

## LO STATO "REGIONALE" ITALIANO: LA CRISI DELLA LEGGE STATALE

NICOLA PIGNATELLI

### I. UNA NOTAZIONE PRELIMINARE

Nelle pagine che seguiranno intendiamo ricostruire le vicende costituzionali del regionalismo italiano, tentando di mettere in rilievo la progressiva dilatazione della sfera di autonomia regionale (non solo legislativa) e la conseguente produzione del fenomeno della "crisi" (rectius, erosione) della legge statale. Tuttavia è necessario da subito precisare come il regionalismo italiano non sia stato caratterizzato da un processo lineare di espansione dell'autonomia a danno del centro (in crisi, appunto), visto che il fenomeno del decentramento ha storicamente incontrato delle resistenze culturali, costituzionali (ossia previste dallo stesso quadro costituzionale a tutela dell'unità repubblicana) e politico-normative (ossia delle limitazioni surrettizie introdotte dallo Stato nell'ordinamento giuridico attraverso una interpretazione estensiva delle proprie prerogative). Sembra di potere dire, come per ogni fenomeno di "crisi" (psicologica, fisica o costituzionale), che possono generarsi delle "reazioni", in alcuni casi fisiologiche, in

altri patologiche (-surrettizie); in altri casi ancora le crisi possono assecondare delle "derive", ancor più critiche, come qualche tentativo di inopportuna devoluzione di competenze naturalmente statali. Tuttavia i fenomeni di "crisi" non sono certamente un male quando sono strumentali alla migliore tutela dei diritti e ad una più efficiente risposta ai bisogni sociali sul territorio.

## II. L'IDEA REGIONALISTA NELL'ITALIA LIBERALE

In Italia l'idea regionale nasce già nell'Ottocento, nelle ispirazioni del pensiero liberale, nelle riflessioni, nel periodo antecedente e preparatorio alla unificazione (1861), degli esponenti della tendenza federalista, come Cattaneo, Rosmini e Gioberti. Lo stesso Mazzini, uno dei principali protagonisti dell'Unità d'Italia, pur sostenendo il principio unitario, riconosceva la Regione come ente intermedio tra la Nazione ed il Comune affermando suggestivamente che l'unitarietà non si identificava necessariamente con l'accentramento e che l'Ente rappresentava una nuova forza, una spinta per le iniziative locali che avrebbe reso più efficiente l'andamento generale della cosa pubblica.

Anche il Conte Cavour (primo capo del Governo italiano a veder votata la fiducia dal Parlamento nel 1852) si interessò alla questione regionale; presentò infatti alla Camera dei deputati un disegno di legge, approvato nel giugno del 1860, per la istituzione presso il Consiglio di Stato di una Commissione legislativa per lo studio di progetti di legge relativi alla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato; lo stesso Consiglio dei Ministri guidato dal Cavour approvò il 13 marzo 1861 un

piano di riorganizzazione delle articolazioni dello Stato, composto da alcuni progetti.

Nel progetto sulla ripartizione del Regno il Regno italiano veniva suddiviso in Regioni, Province, Circondari, Comuni. La Regione era costituita come una circoscrizione amministrativa dello Stato con a capo un governatore con il compito di espletare i servizi politici di sicurezza di competenza del Ministro dell'Interno e di adottare gli atti di competenza degli altri Ministeri; si trattava di una logica di decentramento amministrativo gerarchico, dovendo desumersi che gli organi regionali, a cui si devolvevano le funzioni, erano organi governativi.

In un altro progetto sull'amministrazione regionale si attuava invece un decentramento amministrativo autarchico, visto che gli organi regionali erano svincolati gerarchicamente dall'amministrazione centrale; in questa prospettiva le Regioni erano pensate come una sorta di consorzio tra le Province, con autonoma personalità giuridica (con competenze limitate a talune materie, quali i lavori pubblici, la sorveglianza degli istituti di istruzione, la tenuta degli archivi storici). Tra l'altro accanto alla potestà amministrativa, quest'ultimo progetto attribuiva ad una commissione eletta un potere deliberativo di adozione dei regolamenti riguardanti la bonifica dei terreni.

Anche da questi progetti emergeva chiaramente l'idea che l'unità politica non importava necessariamente l'unità amministrativa e che le tendenze, i costumi, le tradizioni, le esigenze e i bisogni locali dovevano essere garantiti e soddisfatti attraverso l'espletamento di funzioni territorialmente più "vicine", ed in quanto tali più consapevoli.

Tuttavia nel giugno del 1861 la Commissione straordinaria della Camera, eletta per riferire sui disegni di riforma, decise di sospendere la discussione dei progetti e di adottare alcuni articoli transitori in base ai quali si estendevano le leggi amministrative piemontesi del 1859. Si pervenne così alla definitiva unificazione amministrativa nel 1865, che arginò il movimento regionalista; rappresentarono una mera eccezione taluni interventi specifici come la istituzione nel 1869 di un regio Commissariato civile per la Sicilia.

Nel dibattito parlamentare successivo si contrapposero due diverse impostazioni del liberalismo post-unitario, quella della sinistra storica (Depretis), a favore di una concezione regionalista, e l'altra espressa dai conservatori, che affermavano la virtuosità del centralismo amministrativo. Inoltre la questione istituzionale relativa al rapporto tra centro e periferia era fortemente legata al dibattito sulla questione meridionale, relativa alle drammatiche condizioni economiche e sociali in cui versava il Sud dell'Italia. Si sosteneva che l'unificazione aveva generato dei vantaggi quasi esclusivamente al Nord; l'articolazione regionale era così vista come un strumento per contenere le sperequazioni.

Dopo la prima guerra mondiale il problema della articolazione della struttura amministrativa veniva riproposto dal Partito popolare di matrice cattolico-democratica. Luigi Sturzo nella sua relazione al terzo congresso nazionale del Partito sollecitò la riforma della organizzazione dello Stato e la istituzione giuridica delle Regioni, non come meri organi di decentramento amministrativo (quindi di natura governativa) ma come enti rappresentativi della comunità regionale, elettivi, dotati di propria

competenza amministrativa e legislativa. Questa spinta verso l'autonomia regionale si perse, come altre istanze, nella triste vicenda autoritaria che ha caratterizzato l'Italia per un ventennio, fino alla seconda guerra mondiale; il fascismo mortificò qualunque velleità di decentramento, visto il rischio che poteva nascondersi dietro l'esercizio di poteri "lontani" dallo Stato.

### III. ...E NELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Il dibattito sulle Regioni si è vigorosamente riaperto, dopo la seconda guerra mondiale, nell'Assemblea costituente, in cui emerse una diffusa (anche se eterogenea) volontà delle forze politiche (socialista, comunista, liberale, cattolica, radicale, repubblicana) di scommettere su un ulteriore livello di governo; sino ad allora il sistema di governo locale si articolava su due livelli, quello comunale e quello provinciale. Era evidente l'esigenza di una inversione rispetto alla deriva accentratrice che caratterizzò il ventennio fascista.

Inoltre, con particolare forza i democratici cristiani sostenevano la necessità di una riforma dello Stato che garantisse l'efficienza e la funzionalità dei poteri pubblici; queste potevano essere soddisfatte da un Ente più vicino alle realtà locali, politicamente responsabile, dotato di proprie competenze costituzionali. I repubblicani inoltre misero in evidenza come la nozione storica di Regione, coincidente con le attuali circoscrizioni geografiche, appariva superata, prospettando un accorpamento in cinque o sei cantoni, affini relativamente ai profili economici, culturali, sociali.

Più specificatamente in seno alla "Commissione dei settantacinque", creata col compito di elaborare il progetto della Carta costituzionale, e ancor prima in seno alla "Commissione dei dieci", presieduta dall'on. Ambrosini, che si occupò dei temi regionali, si affermò l'idea di dare vita alle Regioni come enti intermedi tra Stato e Comuni. Le sinistre a seguito della crisi di governo del 1947, che portò alla loro estromissione dall'esecutivo, sentirono strategicamente la necessità di una maggiore valorizzazione delle autonomie come potenziale contro-potere. Tuttavia non si spinsero ad accettare totalmente le proposte dei democristiani, che erano certamente più avanzate, affermando di non tollerare una potestà legislativa "piena" ma soltanto una potestà "integrativo-attuativa" della legislazione statale.

Si giunse così ad un compromesso sulla autonomia legislativa regionale, caratterizzato da una rinuncia dei democristiani alla potestà piena che fu attribuita soltanto alle Regioni "speciali" e da un riconoscimento da parte delle sinistre di una potestà maggiore rispetto a quella meramente integrativa-attuativa. La soluzione di sintesi fu rappresentata dalla potestà "concorrente", una sorta di terza via. Deve comunque precisarsi che la potestà integrativa rimase ma limitatamente a quelle materie rimesse alle Regioni da una scelta discrezionale del legislatore statale.

In sede costituente fu poi forte la consapevolezza delle peculiari problematiche relative ad alcune Regioni. Alla fine della seconda guerra mondiale profonde divisioni segnavano il paese, soprattutto tra il Nord e il Sud. Vi erano tendenze separatistiche in Sicilia, Valle d'Aosta e in trentino Alto-Adige. Contro il rischio di

una deriva secessionista si utilizzò una maggiore e più intensa valorizzazione della autonomia regionale. Fu tra l'altro necessario dare una risposta a queste istanze critiche, già prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente, attraverso il riconoscimento dell'autonomia regionale alla Sicilia (r.d.lgs. 455/1946), o con una speciale revisione degli istituti tradizionali in Valle d'Aosta (d.lgs. 545/1945), ovvero avviando le procedure per l'adozione di ordinamenti autonomistici in Trentino-Alto Adige; questa logica autonomistica, pur in assenza di spinte separatistiche, fu estesa anche alla Sardegna.

Fu poi la stessa Assemblea costituente ad elaborare ed approvare quattro (dei cinque) statuti speciali. Furono infatti convertiti in legge costituzionale il decreto regio di approvazione dello Statuto della Regione siciliana (l. cost. 2/1948) e con leggi costituzionali gli Statuti speciali per la Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (l. cost. 3, 4, 5/1948). La complessa situazione internazionale fece invece sì che si rimandasse l'adozione dello Statuto per la Regione Friuli-Venezia Giulia, che vide approvato il proprio statuto soltanto con la l. cost. 1/1963, dopo la risoluzione della questione di Trieste.

#### IV. ...NEL MODELLO COSTITUZIONALE DEL 1948

##### 1. *Il principio del pluralismo territoriale tra unità ed autonomie*

A questo punto è necessario soffermarci più in particolare sulle scelte dei Costituenti, sul quadro costituzionale, che come si vedrà più avanti ha subito profonde

innovazioni (rectius, uno stravolgimento) a partire dalla fine degli anni '90.

I Costituenti hanno affermato chiaramente il principio del pluralismo autonomistico come cardine dell'assetto delle istituzioni politiche; l'art. 5 Cost., collocato tra i "principi fondamentali" della Costituzione, afferma infatti che la Repubblica è una e indivisibile ma riconosce le autonomie locali, promuovendo il più ampio decentramento amministrativo.

Da questa norma si desume in primo luogo la configurazione del modo di essere dell'ordinamento generale, che riconosce minori ordinamenti regionali a carattere derivato o autonomo, in quanto espressione della capacità di darsi proprie norme delle minori collettività territoriali nell'ambito dell'unica collettività nazionale. E' poi promossa la più ampia possibilità di esplicazione a tale capacità di autonormarsi e quindi governarsi. In questa logica il principio dell'autonomia locale è un principio "aperto", suscettibile di integrazioni progressive in collegamento con le nuove consapevolezze sociali, che emergono storicamente in seno alle comunità locali.

Accanto a questo principio può leggersi nell'art. 5 Cost., come una sorta di corollario, il principio del decentramento amministrativo, come canone di organizzazione e di distribuzione delle competenze decisionali nell'ambito dell'ordinamento generale, che rimane certamente saldo nella sua unità.

L'art. 5 Cost. presuppone una complessa rete di collegamenti fra ordinamenti, facendo del nostro ordinamento giuridico un ordinamento composto da una pluralità di ordinamenti territoriali minori. Questa pluralità era

specificatamente esplicitata dalla originaria formulazione dell'art. 114 Cost. in cui si leggeva che "La Repubblica si riparte in Regioni, Province, Comuni"; nel modello costituente poteva scorgersi chiaramente l'idea che le autonomie locali fossero ordinamenti derivati dell'unico ordinamento repubblicano. La Costituzione individuava così Regioni, Province, Comuni come enti esponenziali delle rispettive collettività territoriali; l'originario art. 115 Cost. disponeva che "le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione" e l'originario art. 128 Cost. disponeva che "le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

Gli Enti territoriali erano così pensati come realtà contraddistinte da un territorio proprio, da una collettività che in esse si sarebbe organizzata, da una istituzione di governo, da un complesso di poteri e funzioni attribuiti dalla Costituzione per l'espletamento della autonomia. In particolar modo a tali enti nei loro rapporti con la collettività, come emergeva dagli artt. 115 e 128 Cost., si riconosceva una sfera di autonomia politica, in quanto costituiti ed organizzati attraverso Consigli (assemblee) elettivi in grado di rappresentare la società, esprimendo un indirizzo politico proprio, potenzialmente anche diverso da quello espresso dal circuito nazionale (limitato alla sola dimensione amministrativa per i Comuni e le Province).

Quanto alle Regioni si deve tenere presente il "doppio" regime pensato dai Costituenti, ossia la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, le quali dispongono "di forme e condizioni particolari di autonomia",

secondo i rispettivi Statuti approvati con legge costituzionale (art. 116 Cost.). La Costituzione per le Regioni ordinarie e gli statuti per le Regioni speciali disegnavano così i tratti fondamentali dell'organizzazione di governo e la distribuzione delle competenze.

Alle Regioni ordinarie si riconosceva l'autonomia statutaria, ossia la possibilità di adottare un proprio statuto avente ad oggetto la disciplina della organizzazione e del funzionamento dell'ente per tutto quanto non definito puntualmente dalla Costituzione. Tuttavia l'originario art. 123 Cost. prevedeva che lo Statuto fosse deliberato dal Consiglio regionale ma approvato con legge del Parlamento. Anche alle Regioni speciali, per quanto non fosse riconosciuta una potestà statutaria propria, era attribuita dai rispettivi Statuti la facoltà di auto-organizzazione nei limiti fissati dagli statuti stessi.

Quanto invece alle Province e ai Comuni, i riferimenti contenuti nell'art. 128 Cost. riguardavano soltanto l'autonomia politica, non essendovi nessuna esplicita affermazione e riconoscimento della potestà statutaria. Tuttavia l'ordinamento generale ha riconosciuto un potere di autorganizzazione in capo a tali organi, desumendolo implicitamente dal sistema del pluralismo autonomistico. Questo riconoscimento ha trovato la sua prima generalizzazione nella l. 142/1990 sull'ordinamento degli enti locali.

I Costituenti inoltre, una volta sancita l'autonomia politica degli enti territoriali, si preoccuparono di individuare gli strumenti per l'esplicazione di tale autonomia. Per le Regioni ordinarie (negli artt. 117, 118 Cost.) e speciali (negli Statuti) venivano individuate le materie nelle quali tali enti avrebbero disposto di autonomia

legislativa; nelle medesime materie, secondo la logica del parallelismo, avrebbero potuto esercitare la propria autonomia amministrativa. L'art. 128 Cost. disponeva invece che sarebbero state le leggi generali della Repubblica a determinare le funzioni (esclusivamente amministrative) delle Province e dei Comuni, nell'ambito dei principi fissati dalle stesse leggi nazionali. Deve poi ricordarsi come la logica del parallelismo, di cui sopra, poteva essere rotta da una scelta del legislatore nazionale che avrebbe potuto attribuire agli enti minori talune materie di interesse esclusivamente locale (art. 118 Cost.), altrimenti di competenza amministrativa regionale.

L'originario art. 119 Cost. riconosceva anche l'autonomia finanziaria regionale nelle forme e nei limiti fissati dalle leggi nazionali, che avrebbero dovuto porre in essere un coordinamento con la finanza statale, provinciale e comunale. Dalla stessa norma poteva desumersi anche come i Costituenti avessero presupposto l'autonomia finanziaria delle Province e dei Comuni, che in realtà ha avuto una sua più esplicita affermazione soltanto nella già citata l. 241/1990.

In questo generale impianto, informato ad una logica di separazione delle competenze tra i livelli di governo, potevano solo scorgersi episodici momenti di partecipazione degli enti territoriali alla vita dello Stato (artt. 75, 138 Cost.: iniziativa congiunta di almeno cinque Consigli regionali per referendum abrogativi o costituzionali; art. 83 Cost.: delegati regionali partecipanti all'elezione del Presidente della Repubblica; art. 121 Cost.: iniziativa di legge nazionale spettante a ciascun Consiglio regionale).

## 2. *L'autonomia politica regionale*

L'autonomia politica di un ente si risolve nella rappresentatività della collettività che vive sul territorio sul quale tale ente esercita le proprie competenze attraverso i propri organi costituzionali che danno attuazione ad un programma politico.

I Costituenti contemplarono come organi della Regione il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente (art. 121 Cost.), demandando poi alla legge ordinaria di stabilire il "sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità o di incompatibilità dei Consiglieri regionali", disponendo comunque un divieto di appartenere contemporaneamente "a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o a un altro consiglio regionale". Quanto alla forma di governo, la Costituzione prevedeva direttamente che "il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal consiglio regionale fra i suoi componenti" (art. 122, 4° comma, Cost.), attribuiva al Consiglio la potestà legislativa e regolamentare attribuita alle Regioni (art. 121, 2° comma, Cost.), prevedeva inoltre che la "Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione", mentre "il Presidente della Giunta rappresenta la Regione, promulga le leggi ed i regolamenti regionali, dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del governo centrale" (art. 121, 3° e 4° comma, Cost.). In realtà queste norme hanno poi subito una integrazione e uno specifico sviluppo in sede di approvazione degli Statuti regionali, che hanno dato vita a forme di governo in alcuni casi dualistico-parlamentari ed in altri di tipo monistico, caratterizzate da una com-

mistione tra componenti parlamentari ed assembleari. Secondo la prospettazione di alcuni Statuti, Consiglio e Giunta sono venuti a compartecipare all'esercizio delle fondamentali funzioni della Regione: in particolare, al Consiglio, definito come organo di indirizzo e controllo politico della Regione, è stata riservata l'approvazione, oltre che delle leggi e i regolamenti, dei principali atti di alta amministrazione, quali i programmi generali e settoriali della Regione, mentre alla Giunta è stato riconosciuto il ruolo di iniziativa ed elaborazione degli stessi. Alla base di questa logica statutaria vi è stata la consapevolezza che la Regione dovesse adempiere prevalentemente ad un ruolo unitario di programmazione, indirizzo e coordinamento.

## 3. *L'autonomia regionale statutaria e legislativa*

Come abbiamo già avuto modo di dire, i Costituenti attribuirono alle Regioni una potestà statutaria, per quanto differenziata tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. Per le prime gli Statuti avrebbero dovuto disciplinare non solo l'organizzazione ma anche i poteri e le competenze, che per le Regioni ordinarie erano disciplinati direttamente dalla Costituzione. Infatti mentre le Regioni ordinarie erano sottoposte ad una disciplina comune, dettata dal Titolo V della Costituzione, le cinque Regioni speciali avrebbero avuto una propria disciplina, derogatoria (in quanto approvata con legge costituzionale) rispetto a quella comune dettata dalla Costituzione. Nella logica costituente il fondamento dell'autonomia delle Regioni speciali si fondava sullo Statuto stesso, mentre il fondamento dell'autonomia delle Regioni ordinarie si

fondava sulla Costituzione; per queste ultime infatti le forme e le condizioni di tale autonomia erano già definite dal testo costituzionale.

Anche rispetto alla autonomia legislativa poteva apprezzarsi una sostanziale differenza. Gli Statuti delle Regioni speciali prevedevano una pluralità di livelli di potestà regionale corrispondenti ad altrettanti elenchi di materie. In primo luogo si riconosceva una potestà regionale "esclusiva" (piena), propria soltanto delle cinque regione a regime speciale. Questa potestà incontrava soltanto due limiti: (a) il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico, che secondo la Corte costituzionale (1107/1988) consistono "in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata o così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali, (...) ovvero, eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione"; (b) il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (come quella agraria, che ha caratterizzato la storia italiana).

Si riconosceva inoltre una potestà "concorrente", ossia di approvazione di norme regionali di dettaglio nell'ambito di talune materie per le quali spettava allo Stato fissare i principi fondamentali; ed infine una potestà meramente "integrativa-attuativa", che consentiva alle Regioni speciali di emanare norme, in altre specifiche materie, per adeguare la legislazione statale alle particolari esigenze regionali.

Quanto invece alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie l'originario art. 117 Cost. prevedeva soltanto due tipologie di potestà legislativa, escludendo infatti la configurabilità della potestà piena.

Questa norma costituzionale prevedeva infatti che le Regioni avrebbero potuto emanare norme legislative, nell'ambito di un elenco tassativo di materie (es. fiere e mercati, polizia urbana, caccia, pesca, artigianato) e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali; erano poi previsti due ulteriori limiti, quello dell'"interesse nazionale" e quello dell'interesse di altre Regioni, che non potevano essere compromessi dall'esercizio dell'autonomia legislativa. Il limite dell'interesse nazionale, come diremo meglio più avanti, ha giocato un ruolo decisivo nella definizione dei rapporti tra centro e periferia.

Questi (specifici) limiti attengono al rapporto tra legge regionale e ordinamento statale. Mentre i limiti generali riguardano la natura stessa della legge regionale, fonte primaria nella gerarchia delle fonti anche se utilizzabile nell'osservanza del criterio di competenza rispetto alla legge statale. In questa logica la legge generale incontra il limite del rispetto della Costituzione (il c.d. limite costituzionale); i limiti riguardano anche la natura dell'autonomia della Regione, priva di soggettività nell'ordinamento internazionale, potendo desumersi il limite degli obblighi internazionali; ed inoltre vi sono limiti connessi alla particolare natura dell'ente, particolare per delimitazione geografica e per specializzazione settoriale, potendo così desumersi il limite territoriale ed il limite delle materie.

#### 4. *L'autonomia regionale amministrativa e finanziaria*

Il modello costituente legava l'allocazione delle funzioni amministrative al riparto di competenze legislative definite dall'art. 117 Cost. Infatti l'originario art. 118 Cost. prevedeva che "spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo". Tuttavia questa corrispondenza doveva essere letta alla luce di altre previsioni costituzionali.

In primo luogo era lo stesso art. 118, 1° comma, Cost., a prevedere che lo Stato avrebbe potuto attribuire con legge l'esercizio delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, in relazione alle materie di esclusivo interesse locale, sottraendole così alla competenza regionale. Inoltre si disponeva che lo Stato stesso avrebbe potuto delegare competenze proprie alle Regioni (art. 118, 2° comma, Cost.).

La Regione avrebbe normalmente dovuto esercitare le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali o valendosi degli uffici di questi (art. 118, 3° comma, Cost.). Nel modello costituente la Regione era pensata come una amministrazione indiretta necessaria (o ad organizzazione impropria), visto che, sia nel caso della delega sia in quello dell'avvalimento degli uffici, l'organizzazione regionale doveva essere costituita non da apparati dipendenti dalla stessa Regione ma da apparati propri di altri enti. In questo modo si sarebbe dovuto realizzare un reale decentramento per enti autonomi territoriali.

E' certamente vero che vi sia stata una limitata o mancata attuazione delle deleghe da parte delle Regioni

(soprattutto nei primi anni di funzionamento), tuttavia il legislatore nazionale ha scorporato funzioni di titolarità regionale per attribuirle ai Comuni (es. assistenza sociale, turismo, artigianato, sanità), pur mantenendo ferme in capo alle Regioni funzioni di programmazione organizzativa e finanziaria.

Sarebbe stata comunque soltanto la l. 241/1990 a conferire per la prima volta organicamente alle Regioni il compito di provvedere, con il riassetto territoriale dei Comuni e delle Province, all'attribuzione di tutte le funzioni di interesse locale a quest'ultimi, arrivando a discernere, alla luce delle caratteristiche della popolazione e dei territori, tra funzioni di interesse comunale e funzioni di interesse provinciale.

Al fine di completare questo sintetico quadro deve ricordarsi come l'originario art. 119 Cost., garantendo l'autonomia finanziaria regionale nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, disponeva due forme essenziali di finanziamento, una ordinaria ed una straordinaria. La prima consisteva nell'attribuzione "di tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"; la seconda invece consisteva nell'assegnazione da parte dello Stato a singole Regioni di contributi speciali "per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole". Da qui emerge chiaramente come il costituente avesse ben presente il problema della sperequazione tra Regioni ricche e Regioni povere. La forma ordinaria di finanziamento era di carattere tributario e fondata sull'autonomia impositiva regionale ("tributi propri") e si riferiva alla globalità delle funzioni spettanti alle Re-

gioni, alla luce del quadro costituzionale (come poteva evincersi dall'uso della parola "normali", in riferimento alle "funzioni"). Tra l'altro non potevano escludersi per finalità ulteriori contributi specifici a destinazione vincolata.

##### 5. *Il controllo sugli atti degli enti territoriali*

La Costituzione del 1948 aveva posto a garanzia della delimitazione e della separazione delle sfere di competenza dei meccanismi di controllo sugli atti degli enti territoriali. In primo luogo i Costituenti optarono per un meccanismo preventivo di controllo sulla legge regionale. Secondo l'originario art. 127 Cost., entro trenta giorni dalla trasmissione della legge deliberata dal Consiglio regionale, il Governo, tramite un proprio commissario, avrebbe potuto consentire l'ulteriore corso della legge (in modo tacito lasciando decorrere il termine senza rinviare la legge, o in modo espresso, restituendo la legge con un apposito visto) ovvero rinviare la legge con osservazioni sulla legittimità costituzionale o sulla inopportunità per contrasto con l'interesse nazionale o di altre Regioni. Nel caso però di approvazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale dello stesso testo di legge rinviato, il Governo non avrebbe potuto fare altro che ricorrere in via diretta entro quindici giorni dalla comunicazione alla Corte costituzionale o, in caso di vizio di merito, al Parlamento.

La Corte costituzionale è infatti, anche nel nostro modello di giustizia costituzionale, il garante della rigidità della Costituzione, sia in relazione ai vizi di legittimità sia ai vizi di competenza o di attribuzione. Questi ul-

timi trovano la loro giustiziabilità in due sedi: quando si tratta di vizi di competenza-attribuzione legislativa è attivabile il giudizio costituzionale in via principale, quando invece si tratta di vizi di competenza-attribuzione amministrativa o giurisdizionale è attivabile il conflitto di attribuzione tra Enti (o intersoggettivo). Deve comunque precisarsi che nel giudizio costituzionale in via principale (che ha ad oggetto atti legislativi) lo Stato, impugnando la legge regionale, può far valere qualsiasi vizio, mentre le Regioni, impugnando la legge statale, possono lamentare soltanto una invasione o una usurpazione di competenza propria.

Quanto invece ai conflitti di merito sulle leggi regionali il giudice avrebbe dovuto essere il Parlamento. Le modalità di svolgimento di tale giudizio sono state disciplinate dai regolamenti della Camera e del Senato; il parametro di giudizio era rappresentato certamente dall'interesse nazionale. Deve però ricordarsi come nella storia repubblicana il Parlamento non sarebbe stato mai investito di questioni di merito, vista la preferenza sistematica del Governo ad utilizzare le più rassicuranti forme di controllo di legittimità anche per i conflitti politici.

I Costituenti inoltre pensarono alla introduzione di un sistema di controllo sugli atti amministrativi regionali. L'originario art. 125 Cost. disponeva che tale controllo "è esercitato, in forma decentrata da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale". Un meccanismo analogo era

stato pensato per gli atti amministrativi degli altri enti territoriali, come poteva desumersi dall'art. 130 Cost., secondo il quale un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da una legge statale, avrebbe dovuto esercitare il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali; la stessa norma costituzionale disponeva che in casi determinati dalla legge poteva essere esercitato un controllo di merito, nella forma di richiesta motivata di riesame agli enti deliberanti.

V. I PRIMI VENT'ANNI DI STORIA REPUBBLICANA:  
L'INATTUAZIONE DEL MODELLO COSTITUZIONALE

Quello appena descritto rappresenta, in sintesi, la struttura costituzionale dello Stato regionale italiano pensato dall'Assemblea costituente, che si preoccupò tra l'altro di prevedere delle norme transitorie al fine di scandire i tempi dell'attuazione del Titolo V della II parte del testo costituzionale. In particolar modo la VIII disp. trans. disponeva che le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali fossero indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione stessa; la IX disp. trans. disponeva inoltre che la Repubblica entro tre anni avrebbe dovuto adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

Quest'ultima previsione ha certamente posto dei dubbi interpretativi. Si è però privilegiata una lettura della norma transitoria nel suo complesso, non intendendola come riferita esclusivamente all'obbligo di approvare leggi "cornice" al fine di consentire l'espletamento della

potestà legislativa concorrente ex art. III7 Cost. ma a tutti i casi i cui la normativa costituzionale faceva espresso rinvio a provvedimenti legislativi, la cui adozione sarebbe stata strumentale al completamento del sistema delle autonomie. È stato scritto infatti che questa norma ha finito per acquistare una efficacia "quasi permanente", essendo suscettibile di una pluralità di applicazioni non circoscritte nel tempo, in quanto riferita a tutta la legislazione statale interferente con il settore delle autonomie.

In realtà i termini temporali, previsti dalle norme transitorie, sono stati abbondantemente violati, dando vita ad una palese inattuazione del modello costituzionale, ad un congelamento della Costituzione e ad una sua violazione.

Ne fu un sintomo evidente la c.d. legge Scelba (l. 62/1953), il cui art. 9 disponeva che le Regioni per legiferare avrebbero dovuto attendere l'emanazione delle leggi cornice, con la conseguenza che la potestà legislativa concorrente risultava paralizzata, ossia in balia della approvazione delle leggi statali recanti i principi fondamentali della materia; questa norma rappresentava chiaramente la volontà politica della maggioranza parlamentare democristiana (cattolica) di arginare le autonomie ed in particolar modo alcune Regioni del Centro Italia, dove era forte la presenza delle sinistre (soprattutto dei comunisti). In definitiva si voleva evitare, attraverso uno "ostruzionismo di maggioranza", che si generassero indirizzi politici alternativi a quello nazionale; per far questo si accettò di congelare la Costituzione. In questo periodo funzionarono soltanto le Regioni speciali sulla base dei rispettivi Statuti.

Tuttavia continuò il dibattito, caratterizzato da alcune contraddizioni, su quale fossero le misure necessarie per rendere effettiva la riforma regionale. Si trattava di capire se fosse necessario per prima cosa approvare le leggi cornice, per dare possibilità alle Regioni di legiferare, o la legge sulla finanza regionale o ancora la normativa di trasferimento delle funzioni e del personale dello Stato alle Regioni. Soltanto con i Governi di centro-sinistra (a partire dal 1962) sembrò cambiare qualcosa.

Con la l. cost. 3/1963 il Molise fu costituito in Regione autonoma, separata dall'Abruzzo. Nel 1968, con diciannove anni di ritardo rispetto alla previsione della VIII disp. trans., fu finalmente approvata la legge elettorale che ha permesso nel 1970 le prime elezioni dei Consigli regionali. Nello stesso anno fu approvata la l. 281/1970, recante "provvedimenti finanziari per l'attuazione dell'ordinamento regionale" nonché la delega legislativa per il trasferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni nelle materie previste dall'art. 117, 1° comma, Cost.

Negli anni '60 maturava la fase di preparazione del nuovo ordinamento regionale, alla luce di un movimento politico-culturale favorevole al ruolo delle Regioni e ai rapporti tra Stato e Regioni, più che nel senso della separazione, in quello del coordinamento e della integrazione reciproca. In questo periodo fu modificata anche la legge Scelba dall'art. 17 della l. 281/1970, secondo il quale in assenza di leggi cornice le Regioni non sarebbero rimaste paralizzate ma avrebbero potuto legiferare, pur nel rispetto dei principi impliciti nella legislazione statale sulle materie da regolare.

In questo clima le Regioni si misero all'opera al fine di dotarsi di propri Statuti, approvati tutti nel 1971.

Tuttavia questo clima "regionalista" dovette subito scontrarsi con gli ostacoli e le limitazioni che emersero in sede di trasferimento delle funzioni alle Regioni, che si pose in essere sulla base della delega contenuta nell'art. 17 della legge finanziaria. I decreti delegati del '72 operarono numerosi "ritagli" di settori in seno alle materie di competenza regionale, conservati in capo alla amministrazione nazionale, vista la sussistenza di interessi nazionali, non frazionabili sul territorio.

Tra l'altro questa lettura restrittiva delle funzioni regionali fu avallata dalla Corte costituzionale dinanzi alla quale molte disposizioni di tali decreti furono impugnate dalle Regioni; la giurisprudenza costituzionale valorizzò fortemente la nozione di interesse nazionale per argomentare la legalità costituzionale di tali disposizioni.

#### VI. DALLA FINE DEGLI ANNI '70 AGLI ANNI '90: LE VICENDE DEL REGIONALISMO

Qualche anno dopo abbiamo assistito ad una secondata ondata di trasferimento di funzioni, ad opera del dlgs. 616/1977, adottato sulla base di una delega contenuta nella l. 382/1975 che avrebbe dovuto completare il processo di regionalizzazione iniziato qualche anno prima. Non può negarsi che il dlgs. 616/1977 superò la logica riduttiva e centralista dei primi decreti dando vita ad un trasferimento per settori organici di materie. Va rilevato inoltre come accanto allo spostamento di funzioni verso le Regioni fu intrapreso anche un processo di attribuzione di nuove funzioni agli enti territoriali minori, alla luce di una interpretazione estensiva dell'art. 118, 1°

comma, Cost. In altre parole si tentò di ampliare l'ambito delle materie cui riferire le competenze regionali, riducendo però nello stesso tempo in queste materie le funzioni amministrative direttamente esercitate dalle Regioni, per attribuirle agli enti territoriali minori. In questa logica lo Stato avrebbe dovuto esplicitare un ruolo di legislazione e di programmazione generale, la Regione un ruolo di legislazione e programmazione specifica e gli enti locali minori un ruolo di amministrazione in senso stretto.

Le stesse Regioni speciali chiesero, sulla scorta delle vicende relative al dlgs. 616/1977, che fossero riviste le disposizioni di attuazione degli statuti, già emanate con contenuti (anche in questo caso) restrittivi. Sembrava significativo e singolare come le Regioni speciali abbiano finito per doversi fondare sui traguardi raggiunti dalle Regioni ordinarie per ottenere una adeguata attuazione dei propri Statuti.

In questi anni maturò poi un maggior attivismo del Parlamento nella approvazione di leggi cornice, al fine di evitare che le Regioni esercitassero la potestà normativa concorrente alla luce di principi fondamentali in realtà vecchi e inidonei. Fra queste possono ricordarsi la legge sulla formazione professionale (l. 845/1978), sui trasporti pubblici locali (l. 151/1981), sul turismo (l. 217/1983), sull'artigianato (l. 443/1985).

Gli anni '80 invece hanno riproposto un flusso anti-regionalista e quindi una inversione di tendenza rispetto al clima degli anni immediatamente precedenti. Gli elementi che hanno permesso una certa compressione della autonomia regionale sono certamente molteplici. In questa sede è sufficiente ricordare la conversione

dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità, rilevante nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale sulle leggi regionali. In alcuni casi la giurisprudenza costituzionale ha legato l'interesse nazionale all'art. 120 Cost. e in particolare all'unità del sistema economico-nazionale, in altri agli obblighi internazionali per la possibilità che lo Stato venisse chiamato a rispondere dei comportamenti delle Regioni, in altri casi alle riserve di legge contenute in Costituzione, che presuppongono una esigenza di un'eguale disciplina normativa della materia.

Accanto alla forza espansiva dell'interesse nazionale vi era certamente la funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato, introdotta dalla l. 281/1970 al momento di delegare il Governo all'emanazione dei primi decreti per il trasferimento di funzioni. Questa funzione è stata poi disciplinata in via generale dalla legge di delega 382/1985 e dal dlgs 616/1977, alla luce dei quali si prevedeva che un atto amministrativo statale si potesse come parametro di legittimità di atti legislativi regionali. Attraverso questa funzione lo Stato è stato in grado di limitare l'autonomia regionale. Inoltre deve ricordarsi come molto spesso le leggi cornice approvate dal Parlamento contenessero principi particolarmente invasivi, quindi nella sostanza norme di dettaglio che neutralizzavano in alcuni ambiti la competenza legislativa regionale.

Probabilmente queste tendenze al centralismo hanno nuovamente rinvigorito il fronte autonomistico e le istanze territoriali. Gli anni '90 hanno finalmente visto l'approvazione di una legge generale di ordinamento delle autonomie locali, ossia la già citata l. 241/1990,

che in realtà ha subito importanti modifiche nel corso degli anni, come quella concernente la forma di governo degli enti locali (l. 81/1993) o le forme di gestione dei servizi (l. 437/1995). In particolare la l. 81/1993, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco del Comune e del Presidente della Provincia, ha contribuito a dare notevole visibilità agli enti locali. In questa logica è stata istituita nel 1996 una sede di raccordo tra Stato ed enti territoriali, ossia la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Quanto alle Regioni invece la l. 43/1995 ha introdotto un nuovo sistema elettorale, che ha seguito la stessa linea di tendenza segnata dalla l. 81/1993 per Comuni e Province, prevedendo un sistema elettorale maggioritario per il Consiglio, cui si accompagna anche la designazione del Presidente della Regione, per quanto in forma indiretta, da parte dell'elettorato. In questo clima nuovo si è affermato un combattivo movimento politico, la Lega Nord che ha avuto come principale obiettivo quello di accelerare i processi autonomistici, arrivando addirittura a prospettare un modello federale dello Stato, in rottura con il modello costituzionale.

La questione federale ha certamente trovato un seguito nel dibattito politico, in concomitanza con il periodo di "tangentopoli", in cui è stata accertata la corruzione del sistema dei partiti e la presenza di forme di finanziamento illecito; infatti in questo periodo di forti critiche al centralismo burocratico ed amministrativo le ragioni delle autonomie (o di una soluzione a favore delle autonomie) hanno avuto buon gioco ad essere alimentate.

Nel 1993 è stata istituita la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dagli onorevoli

De Mita e Jotti, orientata verso un rafforzamento del regionalismo e una intensa modifica del Titolo V della II della Costituzione. Tuttavia la fine anticipata della legislatura pose nel nulla il progetto. In questi anni il dibattito teorico e politico sui sistemi federali e regionali ha raggiunto il suo punto più alto fino al 1997, quando la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema ha elaborato un altro progetto di riforma costituzionale, in cui poteva leggersi un elemento proprio del federalismo. Vi era infatti in quel progetto una clausola in base alla quale erano enumerati i poteri e le competenze dello Stato e tutto il resto era attribuito alle Regioni. Era invece ancora difettosa nel progetto la presenza delle Regioni nel cuore costituzionale della Repubblica attraverso una loro partecipazione diretta alla Seconda Camera, come nel modello tedesco.

Per quanto anche questo progetto, caratterizzato da molte contraddizioni, si fosse arenato per contingenti vicende politiche, si è progressivamente affermato un processo di "federalismo amministrativo" avviatosi con l'approvazione della l. 59/1997. Anche questa legge era sorretta dall'idea che tutto ciò che non fosse espressamente riservato allo Stato centrale spettava a poteri locali, ove entrassero in gioco funzioni e compiti localizzabili nell'ambito dei rispettivi territori. Si tentava di realizzare una sorta di federalismo a Costituzione invariata, ossia il massimo livello di decentramento amministrativo possibile nell'ambito della Costituzione vigente. Gli obiettivi della riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato erano individuati nel progressivo alleggerimento dei compiti gestionali della Presidenza

del Consiglio nonché nella riduzione dell'organizzazione ministeriale e degli uffici statali periferici.

La l. 59/1997 superava così il principio del parallelismo delle funzioni, previsto dall'originario art. 118 Cost., poiché a fronte dell'ampio conferimento di funzioni amministrative ai Comuni sarebbe rimasta invariata la competenza legislativa regionale ex art. 117 Cost.

Tuttavia un vero stravolgimento del Titolo V si è avuto con tre leggi di revisione costituzionale (1/1999, 2/2001 e 3/2001) che hanno dato vita ad un'altra fase del regionalismo italiano. Alla luce di queste revisioni costituzionali può dirsi che il dibattito politico, salvo le rivendicazioni della Lega Nord, ha abbandonato idee federaliste per imboccare la via di un regionalismo rafforzato. Nelle prossime pagine ci soffermeremo sul "nuovo" Titolo V, ossia sul modello costituzionale vigente di regionalismo, il cui spirito è riassunto dall'art. 114 Cost. in cui si legge che la Repubblica è articolata (dal basso verso l'alto) in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, tutti enti dotati di una propria autonomia; questa norma costituzionale pone infatti sullo stesso piano lo Stato e gli altri enti territoriali nell'ambito dell'unità complessiva della Repubblica.

## VII. IL MODELLO COSTITUZIONALE VIGENTE (DOPO LE L. COST. 3/2001, 2/2001 E 1/1999)

### 1. *L'autonomia politica regionale*

La l. cost. n. 1/1999 ha modificato gli articoli 121, 122, 123, 124, 125, 126 Cost. introducendo una forma di governo regionale caratterizzata dall'elezione popolare di-

retta del Presidente della Regione; in realtà il legislatore, che ha modificato il modello costituzionale originario, ha previsto una forma di governo transitoria, vigente fino al momento in cui le singole Regioni non disciplinino la propria forma di governo nel proprio Statuto e non approvino la legge elettorale.

Tale forma di governo si fonda su due organi, entrambi legittimati dal corpo elettorale:

- a) il Consiglio regionale, eletto dagli elettori regionali. Il Consiglio è titolare della funzione legislativa, del potere di fare proposte di legge al Parlamento, ed i suoi membri sono titolari della insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati, analoga a quella prevista per i membri delle Camere ex art. 68, 1° comma, Cost.
- b) il Presidente della Regione, eletto a suffragio universale e diretto dal corpo elettorale regionale. Il Presidente rappresenta la Regione, dirige la politica della Giunta, ne è responsabile, promulga le leggi approvate dal Consiglio, emana i regolamenti regionali e dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni. La Giunta regionale, che è l'organo esecutivo, titolare della funzione amministrativa, è diretta dal Presidente, che ha il potere di nomina e di revoca dei membri della Giunta.

Quanto ai rapporti tra Presidente e Consiglio deve ricordarsi che quest'ultimo può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti

ed approvata per appello nominale, a maggioranza assoluta dei componenti. L'approvazione di tale mozione determina le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale, con l'indizione di nuove elezioni. Questo meccanismo si informa al principio "simul stabunt, simul cadent", alla luce del quale, posto che Presidente e Consiglio sono eletti contestualmente, il venir meno di uno dei due organi determina la scadenza anticipata dell'altro. In questo modo il legislatore costituzionale ha tentato di evitare l'instabilità dei Governi regionali, che ha caratterizzato la storia regionale, nonché cambiamenti di maggioranza in corso di legislatura senza il voto del corpo elettorale ed eventuali "coabitazioni", ossia l'appartenenza del Presidente ad una coalizione diversa da quella della maggioranza del Consiglio.

Tuttavia nulla esclude che le singole Regioni, attraverso i propri Statuti, decidano di adottare una forma di governo diversa, escludendo l'ipotesi della elezione diretta. L'art. 123, 1° comma, Cost. dispone infatti che le Regioni hanno la competenza a determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione. La nuova disciplina costituzionale attribuisce poi alla legge regionale la individuazione del sistema elettorale nonché le ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità, nei limiti dei principi fondamentali determinati con legge della Repubblica.

Deve precisarsi che è sì vero che le Regioni possono derogare nello Statuto alla forma di governo transitoria, ma nella ipotesi in cui decidano di optare per l'elezione diretta del Presidente della Regione, allora non potranno

no discostarsi dal contenuto dell'art. 126 Cost. (Corte cost. 2/2004).

Tra l'altro, con la legge cost. n. 2/2001 anche alle Regioni speciali è stata concessa una certa autonomia nella scelta della forma di governo. Questa legge costituzionale ha modificato ogni singolo statuto speciale, disponendo che la Regione possa dotarsi di una propria legge statutaria che definisca una nuova forma di governo ed il sistema elettorale; questa legge regionale è detta "rinforzata" perché deve essere approvata a maggioranza assoluta e può essere sottoposta a referendum approvativo.

## 2. *L'autonomia regionale statutaria e legislativa*

La l. cost. 1/1999 ha inciso sulla autonomia statutaria delle Regioni. Quanto alle Regioni speciali, lo Statuto continua ad essere approvato con legge costituzionale (approvata chiaramente dal Parlamento nazionale) ma alcune delle disposizioni (relative alla forma di governo) sono derogabili, come detto, da una legge regionale "rinforzata", che è in grado di declassare le norme costituzionali. Inoltre la riforma ha semplificato il procedimento di revisione degli Statuti speciali disponendo che le modifiche non siano sottoposte a referendum costituzionale (come previsto dall'art. 138 Cost., che disciplina il procedimento di revisione costituzionale e di approvazione di una legge costituzionale).

Quanto invece agli Statuti ordinari, l'art. 123 Cost., 2° comma, ha modificato la procedura di formazione, disponendo che lo Statuto sia approvato dal Consiglio

regionale con legge votata "a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi"; una procedura aggravata che ha delle analogie con quella prevista dall'art. 138 Cost. Il Governo della Repubblica ha la possibilità di impugnarlo direttamente davanti alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Entro tre mesi dalla pubblicazione un cinquantesimo degli elettori regionali o un quinto dei componenti dei Consigli regionali possono promuovere un referendum. Si tratta di una ipotesi di referendum "sospensivo", visto che lo stesso art. 123 Cost. dispone che lo Statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Alla luce del nuovo modello costituzionale può affermarsi che gli Statuti delle Regioni ordinarie sono leggi rinforzate. In dottrina si discute problematicamente sulla "forza" giuridica di questi atti. In questa sede è sufficiente affermare che lo Statuto rispetto alla legge statale è dotato di un ambito riservato di competenza, che il legislatore statale non può invadere, mentre rispetto alla legge regionale ha una posizione di sovraordinazione gerarchica (Corte cost. 304/2002). Quanto a quest'ultimo profilo deve precisarsi che una legge regionale che viola lo Statuto può essere dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, visto che produce una violazione indiretta dell'art. 123 Cost.; lo Statuto rappresenta una norma interposta tra la legge regionale e la Costituzione.

Deve comunque precisarsi che la giurisprudenza costituzionale (2/2004, 372/2004, 378/2004, 379/2004) ha distinto all'interno degli Statuti un contenuto dispositivo, che può essere utilizzato ai fini del controllo di co-

stituzionalità, da un contenuto meramente programmatico ("non normativo"), che invece non può assurgere a parametro di legittimità delle leggi regionali.

In maniera ancora più penetrante la riforma del titolo V ha inciso sull'autonomia legislativa delle Regioni.

Il nuovo art. 117 Cost. produce una inversione del modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni ordinarie. Il modello costituzionale originario infatti prevedeva un elenco di materie rimesse alla competenza concorrente, aggiungendo che leggi statali -fonte a competenza generale- potevano delegare ulteriori competenze alle Regioni (potestà attuativa). Nell'attuale disposto dell'art. 117 Cost. invece può leggersi un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato (2° comma: es. immigrazione, ordine pubblico, cittadinanza); un elenco di materie su cui le Regioni hanno potestà concorrente, ossia un elenco di materie in cui la legislazione dello Stato determina i principi fondamentali e la legislazione regionale la normativa di dettaglio (3° comma: es. professioni, tutela della salute, protezione civile); una clausola residuale (4° comma), alla luce della quale nelle materie non comprese nei due elenchi precedenti spetta alle Regioni la potestà legislativa (c.d. residuale).

Questo è il quadro "statico", in cui la fonte legislativa è diventata fonte a competenza d'attribuzione, abilitata (sembrerebbe) ad intervenire solo in una serie di settori tassativamente determinati, mentre la legge regionale diviene la fonte a competenza potenzialmente generale, abilitata a disciplinare ogni materia non riservata in esclusiva alla legge statale. Non può negarsi però come vi siano una serie di fattori "dinamici" alla luce dei quali

tale quadro deve essere interpretato, come emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Corte (282/2002) ha certamente riconosciuto la portata innovativa della riforma, affermando che il quesito se la legge regionale rispetti i limiti della competenza legislativa attribuita alle Regioni deve muovere non dalla ricerca di uno specifico titolo di legittimazione dell'intervento regionale ma dalla indagine sulla esistenza di riserve (esclusive o parziali) di competenza statale.

Tuttavia è impossibile ricondurre un determinato oggetto all'ambito di competenza regionale "residuale" per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate negli altri commi dell'art. 117 Cost. (sent. 370/2003). Per altro nell'ambito della competenza esclusiva statale vi sono alcune "materie" che sono in grado di incidere nell'ambito di competenza regionale per la loro trasversalità, ridimensionando la portata rivoluzionaria della riforma; vi sono infatti delle materie che in realtà sono qualificabili come "funzioni" (sent. 40/2002).

Si pensi all'"ordinamento penale", che non permette alla legislazione regionale di prevedere sanzioni penali nelle materie di propria competenza; alla "tutela della concorrenza" che certamente è in grado di incidere sulla materia del commercio, di competenza residuale regionale; si pensi soprattutto alle "determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che incidono inevitabilmente sulla istruzione, sulla sanità, in cui le Regioni possono legiferare. All'inverso però è innegabile come talune materie regionali sono in grado di ingerirsi nell'ambito di competenza

statale. Si pensi all'impatto che le competenze regionali possono produrre nell'ambito della tutela dell'ambiente (art. 117, 2° comma, Cost.). La Corte ha affermato infatti che il "valore" dell'ambiente, per essere tutelato in modo più efficace, necessita anche degli interventi regionali, nei limiti delle proprie competenze.

Deve inoltre ricordarsi come il quadro delineato dall'art. 117 Cost. possa essere modificato alla luce della logica del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, 3° comma, Cost. Questa norma infatti dispone, relativamente alle Regioni ordinarie, che possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nell'ambito delle materie di competenza concorrente e di alcune di competenza esclusiva statale; tale attribuzione può essere posta in essere, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con legge statale, approvata a maggioranza assoluta (e non relativa come previsto ordinariamente dall'art. 64 Cost.), previa intesa tra Stato e Regione interessata.

Negli ultimi anni vi è stato un sensibile aumento delle pronunce rese dalla Corte costituzionale nei giudizi in via principale, in cui sono parti lo Stato e le Regioni, che impugnano una legge. La Corte rappresenta, specialmente in questi primi anni di funzionamento del nuovo modello costituzionale, un protagonista necessario nella composizione dei rapporti tra centro e periferia. In particolar modo la giurisprudenza costituzionale ha dovuto misurarsi con la problematica questione della distinzione tra "principio" e "dettaglio", che è vitale per il corretto funzionamento della legislazione concorrente, nell'ambito della quale il legislatore statale e quello regionale sono pericolosamente a ridosso.

Inoltre particolare importanza assume l'art. 117, 1° comma, Cost. secondo il quale la potestà legislativa (sia statale che regionale) è esercitata nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. E' innegabile come il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto affermare una omogeneizzazione dei "limiti".

In riferimento ai vincoli comunitari può dirsi come sia stato esplicitato un limite che la giurisprudenza costituzionale aveva sempre desunto implicitamente dall'art. 11 Cost., in cui non vi è in realtà un riferimento alla dimensione comunitaria. Quanto agli obblighi internazionali, la riforma non è stata meramente ricognitiva, visto che in precedenza era solo la legislazione regionale ad essere tenuta al rispetto di tali obblighi; invece, alla luce del nuovo art. 117, 1° comma, Cost., anche la legge statale, se in contrasto con il diritto internazionale pattizio, potrà essere dichiarata incostituzionale.

Quanto invece alle Regioni speciali, gli Statuti rimangono in vigore, salvo le modifiche apportate dalla l. cost. 2/2001 relativamente alla forma di governo, rimanendo così inalterata anche la vecchia logica degli elenchi di materie: a) competenza esclusiva regionale; b) competenza concorrente; c) competenza attuativa. Tuttavia si è posto il problema di quale fine faccia la competenza esclusiva delle Regioni speciali oggi che il nuovo Titolo V riconosce alle Regioni ordinarie una competenza residuale, ossia una competenza più ampia della prima visto che sottrae ai limiti propri di questa (cfr. § 3.3). L'art. 10 della l. cost. 3/2001 dispone che sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni di questa legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a

Statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite. Si dovrebbe così ritenere che i vecchi limiti non valgono più per la competenza esclusiva delle Regioni speciali.

### 3. *L'autonomia regionale regolamentare*

L'art. 117, 6° comma, Cost. valorizza inoltre il potere regionale di emanare regolamenti, un potere poco utilizzato in passato dai Consigli regionali. La riforma invece ha inciso profondamente in due direzioni. In primo luogo ha sottratto tale potere all'organo legislativo per attribuirlo più naturalmente all'organo regionale esecutivo, ossia alla Giunta. In secondo luogo ha limitato la competenza statale alle sole materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, lasciando invece in ogni altra materia la competenza regolamentare alle Regioni. Per altro nella stessa norma si prevede che lo Stato possa, anche nelle materie di propria competenza, delegare l'adozione dei regolamenti alle Regioni.

### 4. *L'autonomia regionale amministrativa e finanziaria*

L'art. 118 Cost. introduce una nuova logica di allocazione e distribuzione della funzione amministrativa. Alla logica del "parallelismo" sostituisce quella della "sussidiarietà". La riforma infatti individua nel Comune il titolare naturale della funzione amministrativa. La sottrazione di tale competenza al Comune può essere posta in essere soltanto se questo non sia in grado di garantire l'esercizio unitario della funzione stessa. In questo caso spetta allo Stato e alle Regioni, nelle materie

di propria competenza, individuare il livello di governo "superiore" più idoneo all'esercizio di tale competenza. Tale valutazione di idoneità dovrà essere posta in essere sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In questo modo la distribuzione della funzione amministrativa è mobile; lo stesso Stato potrebbe rimettere alcune funzioni anziché in capo ai Comuni alle Regioni, laddove la dimensione degli interessi lo richieda. Tuttavia al di fuori delle disposizioni concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali e le altre riconducibili nell'ambito di competenza statale, le determinazioni circa il livello degli interessi e il titolo del conferimento dovrebbe considerarsi rimessa al legislatore regionale.

Anche in questo ambito però la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo decisivo, innestando un forte elemento di dinamicità, "ulteriore" rispetto all'art. 118 Cost. La Corte (303/2003) ha infatti ammesso che il Parlamento possa attribuire allo Stato funzioni amministrative non solo nelle materie di competenza esclusiva ma anche in quelle di potestà concorrente e di potestà residuale. Per di più la Corte, oltre ad aver affermato il funzionamento della sussidiarietà al di là dei limiti di competenza ex art. 117 Cost., ha messo in evidenza come questo spostamento delle funzioni amministrative incida anche sullo stesso riparto della competenza legislativa; infatti il principio di legalità, che impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni possano organizzare le funzioni attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa svolgere questo compito.

Ad ogni modo questa deroga all'art. 118 Cost. sembra essere ammessa dalla Corte solo se la valutazione dell'interesse pubblico da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo con la Regione interessata.

Quanto invece alla autonomia finanziaria, l'art. 119 Cost. dispone che i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno una autonomia di entrata e di spesa. In altre parole si riconosce che gli enti territoriali devono avere entrate proprie ed il potere di concorrere a determinare la quantità; devono inoltre poter decidere di spendere le risorse di cui dispongono. Più specificamente si dispone che tali enti territoriali abbiano una finanza alimentata sia con tributi ed entrate proprie, sia con compartecipazione al gettito di tributi statali riferibili al loro territorio. Tuttavia lo Stato come può desumersi dall'art. 117, 3° comma, Cost., può dettare i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Alla luce di questo modello deve rilevarsi come le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane saranno dotate di risorse finanziarie diverse a seconda della ricchezza economica del rispettivo territorio; infatti il gettito dei tributi varia in funzione della ricchezza tassata. In questa logica, visto che le Regioni più povere avranno minori mezzi, è istituito al fine di garantire l'unità nazionale un fondo perequativo per l'assegnazione di risorse aggiuntive agli enti territoriali più deboli.

### 5. *Il sistema dei controlli sugli atti degli enti territoriali*

La riforma del Titolo V ed il tentativo di rafforzamento delle autonomie territoriali ha avuto come necessario corollario la soppressione del sistema dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali, come disciplinato dagli artt. 125 e 130 Cost. (cfr. § 3.5). Tuttavia il legislatore costituzionale ha sentito la necessità, come bilanciamento al processo di decentramento, di introdurre un potere "sostitutivo" del Governo (art. 120 Cost.) rispetto alle Regioni e agli altri enti territoriali nel caso di mancato rispetto di norme internazionali della normativa comunitaria oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica o la tutela dei c.d. livelli essenziali.

Altrettanto significativa la ristrutturazione del processo costituzionale in via diretta (o giudizio costituzionale in via principale), che sembra essere esemplare dello spirito della intera riforma del Titolo V. Il nuovo art. 127 Cost. infatti ha attenuato fortemente le differenze tra il ricorso dello Stato avverso le leggi regionali e il ricorso delle Regioni avverso le leggi statali. E' stata soppressa la natura preventiva del ricorso del Governo, che ora può impugnare soltanto successivamente leggi regionali già in vigore. Lo Stato e le Regioni possono promuovere parimenti una questione di legittimità costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge contestata.

Non può negarsi però come sia rimasta una asimmetria, una disparità relativa ai motivi del ricorso. Il Governo infatti può far valere qualsiasi tipologia di vizio

della legge regionale, non dovendo così dimostrare la sussistenza dell'interesse a ricorrere, ossia una lesione attuale e concreta della propria sfera di competenza legislativa. Al contrario le Regioni possono impugnare una legge statale solo quando questa invada la sfera di competenza regionale, come garantita dall'art. 117 Cost. Parte della dottrina ha ritenuto questa differenziazione un elemento dissonante rispetto al quadro costituzionale.

### VIII. GLI ENTI TERRITORIALI MINORI NELLO STATO REGIONALE

Nei paragrafi precedenti abbiamo tentato di guardare alle vicende del regionalismo italiano dalla prospettiva delle Regioni. Abbiamo avuto però modo di affrontare alcune tematiche che investono direttamente i Comuni, come quella della ripartizione della funzione amministrativa. In questo paragrafo invece intendiamo soffermarci più specificatamente sugli enti territoriali minori in seno allo Stato regionale italiano.

Probabilmente il congelamento dei Comuni e delle Province è stato maggiore di quello subito dalle Regioni. Soltanto nel 1990 il Parlamento ha approvato una legge sull'ordinamento delle autonomie locali, necessaria per una reale attuazione del pluralismo territoriale sancito dall'art. 5 Cost. Con questa legge si ancoravano gli enti territoriali alle esigenze delle comunità locali e si sanciva la potestà statutaria, cioè la capacità di darsi uno Statuto; inoltre per la prima volta si disciplinavano in modo organico forme di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale (istanze, proposte, referendum consultivi).

La legge 142/1990 (oggi assorbita nel T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, dlgs 267/2000) ha rappresentato una anticipazione della importanza che la l. cost. 3/2001, modificando il Titolo V della II parte della Costituzione, ha riconosciuto agli enti locali; oggi l'art. 114 Cost. costituzionalizza lo spirito di quella legge, disponendo che i Comuni e le Province sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione; enti dotati di autonomia normativa (statutaria e regolamentare), di autonomia amministrativa e finanziaria.

L'autonomia normativa degli enti locali si svolge con atti subordinati alla legge statale e alla legge regionale. Lo Statuto deve dettare le norme fondamentali sull'organizzazione dell'ente, come quelle relative ai rapporti tra gli organi e tra gli uffici, alle forme di garanzia delle minoranze, alle modalità di collaborazione con altri enti. Spetta comunque al legislatore statale in via esclusiva la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali.

Anche l'autonomia regolamentare è sancita a livello costituzionale. L'art. 117, 6° comma, Cost. dispone infatti che Comuni e Province hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni attribuite, dovendo tenersi presente che le funzioni attribuite sono quelle amministrative allocate secondo la logica della sussidiarietà prevista dall'art. 118 Cost. In altre parole la potestà regolamentare è intimamente connessa all'autonomia amministrativa degli enti locali, di cui abbiamo già detto (così come dell'autonomia finanziaria ex art. 119 Cost.).

Quanto invece alla forma di governo, la disciplina si trova nella legislazione statale, più specificatamente nella l. 81/1993, modificata dalla l. 265/1999. I Comuni e le Province hanno un Sindaco o Presidente della Provincia, ossia il capo dell'esecutivo locale, una Giunta, ossia l'organo collegiale esecutivo, ed un Consiglio, ossia l'organo assembleare di indirizzo e controllo. Il modello normativo, non certamente derogabile dai Comuni e dalle Province come accade per le Regioni, si basa sulla elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. Mentre l'elezione dei Consigli comunali e provinciali è caratterizzata da una commistione di elementi del sistema maggioritario e del sistema proporzionale, che si diversifica a seconda che si tratti di Province e Comuni al di sopra di 15.000 abitanti o di Comuni al di sotto di 15.000 abitanti. Il Sindaco e il Presidente della Provincia durano in carica cinque anni e non possono ricoprire più di due mandati consecutivi; questi e le rispettive Giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. In questo caso si determina lo scioglimento anticipato dello stesso Consiglio con conseguenti nuove elezioni.

#### IX. UN'ALTRA VICENDA DEL REGIONALISMO: UN PROGETTO "BOCCIATO" DI RIFORMA COSTITUZIONALE

Il 16 novembre 2005 terminava il proprio iter un disegno di revisione della II parte della Costituzione presentato nell'ottobre del 2003 su iniziativa del Presidente

del Consiglio Berlusconi e di altri Ministri. Contro questo progetto di revisione costituzionale approvato dal Parlamento veniva richiesto il referendum (oppositivo) da cinque Consigli regionali, da 500.000 elettori e da un quinto dei parlamentari, ossia da tutti i soggetti previsti dall'art. 138 Cost., che disciplina la procedura aggravata per la modifica della Costituzione.

Il 25 e 26 giugno del 2006 il corpo elettorale, votando in prevalenza "no" al quesito referendario, ha bocciato la riforma ed in modo più specifico, per quanto ci interessa, anche la proposta di introdurre elementi di federalismo (o di regionalismo "forte") nel nostro sistema.

Si prevedeva infatti la istituzione di un Senato federale, con un passaggio da un bicameralismo paritario, in cui le Camere svolgono i medesimi compiti in una posizione di equiordinazione, ad un bicameralismo differenziato. In primo luogo questa differenziazione poteva apprezzarsi in relazione al rapporto di fiducia del Governo, che sarebbe stato limitato alla sola Camera dei deputati. Inoltre il progetto prevedeva una diversificazione del ruolo delle due Camere nello svolgimento della funzione legislativa. Nel quadro costituzionale vigente una legge deve essere approvata da entrambe le Camere nello stesso testo; nel progetto di riforma costituzionale invece l'approvazione dei disegni di legge nelle materie di competenza esclusiva statale veniva attribuita alla Camera dei deputati, mentre l'approvazione dei disegni di legge recanti principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente veniva attribuita al Senato federale. Era prevista comunque la possibilità per la Camera non competente di proporre modifiche all'altra Camera. Soltanto in casi tassativamente previsti

la funzione legislativa sarebbe stata esercitata collettivamente, salvo comunque prevedere in caso di mancato accordo delle due Camere sul medesimo testo, al fine di evitare lungaggini del procedimento, la convocazione di una commissione bicamerale deputata alla redazione di un testo unificato da sottoporre alla approvazione del Parlamento.

Deve ricordarsi che l'esigenza di una Camera rappresentativa delle Regioni è stata più volte manifestata, anche dopo la modifica del Titolo V nel 2001, che sembra essere carente di momenti di raccordo e di leale collaborazione tra Stato e Regioni, quella leale collaborazione che la giurisprudenza costituzionale ha fortemente valorizzato, negando qualsiasi logica di separatismo geometrico tra le funzioni e le competenze. La riforma provava -così sosteneva il Governo- a rispondere a questa esigenza di "collegamento" e di "rappresentatività" regionale, prevedendo la contestuale elezione dei senatori di una Regione e del rispettivo Consiglio regionale, la partecipazione all'attività del Senato federale, senza diritto di voto, dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, la eleggibilità condizionata ad un legame con la Regione (come l'aver ricoperto cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali all'interno della Regione o il risiedere nella Regione alla data di indizione delle elezioni).

Tuttavia la dottrina costituzionalistica ha messo subito in evidenza la debolezza di queste novità, la inidoneità di questi elementi a garantire la natura "federale" del Senato. Appariva così inutile anche l'introduzione di un bicameralismo differenziato visto che non vi era una reale differenza tra la natura delle due Camere.

Inoltre il progetto incideva sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Pur mantenendo fermo il criterio dell'art. 117 Cost., introduceva un nuovo elenco di materie di "competenza esclusiva" delle Regioni: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici, definizione dei programmi; polizia locale ed ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato. Era evidente il rischio di una disarticolazione e di una frammentazione regionale della scuola pubblica e del servizio sanitario nazionale; il progetto di riforma sembrava mettere in crisi il cuore dello Stato sociale, ossia l'uniformità sul territorio nazionale del diritto alla salute e del diritto alla istruzione.

Tra l'altro in maniera contraddittoria, rispetto ai fini dichiarati della riforma, veniva introdotto nuovamente il limite dell'interesse nazionale per la legislazione regionale, dando la possibilità al Governo di chiedere al Consiglio regionale di rimuovere le disposizioni di una legge ritenute contrastanti con tale interesse, potendo, in caso di mancata rimozione, sottoporre la questione al Parlamento in seduta comune, che avrebbe potuto a maggioranza assoluta annullare la legge o le singole norme regionali. Oscura appariva anche l'eliminazione del limite degli obblighi internazionali, finalmente previsto dall'attuale art. 117, 1° comma, Cost., come modellato dalla l. cost. 3/2001.

In realtà la volontà del Governo Berlusconi di presentare questo progetto di riforma costituzionale sembrava fortemente condizionata dalle esigenze di identità politica della Lega Nord, che faceva parte (in modo quantitativamente decisivo) della maggioranza parlamentare.

Non può negarsi come in Italia il tema del rafforzamento della autonomie venga riproposto in modo ciclico ma spesso legato alla contingenza politica, che vede un partito, come quello della Lega Nord, confondere le ragioni proprie con quelle istituzionali. Mentre si scrive il dibattito politico è focalizzato sul c.d. federalismo fiscale, potendo rilevarsi un certo inquinamento populistico, che ancora una volta non aiuta l'individuazione di soluzioni tecniche reali ed efficienti.

#### X. UNA NOTAZIONE FINALE

Dal quadro sinteticamente ricostruito fin qui emerge come il fenomeno della crisi della legge statale non sia certamente un fenomeno "statico", visto che il discrimine tra le sfere di autonomia regionale (certamente rafforzata rispetto al modello costituzionale originario) e la dimensione statale è un discrimine "mobile" (anche storicamente), intimamente condizionato dalle interpretazioni di ruolo delle parti (dello Stato e delle Regioni) e degli arbitri (la Corte costituzionale e la magistratura amministrativa, che è naturalmente chiamata ad applicare le norme regionali e a conoscere i regolamenti). Tuttavia, a parte questa mobilità, l'ultima vicenda referendaria dimostra come la "crisi della legge statale" non possa (e non debba) risolversi in una "crisi dello Stato" e della sua unità.

#### XI. BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005.

- F. Dal Canto, E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005.
- M. Luciani, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 355 ss.
- S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003.
- P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2003.
- G. Meale, *Diritto delle Regioni e poteri locali*, Bari, 2003.
- G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, Bologna, 2003.
- A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.
- E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2003.
- T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003.
- M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.