

LA CORTE COSTITUZIONALE INTERVIENE SULLA LEGGE "LA LOGGIA"

(Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)

di Matteo Barbero *

1. Con le sentenze nn. 236, 238, 239 e 280 del 2004, la Corte Costituzionale ha risolto le questioni di costituzionalità sollevate da alcune Regioni speciali (e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano) nei confronti della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* - c.d. legge "La Loggia").

Si tratta di pronunce di estrema rilevanza, che affrontano (o comunque toccano) molteplici questioni cruciali relative all'attuazione della novella costituzionale del 2001; in questa prospettiva, la loro portata trascende l'ambito (rilevante ma circoscritto) della "specialità" in senso stretto ed investe, sotto diversi profili, il significato complessivo della riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione.

2. La sentenza n. 236 risolve i giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, 8, commi da 1 a 4 e 10, commi 5 e 6, della legge n. 131 del 2003 cit..

2.1 L'articolo 7 (impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna) reca norme attuative del nuovo articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative, disciplinandone il conferimento in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Secondo le ricorrenti, l'estensione della norma impugnata anche alle Autonomie differenziate, oltre a comportare (per motivi che non vengono peraltro chiariti) una lesione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, violerebbe le norme più favorevoli poste dagli Statuti speciali in materia di riparto delle funzioni amministrative, in tal modo illegittimamente derogando alla clausola di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit..

In questa prospettiva, il principio di sussidiarietà ex articolo 118 della Costituzione (e, di conseguenza, le relative norme di attuazione di cui all'articolo 7 della legge "La Loggia") sarebbero inapplicabili nei confronti delle Regioni speciali (e delle Province autonome) in quanto meno favorevoli rispetto alla regola del parallelismo fra funzioni amministrative e funzioni legislative, sancita (sulla falsariga di quanto previsto in termini generali anche dal vecchio Titolo V) dagli Statuti speciali.

Sarebbe, poi, costituzionalmente illegittimo il riferimento, operato dalla norma impugnata al fine di determinare la competenza, rispettivamente in capo allo Stato od alle Regioni, a disciplinare il relativo conferimento, alle funzioni amministrative "esercitate" da ciascun livello di governo alla "data di entrata in vigore della (...) legge"; ciò avrebbe comportato l'indebita conservazione nella titolarità dello Stato dei poteri di disciplina di funzioni amministrative che, se pur ancora concretamente gestite a livello centrale, rientrerebbero a tutti gli effetti, a seguito della riforma costituzionale e segnatamente del nuovo tenore dell'articolo 118 della Costituzione, nella competenza regionale.

La Consulta dichiara la questione inammissibile, negando che l'articolo 7 della legge "La Loggia" trovi applicazione nei confronti delle Regioni (e delle Province) a statuto speciale. La Corte richiama, in proposito, l'articolo 11 della medesima legge, il quale, dopo aver stabilito che *"per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10"* della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit., affida alle commissioni paritetiche Stato-Regioni, in relazione alle ulteriori competenze spettanti a queste ultime in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione *"per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative"*. Secondo il Giudice delle Leggi, la lettura corretta di tale norma porta agevolmente alla conclusione, peraltro già parzialmente prospettata in via preliminare dalle ricorrenti (e confermata da tutte le parti nel corso della discussione orale) per cui, mentre *"per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità"*, *"per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il*

trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica".

Tale ricostruzione è stata criticata da autorevole dottrina sotto diversi profili; in particolare, essa comporterebbe (sulla scia della altrettanto criticata norma di cui all'articolo 11 della legge "La Loggia", non a caso posta a fondamento del ragionamento della Corte) una "anomala dissociazione" fra funzioni vecchie e nuove delle Regioni (e delle Province) speciali, devitalizzando quel principio di sussidiarietà che, viceversa, una lettura più equilibrata della clausola di maggior favore (e, più in generale) della complessiva riforma del Titolo V imporrebbe di assumere quale principio strutturale dell'ordinamento in quanto direttamente connesso con l'articolo 5 della Costituzione e complessivamente più vantaggioso per l'autonomia rispetto al resuscitato (già con la nota sentenza n. 303 del 2003, qui peraltro non richiamata) principio del parallelismo.

2.2. Il secondo ordine di questioni concerne l'articolo 8, commi da 1 a 4, della legge n. 131 del 2003 cit., il quale disciplina condizioni e modalità di esercizio del potere sostitutivo attribuito al Governo dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione.

Anche in tal caso, le ricorrenti (Provincia di Bolzano e Regione Sardegna) sostengono, in via preliminare ed in applicazione della clausola di maggior favore ex articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit., la non soggezione delle Regioni (e delle Province) speciali a siffatto potere, in quanto disciplinato secondo modalità peggiorative rispetto alle (ovvero incompatibile con le) tipologie di intervento sostitutivo previste dai rispettivi Statuti, dalle relative norme di attuazione e, più in generale, dalla normativa statale frutto della collaborazione paritaria fra i due livelli di governo.

A prescindere dall'incertezza del loro ambito di applicazione, inoltre, le norme impugnate sarebbero comunque incostituzionali laddove configurano, in capo all'esecutivo nazionale, un potere sostitutivo (anche) di natura normativa. In tal modo, non solo sarebbe stata indebitamente ampliata la portata del citato articolo 120, comma 2, della Costituzione (che, si assume, ammetterebbe l'intervento governativo in via sostitutiva rispetto alle sole funzioni amministrative di spettanza degli enti di governo sub-statali), ma si sarebbe illegittimamente configurato un decreto-legge atipico, discosto dal modello delineato dall'articolo 77 della Costituzione. Inoltre, la previsione di una sostituzione normativa consentirebbe al Governo di derogare, anche in via preventiva, al riparto delle potestà legislative e regolamentari delineato dall'articolo 117 della Costituzione.

Si tratta, evidentemente, di questioni interpretative fondamentali, la cui rilevanza, come accennato, si estende al di là dei ristretti confini della "specialità" per coinvolgere l'interpretazione di una delle norme cruciali del nuovo Titolo V.

Come sottolinea la Corte nella sentenza in commento, infatti, l'articolo 120, comma 2, della Costituzione è posto "a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite (...) agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente". Esiste, in altri termini, "un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento". Pertanto "la previsione del potere sostitutivo fa (...) sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari".

Com'è evidente, la Consulta (con argomentazioni che riecheggiano quelle utilizzate in passato per definire i contenuti della clausola - ora espunta dal testo costituzionale - dell'interesse nazionale) ricollega il potere sostitutivo del Governo alla tutela dei principi fondamentali di unità ed indivisibilità della Repubblica sanciti dall'articolo 5 della Costituzione (peraltro mai richiamato esplicitamente nelle motivazioni della sentenza).

L'assoluta centralità di tali principi si riflette sul relativo sistema di garanzie, il quale, sebbene imperniato su uno strumento fortemente invasivo nei confronti dell'autonomia quale il potere sostitutivo, non può non estendersi anche nei confronti delle Regioni (e delle Province) speciali; infatti "tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti".

La Corte respinge, pertanto, la tesi secondo la quale i principi di cui all'articolo 120 della Costituzione non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali.

La sentenza, tuttavia, non chiarisce con precisione i termini della questione.

Mentre, infatti, da un lato, essa propende per la piana applicazione di un potere sostitutivo anche nei confronti delle Autonomie differenziate, dall'altro, non chiarisce se tale potere sia quello previsto in via generale dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione e disciplinato dall'articolo 8 della legge "La Loggia", ovvero se si tratti di un potere *sui generis* che dovrà essere regolato da norme speciali.

Ciò risulta evidente laddove si consideri che la Consulta non dichiara infondati i rilievi di costituzionalità mossi dalle ricorrenti nei confronti del più volte citato articolo 8, ma si limita a constatare l'inammissibilità delle relative questioni, rilevando che fino a quando non sarà portato concretamente a compimento il trasferimento, in favore delle Regioni (e delle Province) ad autonomia speciale, delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V (ciò che, come già chiarito, dovrà avvenire mediante l'emanazione, da parte delle commissioni paritetiche Stato-Regioni, di specifiche norme di attuazione, giusta la previsione di cui all'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 cit.) *"la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali. Da ciò (appunto) l'inammissibilità di tutte le censure proposte avverso l'articolo 8, commi da 1 a 4"*.

Per quanto concerne le competenze già oggi disciplinate dagli Statuti speciali, secondo la Corte *"continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate"*.

Fermo restando che nell'attuale fase transitoria e fino al concreto trasferimento delle maggiori funzioni alle Autonomie differenziate, l'esercizio del potere sostitutivo nei loro confronti continuerà ad essere disciplinato sulla base delle norme speciali vigenti, *quid iuris* per quanto concerne la fase a regime?

In proposito, si possono prospettare diverse soluzioni:

applicazione generalizzata (ovvero nei confronti della totalità delle funzioni) del potere sostitutivo ex articolo 120, comma 2, Costituzione, come sembrerebbe suggerire la Corte, nel passaggio della sentenza appena sopraccitato, con l'inciso *"nel frattempo"*. In questo caso, l'efficacia delle norme speciali attualmente vigenti sarebbe subordinata ad un termine coincidente con la definizione della disciplina del conferimento delle nuove funzioni. Si tratterebbe, tuttavia, di una inaccettabile omologazione della "specialità" alla condizione delle Regioni ordinarie;

applicazione di tale potere sostitutivo generale solo nei confronti delle funzioni di nuova acquisizione, ferma restando la disciplina speciale (preesistente o sopravvenuta) per quanto concerne le funzioni di cui gli enti in questione erano già titolari *ante* riforma. Tale soluzione sarebbe in linea con quanto affermato dalla Corte nella sentenza in commento a proposito della rilevanza, nei confronti di Regioni speciali e Province autonome, del principio di sussidiarietà e sembrerebbe confermata da un successivo passaggio nel quale la Consulta afferma che *"il potere sostitutivo di cui si denuncia l'incostituzionalità, dunque quello relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 131 del 2003"*;

applicazione delle sole norme speciali, con conseguente necessità, in occasione del relativo conferimento, di estendere (eventualmente modificandola) la disciplina del potere sostitutivo già vigente per le Autonomie differenziate anche all'esercizio delle nuove funzioni. Si tratta, forse, della soluzione più equilibrata in quanto perfettamente in grado di conciliare la necessaria esistenza di un potere sostitutivo nei confronti della generalità degli enti sub-statali (secondo quanto imposto dalla Consulta nella sentenza annotata) con il dovuto rispetto per la specialità, in conformità alla clausola ex articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit..

In ogni caso, sarebbe stata auspicabile una presa di posizione più chiara da parte dei giudici costituzionali.

2.3 Di minore interesse appaiono le questioni di costituzionalità relative, rispettivamente, ai commi 5 e 6 dell'articolo 10 della legge "La Loggia". La prima norma disciplina le competenze di esecuzione dei provvedimenti governativi di esercizio del potere sostitutivo ex articolo 120, comma 2, della Costituzione, attribuendone la titolarità agli "organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi Statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione". Oltre a ribadire l'indebita estensione alle Regioni (e Province) ad autonomia differenziata della disciplina costituzionale del potere sostitutivo, le ricorrenti (Provincia di Trento e Regioni Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta) contestano, sia nel metodo che nel merito (dal punto di vista della compatibilità con le norme statutarie), l'attribuzione delle anzidette

funzioni esecutive ad organi statali. La Corte dichiara la questione inammissibile, rilevando nuovamente "*l'inattualità della lesione lamentata dalle ricorrenti*" non essendo ancora operativo nei loro confronti il potere sostitutivo disciplinato dalla novellata Costituzione.

La Consulta dichiara, viceversa, l'illegittimità costituzionale del comma 6 del citato articolo 10 (impugnato dalla Provincia di Bolzano), nella parte in cui disciplina in via unilaterale e mediante rinvio ad una fonte statale di secondo grado (il Regolamento di cui al D.p.r. n. 287 del 2001, attuativo del d. lgs. n. 300 del 1999), anziché secondo la particolare procedura collaborativa prevista e disciplinata dallo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, le funzioni dei Commissari del Governo alto-atesini.

3.1 Con la sentenza n. 238, la Corte Costituzionale si è pronunciata circa la legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 2, 3 e 5, della legge n. 131 del 2003 cit.. Tali norme attuano (in conformità alle riserve di legge statale ivi previste) l'articolo 117, commi 5 e 9, della Costituzione, i quali hanno, da una parte, costituzionalizzato e, dall'altra, ampliato la portata del c.d. potere estero delle Regioni, già previsto e disciplinato tanto dalla normativa ordinaria quanto dalla giurisprudenza della Consulta.

Secondo le ricorrenti (Provincia di Bolzano e Regione Sardegna), le norme impuginate presenterebbero molteplici profili di incostituzionalità.

Innanzitutto, esse, in virtù del loro carattere fortemente dettagliato, violerebbero l'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Secondo tale ricostruzione, le leggi statali chiamate, ai sensi del comma 9 dell'articolo 117 della Costituzione, a disciplinare (fra l'altro) i casi e le forme degli accordi delle Regioni con altri Stati e delle loro intese con enti territoriali interni ad essi sarebbero infatti riconducibili alla materia di competenza concorrente dei "rapporti internazionali (...) delle Regioni" e, di conseguenza, dovrebbero limitarsi a dettare norme di principio.

In subordine, anche qualora si ritenesse di individuare, nell'ambito in questione, un autonomo titolo competenziale di pertinenza statale, la relativa disciplina dovrebbe essere circoscritta (nei limiti di una stretta interpretazione) alla previsione, appunto, dei casi e delle forme di accordi ed intese. Al contrario, le norme della legge "La Loggia" attribuirebbero allo Stato poteri di ingerenza nel merito tali da sostanzialmente vanificare il potere decisionale che la Costituzione novellata avrebbe inteso attribuire alle Regioni. In particolare, tale ingerenza si realizzerebbe mediante: 1) la previsione di un potere, in capo al Ministero degli affari esteri, di fissazione di principi e criteri direttivi per la conduzione, da parte delle Regioni, dei negoziati finalizzati alla stipula di quelle tipologie di accordi che esse, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati; 2) la prescritta collaborazione (sempre in relazione alla stipulazione dei suddetti accordi e previa intesa con la Regione o Provincia interessata) con le rappresentanze diplomatiche e con gli uffici consolari in caso di trattative da svolgere al di fuori del territorio nazionale; 3) la previsione di un potere preventivo di accertamento dell'opportunità politica e della stessa legittimità dei futuri accordi da parte della Farnesina; 4) la c.d. "clausola di chiusura sul dissenso", ovvero il previsto potere ministeriale di rappresentare in qualsiasi momento all'ente interessato, tanto in relazione agli accordi quanto rispetto alle mere intese, questioni di opportunità e, in caso di dissenso, di devolvere la decisione definitiva al Consiglio dei ministri.

È, poi, censurata la previsione, da parte della normativa impugnata, del necessario conferimento, da parte del Ministro degli esteri alla Regione o Provincia stipulante, dei pieni poteri di firma (come disciplinati dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), a pena di nullità dell'accordo. Si tratterebbe, infatti, di un istituto riguardante i soli trattati fra Stati, mentre gli accordi delle Regioni non sarebbero tali, non vincolerebbero lo Stato in quanto tale e non costituirebbero limite alla legislazione interna ai sensi dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

3.2 La Corte pronuncia l'infondatezza di tutti i rilevi di costituzionalità mossi dalle Regioni (e Province) ricorrenti.

Attraverso un rapido ma efficace *excursus* della propria giurisprudenza sul punto, la sentenza riconduce le norme impuginate (in tal modo legittimandone anche gli aspetti di dettaglio) alle peculiari "materie" di cui ai commi 5 e 9 dell'articolo 117 della Costituzione, evidenziando l'autonomia di tale ambito di competenza statale rispetto alla più vasta (e pure, indubbiamente affine) area di legislazione concorrente relativa alle relazioni internazionali delle Regioni.

Il richiamo del proprio *acquis* giurisprudenziale in materia di potere estero regionale consente poi alle Corti di fornire una lettura conforme a Costituzione dei numerosi vincoli di forma e di sostanza previsti dalla normativa *de quo* nei

confronti dell'attività internazionale delle Regioni, così respingendo le ulteriori censure delle ricorrenti.

Tali vincoli sono, infatti, e devono essere strumentali rispetto alle *"esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale"* e non possono, pertanto, *"né potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni"*. Ciò vale per tutti gli strumenti di ingerenza riconosciuti in capo agli organi governativi centrali, compresi quelli maggiormente invasivi dell'autonomia regionale, ovvero il potere di accertamento preventivo di legittimità e di merito degli stipulandi accordi e la facoltà di sollevare (eventualmente anche ad accordo o intesa già stipulati) questioni di opportunità; in entrambi i casi, non è consentita *"alcuna ingerenza nelle scelte (...) attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione"*.

In altri termini, il Governo può intervenire (in via preventiva od in via successiva) solo ed esclusivamente allorché sia indispensabile salvaguardare *"indirizzi e (...) interessi attinenti alla politica estera dello Stato"*; a questa tutela sostanziale corrisponde, poi, sul piano procedurale, una ulteriore, duplice garanzia per le Regioni, rappresentata tanto dalla previsione della competenza dei massimi organi governativi (Ministro degli esteri ed, in ultima istanza, Consiglio dei Ministri) quanto dalla possibilità di sollevare, in presenza di ingerenze arbitrarie, conflitto di attribuzioni.

Analoga lettura costituzionalmente conforme si impone, secondo la Consulta, in merito alla previsione secondo cui la stipulazione degli accordi da parte delle Regioni deve essere preceduta, a pena di nullità, dal conferimento, da parte del Ministero degli affari esteri, dei pieni poteri di firma.

In proposito, la sentenza rigetta la tesi, sostenuta dalle ricorrenti, secondo cui tale passaggio procedurale sarebbe superfluo in quanto gli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome con altri Stati non sarebbero veri trattati fra enti tutti sovrani e, come tali, non vincolerebbero lo Stato italiano ma solo l'ente (Regione o Provincia) stipulante; al contrario, si tratta, a tutti gli effetti, di atti di diritto internazionale che ciascuna Regione (o Provincia) sottoscrive, *"secondo il diritto interno, (...) in base a poteri propri, e non come "delegata" dello Stato"*.

Poiché, d'altra parte, *"l'autonomia di diritto interno (costituzionale) in base alla quale le Regioni possono concludere gli accordi si esercita pur sempre nel quadro di un ordinamento in cui lo Stato centrale, titolare esclusivo della politica estera, è responsabile sul piano del diritto internazionale degli accordi e delle relative conseguenze, e quindi ha il potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale"*, *"ciò comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione di chi esprime la volontà di stipulare l'accordo e circa l'esistenza, secondo il diritto interno, del "potere estero" di cui l'accordo è espressione"*.

Inoltre, *"una volta che sia attuato il procedimento di verifica preventiva circa il rispetto dei limiti e delle procedure prescritte, il Ministero degli affari esteri è tenuto a conferire i pieni poteri all'organo regionale competente per la stipulazione, e non potrebbe discrezionalmente negarli. Si tratta dunque, in sostanza, di un adempimento formale vincolato in relazione all'esito della predetta verifica"* nonchè presidiato, dal punto di vista procedurale, dalla possibilità di attivare il conflitto di attribuzioni.

3.3 La sentenza appena commentata, assolutamente condivisibile nelle sue conclusioni, si presta ad alcune riflessioni.

In primo luogo, occorre sottolineare il rilievo del riconoscimento, operato dalla Corte, circa l'autonomia della posizione delle Regioni (e delle Province autonome) sul piano delle relazioni internazionali.

Proprio in ragione di tale autonomia e dato l'indubbio rilievo rivestito dall'attività estera regionale, pare pienamente giustificata la riserva, in capo allo Stato, dei descritti poteri di collaborazione, di controllo ed, eventualmente, anche di ingerenza rispetto a detta attività. Sotto questo profilo, paiono forse eccessivi i timori, sollevati da autorevole dottrina, circa il rischio che la materia relativa alla politica estera (in senso lato), alla luce del suo carattere fortemente trasversale, si risolva in un "vincolo onnicomprensivo, capace di svuotare sostanzialmente l'autonomia". D'altra parte, quel severo scrutinio di costituzionalità circa l'eventuale uso irragionevole dei poteri statali di ingerenza nei confronti della politica estera (in senso stretto) delle Regioni, auspicato dalla medesima dottrina come terapia rispetto alle temute patologie centralistiche, sembra cominciare a attecchire nel *modus procedendi* della Corte, come recentemente confermato dalla sentenza n. 258 del 2004 in tema di accordi di cooperazione transfrontaliera attuativi di programmi comunitari stipulati dalle Regioni medesime.

Diversamente si dovrebbe argomentare, come già accennato, a proposito di altre previsioni contenute nella normativa oggetto della pronuncia annotata ma, invero, non specificamente impugnate dalle ricorrenti.

Ci si riferisce, in particolare, alla eccessiva restrizione delle tipologie di accordi internazionali stipulabili dalle Regioni (evidentemente collocate, da questo punto di vista, in una "posizione servente rispetto agli accordi fatti dallo Stato") ed alle inutili complicazioni imposte, sul piano procedurale, in vista della conclusione delle intese (sospensione della firma per 30 giorni in attesa delle eventuali osservazioni governative, con previsione di un meccanismo di silenzio assenso), in tal modo perpetuando quella procedura di "sorveglianza speciale" (per usare l'espressione coniata in un documento redatto dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali) disciplinata dal d.P.r. 31 marzo 1994.

4.1 La terza sentenza in esame, ovvero la n. 239, affronta le questioni di costituzionalità sollevate dalla Regione Sardegna e della Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dei commi 1 e 2 dell'articolo 5 della legge "La Loggia", nella parte in cui, dando attuazione al novellato articolo 117, comma 5, della Costituzione, disciplinano sul piano procedurale le modalità di partecipazione delle Regioni alla c.d. "fase ascendente" dei processi decisionali comunitari.

I rilievi mossi dalle ricorrenti sono in gran parte analoghi a quelli già respinti dalla Corte con la sentenza n. 238 appena sopra annotata.

In primo luogo, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto, pur incidendo su una materia assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (ovvero quella relativa ai "rapporti (...) con l'Unione Europea delle Regioni") e dovendo, in tal senso, limitarsi a fornire un quadro di principi fondamentali, sarebbero indebitamente dettagliate, con conseguente violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Sarebbe, inoltre, violato lo stesso comma 5 del citato articolo 117 della Costituzione, il quale riconoscerebbe alle Regioni il diritto di concorrere in modo incisivo ed efficace alla formazione degli atti normativi comunitari, mentre nel contesto della legge "La Loggia" sarebbe prevista una loro partecipazione scarsamente o per nulla incisiva, e comunque inidonea a rappresentare efficacemente le rispettive istanze.

In particolare, le ricorrenti censurano la mancata previsione, da parte del comma 1 dell'articolo 5 impugnato, di un numero minimo di rappresentanti regionali nell'ambito delle delegazioni del Governo deputate a partecipare all'attività comunitaria, nonché della possibilità di costituire delegazioni interamente composte da membri nominati dalle Regioni allorché si verta su materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva di queste ultime.

La Provincia di Bolzano denuncia anche l'incostituzionalità della norma in discorso laddove, nel prevedere la possibilità di nomina come capi delegazione anche dei Presidenti di Giunta regionale o provinciale, si riferirebbe alle sole materie di competenza esclusivo - residuale ex articolo 117, comma 4, della Costituzione, e non anche alle materie che, per disposizione statutaria, spettano alla legislazione primaria delle Regione (e Province) speciali.

Il comma 2 dell'articolo 5 della legge n. 131 del 2003 cit., dal canto suo, è sospettato di ledere le prerogative costituzionalmente spettanti alle Regioni per la tutela delle proprie ragioni davanti agli organi giurisdizionali comunitari in presenza di atti normativi comunitari ritenuti illegittimi; in tale ambito, alle determinazioni regionali sarebbe riconosciuto uno scarso rilievo, la discrezionalità del Governo nella decisione di esperire ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee essendo superabile solo mediante una deliberazione assunta a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni.

4.2 Tutte le riferite questioni di costituzionalità sono dichiarate infondate dalla Consulta.

La censura relativa al preteso sconfinamento, da parte della disciplina impugnata, dall'ambito dei principi fondamentali cui avrebbe dovuto essere circoscritta in quanto incidente su una materia di legislazione ripartita, è respinta dalla Corte con argomentazioni persino più esplicite e chiare di quelle utilizzate nel contesto della sentenza n. 238.

Secondo la sentenza qui annotata, il titolo abilitativo della normativa *de quo* va ricercato, non nel comma 3, bensì nel comma 5 dell'articolo 117 della Costituzione.

"Tale disposizione costituzionale (...), istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione, concernente il più ampio settore "dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni". Con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicitarsi la

partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. "fase ascendente" del diritto comunitario, dunque, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione".

Si tratta, in particolare, di una competenza attribuita allo Stato *"in via esclusiva"*, ciò che consente alla Corte di evidenziare la mancanza di *"ambiti riservati alla legislazione regionale o provinciale"*.

La sentenza affronta, poi, le ulteriori doglianze delle ricorrenti, pronunciandone l'infondatezza sotto diversi profili.

Senza scendere nei dettagli della motivazione (per i quali si rinvia alla lucida esposizione dei giudici costituzionali), è interessante notare come da essa emerga la preoccupazione di assicurare adeguatamente l'unitarietà della posizione italiana, sebbene ciò possa comportare una parziale compressione della autonomia (anche differenziata) delle Regioni (e Province).

Non a caso, la Corte richiama espressamente *"la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea (...), a prescindere dai settori materiali coinvolti"* e precisa che *"la titolarità di particolari materie (non riconducibili all'articolo 117, comma 4, della Costituzione) da parte di una Regione ad autonomia speciale o Provincia autonoma non può legittimare una pretesa ad assumere la presidenza della delegazione italiana, dal momento che in questi casi nelle altre aree territoriali le funzioni corrispondenti spettano agli organi dello Stato"*.

4.3 L'attribuzione all'impianto normativo predisposto dall'articolo 5 della legge "La Loggia" del crisma della costituzionalità lascia, comunque, aperte le principali questioni relative alle modalità attraverso le quali garantire l'efficace concorso delle Regioni al *decision making* comunitario. In proposito, è già stata, infatti, evidenziata in dottrina *"l'estrema elasticità, ai limiti della vacuità"* delle esaminate disposizioni riguardanti la partecipazione regionale ai processi di integrazione comunitaria (nonché, a monte, delle stesse disposizioni costituzionali, *"lontane anni luce da corrispondenti disposizioni adottate da Costituzioni di altri Paesi dell'Unione Europea"*), che, in concreto, si risolvono in un rinvio a modalità da concordare ed a procedure da definire in sede di Conferenza Stato - Regioni; sarà questa la sede in cui si giocherà la vera partita fra esigenze unitarie ed istanze autonomistiche.

5.1 Con l'ultima sentenza in ordine di tempo, ovvero la n. 280, la Consulta si è pronunciata sulla conformità a Costituzione delle norme poste dall'articolo 1, commi 4, 5 e 6, della legge "La Loggia".

Il dibattito dottrinale che ha accompagnato (e talora, parzialmente guidato) l'*iter* formativo di tali disposizioni è stato talmente ampio ed articolato da rendere superfluo un esame dettagliato dei relativi contenuti normativi.

Al riguardo, è sufficiente ricordare che il comma 4 contiene una delega al Governo (e ne individua i relativi principi, mentre i criteri direttivi sono fissati dal successivo comma 6, anch'esso, come detto, oggetto di impugnazione) per l'adozione di uno o più decreti delegati meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti nelle materie attribuite (in base all'articolo 117, comma 3, della Costituzione) alla competenza concorrente Stato-Regioni, allo scopo di orientare l'opera del legislatore regionale (e, per converso, dello stesso legislatore statale) nelle more dell'approvazione, da parte del Parlamento, delle nuove leggi cornice.

Il comma 5, dal canto suo, contiene una delega, per così dire, accessoria, attribuendo al legislatore delegato, nel contesto dei decreti delegati di cui al comma 4 e sempre a titolo di mera ricognizione, la possibilità di enucleare le disposizioni afferenti (dal punto di vista effettuale) le medesime materie ripartite ma rientranti (sotto il profilo competenziale) negli ambiti materiali di pertinenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, comma 2, della Costituzione.

Molte delle perplessità (e, talvolta, delle aspre critiche) suscitate dalla norme appena brevemente richiamate si sono tramutate in altrettanti motivi di impugnazione delle medesime da parte della Provincia di Bolzano e delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, parti del giudizio concluso con la sentenza in commento.

È censurato, in particolare, il comma 4, il quale contrasterebbe con più norme di rango costituzionale.

Sarebbe violato, in primo luogo, l'articolo 76 della Costituzione, per l'evidente incongruità di una delega avente ad oggetto proprio quella porzione della legislazione (i principi) necessariamente di pertinenza del Parlamento; d'altra parte, i principi direttivi di una siffatta delega, in quanto funzionali all'individuazione di altri principi, sarebbero

assolutamente impalpabili ed evanescenti, e perciò inadeguati ad orientare l'attività del legislatore delegato.

Né il presunto carattere meramente ricognitivo della delega varrebbe ad escludere il prodursi di un *vulnus* all'assetto, costituzionalmente definito, del sistema delle fonti; al contrario, la norma consentirebbe ampi margini di manovra al Governo, a conferma della natura fortemente innovativa del potere ad esso conferito, natura peraltro insita nella forza di legge che caratterizza i decreti legislativi in base a Costituzione e confermata dal tenore dei principi e dei criteri direttivi individuati dallo stesso comma 4 e dal successivo comma 6.

In altri termini, la mera ricognizione oggetto della delega o sarebbe del tutto inutile o non potrebbe non avere carattere innovativo, anche perché il conferimento della forza di legge ed il contenuto dei principi e criteri direttivi individuati sarebbero difficilmente conciliabili con un'attività meramente compilativa. In questo senso, la formula della mera ricognizione sarebbe soltanto un espediente verbale per occultare la palese incostituzionalità di una delega avente, in realtà, per oggetto la determinazione *tout court* dei principi fondamentali.

Da ultimo, la norma impugnata violerebbe la riserva di legge formale ordinaria (ulteriormente rafforzata dalla previsione di una riserva di assemblea, con esclusione del ricorso al procedimento per commissione deliberante) prevista dall'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit..

L'illegittimità costituzionale della norma di cui al comma 5 sarebbe, secondo le ricorrenti, conseguente e comunque strettamente connessa all'incostituzionalità delle norme poste dal precedente comma 4 e dal successivo comma 6, dato lo stretto collegamento fra le deleghe in esse contenute; sarebbe, inoltre, riscontrabile un'ulteriore violazione dell'articolo 76 della Costituzione in quanto l'inutilizzabilità, ai fini della delega di cui al comma 5, dei principi e criteri direttivi indicati dai commi 4 e 6 (n quanto funzionali, anche laddove se ne ammettesse la congruità, alla sola attività di ricognizione dei principi fondamentali) condurrebbe a configurare un'inammissibile delega "in bianco".

5.2 La Corte accoglie solo parzialmente le argomentazioni delle ricorrenti; tuttavia, anche laddove si pronuncia per l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate, assesta un forte colpo alla credibilità di uno degli aspetti qualificanti dell'intero progetto normativo tradottosi nella legge "La Loggia".

Essa fornisce, infatti, una lettura "minimale" (l'unica conforme a Costituzione) della delega disposta dal comma 4 dell'articolo 1, interpretando tale norma *"alla stregua delle formule testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori (...)"* e solo in questa prospettiva salvandola dalla dichiarazione di incostituzionalità che, viceversa, colpisce le norme poste dai successivi commi 5 e 6.

Quello che il legislatore delegato dovrà dipingere è, secondo la sentenza in commento, un mero *"quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime (...)"*, *"un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali"*.

I decreti ricognitivi esprimeranno, in quest'ottica, una forza di legge, per così dire, "depotenziata", assimilabile a quella propria *"dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia"*, riguardo ai quali la Consulta rileva, nella prassi parlamentare, una certa imprecisione terminologica in presenza di *"leggi di conferimento ed anche casi di leggi formalmente di delega caratterizzate dall'assenza o vaghezza dei principi direttivi, le quali, nonostante il nomen e la formale attribuzione della "forza di legge" ai relativi decreti, in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti (...)"*.

L'intento di circoscrivere la portata della delega ad una mera "fotografia dell'esistente" (ciò, che secondo la Corte, pare sufficiente per escludere la fondatezza di tutte le censure mosse dalla ricorrenti, non solo sotto il principale profilo della incongruenza - contraddittorietà di una siffatta previsione, ma anche in relazione alla lamentata violazione degli articoli 76 della Costituzione e 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit.) è desumibile, come accennato, da un'interpretazione sistematica dell'intero articolo 1 e, più in generale, da una valutazione complessiva dell'intero testo (e delle finalità) della legge "La Loggia".

La sentenza richiama, infatti, tanto il contenuto dei principi direttivi enunciati dal comma 4 (i quali, pur nella loro

vaghezza, "indirizzano e delimitano il compito del legislatore delegato verso l'espletamento dell'indicata funzione ricognitiva" abilitandolo "a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo peraltro conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né "il loro compiuto tenore letterale" costituiscono in ogni caso "principi della legislazione dello Stato", ma soltanto "i nuclei essenziali del contenuto normativo" che tali disposizioni esprimono") quanto l'articolata struttura delle norme procedurali previste ai fini dell'esercizio della delega, che individuano una serie di passaggi istruttori volti ad evidenziare l'eventuale omissione di alcuni principi fondamentali e soprattutto l'inclusione nei decreti di contenuti normativi innovativi ovvero non aventi natura di principio fondamentale.

5.3 Secondo la Corte, "con la prospettata lettura "minimale" (...) dell'oggetto della delega, di cui al citato comma 4, in termini di "mera ricognizione" e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti, appaiono in contrasto i commi 5 e 6 dello stesso articolo 1".

Il comma 5, estendendo la delega di cui al precedente comma 4 anche all'asserita ricognizione delle norme poste dal legislatore statale nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva ex articolo 117, comma 2 della Costituzione ma incidenti "trasversalmente" su materie attribuite alla competenza concorrente Stato - Regioni, deferisce, in realtà, al Governo "un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'articolo 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti"; in altri termini, l'esecutivo non potrebbe "in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o sub-materie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione".

"E' pertanto evidente che con la lettura "minimale" della delega, così come configurata dal comma 4, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'articolo 76 della Costituzione".

Sempre collocandosi nella accennata prospettiva di una configurazione "prudente" della delega, emerge l'incostituzionalità dei criteri direttivi formulati dal comma 6, i quali, mediante l'espresso riferimento ai "settori organici della materia", nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle "affini, presupposte, strumentali e complementari", alterano, nella lettura fornita dalla Consulta, "il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata l'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di "considerazioni prioritarie" nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere "meramente ricognitivi", a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri".

5.4 Dalla sentenza appena brevemente annotata, sembrano poter derivare diversi ordini di conseguenze, tutte peraltro destinate a sostanzialmente vanificare il percorso tracciato dalla "La Loggia" per garantire l'ordinato passaggio dal vecchio al nuovo riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni.

In primo luogo, l'intervento del Giudice delle Leggi priva il legislatore delegato, nella sua non agevole opera di ricognizione di uno stock di leggi sterminato, disordinato e (talvolta) contraddittorio, della utile guida rappresentata da criteri direttivi rivelatisi inevitabilmente selettivi, ma la cui selettività è stata giudicata nondimeno incompatibile con il carattere meramente ricognitivo della delega e, come tale, incostituzionale. Da questo punto di vista, il risultato pare essere quello delineare una atipica delega "in bianco" di difficile, se non impossibile, attuazione, oltre che di dubbia costituzionalità;

il ribadito carattere non vincolante dei risultati dell'attività di selezione delegata al Governo e la precisazione secondo cui tali risultati non potranno comunque essere utilizzati per scrutinare la legittimità costituzionale delle future leggi regionali verosimilmente indurrà il Governo a compiere una ricognizione piuttosto superficiale della normativa esistente. Futuri

"decreti - cornice" eccessivamente dettagliati rischierebbero, infatti, da un alto, di essere (oltre che quasi certamente impugnati da qualche Regione o Provincia, anche) inutili in quanto non invocabili in sede di giudizio di costituzionalità, e, dall'altro, di ingessare l'attività processuale del Governo, potendo ben difficilmente quest'ultimo (malgrado le precisazioni contenute nella sentenza commentata) far valere la lesione, da parte di una legge regionale impugnata, di un principio fondamentale (per dimenticanza) non incluso nei suddetti decreti;

la "amputazione" della (parte della) delega relativa alle norme trasversali di competenza esclusiva statale renderà inevitabilmente parziale ed incompleto il quadro desumibile dai decreti legislativi ricognitivi (ben potendosi considerare comunque preclusa alle Regioni la regolamentazione di ambiti materiali ulteriori rispetto alla normazione di principio in quanto afferenti a c.d. "materie - non materie"), con loro conseguente scarsa capacità deflattiva del contenzioso costituzionale. In ogni caso, poi, ciò comporterà la necessità di rivedere i contenuti dei provvedimenti in corso di elaborazione, tutti finora orientati a fornire un quadro tendenzialmente esaustivo delle diverse materie con l'individuazione, accanto ai principi fondamentali, anche di tutte le norme riconducibili alle materie di cui al comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione; è, quindi, prevedibile, anche alla luce della complessa procedura disciplinata dal comma 4 dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003 cit., un ulteriore allungamento dei tempi di approvazione.

Com'è evidente, pertanto, la pronuncia annotata devitalizza un istituto che, se pur anomalo e *sui generis*, avrebbe potuto contribuire a ridurre la conflittualità attualmente in essere fra Stato e Regioni, specialmente qualora queste ultime fossero state fattivamente coinvolte nell'opera di elaborazione e stesura dei decreti (ciò che sembra essere, almeno in parte, avvenuto rispetto al provvedimento in materia di "professioni", ormai in stato avanzato di elaborazione ma non ancora varato).

6 In conclusione, le sentenze brevemente passate in rassegna, pur offrendo all'interprete alcuni rilevanti spunti di riflessione, sembrano in verità assai poco utili per districare la matassa sempre più ingarbugliata relativa all'attuazione della riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione. Ciò non solo e non tanto a causa delle numerose questioni che tali sentenze lasciano inevitabilmente aperte, ma soprattutto in considerazione delle certamente meno numerose ma comunque molto rilevanti problematiche che esse sollevano, con riguardo, in particolare, alla definizione del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni nelle materie concorrenti (a causa del sostanziale svuotamento della portata delle deleghe di cui all'articolo 1 della legge "La Loggia").

* Funzionario della Regione Piemonte e dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino.

Cfr, in proposito, L. CASTELLI, *Regioni speciali e legge "La Loggia": la parola alla Corte Costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Per una visione organica della legge "La Loggia" si rinvia a F. BASSANINI (a cura di), *Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; P. CAVALIERI - E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione - Commento alla legge "La Loggia"*, Torino, 2003; G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; AA VV, *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003. Sul sito [web www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), si vedano i contributi di M. CARLI, P. BILANCIA, N. ZANON, A. PIRAINO, A.M. POGGI, M. D'AMICO, E. DE MARCO, F. PALERMO, G. COGLIANDRO, A. FERRARA, L. CASSETTI A. RUGGERI ed E. BALBONI. Per un primo commento alle sentenze cui si riferiscono queste note, cfr A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia*, ancora in www.federalismi.it.

Cfr, in proposito, L. ANTONINI, *Un passo in avanti sul nodo delle funzioni amministrative: un commento "a botta calda" sull'articolo 4 del nuovo ddl di attuazione del Titolo V*, in www.federalismi.it; A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative* in www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del federalismo* n. 5/2003; C. CITTADINO, *Articolo 7*, in *Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit..

Si tratta di un profilo estremamente rilevante, che tuttavia la Corte non affronta. Sulla formulazione dell'articolo 7,

comma 1, della legge "La Loggia" si vedano le considerazioni di C. CITTADINO, *op. ult. cit.*.

A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia* cit..

Acutamente A. RUGGERI evidenzia, in proposito, come la sentenza in commento, ferma restando l'applicazione del principio di sussidiarietà alle Regioni speciali nell'attuale fase di transizione e sia pure in relazione alle sole funzioni di nuova acquisizione, sembri non escludere la possibilità di un ritorno *in toto* al principio del parallelismo nella fase a regime successiva all'adeguamento degli Statuti. In tal caso, la specialità comporterebbe il completo svuotamento del valore della sussidiarietà.

La bibliografia sul tema è molto vasta. Si vedano, in particolare, V. CERULLI IRELLI, *Articolo 8, in Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, nonché *Il potere sostitutivo - commento all'articolo 8*, in *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (a cura di G. Falcon) cit.; A. LOIODICE, *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001. Vincoli internazionali e poteri sostitutivi*, in *www.federalismi.it*; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo articolo 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2002; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V* (a cura di T. Groppi e M. Olivetti) Torino, 2003; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *www.federalismi.it*; F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in *www.forumcostituzionale.it*; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. Cost.*, 2003.

La Provincia di Bolzano ha proposto anche una censura più specifica (non affrontata nel merito dalla Consulta) nei confronti dell'articolo 8 della legge "La Loggia", in relazione alla mancata previsione della partecipazione alla seduta del Consiglio dei Ministri in cui si adottano i provvedimenti sostitutivi del Presidente della Provincia autonoma interessata, con conseguente violazione dell'articolo 52, comma 2, dello Statuto della Regione Trentino- Alto Adige.

La disciplina a livello costituzionale dell'attività internazionale delle Regioni rappresenta una delle principali novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 cit.. Sul punto, si rinvia al dettagliato lavoro di G. BUONOMO, *Articolo 6, in Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit.. In proposito si vedano anche V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie* ed E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni*, entrambi in *Le istituzioni del federalismo* n. 1/2002, nonché F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 5/2002 e R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V, Parte II, Cost. e della legge "La Loggia"*, in *www.federalismi.it*. Del medesimo Autore da ultimo citato e per un primo commento alla sentenza annotata, cfr *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte Cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, ancora in *www.federalismi.it*.

È singolare notare come le ricorrenti abbiano ommesso di riproporre in sede di giudizio di legittimità costituzionale altre rilevanti censure che la dottrina e gli stessi esponenti delle Regioni avevano mosso, nel corso dei lavori preparatori, nei confronti delle norme oggetto della sentenza in commento, a partire da quella volta ad evidenziare la restrizione, operata (forse indebitamente) dalla legge "La Loggia" rispetto al dettato costituzionale, dell'ambito del potere estero regionale alle sole materie di competenza "legislativa". (Sul punto, si veda ancora G. BUONOMO, *op. cit.*). Nemmeno ha costituito oggetto di impugnazione la prescrizione che impone la previa comunicazione agli organi Governativi delle intese che le Regioni (e Province) intendono concludere con enti territoriali interni di altri Stati, prescrizione a molti commentatori parsa eccessiva dato lo scarso rilievo che tali intese rivestono, in quanto espressamente limitate a scopi promozionali ovvero munite di un mero rilievo internazionale.

La Consulta richiama, in particolare, la sentenza n. 179 del 1987, nella quale aveva stabilito alcuni principi di carattere generale in materia di attività internazionale delle Regioni, in più occasioni successive dichiarati poi applicabili anche alle Autonomie differenziate (si vedano le sentenze nn. 564 e 924 del 1988, n. 343 del 1996 e n. 428 del 1997).

Cfr sentenze n. 737 del 1988, n. 472 del 1992, n. 204 del 1993.

Cfr R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte Cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258) cit.*

A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia cit.*

A. RUGGERI, *op. ult. cit.*

In proposito, si veda L. CIAURRO, *Articolo 5*, in *Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit., nonché P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 1/2002 e R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte Cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258) cit.*

Anche in tal caso, non è censurata la restrizione del ruolo delle Regioni alle sole materie di competenza legislativa, con conseguente esclusione (in apparente contrasto con la lettera della Costituzione) delle materie attribuite alla loro competenza amministrativa ed alla stessa competenza regolamentare (delegata).

In tal modo la Corte sottolinea con chiarezza che il riparto costituzionale delle competenze non è esaurito dalle norme di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione. In particolare, lo Stato può rinvenire ulteriori titoli di competenza in altre parti della Carta fondamentale.

A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia cit.*, rileva, in proposito, un "singolare spostamento di piano", in quanto "la competenza dello Stato, limitata (...) alla sola determinazione delle procedure relative ad attività idonee a spiegarsi in ambiti materiali comunque riconosciuti propri delle Regioni, si converte innaturalmente nel diniego della sussistenza degli ambiti stessi (...)"

Un solo breve cenno alle argomentazioni con cui la Consulta ha rigettato l'impugnazione dell'articolo 5, comma 2, della legge "La Loggia". Secondo il Giudice delle Leggi, nel sistema costituzionale (e, potrebbe aggiungersi, nell'ambito dello stesso diritto comunitario) gli enti sub-statali non dispongono di un diritto di accesso immediato alla Corte di Giustizia. Di conseguenza, ogni determinazione sul punto rientra nella discrezionalità del legislatore e del Governo statali.

Cfr sentenze n. 317 del 2001 e n. 425 del 1999.

Quest'ultima affermazione (con la quale è rigettato il rilievo della Provincia di Bolzano che lamentava la mancata previsione della possibile nomina a capo delegazione degli organi di vertice delle Autonomie differenziate anche allorché si tratti di materie rientranti nella loro competenza primaria ma per avventura non ricadenti nell'ambito della clausola residuale ex articolo 117, comma 4, della Costituzione) è preceduta da alcune considerazioni di carattere più generale su un tema dalla Consulta già ripetutamente sfiorato, ovvero quello relativo al rapporto fra gli elenchi di materie contenuti, rispettivamente, nella Costituzione novellata e negli Statuti speciali. Si tratta di una questione rilevante soprattutto in rapporto alla individuazione dei limiti che la potestà legislativa delle Regioni (e Province) speciali incontra per la disciplina di materie diversamente collocate in ciascuno dei menzionati ordini di elencazione, anche alla luce dell'applicazione della clausola di maggior favore (sul tema, cfr A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.* 2003 e A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA VV, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002). Le considerazioni della Corte richiamano l'*id quod plerumque accidit*, rilevando la tendenziale corrispondenza fra materie di competenza regionale residuale ex articolo 117, comma 4, della Costituzione e materie di competenza regionale primaria in base agli Statuti speciali (afferma la sentenza, "*non di rado le materie di competenza primaria delle Regioni ad autonomia particolare o delle Province autonome coincidono con alcune delle materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria*"); la sentenza non manca, comunque, di precisare che "*ove fra le materie di competenza primaria delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome non siano elencate materie che siano invece riconosciute alla competenza residuale delle Regioni ordinarie, può essere invocata l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001*". Tuttavia, fermo restando che la clausola di

maggior favore è applicabile anche per assicurare la conservazione nell'ambito della potestà legislativa primaria delle Regioni e Province a statuto speciale di materie eventualmente transitate nella competenza concorrente o addirittura in quella statale esclusiva (cfr sentenza n. 48 del 2003), resta da chiarire quali limiti tali Regioni incontrino nel dettare la relativa disciplina (se quelli vecchi definiti dagli Statuti o quelli nuovi fissati dalla Costituzione).

Cfr L. CIAURRO, *op. ult. cit.*

A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale : il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

Lo stesso riferimento al ruolo centrale della Conferenza consente di evidenziare l'ulteriore aspetto problematico relativo alla evidente emarginazione dei Consigli regionali rispetto alla fase ascendente del diritto comunitario.

In proposito, oltre ai contributi già citati in nota 1, si vedano A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali* in www.forumcostituzionale.it, B. CARAVITA, *Il ddl La Loggia: spunti per una discussione* e F. DRAGO, *Ricognizione dei principi fondamentali: prime riflessioni operative*, entrambi in www.federalismi.it.

Si veda F. BASSANINI, *Articolo 1*, in *Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit..

Cfr, in proposito, L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 6/2001.

Da questo punto di vista, la Corte, richiamando alcuni suoi precedenti (sentenza n. 359 del 1993 e n. 303 del 2003) sottolinea incidentalmente come, in determinate fattispecie, l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie possa anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato, senza che ciò comporti una lesione delle attribuzioni regionali.

Cfr sul punto, in senso peraltro difforme rispetto alle conclusioni della Corte, R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione concorrente (Commento all'articolo 1, commi 2-6) in Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (a cura di G. Falcon) cit., secondo il quale le deleghe ricognitive al Governo previste dalla legge "La Loggia" avrebbero dovuto servire proprio per ridefinire i confini fra le diverse materie elencate dal novellato articolo 117 della Costituzione. A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia* cit., rileva come anche la enucleazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente, per quanto condotta nell'ottica meramente ricognitiva imposta dalla Corte, comporti inevitabilmente quel contenuto prettamente interpretativo individuato, nel passaggio della sentenza appena riportato, come fattore rivelatore dell'incostituzionalità della delega di cui al comma 5. In questa prospettiva, l'Autore citato rileva come la delega prevista dall'articolo 1 della "La Loggia" fosse, in realtà, "da prendere o lasciare in blocco, in quanto dotata di una complessiva coerenza ed identità non scindibile (...) fra le sue parti".

Evidenzia la singolarità di una delega priva di principi e criteri direttivi A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia* cit.

Secondo A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, viceversa, la sentenza in commento è destinata a "spianare la strada" al Governo, con il rischio di rendere stabile la pratica della sistematica definizione dei principi fondamentali dal parte dell'esecutivo (anziché del Parlamento).

A questo proposito, può essere interessante sottolineare come la Corte, nella sentenza in commento, abbia, da un parte, ravvisato una violazione dell'articolo 76 in considerazione della mancata previsione di principi e criteri direttivi *ad hoc* ai fini dell'esercizio delega di cui al comma 5 dell'articolo 1 della legge "La Loggia" e, dall'altra, abbia "salvato" la delega di cui al comma 4 malgrado la dichiarata incostituzionalità dei criteri ad essa relativi. La spiegazione del diverso orientamento della Consulta potrebbe, peraltro, risiedere nella differente portata da essa attribuita alla due deleghe, l'una (quella relativa alle norme statali di carattere trasversale) con funzione innovativo - determinativa, l'altra (quella attinente ai principi fondamentali) meramente ricognitiva. In disparte le già prospettate considerazioni critiche circa la fondatezza di tale differenziazione (*supra*, nota 29), non può non concordarsi con chi (A. RUGGERI, *op. ult. cit.*) autorevolmente rileva il carattere perlomeno anomalo di una delega strutturalmente e necessariamente priva di criteri

direttivi.

Cfr, F. BASSANINI, *Articolo 1*, in *Legge "La Loggia"- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit..

Giova precisare, in proposito, che il termine di un anno originariamente previsto per l'esercizio delle deleghe in questione è già stato differito di un altro anno con l'articolo 1, comma 2, della legge 28 maggio 2004, n. 140 di conversione del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80.

Cfr A. FERRARA, *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in www.federalismi.it.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

