

## **Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?**

di Sergio Bartole \*

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2010)

Esiste una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali? La domanda non sembri pretenziosa. Se per dottrina si intende – come chi scrive intende – una ricostruzione interpretativa della normativa interessante un dato istituto, che offre indicazioni sull'applicazione di quella normativa nel quadro dell'ordinamento complessivo, è innegabile che nel tempo Regioni e Province ad autonomia differenziata sono state oggetto di dottrine interpretative, che ne hanno profondamente condizionato le epifanie giuridiche. Sino all'avvento delle Regioni ad autonomia ordinaria quelle dottrine si sono, anzi, identificate con le dottrine del diritto regionale tout court, in mancanza di altra attuale esperienza legislativa e giurisprudenziale di riferimento. E', quindi, comprensibile che, volendo rintracciare i palinsesti del regionalismo costituzionale, si debba guardare, ad esempio, ai volumi che raccolgono gli atti dei Convegni organizzati proprio dagli enti ad autonomia speciale per interrogarsi sul contenuto e sul futuro del loro ruolo costituzionale. Si ritroveranno così basilari approfondimenti sulla posizione della legge regionale nel sistema delle fonti secondo i criteri gerarchico e della competenza, le prime elaborazioni della conversione legislativa e giurisprudenziale del limite costituzionale di merito ( interesse nazionale e delle altre Regioni ) in limite di legittimità ( e di competenza in particolare ), i conseguenti ragionamenti giustificativi del ritaglio o espropriazione di funzioni ritenute regionali a vantaggio dello Stato, ed infine gli specifici sviluppi in tema di assoggettamento degli enti autonomi agli obblighi internazionali e di significato ed estensione delle riforme economico – sociali. A voler prendere sul serio queste indicazioni ci si accorgerà facilmente che le dottrine che qui si sono ricordate ( cui, però, anche altre si potrebbero aggiungere a completare il quadro ), stanno alla base anche del diritto regionale quale si è venuto manifestando anno dopo anno successivamente al 1970. Non stupisca la facile transizione delle relative dottrine dalle autonomie speciali a quelle ordinarie: la considerazione di quelle ha indubbiamente risentito della loro ambigua collocazione in un ordinamento che al momento non conosceva altre forme comparabili di autonomia locale e finiva necessariamente per essere portato a considerarle quasi un'anomalia, con conseguenti effetti restrittivi dei poteri ad esse costituzionalmente riconosciuti e, pertanto, agevolmente trasferibili alle Regioni di diritto comune.

Negli anni successivi alla riforma regionale il problema della specialità delle autonomie differenziate si è venuto inevitabilmente presentando in termini nuovi: Regioni e Province speciali non erano più i soli enti esponenziali del primo livello substatale di autogoverno territoriale, la loro specialità derivava – secondo Costituzione – dall'essere esse diverse dalle Regioni ad autonomia ordinaria in ragione di " forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale " ( art. 116 Cost. ). Compito impegnativo dell'interprete era delineare il quantum di attribuzioni ad esse spettante in eccesso rispetto ai poteri assegnati alle Regioni ordinarie. Governo e giudici

dovevano resistere alla tentazione di uniformare il trattamento delle autonomie regionali con conseguente declassamento di quelle speciali al livello di quelle ordinarie. Il che non era facile in un momento in cui, per la pressione politica dei nuovi enti, le attribuzioni di questi sembravano destinate ad acquistare consistenza, in termini addirittura superiori di quelle riconosciute alle autonomie speciali. Così in almeno due occasioni, dopo i decreti per il primo trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni e dopo il d.P.R. n. 616/1977, Regioni e Province differenziate si sono trovate nella condizione non già di precedere le Regioni ordinarie nell'acquisizione di poteri, ma di doverle inseguire aggiungendo nuovi compiti a quelli già posseduti. Lo schema interpretativo dei rapporti con lo Stato restava, comunque, immutato: si trattava soltanto di leggere le definizioni delle materie assegnate dagli statuti speciali con maggiore larghezza e con concreta aderenza ad una realtà sociale ed economica ben diversa da quella delle origini.

In questo periodo caratterizzato dall'inseguimento delle Regioni ordinarie da parte di quelle speciali non si è ragionato di maggiore o minore estensione dell'autonomia rispettiva degli enti presi in considerazione, ma ci si è posti il problema dell'appartenenza di questa o quella funzione agli uni o agli altri. L'impostazione seguita era coerente con la giurisprudenza costituzionale che, se faceva questione dell'appartenenza delle varie materie, poneva sempre il problema della riconducibilità delle singole funzioni alle materie degli elenchi costituzionali e statutari in conformità del disposto costituzionale, per cui l'avvento delle Regioni deve essere seguito dall'adozione di leggi della Repubblica che " regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni " ( d.t.f. VIII Cost. ). Solo in seguito all'entrata in vigore del d.P.R. n. 616 del 1977 i termini del problema risultarono apparentemente modificati con l'inserimento in quel testo di disposizioni contenenti stringate definizioni delle materie di competenza regionale, ma restava sempre aperta la questione della estensione di tali definizioni alle autonomie speciali. Al lavoro della giurisprudenza costituzionale e dell'Amministrazione dello Stato si aggiunsero nel tempo, come già era avvenuto dopo i trasferimenti di funzioni alle Regioni ordinarie del 1972, i decreti di attuazione degli Statuti speciali, ai quali bisogna ancora guardare se si vuole avere un quadro chiaro delle attribuzioni delle autonomie speciali.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 si è profilata una nuova e ancor più rilevante differenziazione delle Regioni e Province speciali rispetto alle Regioni ordinarie, le quali traggono, in apparenza, largo vantaggio dalla riformulazione dei criteri di distribuzione delle materie fra Stato e Regioni. Ne risulta un quadro difficilmente conciliabile con il vecchio schema che riconduceva le materie regionali nelle tre competenze primaria ( per le sole autonomie speciali ), secondaria o concorrente, e di integrazione ed attuazione. Secondo il nuovo testo della Costituzione si ragiona di una competenza esclusiva dello Stato, di una competenza concorrente con ripartizione della disciplina delle materie fra Stato e Regioni e di una competenza residuale delle Regioni. Posto che gli Statuti delle Regioni e Province differenziate non sono stati riformati, è da comprendere quale sia la sorte delle materie di competenza regionale di volta in volta interessate dalla riforma ed oggetto ora di assegnazione allo Stato ora alle Regioni. Il legislatore costituzionale ha ritenuto di fornire

una chiave di lettura e coordinamento delle disposizioni costituzionali e statutarie rilevanti, disponendo all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che “ sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano *per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite* “.

Rispetto al passato la formula adottata privilegia direttamente *le forme di autonomia*, senza menzionare materie e funzioni, ed assicura alle Regioni e province speciali l'estensione della nuova disciplina in quanto preveda forme di autonomia più larghe di quelle attualmente godute degli enti interessati. E' chiaro che il disposto del legislatore vuole essere interpretato e messo in relazione con le altre disposizioni costituzionali e statutarie vigenti in materia. E' quindi necessario che si costruisca una dottrina interpretativa che dia un senso al riferimento alle *forme di autonomia* più ampie, individuando i fattori che valgono a caratterizzare l'autonomia ed offrono una base per una comparazione che consenta di ragionare in termini di maggiore o minore ampiezza dell'autonomia medesima. A voler guardare ai dati della comune esperienza, è naturale argomentare che di per sé l'autonomia è fatta di più elementi, i quali – almeno per quanto qui ci interessa – sono la definizione delle materie con riguardo ai rapporti della vita a ciascuna di esse riconducibili, la collocazione delle materie in questa o quella competenza legislativa, i limiti cui questa è sottoposta, le eventuali funzioni alle materie riconducibili specie in quei campi che ancora risentono dall'avvenuta individuazione delle attribuzioni regionali e provinciali in termini, appunto, di funzioni e non di materie. L'opera dell'interprete è guidata, come si diceva, dai decreti di attuazione degli Statuti speciali, ma un ruolo relevantissimo ha in materia la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha spesso inciso profondamente sulla ripartizione delle competenze fra lo Stato e gli enti di autonomia, in particolare attraverso la tecnica della conversione del limite di merito degli interessi nazionali e delle altre Regioni in limite di legittimità, ed in particolare di competenza.

Degli elementi ora ricordati quello che sembra avere maggiore importanza sono indubbiamente le materie, seppure definite alla luce dei limiti che gravano sulle relative potestà legislative. Se autonomia significa controllo delle relazioni sociali ed ampia potestà di autogoverno, è certamente la disponibilità delle materie, cioè di plessi di rapporti fra loro organicamente e sistematicamente coordinati, il fattore che conta nella misura in cui la competenza a dettare norme in ordine a quei rapporti assicura al titolare della potestà normativa il potere di conformare in ragione delle sue scelte e priorità momenti rilevanti della vita associata. Se poi si volesse ragionare, invece, soltanto o prevalentemente di funzioni assegnate alle Regioni, si tratterebbe di scelta inevitabilmente riduttiva, nella misura in cui non necessariamente le singole funzioni, anche se considerate congiuntamente, offrono quegli spazi di intervento che la disponibilità delle materie pare consentire. Anzi, è generalmente condivisa la convinzione che, proprio perché le loro competenze sono state spesso costruite inizialmente sulla base del trasferimento di funzioni isolatamente considerate, le Regioni si sono rivelate enti di autogoverno deboli, assoggettati a condizionamenti e interferenze dello Stato. Perciò appare equivoca la

posizione espressa dalla Corte nella sentenza n. 103/2003 che, nel contesto di un approccio simile a quello qui proposto, ragiona, tuttavia, della necessità di considerare le forme di autonomia “ in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione “<sup>1</sup>. D'altra parte, solo una considerazione articolata per materie consente di meglio apprezzare l'appartenenza delle potestà regionali a questa o quella competenza legislativa e l'incidenza dei relativi limiti.

In effetti, l'esigenza di una considerazione organica e sistematica dei momenti di autonomia ai fini dell'interpretazione del citato art. 10 della legge costituzionale di riforma del 2001 è presente nella dottrina che si è posta il problema di un'interpretazione operativa, e, quindi, non soltanto manualistica di quella disposizione<sup>2</sup>. Si è così ragionato della necessità di confrontare il trattamento riservato ad interi istituti nella definizione delle competenze regionali; la Corte costituzionale ha sì insistito – come si è visto - sulla esigenza di una considerazione unitaria delle materie, ma ha anche lasciato aperto uno spiraglio ad una valutazione per funzioni; a questo atteggiamento si è reagito introducendo l'ammonimento che la lettera della norma costituzionale di per sé non escluderebbe pericolosi scivolamenti verso una considerazione frazionata delle funzioni e che spetterebbe, quindi, all'interprete evitare rischi siffatti; ancorando il discorso sul terreno sostanziale si è, infine, sottolineata la pervasività di una clausola che è chiamata a reggere il confronto fra una riforma che ha radicalmente riformato lo Stato regionale in Italia e i retaggi, seppure connotati della qualifica della specialità, del vecchio ordinamento.

La scelta delle materie quale punto di riferimento per la valutazione dell'impatto della riforma costituzionale sulle autonomie differenziate può, però, nascondere un trabocchetto, se è vero che non vi è omogeneità fra le materie elencate negli Statuti speciali e quelle enumerate nel nuovo art. 117 Cost.. Le stesse modalità di definizione delle materie sono diverse, se è vero che nel testo costituzionale riformato ci sono, ad esempio, le c.d. materie trasversali, le quali non riguardano, tanto, determinati plessi di rapporti sociali ed economici organicamente considerati ma le modalità di disciplina di questi rapporti, riservando così allo Stato momenti qualificanti della disciplina di una molteplicità di relazioni fra loro tradizionalmente tenute separate e distinte perché riconducibili a materie oggettivamente diverse e non confondibili. Diversità sono pure ascrivibili alla individuazione in chiave teleologica delle materie, anche se questa tecnica redazionale non costituisce per vero una novità, giacché è stata seguita anche in sede di redazione degli Statuti speciali. Ma è palese che le nuove competenze – obiettivo hanno una rilevanza diversa di quelle più antiche in quanto sono inserite in un quadro di ripartizione delle competenze più elastico e flessibile di quello adottato originariamente in Costituzione e negli Statuti speciali.

Un primo interrogativo al quale bisogna rispondere riguarda, dunque, la reale rilevanza per il nostro discorso delle diversità di assetto dei rapporti fra legislatore statale e regionale riscontrabili nei testi posti a confronto.

---

<sup>1</sup> Cfr. GIROTTO, Art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in Commentario breve alla Costituzione, a cura di BARTOLE e BIN, Padova 2008, 1230.

<sup>2</sup> Sul punto GIROTTO, op.cit., passim.

Si è parlato di eclissi delle materie, addirittura di una loro smaterializzazione<sup>3</sup>. Si tratta di una proposta interpretativa molto interessante, che presuppone, però, una scelta radicalmente innovativa del riformatore costituzionale del 2001, in quanto sembra implicare, nel momento stesso in cui formalmente il testo revisionato della Costituzione ripropone una ripartizione di competenze fra Stato e Regioni in termini di materie, il superamento di questa scelta ovvero una sua correzione profonda<sup>4</sup>. Se così stanno le cose, rilievo centrale ai fini della divisione della potestà legislativa fra centro e periferia verrebbero di volta in volta ad assumere le decisioni delle autorità centrali di porre in essere interventi riconducibili ad una delle competenze trasversali ovvero delle competenze obiettivo, cioè ad uno dei titoli legittimanti della potestà legislativa di natura fra loro diversificata di cui ragiona la dottrina in commento. L'assunzione dell'iniziativa da parte dello Stato andrebbe a definire, al tempo stesso, l'ambito residuo di spettanza della Regione ed i termini della subordinazione della potestà legislativa di questa alle scelte centrali. Il riferimento alle materie attribuite alla competenza regionale rischia così di diventare evanescente, perché suscettibile di un'utilizzazione altamente flessibile. In tale contesto la vera garanzia delle Regioni starebbe – in ultima istanza – nell'osservanza dei principi che dovrebbero contenere e guidare la flessibilità delle scelte centrali, cioè il principio di sussidiarietà e quello di collaborazione. Il primo andrebbe a garantire una corretta individuazione di quelle esigenze unitarie non frazionabili che giustificano l'intervento dello Stato, ed al secondo spetterebbe di favorire una concordata definizione di quell'intervento ad evitare indebite intrusioni ed invasività, secondo principi già delineati nella sentenza n. 303/2003, una delle prime sentenze della Corte costituzionale che si sono confrontate con la riforma del Titolo V. In ambedue i casi a garanzia del corretto utilizzo di tali principi potrebbe configurarsi l'invocazione al canone della ragionevolezza, o, direttamente, al principio di eguaglianza, ad evitare il rischio di eccessi di potere ovvero di trattamenti ingiustificati.

Ma anche ad accettare in via di ipotesi la tesi della smaterializzazione delle materie, sull'onda dell'affermazione della Corte che non sempre il nuovo 117 Cost. consente di ragionare in termini di “ < materie > in senso stretto “ ( sent. 407/2002 ), è trasferibile il quadro ora tracciato al rapporto fra le autonomie differenziate e lo Stato? Se la risposta fosse affermativa, il più volte citato art. 10 imporrebbe all'interprete di valutare il quantum di autonomia spettante o rivendicabile dalle prime nei confronti del secondo all'interno del contesto dell'ordinamento riformato. Le Regioni e Province speciali avrebbero sì una pretesa a rivendicare spazi di autonomia maggiore di quella riservata alle Regioni ordinarie, ma tale rivendicazione andrebbe filtrata alla luce dei principi della riforma anche se, per ipotesi, trovasse fondamento in norme statutarie antecedenti alla riforma medesima e con essa non facilmente compatibili. In realtà è questa una prospettiva difficile da accettare.

---

<sup>3</sup> Cfr. per tutti BENELLI, La “ smaterializzazione “ delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione, Milano 2006, passim.

<sup>4</sup> Di “ ripartizione di competenza...ora più definita rispetto al passato “ aveva ragionato subito dopo l'entrata in vigore della riforma PAGANETTO, Riforma del titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte costituzionale, in *Giur. Cost.* 2003, 1189 ss.. Gli sviluppi successivi, quali sono presi in considerazione dalle dottrine di cui si dà conto nel testo, escludono che si possa partire da una posizione siffatta nella trattazione del problema che ci occupa.

L'intangibilità delle materie pare essere stata, nonostante tutte le traversie e l'andamento altalenante della giurisprudenza costituzionale, la prima garanzia della autonomia degli enti differenziati secondo quella che sembrava essere la scelta di fondo dello stesso originario Titolo V. La svolta recente in favore della flessibilità, se non della smaterializzazione delle materie sembra contrastare con quella scelta originaria, e, quindi, è probabilmente ragionevole ritenere che il primo sintomo di un'autonomia più ampia ( e, quindi, insuscettibile di essere ridimensionata dalla normativa costituzionale di riforma ) sia l'intangibilità della materia, cioè l'assenza di rischi di sua smaterializzazione o eclissi. Il che sottintende, con una qualche verosimiglianza, l'inapplicabilità del principio di sussidiarietà e della trasversalità delle competenze ai fini di un ridimensionamento delle attribuzioni regionali. Con riguardo al profilo delle materie queste attribuzioni sono destinate a restare immutate se l'estensione alle autonomie speciali della normativa di forma non comporta " forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite " .

Le considerazioni sull'indifferenza delle materie proprie degli enti ad autonomia differenziata ad eventuali smaterializzazioni riconducibili alla riforma costituzionale del 2001 sono, del resto, coerenti con quello che si è detto a proposito dell'importanza delle materie ai fini della delineazione dei poteri di autonomia ed autogoverno di quegli enti. Se viste in una prospettiva sistematica, esse consentono di fare ancora un passo avanti. Ciò che si è detto per le smaterializzazioni o eclissi delle materie può valere anche per eventuali ridefinizioni delle stesse addebitabili alla riforma, i cui elenchi per vero non corrispondono agli elenchi contenuti negli Statuti speciali sia per la previsione di materie a questi sconosciute che per la ridefinizione dei contenuti di quelle dagli Statuti già menzionate. In un caso e nell'altro vi è, infatti, il rischio che dall'inserzione di materie nuove nell'elenco delle competenze statali discendano tagli ai contenuti delle materie originariamente devolute ai legislatori speciali, ovvero che questi vengano espropriati di funzioni o sub materie già loro appartenenti in ragione degli elenchi statuari, oppure subiscano una riqualificazione della relativa potestà legislativa. In tali casi le novità della riforma non dovrebbero essere, quindi, estensibili a Regioni e Province differenziate proprio se e nella misura in cui non comportano un'amplificazione della loro autonomia, ma, anzi, probabilmente implicano una riduzione di questa, se non un suo parziale annichilimento.

Perciò, sembrano decisamente sbagliate le conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 328 del 2009 quando ha ricondotto una legge regionale del Trentino – Alto Adige/ Sudtirolo sulla disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi all'esercizio illegittimo di un'ipotetica potestà legislativa concorrente nella materia delle professioni, così come previsto dal terzo comma del nuovo art. 117, anziché all'esercizio della potestà primaria contemplata, per la materia dello sviluppo della cooperazione e vigilanza delle cooperative, dall'art. 4 9) dello Statuto di quella Regione. La Corte contrappone la sua precedente giurisprudenza, per cui " l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato " , alla tesi sviluppata dalla Regione nella memoria per l'udienza che sin dalla sua prima legislazione in materia essa ha compiutamente regolato l'attività di revisione delle cooperative, demandandone lo svolgimento alle associazioni di rappresentanza, tutela e

assistenza del movimento cooperativo ovvero alle Commissioni provinciali nell'ambito della rispettiva Provincia. Ma, così ragionando, il giudice delle leggi finisce per estendere alla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Sudtirolo la normativa di riforma, in termini che, anziché espanderne l'autonomia, la riducono, cioè in sostanza conclude che la disciplina dell'attività di revisione delle cooperative è anche in quella Regione parte della potestà concorrente e non si colloca più, pertanto, all'interno della più ampia materia assegnata alla competenza regionale primaria dal citato art. 4 9) dello Statuto.

Il fatto è che la sentenza in commento mostra evidente la convinzione della Corte che questa transizione della submateria in oggetto dall'uno all'altro tipo di competenza è necessitata dall'esigenza di garantire la pretesa unitarietà della disciplina della materia. Tale convinzione è argomentata senza tenere nella giusta considerazione che la stessa ipotetica e non frazionabile esigenza unitaria non è che un riflesso della ripartizione delle competenze, non può essere fatta valere in astratto e va misurata in relazione ai poteri dell'autorità che è in condizione di farla valere e dei relativi limiti statutari o costituzionali. Così nel caso di specie, anche ad ammettere che nella materia della cooperazione vi sia questa esigenza di unità di orientamenti per quanto ha tratto all'attività di revisione delle cooperative, non se ne deve concludere che essa va fatta valere per il solo tramite del declassamento della potestà legislativa regionale con conseguente suo assoggettamento ai principi fondamentali, la cui determinazione è riservata – per la potestà concorrente - alla legislazione dello Stato, in quanto ben si può prendere in considerazione l'alternativa di provvedervi utilizzando i limiti propri della potestà primaria della Regione.

In effetti, la potestà primaria della Regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo è qualificata non solo dall'estensione intangibile della materia ad essa attribuita, nel caso lo sviluppo della cooperazione e la vigilanza sulle cooperative, ma anche dalla presenza di vincoli di cui si può configurare una valorizzazione in funzione della salvaguardia delle ragioni unitarie, che, a dire della Corte, sarebbero presenti nell'ambito considerato. Senza voler qui dare consigli agli organi statali competenti in materia, giova ricordare che si tratta della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali della Repubblica, vincoli ai quali si aggiungono gli interessi nazionali. Orbene, se in qualche caso la flessibilità dei disposti statutari non è forse tale da consentire l'utilizzo dei relativi limiti in funzione della tutela delle ragioni unitarie nella disciplina dell'attività di revisione delle cooperative, diverso può essere il caso degli interessi nazionali. Negli anni questo limite è stato oggetto della già ricordata conversione da limite di merito a limite di legittimità, con conseguente sua utilizzazione ai fini della definizione – caso per caso – del confine fra attribuzioni statali ed attribuzioni regionali, per cui lo Stato, dapprima, e la Corte costituzionale, poi, lo hanno valorizzato per giustificare ingerenze del legislatore in ambiti riservati alle Regioni, ivi incluse – con le Province autonome – quelle ad autonomia differenziata. Forse di una siffatta testa di ponte lo Stato avrebbe potuto servirsi nel caso di specie, non già – ovviamente - per dettare una disciplina direttamente invasiva dell'ambito regionale ma per pretendere dalla Regione l'osservanza di norme o principi della sua legislazione. Del resto, che il limite degli interessi possa giocare un ruolo non indifferente nella definizione delle

materie di competenza degli enti ad autonomia differenziata è dimostrato dalla recente sentenza n. 45 del 2010 della stessa Corte costituzionale, ove questo giudice – sulla base del citato art. 10 della riforma costituzionale - rettamente esclude di poter applicare alla Provincia di Trento la sua recente giurisprudenza per cui nel nuovo art. 117 Cost. i lavori pubblici “ non integrano una vera e propria materia ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono “ ( sent. 303/2003 ). Nel caso deve, infatti, prevalere e trovare, perciò, attuazione l’art. 8, primo comma, di quello Statuto speciale che attribuisce alle due Province autonome competenza legislativa primaria in “ materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei < lavori pubblici di interesse provinciale > “. Il che comunque non significa – a detta della Corte - che, pur in presenza dell’atteggiarsi del riparto delle competenze in modo diverso da quello seguito nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, il legislatore provinciale “ sia libero di esplicitarsi senza alcun vincolo “, allorché vengano in rilievo i limiti previsti nel citato art. 8. A queste conclusioni si potrebbe obiettare, riprendendo il suggerimento di acuta dottrina, che, essendo quei limiti particolarmente penetranti, sarebbero destinati a non trovare più applicazione quando i limiti previsti dal nuovo art. 117 per le competenze concorrente e residuale delle Regioni ordinarie, si rivelino meno intrusivi e più leggeri per il dispiegarsi dell’autonomia<sup>5</sup>. Ma non pare che si possano individuare gli ambiti di competenza materiale regionale senza tener conto dei limiti propri della relativa potestà regionale: i secondi concorrono per più aspetti alla definizione dei primi. I limiti della potestà legislativa necessariamente incidono sulla disponibilità che i legislatori locali hanno della materia. All’idea di leggere i limiti peculiari delle potestà disciplinate dagli Statuti speciali “ alla luce del < nuovo > art. 117 Cost. “<sup>6</sup> sembra doversi preferire una conseguente e generalizzata esclusione di un’eventuale sovrapposizione delle due normative<sup>7</sup>.

Infine, per ritornare al tema della vigilanza sulle cooperative, non si dica che la soluzione qui prospettata non sarebbe stata diversa da quella accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento. E’ vero che per questa via si sarebbero comunque salvate quelle che oggi la Corte definisce “ esigenze unitarie non frazionabili “<sup>8</sup>. Ma anzitutto sarebbe stato evidente che nel caso lo Stato non faceva ricorso ad una competenza *ratione materiae* di sua appartenenza, ma si giovava di un limite della potestà legislativa regionale per ingerirsi in ambito riservato alla competenza della Regione. Il che avrebbe inoltre richiesto di fornire puntuale giustificazione dell’intervento e di contenere, pertanto, l’intervento medesimo nei termini strettamente necessari. In tal modo lo Stato avrebbe operato nel rispetto dell’art. 10

---

<sup>5</sup> ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in Giur. Cost. 2003, 1149 ss., 1185.

<sup>6</sup> Come suggerito da TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di BETTINELLI e RIGANO, Torino 2004, 174 ss., 222.

<sup>7</sup> Che è la soluzione proposta, con riguardo, però, alla sola alternativa fra trasformazione di una competenza primaria in residuale e il mantenimento della stessa primaria originale, da ANZON, *op. cit.*, 1186.

<sup>8</sup> Come ricorda BENELLI, *Art. 117*, in *Commentario breve alla Costituzione* a cura di BARTOLE e BIN, Padova 2008, 1053.

della legge costituzionale del 2001, manifestando il chiaro intento di riconoscere alle autonomie speciali il posto che loro spetta nell'ordinamento costituzionale e così puntualmente distinguendo gli enti a statuto speciale dalle Regioni ordinarie.

\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Trieste

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali