

LA FUNZIONE LEGISLATIVA DELLE REGIONI SPECIALI E IL SUO “ADEGUAMENTO AUTOMATICO” ALL’ART. 117 COST. NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

di *Monica Rosini*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’ “adeguamento automatico” della funzione legislativa delle regioni speciali. Gli effetti sulla tipologia. – 3. L’ “adeguamento automatico” della funzione legislativa delle regioni speciali. Le materie. – 4. La sopravvivenza della potestà legislativa primaria delle regioni speciali e il problema dei limiti. – 5. Ancora sul problema dei limiti. Potestà primaria delle regioni speciali e potestà residuale delle regioni ordinarie a confronto. – 6. Statuti speciali e Titolo V: solo un rapporto di alternatività.

1. Premessa

Com’è noto, la legge cost. n. 3 del 2001 ha riscritto l’intero Titolo V, della parte II, della Costituzione introducendo profonde innovazioni nel regionalismo italiano. E non solo in quello ordinario, ma anche – in misura più limitata ed incerta – in quello speciale¹.

Nel testo novellato l’unica disposizione riferita espressamente anche alle autonomie speciale è il quinto comma dell’art. 117 Cost.² che riconosce a tutti gli enti regionali, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano, il diritto di partecipare nelle materie di propria competenza alle fase ascendente comunitaria e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto del norme di procedura stabilite con legge statale³. Per il resto, la funzione di evitare che tale modifica determini un arretramento per le regioni speciali costringendole all’ennesima “rincorsa”⁴, grava sull’art. 10 della legge cost. 3 del 2001 ai sensi del quale “Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

· *Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico nella Libera Università di Bolzano/Bozen.*

¹ Il nuovo testo costituzionale mantiene la *summa divisio* tra regioni speciali e regioni ordinarie: l’art. 116, primo comma, riproduce quasi alla lettera la vecchia formulazione, con la variante della indicazione bilingue per Trentino Alto Adige e Valle d’Aosta. A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in *Foro it.*, V, 2001, p. 204.

² Oltre, ovviamente, all’art. 116 Cost., che conferma l’articolazione del regionalismo italiano in ordinario e speciale.

³ È solo in riferimento all’art. 117, comma 5, Cost., che la Corte ritiene inutile il riferimento alla clausola di adeguamento automatico, essendo l’unica disposizione esplicitamente riferita alle regioni ordinarie e alle autonomie speciale (sentt. nn. 238 e 239 del 2004)

⁴ “Tant’è che le regioni differenziare si sono trovate a dover sistematicamente rincorrere quelle ordinarie, sollecitando per sé l’estensione degli spazi a queste ultime via via riconosciuti sempre più larghi, quanto ai campi “orizzontali” di competenza: hanno, insomma, dovuto – innaturalmente combattere una faticosa, quotidiana battaglia più per l’omologazione che per la distinzione”. A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in *Foro it.*, V, 2001, p. 203. Cfr. A. D’ATENA, *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, in www.issirfa.cnr.it, 20.03.2003. ID., *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973.

Già l'*incipit* ne denuncia il carattere di norma transitoria, essendo la previsione destinata a trovare applicazione fino all'adeguamento degli statuti speciali⁵ ai nuovi caratteri del regionalismo italiano⁶. La stessa Corte costituzionale non ha mancato in più occasioni di sottolineare la "finalità essenzialmente transitoria" e l'obiettivo di "evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia"⁷.

La sostanziale immobilità del processo di riscrittura degli statuti speciali condanna l'art. 10 della legge cost. 3/2001 ad una applicazione più lunga del previsto e la specialità regionale ad una prolungata incertezza⁸.

La formulazione "alquanto ambigua e confusa" ne fa, come è stato prontamente notato⁹, un vero e proprio rompicapo, e crea una complessa serie di problemi interpretativi al fine di individuare le previsioni del Titolo V effettivamente latrici per le regioni speciali di maggiori spazi di autonomia. Difatti, "a fronte di una riforma che ha completamente ribaltato i criteri di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni, le parti della nuova legge costituzionale in cui si prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alle autonomie speciali sono sostanzialmente quasi tutte"¹⁰.

⁵ Secondo la procedura di revisione costituzionale come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

⁶ Il carattere transitorio della disposizione si coglie anche dai lavori parlamentari, sui quali si rinvia a A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, p. 826.

⁷ Sent. n. 370/2006, punto 4.2.1. del *Considerato in diritto*, nel quale si precisa che "a funzione svolta dalla norma in esame è, infatti, quella di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome – attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione – quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

⁸ Della necessità di "far luogo ad una *revisione "organica dello statuto"*, al fine di evitare che una circoscritta revisione sia intesa quale forma di "adeguamento" nel suo complesso e possa, dunque portare ad un regresso degli stessi riconoscimenti "automatici" fatti nel lasso di tempo intercorrente tra l'entrata in vigore delle legge 3/2001 e l'entrata in vigore della revisione statutaria" parla A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in www.federalismi.it, 15 novembre 2002, 6; ID., *Riscrittura «totale» o «parziale» degli Statuti di Speciale Autonomia?*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, p. 29. Nella prospettiva della riscrittura dello statuto speciale si segnala l'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia. Il Consiglio regionale ha approvato la legge n. 12 del 2 aprile 2004 recante "Istituzione, attribuzione, disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia", con il compito di esaminare, discutere e proporre al Consiglio regionale un documento finale in ordine ai contenuti del nuovo Statuto. A. FESTA, *La Convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, in www.federalismi.it, 10 febbraio 2005. In seguito il Consiglio regionale ha approvato un progetto presentato alla Camera in data 14 febbraio 2005, A.C. 5617 ("Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia / Rejion Friul Vignesie Julie / Dezela Furlanija Julijska Krajina / Region Friaul Julisch Venetien"), il cui esame da parte della Commissione affari costituzionali non è mai iniziato.

⁹ F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 dicembre 2001.

¹⁰ Ancora F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*,

Non solo. Nessun ausilio circa il *modus operandi* del meccanismo disegnato dall'art. 10 è stato offerto dalla successiva legislazione legge 5 giugno 2003, n. 131, il cui art. 11 è espressamente dedicato alla sua attuazione¹¹. Difatti, quest'ultima disposizione, si limita a ribadire la vigenza degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nonché – e non poteva essere altrimenti – i contenuti dell'art. 10. Affida poi alle Commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali la proposta, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ex art. 10, in merito all'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

In assenza di utili indicazioni da parte del legislatore, grava sulle regioni e, in secondo luogo, sull'interprete – in particolare la Corte costituzionale - l'onere di fornire la risposta ai problemi applicativi posti a quella che stata prontamente definita come clausola di maggior favore (o di equiparazione¹² o ancora di adeguamento automatico¹³), con l'unico ed equivoco sostegno del criterio ermeneutico per cui gli enti ad autonomia differenziata si applicano anche le norme del Titolo V riformato almeno per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite¹⁴. E, con l'elevato rischio di risultati non sempre coerenti, stante l'opinabilità della ricostruzione degli elementi della comparazione e dello stesso giudizio sulla maggior autonomia¹⁵.

Pare, pertanto, opportuno, con l'approssimarsi del traguardo dei dieci anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3 del 2001, dar conto della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, con particolare riferimento agli effetti che l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 ha prodotto sulla potestà legislativa delle regioni speciali. Pur nella consapevolezza che la disposizione in commento può investire tutte le forme di autonomia, in questa sede limiteremo, quindi, l'analisi alla ricostruzione della funzione legislativa delle regioni speciali, anche al fine

cit.; ma anche A. CONCARO, *Commento Articolo 11*, in P. CALVERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, 303.

¹¹ Parla di limitatissima portata innovativa G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome. Commento all'art. 11*, in G. FALCON (a cura), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 213.

¹² A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, cit..

¹³ F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, cit..

¹⁴ Ritiene non saggia la scelta del legislatore costituzionale, nonché foriera di un sicuro e consistente contenzioso costituzionale, F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, cit.

¹⁵ Questa opinabilità è emersa chiaramente nella decisione sul particolare procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale per le leggi regionali siciliane (sent. 314/2003). Cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3312; F. TERESI, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane: prime osservazioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, 881; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Ist. Fed.*, 2002, 364; M. BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della regione Sicilia*, in www.forumcostituzionale.it, 30 ottobre 2003; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato*, in www.forumcostituzionale.it, 5 novembre 2003; C. PADULA, *L. cost. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto tra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in *Le Regioni*, 2004, p. 682.

di trarre dalla specificità dei singoli casi indicazioni di ordine generale circa le modalità di applicazione e gli esiti dell'adeguamento automatico.

2. L'“adeguamento automatico” della funzione legislativa delle regioni speciali. *Gli effetti sulla tipologia*

La difficoltà di coordinare i vecchi statuti speciali e le maggiori forme di autonomia riconosciute alle regioni dalla riforma costituzionale emerge al massimo grado con riguardo alla funzione legislativa.

Com'è noto, il regime di potestà legislative disegnato dagli statuti speciali risulta(va) sostanzialmente articolato nei tre tipi della potestà primaria (o esclusiva)¹⁶, ripartita o concorrente,¹⁷ integrativo-attuativa¹⁸, in considerazione dei crescenti limiti gravanti sui legislatori regionali (o provinciali). I cinque statuti speciali continuano ad elencare - in maniera differenziata - le materie riconducibili alle diverse potestà ed a conferire indirettamente allo Stato una competenza generale (residuale) su tutte le materie non espressamente enumerate. Tutto ciò a fronte di una rivoluzione copernicana nel criterio di riparto delle materie ad opera della novella costituzionale del 2001, con la previsione all'art. 117 Cost. di una competenza legislativa enumerata per lo Stato e una residuale generale per le regioni ordinarie, nonché una tassativa indicazione delle materie riservate al concorrente intervento del legislatore statale e regionale.

Si tratta, quindi, di capire quali siano gli esiti dell'interazione tra i diversi sistemi, in ordine ai “tipi” di potestà legislative, e all'individuazione degli spazi concessi al legislatore delle autonomie speciali, disegnati dalle coordinate dell'estensione “orizzontale” degli ambiti materiali e del sistema dei limiti “verticali”.

Il primo profilo che pare di dover affrontare è quello della tipologia delle potestà legislative e gli effetti sulle medesime prodotti dall'applicazione dell'art. 10 legge cost. 3 del 2001¹⁹.

Al riguardo interessanti indicazioni sono offerte dalla sent. n. 274/2003 che pare escludere qualsiasi assimilazione tra la potestà primaria delle regioni speciali e la potestà residuale delle regioni di diritto comune, in ragione del diverso sistema di limiti che le astringono. In particolare la Corte - chiamata a pronunciarsi su un ricorso promosso nei confronti di una legge della Regione Sardegna in materia di stato giuridico ed economico del personale della Regione - ha affermato che, con riferimento alle materie di cui all'art. 117, comma 4, Cost., “valgono soltanto i limiti di cui al comma 1 dello stesso articolo..., onde devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali”. Pertanto, ai sensi dell'art. 10, questa particolare “forma di autonomia” così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle regioni ordinarie “si applica anche alle regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle province autonome, in quanto “più ampia” rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti”.

¹⁶ Art. 4 St. Friuli Venezia Giulia; art. 3 St. Sardegna; art. 14 St. Sicilia; artt. 4 e 8 St. Trentino Alto Adige; Art. 2 St. Valle d'Aosta.

¹⁷ Art. 5 Friuli Venezia Giulia; art. 4 St. Sardegna; art. 17 St. Sicilia. Artt. 5 e 9 St. Trentino Alto Adige.

¹⁸ Art. 6 St. Friuli Venezia; art. 5 st. Sardegna;; artt. 6 e 10 St. Trentino Alto Adige; Giulia; art. 3 St. Valle d'Aosta.

¹⁹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, p. 95.

Per effetto della clausola di maggior favore, le regioni speciali hanno, oltre alle tipologie di potestà legislativa statutariamente previste, una competenza legislativa generale-residuale al pari delle regioni ordinarie.

Siffatta estensione sembra, altresì, presupposta dalla sent. n. 201/2002, laddove esclude che nel caso oggetto del giudizio²⁰ possa invocarsi l'esistenza di una potestà residuale "con riferimento alla clausola di maggior favore prevista in via transitoria dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001". Difatti "l'accertata esclusiva competenza legislativa dello Stato ... non solo vieta che le norme denunciate rientrino nella competenza residuale, ma non consente in alcun modo, in materia di immigrazione, di effettuare la comparazione richiesta dal citato art. 10 tra le forme di autonomia garantite dalla Costituzione e quelle statutarie"²¹.

Non parrebbero, quindi, sussistere incertezze, in merito all'affiancamento alle tipologie statutarie della potestà legislativa residuale, in quanto concretante qualcosa di ontologicamente diverso rispetto a quelle. Sembrano, invece, avere identica natura la potestà concorrente o ripartita prevista in tutti gli statuti speciali (ad eccezione di quello valdostano) e quella ex art. 117, comma 3, Cost.. Può richiamarsi sulla questione la sent. 533/2002, che, chiamata all'inquadramento competenziale dei sovracanon annui dovuti dai concessionari di derivazioni del bacino imbrifero dell'Adige, li riconduce, in quanto elementi della finanza comunale, alla materia della finanza locale. Ebbene, "in tal materia, a mente dell'art. 80 dello statuto di autonomia, le Province Autonome di Trento e Bolzano dispongono di una potestà legislativa di tipo concorrente, soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. E tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001". Anche perché le materie nelle quali deve essere attratta la dei sovracanon e cioè l' "armonizzazione dei bilanci pubblici" e "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", sono infatti qualificate dall'art. 117, comma 3, Cost., come materia di potestà concorrente. Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, dunque, "la legislazione provinciale impugnata è da considerare espressione di potestà legislativa ripartita che, come già chiarito, incontra il limite dei principi desumibili dalla legislazione statale, anche da quelli già in vigore"²².

Il risultato del giudizio di comparazione tra le due tipologie di potestà concorrente è, dunque, di parità, considerato che risultano entrambe vincolate in egual misura dal limite dei principi posti dal legislatore statale. Peraltro, in assenza dei presupposti per l'operatività dell'art. 10, il titolo competenziale di riferimento, continua ad essere quello statutorio.

3. L' "adeguamento automatico" della funzione legislativa delle regioni speciali. Le materie

L'applicazione dell'art. 10 legge cost. 3 del 2001 impone, come detto, un confronto tra l'enumerazione delle competenze legislative regionali che continua ad essere recata da ciascun statuto speciale e le nuove indicazioni fornite in tema di potestà legislativa

²⁰ Relativo all'art. 1, commi 1, 4 e 5 del d.l. 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 195.

²¹ Cfr. C. DI LELLO, *Art. 10, Statuti speciali e competenza esclusiva dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 1793.

²² Punto 8 del *Considerato in diritto*.

dal testo costituzionale novellato²³. Tale confronto è evidentemente complicato non soltanto dall'opposto criterio di riparto adottato nei due sistemi, ma anche dall'utilizzazione - in non pochi casi - di una differente tecnica definitoria delle materie²⁴.

Passiamo, quindi, a verificare le modalità e gli esiti di questa interazione alla luce della giurisprudenza costituzionale, nella consapevolezza che non sempre le indicazioni, offerte in riferimento ad un singolo *case law*, sono in grado di rivestire una valenza generale.

Dal momento che anche nel nuovo assetto costituzionale la distribuzione della funzione legislativa tra Stato e regioni rimane operata dal criterio delle materie²⁵, nessun dubbio che l'affidamento alla regione di una determinata "materia" rappresenti una forma di autonomia, a prescindere dalla considerazione dei limiti cui risulta astretta²⁶. Pertanto, il riconoscimento alle regioni differenziate della possibilità di legiferare in materia ulteriore rispetto a quelle già attribuite dagli elenchi statutari realizza già una forma di autonomia più ampia che non può non trovare ingresso nel sistema della specialità in forza dell'art. 10 legge cost. 3 del 2001.

La giurisprudenza costituzionale, in effetti, ha confermato l'estensione alle regioni speciali dei poteri legislativi in relazione agli ambiti materiali oggi spettanti alle regioni ordinarie, e non inclusi negli elenchi statutari²⁷. Il combinato disposto degli artt. 117, comma 4, Cost. e 10 legge cost. 3 del 2001 consente, quindi, di ascrivere alla competenza residuale anche delle regioni speciali tutte le materie diverse da quelle esclusive statali e concorrenti e non contemplate nei cataloghi dei rispettivi statuti speciali. In questo caso la comparazione è tra un'attribuzione legislativa delle regioni ordinarie e l'assenza di un'attribuzione corrispondente nelle regioni speciali e l'art. 10 impone l'adeguamento automatico delle seconde²⁸.

In tal senso decisiva pare la sent. 239/2004²⁹, per cui "...ove fra le materie di competenza primaria delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome non siano elencate materie che siano invece riconosciute alla competenza residuale delle regioni ordinarie, può essere invocata l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001". L'operatività di detta estensione è stata affermata in linea generale, senza che sia possibile rintracciare nella successiva giurisprudenza costituzionale ipotesi applicative³⁰.

²³ G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province autonome. Commento all'art. 11, cit.*, 216.

²⁴ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.

²⁵ Sui problemi relativi all'interpretazione dei *nomina* costituzionali enunciati nell'art. 117 Cost. F. BENELLI, *La "materializzazione" delle materie*, Milano, 2006, p. 29.

²⁶ A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, cit.

²⁷ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna,

²⁸ Anche un vuoto di disciplina può essere un termine di comparazione (sempre che ovviamente si traduca nella mancata previsione di una competenza la cui attribuzione equivarrebbe ad un potenziamento dell'autonomia). O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 301.

²⁹ Nell'occasione la Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna invocavano la illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), relativi alla partecipazione delle regioni speciali alla c.d. fase ascendente dei processi decisori comunitari.

³⁰ F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V*, Senato della Repubblica, Servizio Studi n. 44, Roma 2006, p. 104. L'assenza di ipotesi applicative conferma la scarsa propensione della giurisprudenza costituzionale a riconoscere ambiti di legislazione autenticamente

La Corte ha, invece, provveduto in diverse occasioni ad estendere alle regioni speciali gli ambiti di competenza concorrente riconosciuti alle regioni ordinarie dall'art. 117, comma 3, Cost., ove i medesimi non fossero menzionati negli statuti speciali.

È stata, quindi, riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano competenza concorrente in materia di ordinamento della comunicazione³¹; alla Regione Friuli Venezia Giulia potestà legislativa nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato³². Entrambi i riconoscimenti hanno consentito alla Corte di salvare dalle censure di legittimità le leggi provinciali e regionali impugnate dallo Stato.

È stata, altresì, riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia – in assenza di qualsiasi previsione statutaria – potestà legislativa concorrente in materia di porti³³. Parimenti, nel silenzio degli statuti “deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole che consentono attività internazionali delle regioni, risultanti dal nuovo art. 117” Cost.³⁴

Analoga estensione ha interessato le materie “tutela e sicurezza sul lavoro”³⁵ e “professioni”³⁶. Peraltro, il risultato finale di tale riconoscimento non è sempre una estensione delle possibilità di intervento del legislatore regionale speciale (o provinciale), considerato che “ineludibile corollario di siffatta attribuzione legislativa è, tuttavia, che la regione, trattandosi di materia nella quale la competenza legislativa è concorrente, è tenuta a rispettare i principi fondamentali posti con legge dello Stato”³⁷. Nella sent. n. 328/2009, in effetti, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino Alto Adige/Südtirol, 9 luglio 2008, n. 5 (“Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi”), dopo aver ricondotto la materia nell'ambito della competenza concorrente (ex art. 117, comma 3, Cost.) “professioni”, anziché in quello della competenza primaria statutaria dello “sviluppo della cooperazione e vigilanza delle cooperative”, e ravvisato una violazione dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale per la figura del revisore cooperativo e del revisore contabile. E nessuna indicazione in senso contrario viene tratta dalla circostanza che in precedenza la disciplina di tali figure professionali fosse dettata dalla legge regionale³⁸.

La clausola di adeguamento automatico ha operato anche nel senso di ampliare gli ambiti di disciplina di materie già attribuite alla competenza della regione a statuto speciale: è il caso della “tutela della salute” che consente di attribuire alla competenza

residuale. In proposito: S. PARISI, *Potestà residuale e “neutralizzazione” della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, 1597.

³¹ Sent. 312/2003, punto 5.1. del *Considerato in diritto*. Tale competenza viene qualificata come aggiuntiva rispetto alla competenza primaria che l'art. 8 n. 4 dello statuto speciale del Trentino Alto Adige/Südtirol riconosce alla Provincia in materia di “manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali” anche con i “mezzi televisivi”, interpretata alla luce delle disposizioni di attuazione (artt. 7 e 10 d.P.R. 691/1973).

³² Sent. n. 8/2004, ma anche n. 1/2008. La sent. n. 383/2005 ha operato analogo riconoscimento in favore della Provincia di Trento, precisando che l'estensione vale anche per i poteri amministrativi. Nello stesso senso, in favore della Regione Valle d'Aosta, sent. n. 168/2010.

³³ Sent. 378/2005. Sulla vicenda G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, 2006,

³⁴ Punto 6 del *Considerato in diritto*, sent. n. 238/2004.

³⁵ Sent. n. 384/2005.

³⁶ Punto 2.2. del *Considerato in diritto*, sent. n. 328/2009.

³⁷ Ancora sent. n. 328/2009, ma anche sent. n. 450 del 2006.

³⁸ Per una riflessione sulla vicenda S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.

concorrente della Provincia di Trento e della Regione Friuli Venezia Giulia aspetti ulteriori rispetto alle corrispondenti previsioni statutarie in materia sanitaria³⁹. Relativamente a queste ultime la Corte non ha mancato di sottolineare – anche alla luce della propria pregressa giurisprudenza – il carattere contenuto, atteso che esse non si risolvono “in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale, sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l’amministrazione delle regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica (sentenza n. 452 del 1989; n. 294 del 1986 e n. 245 del 1984)”⁴⁰.

La clausola in commento ha altresì consentito lo slittamento verso “l’alto” ovvero verso la nuova potestà residuale regionale ex art. 117, comma 4, Cost., di quelle materie che gli statuti speciali annoverano tra le competenze ripartite. Così la sent. 167 del 2010, muovendo dalla considerazione che l’art. 5 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia elenca tra le materie di potestà concorrente la “polizia locale” e che in seguito alla riforma del Titolo V le regioni ordinarie hanno potestà legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale, ha affermato che “in base all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve ritenersi estesa alla regione Friuli-Venezia Giulia la competenza legislativa residuale in tale materia, ferme restando le competenze esclusive statali, in particolare quella in tema di ordine pubblico e sicurezza”⁴¹. Analoga ascesa a potestà legislative astrette da un sistema di limiti meno gravoso limiti dovrebbe verificarsi nei casi in cui la medesima materia sia assegnata dagli statuti speciali alla competenza meramente integrativo-attuativa della regione speciale e dal Titolo V alla competenza concorrente o residuale delle regioni ordinarie.

In tutti i casi l’operatività del meccanismo di adeguamento automatico richiede il preliminare accertamento della non inclusione della materia nei cataloghi previsti dagli statuti speciali e, contestualmente, la sua riconducibilità alla competenza concorrente o residuale delle regioni ordinarie. Soddisfatte queste condizioni, configurando la semplice assegnazione di una nuova materia alla competenza della regione una forma di autonomia più ampia, deve trovare applicazione il meccanismo ex art. 10 in favore della regione speciale interessata⁴².

Siffatto riconoscimento trascina con sé il sistema di limiti previsto dal Titolo V per la materia, quelli ex primo comma dell’art. 117 Cost., quelli ricollegati all’esercizio di competenze esclusive statali e – nel caso di potestà concorrente – i principi fondamentali posti dalla legislazione statale. In tal senso, la sent. n. 134/2006 per cui “la riconduzione delle attribuzioni dei soggetti ad autonomia speciale in materia sanitaria all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, implica però – come postulato

³⁹ Il riferimento è alla competenza concorrente in materia di “igiene e sanità” (art. 5, numero 16 statuto Friuli Venezia Giulia e art. 9, numero 10, statuto Trentino Alto Adige/Südtirol).

⁴⁰ Punto 8 del *Considerato in diritto*, sent. n. 134/2006.

⁴¹ Cfr. O. PETERLINI, *L'autonomia che cambia*, Bolzano, 2010, p.120.

⁴² L’art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 e la giurisprudenza costituzionale non chiariscono se e quali delle “forme di autonomia più ampie” debbano e possano riconosciute alla Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e quali alle province autonome. Un possibile criterio interpretativo può essere quello di seguire il principio dell’affinità delle materie e del completamento delle competenze già assegnate rispettivamente alla regione e alle province. O. PETERLINI, *L'autonomia che cambia*, cit, p. 99. Sulla questione degli effetti della riforma del Titolo V per la Provincia di Bolzano si rinvia a G. AVOLIO, *Il riparto delle competenze legislative dopo la riforma del Titolo V*, in G. AVOLIO, F. PALERMO (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana. Analisi ed effetti per la Provincia autonoma di Bolzano*, Bolzano, 2008, p. 11.

dalle stesse parti ricorrenti tramite il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – il contemporaneo assoggettamento delle stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione, ed, in particolare all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”⁴³.

4. La sopravvivenza della potestà legislativa primaria delle regioni speciali e il problema dei limiti

L'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 consente l'estensione alle regioni speciali e alle province autonome delle disposizioni del Titolo V limitatamente alle parti che prevedono forme di autonomia più ampie. Per i restanti profili – quelli che non si traducono in una maggiore autonomia - rimangono ferme le previsioni statutarie. Quindi, non può che sopravvivere la competenza legislativa primaria statutariamente prevista, quando la medesima materia sia assegnata dal Titolo V alla competenza esclusiva statale o concorrente (art. 117, commi 2 e 3, Cost.).

Le competenze primarie svolgono, quindi, una funzione di “resistenza”⁴⁴ all'applicazione della clausola di adeguamento automatico, impedendo che l'attribuzione della materia stessa (o di parte di essa) alla competenza esclusiva dello Stato abbia ripercussioni sulla competenza primaria già espressamente riconosciuta dallo statuto speciale. Così, nella sent. n. 48/2003 la Corte ha escluso che nella materia “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, assuma rilievo la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost., considerato che “le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non si applicano alle regioni ad autonomia speciale, se non per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. La “primarietà” della competenza pare rappresentare un ostacolo invalicabile per l'applicazione dell'art. 10 Cost., quantomeno ove nella medesima materia (o in parte di essa, come nel caso dell'ordinamento degli enti locali) sia riconosciuta dall'art. 117 Cost. la competenza esclusiva del legislatore statale: “tale competenza, attribuita alle regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti”. Quest'ultimo inciso è particolarmente significativo e consente di introdurre la questione più controversa legata alla sopravvivenza della potestà primaria, quella dei limiti e, conseguentemente, del suo raffronto con la nuova potestà residuale delle regioni ordinarie.

Orbene, com'è noto, le regioni speciali e le province autonome – stando alla lettera dei rispettivi statuti speciali - esercitano la loro potestà legislativa primaria in “armonia con la Costituzione” e i “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, nel “rispetto degli obblighi internazionali” e degli “interessi nazionali”, nonché delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”⁴⁵. Ai sensi del

⁴³ Punto 8 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ F. MARCELLI, V. GIAMMUSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V*, cit., 104.

⁴⁵ Le espressioni sono riprese dall'art. 3 dello statuto della Regione Sardegna. Lo statuto Trentino Alto Adige fa menzione tra gli interessi nazionali della “tutela delle minoranze linguistiche locali”. Parzialmente diverse le formule utilizzate nell'art. 17 st. Sicilia (“L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva nelle seguenti materie...”).

novellato art. 117 Cost., la potestà residuale delle regioni ordinarie è, invece, chiamata a svolgersi – similmente a quella della Stato – nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La circostanza che alcuni dei limiti originariamente previsti negli statuti speciali non siano stati puntualmente ripresi dal nuovo Titolo V ha dato luogo ad ipotesi ricostruttive tese ad estendere alla potestà primaria delle regioni speciali lo stesso sistema di limiti previsto dal primo comma dell’art. 117 Cost.⁴⁶. La riforma del titolo V avrebbe, quindi, inciso anche sui limiti verticali della potestà legislativa delle regioni speciali determinando l’applicabilità della disciplina costituzionale, a preferenza di quella deteriore prevista dagli statuti speciali.

L’interpretazione che precede presuppone un’applicazione della clausola di maggior favore con esclusivo riferimento al sistema dei limiti verticali, ferma restando l’estensione orizzontale della materia individuata dallo statuto speciale. In tale direzione, del resto, parrebbe condurre la stessa interpretazione letterale dell’art. 10 legge cost. 3 del 2001, laddove si riferisce a “parti” in cui si prevedono forme di autonomia più ampie⁴⁷.

Invero, la possibilità di una applicazione “parziale” della clausola di adeguamento automatico, ovvero di un’applicazione circoscritta a singoli profili di un istituto ritenuti deteriori per l’autonomia speciale, è stata in più occasioni esclusa dalla giurisprudenza costituzionale.

La decisione più significativa in proposito è la n. 314/2003, avente ad oggetto il particolare meccanismo di controllo delle leggi regionali siciliane, che ha escluso l’operatività dell’art. 10 in virtù della eterogeneità degli istituti da comparare. Infatti, confrontando il sistema di impugnazione previsto dal nuovo art. 127 Cost. con il sistema vigente per la Regione Sicilia, la Consulta giunge alla conclusione che “si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano ad essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10” e ciò in virtù della “eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane”. In conclusione, “condizione ... dell’operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all’autonomia prevista, si presti ad essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze”⁴⁸.

La circostanza che la comparazione debba essere compiuta non per singole norme ma per istituti considerati nella loro unitarietà è stato affermato anche in riferimento

Peraltro la divergenza fra le citate formule si è rilevata più apparente che reale. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 179.

⁴⁶ In tal senso P. CALVIERI, *Diritto regionale*, Padova, 2009, p. 130.

⁴⁷ F. BENELLI, *Commento art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1230; nonché C. PADULA, *L. cost. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto tra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, cit., il quanto nota che l’art. 10 “non prevede che si applichino le parti della legge costituzionale n. 3/2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, ma le parti (più “favorevoli”) delle disposizioni della legge costituzionale in questione”.

⁴⁸ Com’è noto, l’art. 10 legge cost. 3/2001 ha, invece, consentito l’estensione alle altre regioni speciali del meccanismo di controllo successivo “in quanto si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia rispetto a quanto previsto dall’art. 31 dello statuto speciale della Valle d’Aosta” (ord. n. 377/2002). Nello stesso senso: n. sent. 408 e 533 del 2002, quanto al meccanismo di impugnazione in via principale nella regione Trentino Alto Adige.

anche alla potestà legislativa regionale⁴⁹. La sent. n. 103/2003 ha precisato che, “trattandosi di questione attinente alla ripartizione di competenze tra Stato e provincia autonoma (così come per le regioni a statuto speciale) le disposizioni della novella costituzionale del 2001 “sono invocabili (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola provincia autonoma o regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione”⁵⁰.

La competenza legislativa in una determinata materia va, quindi, considerata nella sua interezza, avendo riguardo sia alla estensione orizzontale dei campi materiali che al piano dei limiti verticali⁵¹. I due aspetti, complementari ai fini della individuazione degli spazi di normazione riconosciuti al legislatore regionale, sono inscindibili e non possono essere - nella loro singolarità - “parti” suscettibili di adeguamento automatico.

Nella giurisprudenza costituzionale il riconoscimento della sopravvivenza della potestà primaria delle regioni speciali ha, quindi, coinciso - nel caso di sovrapposizione, anche parziale, nella medesima materia con la competenza esclusiva statale - con la conferma del sistema dei limiti originariamente previsto.

In tal senso può citarsi già la sent. n. 536/2002, ove la Corte è stata chiamata a giudicare della conformità a Costituzione della legge regionale della Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5 recante la previsione di un termine di chiusura dell'attività venatoria più esteso rispetto a quello previsto dalla disciplina statale. Se l'Avvocatura dello Stato lamentava l'interferenza di detta disciplina con la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” riservata dal secondo comma dell'art. 117 Cost. allo Stato, la Regione Sardegna invocava la propria competenza primaria in materia di “caccia”⁵² e l'inapplicabilità del limite delle grandi riforme economico-sociali in seguito alla riforma del Titolo V e in virtù dell'applicazione della clausola di maggior favore, in quanto limite più incisivo rispetto a quelli che il nuovo testo costituzionale pone a carico della potestà regionale residuale. La ricostruzione offerta dalla Corte si discosta da entrambe le prospettazioni. Difatti, nel dichiarare l'incostituzionalità della legge regionale impugnata afferma che l'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 “non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o parte di materia) riservata allo Stato senza dover osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra i quali quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”⁵³.

⁴⁹ Parla di “principio di unitarietà degli istituti” S. PAJNO, *Sussidiarietà e clausola di adeguamento automatico*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Udine, 2008, p.165.

⁵⁰ Punto 2 del *Considerato in diritto*. In tal senso possono citarsi anche le sent. n. 383/2005 (punto 7 del *Considerato in diritto*); sent. n. 226/2009 (punto 2.2 del *Considerato in diritto*).

⁵¹ A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.federalismi.it

⁵² Ai sensi dell'art. 3, lett. i) dello statuto speciale.

⁵³ Punto 5 del *Considerato in diritto*.

Ragionamento sostanzialmente analogo ha riguardato la materia dell'ordinamento degli enti locali, affidata da tutti gli statuti speciali⁵⁴ alla competenza primaria della regione. Per la Corte, chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale dei primi quattro articoli della legge regionale della Sardegna n. 10/2002⁵⁵, tale competenza non solo, come detto, "non è intaccata" dalla riforma del Titolo V, "ma sopravvive, quantomeno nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti". Le censure di legittimità vengono, conseguentemente, esaminate "alla luce dei soli limiti che l'art. 3 dello statuto speciale pone all'esercizio della competenza legislativa primaria, ed essenzialmente del limite dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica"⁵⁶.

La sent. n. 227/2003, poi, riconosce il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili, dichiarando l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Trento che derogava alla legge statale. Tale orientamento è ribadito nella sent. n. 314/2003 in cui si afferma che a prescindere dalla riconducibilità della competenza legislativa a materie di legislazione primaria⁵⁷ o concorrente⁵⁸, il legislatore regionale è tenuto al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica che secondo lo statuto speciale si impongono "a qualunque tipo di potestà legislativa regionale, rientri essa nell'art. 14 o nell'art. 17 dello statuto regionale"⁵⁹.

La sopravvivenza di tale vincolo è ribadita nella sent. 425/2004, ed impone alle regioni ad autonomia differenziata il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento (principio fissato dal nuovo art. 119, comma 6, Cost.)⁶⁰; nonché nella sent. 62/2005 che nell'escludere la riconducibilità della legge Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8 ("Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato") alla competenza legislativa primaria in materia di "edilizia ed urbanistica", afferma che la medesima "deve comunque esercitarsi – quando si tratti di ambiti in cui le regioni ordinarie non abbiano acquisito con il nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, maggiori competenze invocabili anche dalle regioni speciali in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 – nei limiti statuari delle norme di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari"⁶¹. Peraltro nel caso di specie veniva in rilievo la disciplina ambientale, nella quale "non solo le regioni

⁵⁴ Com'è noto, la legge cost. 23 settembre 1993, n. 2 ha integrato gli statuti speciali includendo l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, tra le materie di potestà legislativa primaria, come in origine previsto dal solo statuto siciliano.

⁵⁵ Recante "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4".

⁵⁶ Tra i principi costituzionali in materia la Corte individua quello per cui la durata degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della regione nei casi concreti. "Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentati eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali." La violazione di tale principio ha, quindi, comportato la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge regionale della Sardegna 1 luglio 2002, n. 10.

⁵⁷ Come riteneva la Regione Sicilia, invocando l'art. 14, lett. o) dello statuto e la "sub-materia" dell'occupazione

⁵⁸ Secondo la prospettazione statale l'ambito competenziale rilevante era quello concorrente della sanità pubblica (art. 17, lett. b) statuto speciale Regione Sicilia.

⁵⁹ Punto 4 del *Considerato in diritto*. Il principio fondamentale di riforma economico-sociale ritenuto violato nel caso è quello che affida alla contrattazione individuale e collettiva la regolamentazione dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico. In tal senso anche le sentt. nn. 308/2006 e 189/2007.

⁶⁰ F. MARCELLI, V. GIAMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V*, cit., p. 106.

⁶¹ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale”.

Ai sensi della sent. n. 51 del 2006⁶², il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione”, con la conseguenza che “le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica”⁶³.

Più recentemente la sent. n. 45/2010 ha confermato la permanenza anche nel nuovo contesto costituzionale della competenza legislativa primaria in materia di “lavori pubblici di interesse provinciale” assegnata alle Province autonome di Trento e Bolzano dallo statuto speciale. “Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l'ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle province autonome, così come delle regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle regioni a statuto ordinario”. Ciò non significa “che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia – la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006”. Del resto lo stesso statuto speciale prevede che la potestà legislativa primaria della provincia deve osservare i limiti previsti dall'art. 4, “ne consegue che la potestà legislativa provinciale in questa specifica materia deve essere esercitata, come questa Corte ha già avuto modo di affermare con riguardo ad altri ambiti ex art. 8 dello statuto di autonomia, nel rispetto dei suddetti limiti”.

La copiosa giurisprudenza citata conferma, quindi, la sopravvivenza della potestà legislativa primaria delle autonomie speciali, così come configurata dagli statuti speciali - ovvero con riguardo sia agli aspetti quantitativi (estensione degli ambiti materiali), che a quelli qualitativi (limiti) – e, conseguentemente, la funzione di “argine” svolta dalla medesima nei confronti della sovrapposta competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, Cost.. Se nel regionalismo ordinario le istanze unitarie trovano una risposta attraverso l'esercizio di queste ultime, nel regionalismo differenziato continuano ad essere recate dall'originario sistema dei limiti. In particolare, a garanzia dell'interesse statale ad una disciplina essenzialmente uniforme, vengono invocati gli “ulteriori” limiti dell'armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale; rimane, invece, sempre in ombra, tanto da non essere mai esplicitamente menzionato il

⁶² La subordinazione ai limiti statutariamente previsti è confermata anche dalle sent. n. 378/2007 e 226/2009.

⁶³ Sent. 51/2006, punto 5 del *Considerato in diritto*. Nel caso di specie detto limite si è concretizzato nell'accertato rispetto da parte del legislatore regionale del modello di pianificazione paesaggistica concepito nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. G. DE MURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali “speciali” e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006, p.

limite dell'interesse nazionale, che residua negli statuti speciali e non è più presente nel Titolo V⁶⁴.

5. Ancora sul problema dei limiti. Potestà primaria delle regioni speciali e potestà regionale residuale delle regioni ordinarie a confronto

La giurisprudenza offre indicazioni diverse nel caso di materie riconducibili, da un lato, alla competenza primaria della regione speciale e, d'altro, alla nuova competenza residuale delle regioni ordinarie.

L'ipotesi è tutt'altro che improbabile, considerato che non poche materie nominate negli elenchi degli statuti speciali, come oggetto di legislazione primaria, ricadono oggi secondo il quarto comma dell'art. 117 nella competenza residuale delle regioni di diritto comune. È la stessa Corte ad ammettere che “non di rado le materie di competenza primaria delle regioni ad autonomia speciale o delle province autonome coincidono con alcune delle materie di competenza residuale delle regioni ad autonomia ordinaria”⁶⁵. Si tratta - a ben vedere - di materie socialmente ed economicamente assai significative: dalla caccia all'agricoltura, dal turismo all'assistenza e beneficenza.

In tal caso può invocarsi la sopravvivenza della competenze primaria o, al contrario, deve ammettersi – in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 – l'estensione della competenza residuale ex art. 117, comma 4, Cost.? La risposta impone evidentemente un raffronto tra le due forme di autonomia e il conseguente giudizio su quale delle due concreti una più ampia autonomia.

La risposta è stata offerta dalla sent. n. 274/2003, nella quale la Corte fa propria l'argomentazione spiegata dalla Regione Sardegna, a difesa degli artt. 3 e 4 legge regionale 8 luglio 2002, n. 11 (“Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge reg. 13 novembre 1998, n. 31”), per cui “la recente riforma costituzionale abbia fatto venir meno – relativamente alle aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome coincidenti con aree ora attribuite alla potestà legislativa esclusiva (“residuale”) delle Regioni ordinarie – il limite costituito dall'obbligo (ove previsto dai relativi statuti, come appunto quello sardo) di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. Dal momento che “se – in riferimento alle citate aree – il vincolo di quel limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa “residuale” delle regioni ordinarie”⁶⁶.

Difatti, per quest'ultima valgono i limiti di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in “materie” suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame. Quindi anche per le materie assegnate alla potestà primaria delle regioni speciali e oggi coincidenti con quelle riconducibili alla potestà residuale delle regioni di diritto comune, dovrebbero escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale⁶⁷.

⁶⁴ R. BIN, *Lavori pubblici: quanto “intangibili” sono le materie enumerate negli Statuti speciali*, cit..

⁶⁵ Sent. n. 239/2004.

⁶⁶ Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ Da questa ricostruzione, secondo la Corte, discende che – essendo la materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione Sardegna, e degli enti regionali, riservata dall'art. 3, lett. a) dello

La predetta sentenza qualifica pertanto la potestà residuale delle regioni ordinarie come più vantaggiosa – e quindi tale da configurare una forma di autonomia più ampia – rispetto alla omologa potestà primaria delle regioni speciali, con conseguente operatività della clausola di maggior favore⁶⁸. Quest’ultima imporrà, quindi, anche per le regioni speciali il regime della residualità, non implicando il più gravoso impianto dei limiti previsti per la potestà primaria.

Questa ricostruzione è confermata nella già citata sent. n. 425/2004, che esclude che il vincolo derivante dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale possa trovare applicazione “in forza della clausola di salvaguardia dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie”. In senso analogo può citarsi anche la sent. n. 62/2005.

Se il ragionamento appare chiaro e lineare in astratto, altrettanto non può dirsi con riguardo alla concreta applicazione, tant’è che nelle due sentenze in ultimo citate l’affermazione ha il mero scopo di confermare la non percorribilità nei casi di specie di siffatta soluzione. Non solo. Relativamente ad alcune materie in cui avrebbe potuto configurarsi una simile coincidenza la Corte ha preferito mantenere ferma la competenza statutaria, dopo una valutazione – in concreto – degli spazi concessi ai legislatori delle regioni speciali e ordinarie.

È il caso, già segnalato, della “caccia”⁶⁹: pur essendo la materia astrattamente ascrivibile alla competenza residuale delle regioni ordinarie, la Corte mantiene ferma la competenza dello statuto speciale, in quanto considerata espressione di una forma di autonomia più ampia rispetto a quella delineata dal novellato Titolo V della Costituzione. In questo caso è la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – evidentemente comprensiva non solo di normativa di principio, ma anche di dettaglio – a determinare la preferenza, all’esito del giudizio di comparazione, per la disciplina statutaria. Gli ambiti di competenza statale ex art. 117, secondo comma, Cost. sono pertanto in grado di incidere, comprimendola, sulla potestà residuale regionale, anche se la Corte si sente, nel caso *de quo*, in dovere di precisare che “la disciplina statale ... può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà residuale, ove l’intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato”. Nonostante questo presunto “confinamento”, la capacità di condizionamento da parte della potestà legislativa statale in materia di caccia è tale da rendere preferibile la sopravvivenza della competenza primaria della regione speciale, con il correlato sistema dei limiti⁷⁰.

Identico l’esito nella materia ordinamento degli enti locali⁷¹, “la vecchia potestà piena è, insomma,... complessivamente più vantaggiosa per l’autonomia della nuova

statuto alla legislazione esclusiva della regione, ed essendo l’analoga materia, per le regioni a statuto ordinario, riconducibile al quarto comma dell’art. 117 – la tesi sostenuta nel ricorso secondo cui la legge regionale avrebbe dovuto rispettare le disposizioni statali recanti norme fondamentali di riforme economico-sociali, non può essere accolta”.

⁶⁸ In dottrina prospettava una opposta soluzione F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, cit., p. 458.

⁶⁹ Sent. 536/2002.

⁷⁰ M. GORLANI, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l’interesse nazionale e il primato della legislazione statale di principio?* in www.forumcostituzionale.it.

⁷¹ Il riferimento è alla sent. n. 48/2003.

potestà residuale”⁷². Ciò in considerazione del fatto che quest’ultima è destinata a fare i conti con la potestà esclusiva statale di cui alla lett. p) del secondo comma dell’art. 117 Cost., che per quanto limitata alla disciplina di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali” ha una notevole capacità di ridimensionamento della residuale competenza regionale.

Un altro caso, quindi, in cui i limiti desumibili dal secondo comma dell’art. 117 Cost. possono risultare ancora più incisivi per l’autonomia di quelli menzionati dagli statuti⁷³.

Il giudizio di comparazione in tutti i casi sembra condotto con riferimento più alla estensione dell’ambito materiale di disciplina che al sistema dei limiti: “il ritaglio operato dall’art. 117, II c., lett. p), con riguardo alle potestà di normazione di cui sono provviste le regioni di diritto comune, è sufficiente agli occhi della Corte, a far concludere che l’autonomia risultante dagli statuti seguita ad essere più avanzata di quella riconosciuta dal titolo V novellato”⁷⁴. Tanto basta a far concludere per l’inapplicabilità della clausola di maggior favore, a prescindere dall’ulteriore considerazione dei diversi limiti cui potestà legislativa primaria e residuale sono astrette.

A contrario, soltanto in caso di effettiva coincidenza degli ambiti materiali di disciplina è possibile, in considerazione del più favorevole sistema di limiti, invocare – in forza dell’art. 10 – l’estensione anche alle regioni speciali della potestà residuale ex art. 117, comma 4, Cost.: è il caso della materia dello stato giuridico ed economico del personale della regione e degli enti regionali (sent. 274/2004).

6. Statuti speciali e Titolo V: solo un rapporto di alternatività?

In attesa della preannunciata revisione degli statuti speciali, l’autonomia speciale è la risultante sia della previsioni statutarie che dalle disposizioni del nuovo Titolo V, quest’ultime filtrate dalla clausola di maggior favore. Pertanto, le previsioni costituzionali verranno applicate a seconda dei casi, ora in luogo ora in aggiunta alle disposizioni statutarie, che per le restanti parti rimangono ferme. Come ha in più occasione osservato la Corte⁷⁵, “l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro “applicazione”, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie”⁷⁶.

Questo rapporto di reciproca esclusione, per cui, all’esito del giudizio di comparazione, sarà chiamata a trovare applicazione l’una o l’altra disciplina, non sembra esaurire la questione dell’incidenza del nuovo Titolo V sulle competenze legislative delle regioni speciali. La giurisprudenza costituzionale mostra in qualche

⁷² A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.federalismi.it

⁷³ S. PARISI, *Il “posto” delle fonti locali nel sistema*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008, 119-120.

⁷⁴ A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, cit., 4.

⁷⁵ Il riferimento è alle sentt. n. 314/2003; 370/2006; 328/2009.

⁷⁶ Per il dibattito circa la sorte delle disposizioni statutarie risultati soccombenti nel giudizio di miglior favore si rinvia a C. PADULA, *L. cost. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto tra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, cit., p. 682; F. BENELLI, *Commento art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3, cit., 1230.

occasione che gli “scambi” che consentono di rimanere sui binari alternativi delle previsioni statutarie o di quelle del novellato Titolo V non sempre funzionano correttamente e che l’intangibilità delle materie statutarie non è un dogma assoluto⁷⁷.

Secondo lo schema prospettato dalla Corte il legislatore statale non potrebbe incidere sulle materie affidate dagli statuti speciali alla competenza primaria della regione (o provincia) autonoma secondo modalità diverse rispetto a quelle dei limiti previsti dagli statuti. Peraltro, la stessa disciplina di una materia statale trasversale – eventualmente anche risultante da leggi anteriori al 2001 - pur non potendo limitare l’estensione orizzontale della materia statutaria, può integrare il limite delle grandi riforme economico-sociali⁷⁸. Nelle decisioni considerate, in effetti, le norme fondamentali di riforma economico-sociale (così come i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica) vengono ricavate dalla normativa statale che interviene negli ambiti oggi affidati alla competenza esclusiva dello Stato.

Ma è, soprattutto, per altre vie che le previsioni del Titolo V riescono a contaminare l’autonomia differenziata. Infatti, la giurisprudenza costituzionale mostra come – al di là delle affermazioni di principio - la definizione delle materie affidate dal novellato art. 117 Cost. alla competenza esclusiva dello Stato o concorrente di Stato e regioni, possa incidere sulla stessa re-interpretazione degli elenchi statutari, con esiti non sempre di “più ampia autonomia” per le regioni speciali. Emblematica la sent. n. 328/2009 che muovendo dalla pregressa giurisprudenza in materia di professioni, riconduce alla competenza concorrente anziché alla potestà primaria della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol la disciplina dell’attività di revisione delle cooperative⁷⁹.

Tale attrazione della sub-materia verso la competenza concorrente è giustificata con il richiamo ad esigenze di unitarietà, che richiedono che anche le regioni speciali nella disciplina delle figure professionali del revisore cooperativo e del revisore contabile rispettino il principio “secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”⁸⁰.

Peraltro, anche la certa riconducibilità di una materia alla legislazione primaria di una regione (o provincia) autonoma non esclude necessariamente “influenze” da parte del novellato Titolo V, soprattutto a fronte di fenomeni di “smaterializzazione della materia”. È il caso dei lavori pubblici che – a seguito della riforma del Titolo V - “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono⁸¹ e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali”. Il novellato art. 117 Cost., quindi, “non contempla un ambito

⁷⁷ “L’intangibilità delle materie pare essere stata, nonostante tutte le traversie e l’andamento altalenante della giurisprudenza costituzionale, la prima garanzia dell’autonomia degli enti differenziati secondo quella che sembrava essere la scelta di fondo dello stesso originario Titolo V”. S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, cit., 6. Nonché R. BIN, *Lavori pubblici: quanto “intangibili” sono le materie enumerate negli Statuti speciali*, cit..

⁷⁸ Un limite che a differenza della potestà esclusiva statale può sostanzialmente sussistere solo in principi e non in normativa di dettaglio: lo ricorda la Consulta nella sent. n. 273/2007 (“la competenza statutaria esclusiva può essere limitata solo da norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali non può certo annoverarsi l’art. 1, comma 98, ultimo periodo, della legge n. 311 del 2004, che non detta norme di principio dirette a fissare criteri generali di spesa, ma pone limiti puntuali a specifiche voci”).

⁷⁹ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, cit..

⁸⁰ Sent. n. 138/2009, ma anche n. 57/2007, n. 424/2006 e n. 153/2006.

⁸¹ Sent. n. 303/2003.

materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale”⁸². Se in tal caso rimane ferma la competenza statutaria esclusiva relativamente ai “lavori pubblici di interesse provinciale”, l’evaporizzazione della materia non è priva di conseguenze per la provincia autonoma. In particolare, attraverso il limite del rispetto degli obblighi internazionali⁸³, vengono ad incidere la materia statutaria, le normative statali adottate nell’esercizio la competenza legislativa esclusiva in tema di tutela della concorrenza. La sopravvivenza della competenza primaria non implica “per quanto attiene in particolare alla tutela della concorrenza, che la disciplina provinciale... possa avere un contenuto difforme da quella assicurata in ambito europeo e nazionale e, quindi, possa alterare negativamente il livello di tutela assicurato da quest’ultimo”.

I quasi dieci anni di applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 alla funzione legislativa delle regioni (e province) autonome si segnalano, quindi, per la rigorosa affermazione da parte della Corte della operatività del meccanismo di adeguamento automatico al Titolo V solo per “le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” e per il, conseguente, riconoscimento di un rapporto di rigorosa alternatività tra disciplina statutaria e costituzionale. È a siffatto rapporto che, in conclusione, la Corte affida – o forse tenta di affidare – le sorti del regionalismo differenziato a fronte degli opposti rischi, da un lato, dell’ennesima ricorso delle regioni ordinarie, dall’altro di un totale appiattimento della specialità sugli istituti del novellato Titolo V.

Non sempre però gli esiti risultano essere stati coerenti con le premesse, ma, forse, non si poteva chiedere di più ad una soluzione “transitoria”.

⁸² Sent. 45/2010, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁸³ Ma anche il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica.