

**Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità  
dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: *Repetita... consolidant***

(nota a Corte cost. sentenza n. 324 del 2003)  
di Tommaso F. Giupponi \*

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 2/3 2004)

1. Con la sentenza n. 324 del 2003 la Corte costituzionale ha affrontato diversi aspetti del complessivo assetto delle competenze normative tra Stato e Regioni previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione. La decisione, infatti, pur essendo sostanzialmente incentrata sui limiti dell'esercizio della potestà regolamentare regionale, sfiora indirettamente anche una "materia", quale quella relativa all'ordinamento della comunicazione, che ha già suscitato alcuni interventi della stessa Corte,

Nello stesso tempo sullo sfondo, anche se solo come accenno, rimane uno dei punti centrali relativi all'esercizio della potestà regolamentare regionale successivamente alla legge cost. n. 3 del 2001, e cioè non tanto quello relativo alla sua titolarità, ma quello relativo al fondamento e ai limiti del suo esercizio, soprattutto per quanto riguarda i rapporti con la potestà legislativa regionale ex art. 117, commi terzo e quarto, Cost.; in una parola la garanzia del principio di legalità e della riserva di legge (regionale).

La decisione, però, si segnala soprattutto per la volontà di dare seguito, consolidandolo, all'indirizzo giurisprudenziale inaugurato con la (quasi) coeva decisione n. 313 del 2003, anche se con qualche "forzatura" processuale in merito al rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto (in questo caso meglio "impugnato") e pronunciato.

L'annoso problema del fondamento della potestà regolamentare, infatti, ha vista il riaccendersi di un ampio dibattito dottrinale proprio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che, come sappiamo, ha per la prima volta espressamente ripartito il suo esercizio tra i vari livelli di governo (Stato, Regioni ed Enti locali). Alla luce di quanto disposto dall'art. 117, comma sesto, Cost., è stata anche avanzata l'ipotesi di un diretto fondamento costituzionale dell'esercizio della potestà regolamentare, che così restringerebbe di molto (eventualmente fino ad annullarla) la necessità di un suo fondamento legislativo. In sostanza, secondo questa tesi, tale disposto costituzionale avrebbe aperto la strada verso una vera e propria riserva di regolamento costituzionalmente fondata, sulla scia di quanto previsto in altri ordinamenti contemporanei (si pensi solo all'art. 34 della Costituzione francese del 1958), e senza dover ricorrere alla nota (e contestata) interpretazione dell'art. 97 della Costituzione. Anche se in modo indiretto, la Corte sembra aver risposto anche a questo problema, ribadendo sostanzialmente la complessiva lettura della novella costituzionale di cui alla precedente sentenza n. 303 del 2003. Ma andiamo con ordine.

2. Oggetto della controversia era l'art. 11, comma terzo, lett. i), della legge regionale della Campania n. 9 del 2002, recante "Norme in materia di comunicazione ed emittenza radiotelevisiva ed istituzione del Comitato regionale per le telecomunicazioni - Co.re.com". In base a tale norma "entro sessanta giorni dall'approvazione della presente legge, se il Consiglio non provvede con proprio atto legislativo, la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, definisce con regolamento - in vigore fino a quando il Consiglio regionale non approva una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania - le politiche volte alla creazione, promozione o definizione di strumenti di sostegno alla realtà produttiva dell'informazione locale che facciano da volano allo sviluppo della comunicazione in Campania, e disciplina: [...] i) la localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari".

Secondo il Governo, che ha impugnato la disposizione citata, la norma (rientrante nella materia concorrente "ordinamento della comunicazione" di cui all'art. 117, comma quarto, Cost.) risultava in contrasto con principi fondamentali posti dal legislatore statale, e in particolare con l'art. 2, comma sesto, della legge n. 249 del 1997, secondo il quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze, provvede "sentite le Regioni" a fissare "il numero delle reti e dei programmi irradiabili in ambito nazionale e

locale [...] secondo i seguenti criteri: a) localizzazione comune degli impianti".

Diversa la posizione della Regione Campania, secondo la quale tale disposizione non attribuiva all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di procedere alla localizzazione degli impianti, ma solamente quello di redigere il piano nazionale di assegnazione delle frequenze al fine di procedere all'ubicazione degli impianti medesimi. In caso contrario, si sosteneva, la norma statale sarebbe risultata eccedente il limite dei principi fondamentali, dovendo far risalire ad essa la concreta individuazione dei siti. Così interpretata, inoltre, essa avrebbe contrastato con l'art. 118 della Costituzione, attribuendo di fatto allo Stato funzioni amministrative in materia di competenza legislativa concorrente.

Abbastanza chiara, dunque, la posizione delle parti, tutta incentrata sull'interpretazione dei limiti delle rispettive competenze in materia di "ordinamento della comunicazione". La Corte, però, ha corretto subito la prospettiva del suo giudizio, integrando il "parametro" legislativo statale citato nel ricorso del Governo. I giudici costituzionali, infatti, hanno ritenuto limitativo il riferimento alla sola normativa di cui alla legge n. 249 del 1997, ed hanno ripercorso tutti i successivi interventi legislativi statali connessi alla materia controversa, sottolineando gli spazi riconosciuti alle Regioni già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, "seppur limitati e parziali".

3. In sostanza, secondo la Corte "già nella legislazione precedente la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, risultava espressamente riconosciuto un ruolo, per quanto limitato, delle Regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione. Tale ruolo è oggi ancor più innegabile sulla base dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede fra le materie di legislazione concorrente, non soltanto il "governo del territorio" e la "tutela della salute", ma anche l'"ordinamento della comunicazione". Conseguentemente, non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

In questo modo i giudici costituzionali, dopo aver integrato il parametro legislativo statale di riferimento, hanno integrato anche il parametro costituzionale invocato nel ricorso del Governo, affiancando all'ordinamento della comunicazione anche materie tendenzialmente "poliformi" o trasversali quali il governo del territorio o la tutela della salute.

A prescindere dal caso di specie, sembra dunque che i giudici costituzionali riaffermino una lettura del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. essenzialmente dinamica, ben al di là dello stesso tenore letterale delle materie ivi indicate, all'interno della quale la competenza legislativa statale non risulta limitata agli ambiti "materiali" espressamente indicati dal dettato costituzionale, ma si riconnette in qualche modo alla tutela di "esigenze unitarie" che solo essa può garantire. La Corte, quindi, individua (in questo confermando una recente tendenza giurisprudenziale) un rapporto principio/dettaglio assai labile, in sostanza sfumandolo all'interno di considerazioni più ampie connesse alla citata tutela di esigenze unitarie da parte dello Stato. L'eco dell'interesse nazionale, la cui "sopravvivenza" alla riforma la stessa Corte ha di recente negato, è assai vicino. Addirittura, in questo caso l'intervento del legislatore regionale deve tener conto anche dei compiti di regolazione affidati dal legislatore statale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in ciò ponendo le basi per una doppia limitazione dell'intervento legislativo regionale. Il tutto, comunque, in un quadro in cui la disciplina comunitaria a tutela della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni è particolarmente incisiva, e ha di fatto accentrato a livello CE molte delle competenze un tempo riconosciute alle singole Autorità nazionali.

La Corte, quindi, sembra confermare una lettura del riparto di competenza di cui all'art. 117 Cost. in parte ancorato alla sua precedente giurisprudenza, collegando strettamente (anche al di là del dato testuale) il riconoscimento di una competenza legislativa regionale alla mancanza di esigenze di tutela unitaria su tutto il territorio nazionale. Nel caso di specie questo comporta due ordini di conseguenze: da un lato un'interpretazione della potestà legislativa regionale di tipo essenzialmente "riduzionista", nel senso che sembra potersi riconoscere solo al di fuori di (non ben precisate) esigenze di tutela unitaria; dall'altro l'eventualità di un'ulteriore limitazione degli spazi di competenza legislativa regionale pur riconosciuti espressamente del dettato costituzionale, attraverso la diretta assegnazione di funzioni di regolazione ad Autorità amministrative indipendenti da parte dei disposizioni statali o comunitarie.

In questo modo, però, la potestà legislativa statale sembra ulteriormente allargarsi. Infatti, oltre all'effetto espansivo delle materie c.d. "trasversali" (a volte più propriamente configurabili come valori costituzionali), gli ambiti di legislazione regionale corrono ora il rischio di subire gli effetti dalla citata lettura dell'intervento legislativo statale. In pratica, anche

nelle materie di competenza legislativa concorrente (e, perché no, anche in quelle "esclusive" regionali) lo Stato si afferma come l'unico portatore di quelle esigenze unitarie che, a rigor di logica, avrebbero dovuto tendenzialmente trovare espressione solo nelle materie di sua competenza esclusiva. Questo a ulteriore conferma di come la giurisprudenza della Corte sia rimasta ancora legata alla propria giurisprudenza anteriore alla riforma del 2001, a volte anche "riscrivendo" sostanzialmente le stesse disposizioni costituzionali, così come nella sentenza n. 303 del 2003.

4. Tutti gli argomenti citati avrebbero dunque fatto propendere per una decisione incentrata sul riparto di competenza previsto in Costituzione, anche se "integrato" nel modo che abbiamo visto, analogamente a quanto fatto, ad esempio, nelle decisioni nn. 307 e 331 del 2003. Invece, in modo un po' inaspettato, la Corte ha dichiarato incostituzionale la disposizione impugnata dal Governo, ma per motivi del tutto diversi rispetto a quelli indicati nel ricorso statale. Secondo i giudici costituzionali, infatti, "non può peraltro sfuggire che la disposizione impugnata attribuisce la competenza regionale in materia "se il Consiglio non provvede con proprio atto legislativo, ad un regolamento regionale adottato dalla Giunta [...] sentita la commissione consiliare competente", destinato a restare in vigore "fino a quando il Consiglio regionale non approva una legge organica" in materia di ordinamento della comunicazione.

Ebbene, una tale previsione contrasterebbe "con la mancanza di una nuova disciplina statutaria relativa al potere regolamentare delle Regioni, in particolare in quanto esso è attribuito alla Giunta regionale, secondo quanto questa Corte ha già affermato (sentenza n. 313 del 2003)". Diversi i problemi sollevati dalle motivazioni adottate dai giudici costituzionali. Innanzitutto appare evidente come l'argomentazione decisiva non sia quella sulla cui base il Governo aveva impugnato la legge regionale campana. In pratica, infatti, la Corte ha annullato la disposizione perché prevedeva la possibilità di un'adozione di norme regolamentari da parte della Giunta, circostanza ritenuta inconciliabile con il dettato costituzionale in assenza di una previa (nuova) disposizione statutaria in merito. In questo caso, infatti, (come anche nel caso deciso con la già citata sentenza n. 313 del 2003), il vigente Statuto regionale prevede espressamente una competenza del Consiglio in merito all'esercizio della potestà regolamentare (cfr. l'art. 19, comma secondo). Questo, si deduce, renderebbe la norma impugnata in contrasto con le citate disposizioni statutarie e, di conseguenza, costituzionalmente illegittima. Versi i problemi sollevati dalle motivazioni adottate dalla giudici costituzionali. lamentare delle Regioni, in particolare in q

A prescindere dalle perplessità che può porre la risposta data dalla Corte in merito all'esercizio della potestà regolamentare, questione che esula dall'oggetto delle presenti, brevi, considerazioni, deve comunque essere sottolineato come i giudici costituzionali rimandino sostanzialmente (e, direi, esclusivamente) alle considerazioni svolte nella precedente decisione, quasi a voler "consolidare" immediatamente un orientamento assai significativo. Fin qui, però, nessun problema, non essendo la prima volta che la Corte, avendo attuato scelte particolarmente "innovative", sente il bisogno di richiamarle in sentenze immediatamente successive o addirittura contemporanee aventi come oggetto la medesima questione. In questo caso, però, la questione non era stata affatto sottoposta alla sua attenzione dal Governo, per cui la Corte ha sostanzialmente dichiarato incostituzionale una norma per contrasto con una sua precedente sentenza e rispetto a profili di incostituzionalità che non le erano stati sottoposti. Questo pone tutta una serie di problemi.

Infatti, pur essendo un giudice del tutto peculiare, anche per la Corte costituzionale vige, entro certi limiti, il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, anche per ovvi motivi di certezza del diritto e per evitare eventuali "incursioni decisorie". Ciò è ribadito anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, secondo il quale "La Corte costituzionale, quando accoglie un'istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime". Ebbene, i limiti di cui parla la disposizione citata non si riferiscono solo alle norme legislative oggetto del giudizio, ma anche al parametro costituzionale invocato. Ebbene, come dimostra anche la prassi, la Corte spesso integra non solo le norme legislative oggetto della questione di costituzionalità, ma anche il parametro costituzionale di riferimento.

Inoltre lo stesso principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato gioca un ruolo differente nel giudizio in via incidentale e nel giudizio in via d'azione. Nel primo caso, infatti, la questione di costituzionalità nasce, per così dire, "ancorata" ad un giudizio concreto *a quo*, al cui interno la decisione sulla questione di legittimità sollevata spiegherà pienamente i suoi effetti pregiudiziali; è quindi ovvio come i confini del *thema decidendum* debbano essere tendenzialmente determinati, pena il venir meno della stessa natura del giudizio in via incidentale (si pensi, in questo senso, alla necessaria rilevanza della questione sottoposta alla Corte). Nel secondo, invece, in assenza di un qualsiasi collegamento con una concreta controversia pendente, il principio rischia di risultare più evanescente, fino a consentire

alla Corte più ampi spazi di manovra.

E' chiaro come tali differenze dipendano anche dalla diversa ricostruzione delle due tipologie di giudizio costituzionale, con un giudizio in via d'azione in cui più evidenti appaiono gli aspetti di processo "di parti", come risulta confermato da diverse previsioni normative (si pensi solamente all'estinzione del processo per rinuncia al ricorso accettata da tutte le parti, ex art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). Il tutto, ovviamente, va rivisto alla luce della riforma dell'art. 127 Cost. attuato dalla legge cost. n. 3 del 2001, che ha sostanzialmente equiparato (almeno dal punto di vista procedurale) il ricorso governativo e quello delle Regioni, in questo modo, però, rafforzando ulteriormente la sua natura di giudizio di parti, oggi complessivamente collegato alla concreta applicazione di norme di legge già in vigore. Tale dato sembrerebbe quindi ridurre ulteriormente i già citati spazi di manovra della Corte.

Una cosa, però, è certa: un conto è integrare il parametro costituzionale di riferimento invocato con altre disposizioni costituzionali, oppure correggere la lettura proposta delle stesse norme invocate, fino anche a "segmentare" i diversi motivi di impugnazione proposti, affrontando gli uni e rimandando la decisione degli altri; un altro decidere esclusivamente sulla base di profili di incostituzionalità non sottoposti all'attenzione della Corte, senza pronunciarsi nel merito sui motivi originari della questione proposta.

Nel caso deciso con la sentenza n. 324 del 2003 sembra che sia successo esattamente questo. L'impugnativa del Governo, come abbiamo visto, riguardava il riparto di competenze in materia di comunicazione, mentre la decisione appare fondata sull'illegittima attribuzione di potere regolamentare alla Giunta. Per quanto attiene al riparto di competenza, infatti, non si va oltre ad una mera ricostruzione (in chiave integrativa) delle norme statali che hanno via via riconosciuto, prima della riforma del 2001, poteri di intervento regionali nel settore della comunicazione, nulla dicendo nel merito quanto al rinnovato assetto costituzionale (se non che "non può escludersi una competenza della legge regionale in materia"). Sembra quindi che non vi sia stata alcuna integrazione del parametro, quanto una sua vera e propria "sostituzione" ad opera dei giudici costituzionali che pone più di un dubbio di coerenza con il ruolo e i poteri della Corte costituzionale così come delineati dal nostro ordinamento.

5. Da ultimo, quasi *ad adiuvandum*, la sentenza afferma che "nella disposizione impugnata l'esercizio del potere regolamentare, in funzione "suppletiva" del mancato esercizio del potere legislativo, viene meramente autorizzato dalla legge regionale, che peraltro non delimita o indirizza in alcun modo il suddetto potere regolamentare. E ciò malgrado che l'ambito oggettivo in cui tale potere regolamentare sarebbe chiamato ad incidere, in termini di assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa regionale, risulti caratterizzato da riserve di legge che la Costituzione stabilisce per l'allocatione e la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo (art. 118, secondo comma della Costituzione), nonché per discipline che incidano su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all'informazione, attività di impresa)". Anche tale inciso conferma che il giudizio della Corte si è sostanzialmente spostato dal riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni alle modalità di esercizio della potestà regolamentare, ora affrontato alla luce delle riserve di legge costituzionalmente previste in materia.

Il punto più importante, però, sembra essere quello relativo alla non fungibilità, nelle materie riservate alla legge dalla Costituzione, di intervento regolamentare e intervento a livello primario. Secondo la Corte, infatti, in tali ambiti l'esercizio della potestà regolamentare dovrebbe essere almeno delimitato o indirizzato a livello legislativo e non meramente "autorizzato". In questo senso, di fronte a riserve di legge costituzionalmente previste, il generale principio di legalità andrebbe dunque inteso in senso sostanziale, non essendo ammissibili mere previsioni di intervento regolamentare (pur di natura transitoria) senza contestuali indirizzi a livello legislativo. Tale impostazione sembra radicalmente escludere l'esistenza di vere e proprie riserve di regolamento costituzionalmente fondate, mentre afferma espressamente l'esistenza di "riserve di legge" alla base del processo di allocatione delle funzioni amministrative previsto dall'art. 118, comma secondo, Cost.

Anche in questo caso, però, del tutto assente risulta l'ambito materiale originariamente controverso, e cioè l'ordinamento della comunicazione. Pur affrontando ora il problema dal punto di vista della garanzia delle riserve di legge previste, l'accento è o all'incidenza su situazioni soggettive costituzionalmente tutelate, quali il diritto all'informazione e la libertà di impresa, o al già citato articolo 118, comma secondo, della Costituzione, senza che venga in alcun modo citato l'art. 117 Cost., norma cardine in merito all'esercizio della potestà legislative e, di conseguenza, anche in materia di riserva di legge. Affermando la necessaria garanzia delle riserve di legge costituzionalmente previste, la Corte parla *in primis* dell'art. 118, comma secondo, della Costituzione, che prevede la necessità di un

fondamento legislativo nell'attribuzione e nell'esercizio delle competenze amministrative dei diversi livelli territoriali. Ma in questo caso, più che di riserva di legge, non si tratta dell'affermazione del più generale principio di legalità?

Un risposta al supposto "errore prospettico" della Corte in realtà c'è, ed è data dalla più volte citata e "rivoluzionaria" sentenza n. 303 del 2003, che ha sostanzialmente letto l'art. 117 Cost. alla luce dell'art. 118 Cost. Solo nell'ottica di una valorizzazione del ruolo di detta disposizione anche sul piano del sistema delle fonti, infatti, si giustifica la sua individuazione quale norma centrale nel sistema delle riserve di legge costituzionalmente previste, anche oltre gli ambiti materiali espressamente disciplinati dall'art. 117 Cost.

6. Volendo trarre delle brevi conclusioni, sembra che la decisione in commento non faccia che confermare la sua recente giurisprudenza volta a ricostruire il sistema delle competenze così come delineato dalla riforma costituzionale del 2001 in maniera più flessibile, in modo da superare le "rigidità" presenti nell'originario disegno della legge cost. n. 3 del 2001. In quest'ottica, quindi, non solo valorizza la "trasversalità" di alcuni ambiti materiali statali, ma riconduce comunque alla competenza dello Stato la garanzia di quelle esigenze di unitarietà e di disciplina uniforme che nel passato assetto erano sottese alla tutela dell'interesse nazionale. Per fare questo, come abbiamo visto, parte da una lettura dell'art. 118 della Costituzione particolarmente innovativa, e che sembra in qualche modo far prevalere le esigenze dell'amministrazione su quelle della legislazione. Il tutto, almeno per ora, a favore di un'opera di complessiva rivalutazione degli ambiti di intervento statale a danno di quelli pur espressamente riservati alle Regioni.

E' infatti da vedere se i medesimi principi via via affermati da questa recente giurisprudenza giocheranno un ruolo decisivo anche a favore dell'autonomia delle Regioni di fronte ad interventi statali eccessivamente limitativi. I dubbi in merito ad una tale possibilità derivano dal fatto che la complessiva ricostruzione dei rapporti tra Stato e Regioni attuata dai giudici costituzionali sembra ribadire, come punto qualificante, una lettura del ruolo dello Stato come unico ed esclusivo soggetto portatore di quelle esigenze di unità e omogeneità che risultano indispensabili in ogni ordinamento fortemente decentrato. Il problema è che l'esatta definizione (sostanziale, ma anche procedurale) di tali esigenze di uniformità è di fatto rimessa all'opera "pretoria" della giurisprudenza costituzionale, che ha affermato con forza una sorta di funzione "tutoria" dell'ordinamento generale, anche se con esiti in parte differenti da quelli auspicati dalla dottrina per prima aveva messo in rilievo l'inevitabile protagonismo che la giurisprudenza della Corte avrebbe giocato successivamente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001.

Tale complessiva lettura del Titolo V riformato attribuisce alla Corte stessa il ruolo di arbitro delle dinamiche attivate, come appare confermato anche dalla sentenza n. 324 del 2003, che rappresenta un po' una *summa* del pensiero dei giudici costituzionali, che mirano a consolidare il recente orientamento in tema di esercizio della potestà regolamentare delle Regioni all'interno di un contesto fortemente innovativo come quello delineato dalla decisione n. 303 del 2003. Nel far questo si perde sostanzialmente di vista l'oggetto della controversia, del tutto "ignorato" dalla Corte, impegnata in un'opera di "flessibilizzazione" del sistema dei rapporti Stato-Regioni (per ora a esclusivo vantaggio dello Stato) anche oltre il dato testuale della Costituzione, che corre il rischio di rendere "flessibili" anche le esigenze sottese alla giurisdizione costituzionale, con tutte le conseguenze che tale prospettiva può creare sui rapporti tra i diversi livelli di governo e sulla tenuta complessiva del sistema.

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna e Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino - [giupponi@giuri.unibo.it](mailto:giupponi@giuri.unibo.it)

Si ricordano, tra le altre, le decisioni nn. 307 e 308 del 2003, di poco precedenti la sentenza in commento, nonché, successivamente, la decisione n. 331 del 2003. In dottrina, per una ricostruzione complessiva del problema, si rimanda, da ultimo, a E. Carloni, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1001 ss.

Cfr. da ultimo, tra gli altri, G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, 417 ss.; G. D'Amico, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2002, 137

ss.; N. Lupo, *Le potestà regolamentari*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 115 ss.; E. Catelani, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in A. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 119 ss.

Cfr., anche se in chiave problematica, N. Lupo, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)), secondo cui, in base al dettato della riforma, "si potrebbe persino giungere a sostenere che di fondamento legislativo della potestà regolamentare non debba né possa più parlarsi nell'ordinamento italiano, in quanto il legislatore ordinario - statale, così come regionale - non sarebbe abilitato ad incidere sull'area delle competenze regolamentari così come delineate direttamente dalla Carta costituzionale; salvo, forse, per la sola delega della potestà regolamentare dallo Stato alle Regioni, nelle materie rientranti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, posto che tale delega sembrerebbe dover avere necessariamente luogo con atto legislativo statale" (sul punto si veda anche, dello stesso Autore, *Le potestà regolamentari*, cit., in particolare 118 ss.; nonché *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, in particolare 424 ss.

Su cui vedi soprattutto M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, in particolare 157 ss.

In particolare, la Corte ha ricordato nell'ordine: 1) la legge n. 36 del 2000, il cui art. 8, comma primo, lett. a) e c), "attribuisce esplicitamente alle Regioni - seppur "nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato, fatte salve le competenze dello stato e delle autorità indipendenti" - in particolare "l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti di radiodiffusione [...]", nonché "le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di cui al presente articolo"; 2) il quarto comma dello stesso articolo, secondo il quale alle Regioni spetta il compito di definire "le competenze che spettano alle Province e ai comuni" nelle materie individuate dal primo comma dell'art. 8 citato; 3) il decreto legge n. 5 del 2001, convertito in legge n. 66 del 2001, il cui art. 2, commi 1 e 1 bis, prevede "alcuni poteri pianificatori di Regioni e Comuni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di radiodiffusione e di installazione degli impianti di telefonia mobile, in attesa dell'attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale". Il tutto, secondo la Corte, "trova conferma anche nei piani di assegnazione dei diversi tipi di frequenze adottati dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni", i quali "prevedono espressamente la possibilità che i siti individuati nel piano nazionale di assegnazione delle frequenze possano subire variazioni " a seguito di segnalazioni da parte delle Regioni successive all'adozione del piano" e disciplinano in termini specifici la sostituzione dei siti individuati nel piano con "siti equivalenti" (cfr. delibera A.g.com. n. 249/02).

Si vedano, in proposito, le osservazioni di E. Carloni, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni, tra esigenze di uniformità e interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Astrid* ([www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)).

Cfr. la sentenza n. 303 del 2003, secondo la quale "nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale=competenza statale, che nella prassi legislativa precedente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa statale" (impostazione confermata anche dalla successiva decisione n. 370 del 2003). In realtà, come sappiamo, alla lapidarietà delle affermazioni della Corte in merito alla scomparsa dell'interesse nazionale, fa da contorno l'individuazione di tutta una serie di meccanismi di "riappropriazione sussidiaria" di competenze da parte dello Stato che sembrano rispondere alle medesime finalità di disciplina unitaria sottese al vecchio interesse nazionale. Aveva immaginato fin da subito la possibilità che l'interesse nazionale potesse sopravvivere, sotto altre sembianze, alla riforma costituzionale A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 345 ss. Sul punto, si veda anche il dibattito ospitato dal *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)), con interventi di R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*; e di R. Bin, *L'interesse nazionale: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*.

Sulla problematica ricostruzione del ruolo delle Autorità indipendenti dopo la riforma costituzionale si vedano, tra gli altri, i contributi di S. Nicodemo, *Le Autorità indipendenti dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 607 ss.; e di G. De Minico, *Cambia l'oggetto del potere regolamentare delle Autorità indipendenti a seguito della riforma del*

Titolo V della Parte II della Costituzione?, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)).

Cfr. G. De Minico, *Brevi note sul segmento delle telecomunicazioni*, relazione al Convegno "Regioni ed Enti Locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriori revisioni", Caserta, 10-11 aprile 2003, in corso di pubblicazione, per ora disponibile sul sito di *Astrid* ([www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)). Sulle problematiche connesse al recepimento delle direttive comunitarie in materia, si rinvia a G. De Minico, *Decreto di recepimento del pacchetto direttive CE in materia di comunicazioni elettroniche: conformità o difformità dal diritto comunitario?*, in *Politica del diritto*, 2003, 433 ss.

Recente espressione di tale interpretazione "riduzionista" della potestà legislativa regionale sembra essere il "Codice delle comunicazioni elettroniche", approvato d.lgs. n. 259 del 2003, il quale, nel dare attuazione alla già citata disciplina comunitaria in materia, interviene in maniera dettagliata su aspetti significativi del procedimento di localizzazione e attribuzione dei siti, apparentemente riducendo gli spazi di intervento regionale espressamente riconosciuti dalla stessa Corte costituzionale. Proprio per questi motivi esso è stato impugnato dalla Regione Marche e dalla Regione Toscana; i due ricorsi sono liberamente consultabili su *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

Si pensi, per fare solo un esempio, alla tutela dell'ambiente così come interpretato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 407 del 2002.

Sul punto, da ultimo, si rimanda all'analisi di A. Ruggeri, *Le costituzioni cambiano, ma la giurisprudenza... resta*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

Così A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)). Per un primo commento alla decisione citata, si rimanda, tra gli altri, ai contributi di A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*; e di Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà*, entrambi eodem loco. Sul punto si veda anche L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *Astrid* ([www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)).

In quei casi, infatti, pur nell'ambito di un differente giudizio relativo ad alcune leggi regionali in materia di prevenzione dei fenomeni collegati al c.d. elettrosmog, la Corte aveva affermato la competenza legislativa regionale in materia di "criteri di localizzazione", nonché di "standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni all'utilizzo della miglior tecnologia disponibile, o alla cura dell'interesse regionale e locale all'uso più congruo del territorio, sia pure nel quadro dei vincoli che derivano dalla pianificazione nazionale delle reti e dai relativi parametri tecnici, nonché dai valori-soglia stabiliti dallo Stato" (così la decisione n. 307 del 2003).

Sul punto, in relazione alla sentenza n. 313 del 2003, si vedano le osservazioni di E. Balboni, *Il ruolo degli Statuti: "l'autonomia è la regola, i limiti sono l'eccezione"*; di A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)); nonché di A. Lucarelli, *Forme di governo e potestà regolamentare nel regime transitorio regionale*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

Cfr. V. Coccozza, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), il quale sottolinea le difficoltà di un ragionamento che considera, allo stesso tempo, abrogata parte di una determinata disposizione costituzionale (l'art. 121, comma secondo, così come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) e perfettamente vigente un enunciato statutario che ne riporta sostanzialmente il contenuto (in quel caso, l'art. 6, comma primo, dello Statuto della Lombardia; nel caso della sentenza n. 324 del 2003, l'art. 19, comma secondo, dello Statuto della Campania).

Si pensi solamente, per fare un esempio, alle note decisioni nn. 10 e 11 del 2000 in merito all'insindacabilità parlamentare, che si richiamano a vicenda in più punti.

Sul punto si vedano le considerazioni di A. Ruggeri - A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, in particolare 285 ss.

Cfr. A. Ruggeri - A. Spadaro, *op. cit.*, 284 ss.; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001, in particolare 255

ss. e 278 ss.

Ciò era particolarmente evidente prima della riforma del Titolo V della Costituzione, soprattutto per quanto riguarda il ricorso preventivo del Governo contro una delibera legislativa regionale, che riguardava inevitabilmente l'intero provvedimento legislativo, a prescindere da ogni sua concreta applicazione.

Differenze, invece, sembrano rimanere quanto agli aspetti "sostanziali" del giudizio in questione, come sembra confermato anche dalla sentenza n. 94 del 2003, su cui si veda A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)); nonché dalla successiva decisione n. 274 del 2003, sulla quale si rimanda alle considerazioni dello stesso A. Ruggeri, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, eodem loco. Secondo la Corte, infatti, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato è comunque "riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento". Per questi motivi "pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale" (così la citata sentenza n. 274 del 2003).

Così come fatto, ad esempio, con la decisione n. 201 del 2003, a proposito della quale si è parlato di vero e proprio *drafting* processuale ad opera della stessa Corte. Sul punto cfr. A. Ruggeri, *La Corte e il drafting processuale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni\\_costituzionali](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/quaderni_costituzionali)).

In questo modo la Corte sembra mettere seriamente in dubbio la possibilità di regolamenti indipendenti in ambito regionale, su cui molto si è discusso in dottrina dopo le riforme costituzionali del 1999-2001. Sul punto, da ultimo, si rimanda alle ricostruzioni di D. Mone, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti*, in *Politica del diritto*, 2003, 249 ss.; e di M. Sias, *I regolamenti indipendenti e il nuovo Titolo V*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

Così rispondendo indirettamente a quella dottrina che, valorizzando il primo comma dell'art. 118 Cost., aveva affermato che "la intestazione delle funzioni amministrative non è per regola concessa alla titolarità della potestà legislativa", traendo direttamente fondamento dal dettato costituzionale (così A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in questa *Rivista*, 2001, 1306; pur dovendo successivamente riconoscere che "fonte della distribuzione non possa non essere se non la legge che quelle materie è deputata a regolare", 1311). *Contra* si vedano le osservazioni di G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2002, 388, il quale sottolinea come sia "pacifico ... che, in quanto comportino poteri di autorità, tutte le funzioni amministrative debbono trovare il loro fondamento nella legge".

Sull'inevitabile ruolo della Corte in proposito, si vedano le osservazioni di A. Barbera, *op. cit.* In particolare, auspicava una Corte "custode delle regole del gioco", anziché "costretta a riscriverle di continuo", R. Bin, *op. cit.*, anche al fine di "uscire dall'infausta situazione in cui è stata spinta da anni di regionalismo dominato dalla supremazia dello Stato sulle Regioni e dalle sue conseguenze giuridiche".

Si pensi solo, oltre agli esempi già citati, all'affermazione in base alla quale la mancata presenza di una data materia nell'ambito dell'art. 117, commi secondo e terzo, non implica che essa sia di per sé oggetto di potestà residuale delle Regioni, potendosi trattare di "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (così la decisione n. 303 del 2003 in relazione ai "lavori pubblici"; ma sul punto vedi anche la successiva sentenza n. 370 del 2003).