n. 533 del 2002 continuerebbe a sollevare perplessità: infatti, nel caso in questione la legge provinciale impugnata non pregiudicava ciò che la Regione può fare nella sua veste di ente esponenziale, ma ledeva direttamente gli interessi dei comuni e delle comunità stanziate nei rispettivi territori. La Corte dà per scontato che, se una legge danneggia la popolazione locale, pregiudica anche l'autonomia regionale, ma il passaggio non sembra così immediato, in quanto si potrebbe sostenere che tale posizione è lesa solo quando una Regione risulta menomata nei poteri - di spesa, di incentivo ecc. - esercitabili nell'interesse della popolazione locale, costituendo un'ipotesi diversa quella della legge che pregiudica gli interessi degli enti locali e delle rispettive comunità: ipotesi chiaramente non riconducibile nell'ambito di applicazione dell'art. 127, co. 2, Cost. e che finirebbe fatalmente per richiedere valutazioni di merito.

4. In realtà, neppure la Corte ha mai affermato che le Regioni possono far valere *solo* l'art. 5 e la propria posizione di enti "esponenziali". Nelle sentenze del 1991 l'art. 5 è servito come "chiave" per arrivare a colpire una legge palesemente discriminatoria (sent. n. 276) ed un provvedimento palesemente contrastante con l'art. 120 (sent. n. 51), ed il parametro utilizzato è stato, dunque, composito (artt. 3-5; artt. 5-120). Nella sent. n. 533 la Corte non menziona neppure l'art. 5, ma afferma che la sottrazione di risorse ai comuni "lede... l'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria". La sensazione, dunque, è che, alla base della pronuncia, ci sia non tanto la volontà di rimediare *comunque* ad una situazione di palese incostituzionalità (dato che la disposizione provinciale era stata impugnata anche dallo Stato, per cui la Corte avrebbe potuto annullarla anche dichiarando infondato il ricorso regionale), quanto quella di non negare la possibilità che alla lesione dell'autonomia finanziaria comunale possa rimediare anche la corrispondente Regione.

Si aprirebbe, quindi, un'altra questione: quella dell'impossibilità, per gli enti locali, di difendere direttamente le proprie prerogative costituzionali davanti alla Corte e quella dell'eventuale legittimazione delle Regioni a farlo in loro vece. Da quanto si è detto sopra risulta che non si potrebbe fondare la legittimazione delle Regioni a difendere le attribuzioni degli enti locali davanti alla Corte sul loro carattere di enti "esponenziali". Resta il vuoto di tutela diretta a danno degli enti locali, che, nel caso oggetto della sentenza qui annotata, qualora lo Stato non avesse fatto ricorso, avrebbero dovuto promuovere una causa civile contro la Provincia di Bolzano (per chiedere la somma ad essi spettante) sollevando, in quella sede, la questione di costituzionalità della norma che prevedeva il versamento dei sovracani alla Provincia stessa. Si tratta di una via tortuosa, ma i vuoti di tutela costituzionale diretta (o anche di tutela *tout court*) non sono una novità (basti pensare ai diritti fondamentali), come non è una novità che la Corte "forzi" le norme costituzionali per rimediare alle lacune del sistema.

Come esempio di questo filone giurisprudenziale si può citare la sent. n. 251 del 1993, che ha dichiarato infondato un ricorso statale (per violazione degli artt. 97, 117 e 118 Cost.) contro una legge ligure che istituiva la Consulta regionale per l'emigrazione e prevedeva contributi a sostegno di associazioni svolgenti attività a favore degli emigrati liguri, perché la Regione è legittimata, "quale ente politico esponenziale della comunità regionale, ad intervenire con provvedimenti di spesa 'riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima'" (vedila in questa *Rivista*, n. 2/1994, 496 ss., punto 2 del *Diritto*); altre sentenze sono citate da L. Vandelli, *La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 3/1992, 789 ss., R. Tosi, *La legge regionale*, in S. Bartole (a cura di), *L'ordinamento regionale*, Bologna 1997, 80 s., R. Bin, *La Corte si oppone all'uso politico del conflitto di attribuzioni*, in questa *Rivista*, n. 6/1998, 1509. Il carattere della Regione di ente esponenziale della comunità regionale viene ricavato dall'art. 5 ("la Repubblica... riconosce e promuove le autonomie locali") in quanto per "autonomie locali" si intendono, appunto, le comunità locali e non gli enti: su ciò v., anche per ulteriori citazioni, F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, 288 ss. In generale, sui rapporti fra l'art. 5 e l'ambito di azione delle Regioni v. G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 292; F. Pizzetti, *op. cit.*, 294 s.

V. *Giur. cost.*, n. 1/1991, 388 ss., punti 1 e 2 del *Diritto*.

V. questa *Rivista*, n. 3/1992, 774 ss., punto 1 del *Diritto*.

V. i punti 3 e 4 del *Diritto*.

In relazione alla sent. n. 276/91 v. L. Vandelli, *op. cit.*, 793 ss. ("il riconoscimento della legittimità... di un'azione regionale al di là della circoscrizione territoriale e delle materie elencate nell'art. 117 Cost. implica un'analoga estensione della tutela in giudizio degli interessi regionali"), e L. Cassetti, *L'eguaglianza fra le Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto della Regione*, n. 5/1992, 729.

Si veda C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova 1954, 73, per il quale "la dichiarazione che la Repubblica non solo riconosce, ma anche 'promuove', le autonomie locali, consente di precisare che la unità e indivisibilità della Repubblica non possano considerarsi principio direttivo positivo, ma solo 'limite' al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo)"; G. Berti, *op. cit.*, 286, per il quale "l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato"; F. Pizzetti, *Il sistema*, cit., 279 ss.; M. Bertolissi, *Art. 5*, in V. Crisafulli - L. Paladin, *Commentario breve della Costituzione*, Padova 1990, 40 ss.

G. Mor, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974, 4 ss., osserva che "tutta l'organizzazione dell'ente ed in particolare l'elezione diretta del consiglio è funzionale rispetto alla formazione di organi 'à vocation générale'" (v. anche le pp. 177 e 231).

Per L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 658 s., è logico "che l'ente 'territoriale' si mostri caratterizzato dall'indeterminatezza dei suoi scopi", perché, "se l'ente medesimo si individuasse in ragione di uno scopo specifico, sarebbe incongruo che i suoi componenti fossero immediatamente scelti secondo residenza, senza tener conto del loro collegarsi a quello scopo": ciò fa sì che "l'indeterminatezza delle sue [dell'ente territoriale] possibili finalità sia logicamente necessaria, e segua direttamente all'attributo della 'territorialità', per cui 'ente 'territoriale' minore è quello politicamente rappresentativo, ed operante nel generale interesse, di tutto il gruppo umano stanziato nel suo ambito spaziale; potenzialmente munito, perciò, di generale competenza... e garantito da un diritto perfetto alla propria esistenza ed alla propria autonomia". Il rapporto tra generalità dei fini e "generale competenza" (che sono due concetti diversi), che in Paladin resta sfumato, viene chiarito da M.S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova 1988, 198 e 242: anche quest'A. ricava il carattere "generale" dell'ente dalla sua territorialità, ma aggiunge che "negli enti generali vi è non collimazione tra attribuzioni giuridiche e attribuzione politica, quest'ultima attenendo a tutti gli interessi della collettività, le prime ad interessi pubblici individuati e definiti dalla norma"; dunque, "gli enti generali... hanno solo un'attitudine ad occuparsi di tutti questi interessi pubblici".

Sulla sent. n. 276 del 1991 la dottrina si è espressa in termini contrastanti: in senso favorevole v. L. Cassetti, *op. cit.*, 733, e, implicitamente, L. Vandelli, *op. cit.*, 793 ss.; in senso contrario v. F. Cocozza, *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politica e dell'esponenzialità delle Regioni*, in questa *Rivista*, n. 3/1992, 782 ss.

In generale, sulla necessità di integrare le norme del Titolo V con l'art. 5 v. G. Berti, *op. cit.*, 287.

L'accezione lata di "eccesso di competenza" è ricordata anche da R. Tosi, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in questa *Rivista*, 1993, 939, per giustificare, però, non la tutelabilità della posizione regionale fondata sull'art. 5 Cost., ma quella delle "pretese" regionali individuate dall'Autrice nello scritto citato.

Le sentt. n. 51 e n. 276 del 1991 e la stessa sent. n. 533 del 2002 fanno ritenere difficile che la Corte costituzionale ammetta un ricorso regionale fondato esclusivamente sull'art. 5.

Tale espressione risente, ovviamente, del contesto in cui si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale sull'esponenzialità, contesto in cui erano le materie regionali ad essere elencate. Peraltro, non pare che essa sia scorretta se riferita al nuovo Titolo V, perché, nonostante il capovolgimento del criterio di enumerazione delle materie, il limite delle materie esiste ancora: la differenza maggiore è che esso riguarda ora non solo la potestà legislativa regionale ma anche - e soprattutto - quella statale.

Ai quali nessun "organo rappresentativo investito di competenze di natura politica... può... risultare estraneo": così la sent. n. 348 del 1990, relativa ad una legge regionale che prevedeva incentivi a favore delle imprese di informazione prevalentemente rivolte alla realtà regionale; sui limiti dell'azione regionale fuori materia v. L. Vandelli, *op. cit.*, 789-791 e 794.

Già nel 1974, G. Mor, *op. cit.*, 7 e 177, riteneva ammissibili iniziative regionali nelle materie estranee all'art. 117, ma precisava che "poteri autoritativi potranno essere utilizzati solo in quanto la Regione disponga di tali poteri e quindi solo nelle materie dell'art. 117 Cost."; nell'ultimo periodo, M. Carli, *Materie di "competenza regionale" e materie di "interesse regionale"*, in *Giur. cost.*, n. 3/1993, 1855, ha osservato che "le Regioni, a seconda delle materie interessate, hanno a disposizione strumenti diversi: sempre, gli strumenti della politica; poteri autoritativi solo nelle materie enumerate, poteri di iniziativa, proposta, incentivazione, strumenti di diritto privato, in tutti gli altri casi"; ragion per cui sono legittime "leggi regionali fuori materia, senza contenuti regolativi o previsione di poteri autoritativi". Si veda poi l'opinione di Giannini, citata nella nota 8. Del resto, se condizione per l'ammissibilità di un intervento finanziario fuori materia è che esso non "possa esser considerato un modo di svolgimento surrettizio di una competenza non assegnata" (v. sent. n. 829 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, 3969 ss., punto 2.4 del *Diritto*), ciò non sembra poter significare altro che all'intervento finanziario non devono essere collegati quei poteri autoritativi che la Regione avrebbe se fosse competente in materia. Sul tema dell'esponenzialità v. anche S. Bartole, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 567 ss.

Così la sent. n. 51 del 1990, in *Giur. cost.*, 1990, 204 ss., punto 3 del *Diritto*; che le competenze legislative ed amministrative siano tassativamente contenute nei limiti dell'art. 117 è stato confermato dalla sent. n. 496 del 1989, in questa *Rivista*, n. 6/1990, 1897 ss. L'esattezza dell'affermazione della Corte citata nel testo è stata contestata, facendosi notare che, essendosi ammesse leggi regionali di spesa fuori materia, "ciò che è consentito alla Regione sul versante pubblicistico, con le leggi di spesa, non si differenzia poi troppo (in termini di superamento di limiti territoriali e di materia) da quello che le è riconosciuto sul lato privatistico mediante l'utilizzazione delle forme disciplinate dal codice civile" (v. M. Cammelli, *S.p.a. a partecipazione regionale: la Corte chiude un problema, ma se ne aprono altri*, in questa *Rivista*, n. 1/1991, 212 s.), ma giustamente G. Mor, *op. cit.*, 234, non trovava difficoltà nell'includere la "legislazione regionale di spesa al di fuori delle materie dell'art. 117" nell'attività che non implica "esercizio di poteri pubblici", aggiungendo che "l'azione regionale, in questo caso, si svolge nello stesso quadro normativo in cui agisce qualsiasi operatore pubblico e privato" (nt. 6). Sul tema sia consentito rinviare, anche per ulteriori citazioni, a C. Padula, *L'asimmetria del giudizio in via principale*, Padova 2001, 354 s.

Che la competenza regionale consista di potestà pubbliche risulta anche da S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, 18 ("la 'norma sulla competenza'... rappresenta il fondamento della titolarità e dell'esercizio dei poteri pubblici"; v. anche p. 49). Implicitamente, tale impostazione risulta dalla stessa sent. n. 829 del 1988, che parla di "competenze" e "potestà" con riferimento a quelle spettanti alla Regione nelle materie dell'art. 117, mentre sfuma la terminologia quando si riferisce a ciò che la Regione può compiere sulla base dell'art. 5 (v. il punto 2.2 del *Diritto*).

Può essere interessante osservare che un Autore che ha posto l'art. 5 alla base dell'intera configurazione del sistema costituzionale delle

autonomie locali, arrivando a negare "la supremazia statale sull'attività della regione", non ne ha poi tratto la conseguenza di allargare la legittimazione delle Regioni ma, invece, quella di criticare l'accezione lata di "eccesso di competenza" (v. F. Pizzetti, *op. cit.*, 415, e anche *supra*, nota 21). E anche A. Ruggeri - A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2001, 307 s., ricordano "la circostanza che la... giurisprudenza costituzionale... ha riconosciuto come valida una disciplina legislativa anche *al di là delle materie costituzionalmente enumerate*", ha cioè "superato il *limite della competenza* per far posto al *limite dell'interesse*", facendo salve leggi regionali emanate "in nome di interessi della *comunità* (e non dell'*ente*) regionale", ma attribuiscono a tale circostanza un significato in relazione non alla legittimazione delle Regioni, ma a quella dello Stato, nel senso che ne ricavano una conferma dell'opinabilità dell'interpretazione lata dell'"eccesso di competenza".

In relazione ai conflitti, R. Bin, *op. cit.*, 1511, osserva che, "se davvero si ammettesse che la Regione agisca per conflitto per difendere interessi economici della sua comunità dall'incisione derivante da qualsiasi atto illegittimo, cambierebbe radicalmente la funzione stessa del conflitto intersoggettivo".

Ed infatti L. Casseti, *op. loc. ult. cit.*, sottolinea che "l'affermazione della natura di ente esponenziale" della Regione, contenuta nella sent. n. 276 del 1991, "consente... alla Corte di aprire un confronto diretto fra le regioni e le scelte del legislatore statale, confronto che prescinde dallo schema dell'art. 117 Cost."

Su tale questione v. S. Bartole - R. Bin - G. Falcon - R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna 2003, 231, T. Groppi, *I rapporti Regioni-enti locali tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in questa *Rivista*, n. 1/2001, 122 s., R. Tosi, *Sui rapporti fra fonti regionali e fonti locali*, in questa *Rivista*, n. 5/2002, 974 ss, R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2002, 376, L. Violini, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in questa *Rivista*, n. 5/2002, 1004, A. Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in questa *Rivista*, n. 4/2002, 715. L'art. 7 del d.d.l. A.S. n. 1545 (c.d. "La Loggia") prevede che il ricorso statale contro le leggi regionali sia deliberato "anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali", e che il ricorso regionale contro le leggi statali sia deliberato "anche su proposta del consiglio delle autonomie locali": il che sembra presupporre la legittimazione regionale ad agire a difesa delle attribuzioni degli enti locali (nel medesimo senso, v. diversi degli autori citati in questa nota).

In senso diverso v. R. Bin, *op. loc. ult. cit.*