



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

A.A. 2023/2024

Il Pensiero di Livio Paladin sulle Regioni a Statuto ordinario

Relatore:

Chiar.mo Prof. Filippo Pizzolato

Laureando:

Giovanni Filippin

Matricola n. 1222567

*Alla mia famiglia, che è sempre riuscita a
tirare fuori il meglio di me,
che mi ha sempre amato e aiutato.
All'amore della mia vita*

INDICE

Introduzione	7
---------------------------	---

Capitolo 1

Paladin studioso e teorico del diritto regionale

1. I limiti e la definizione delle materie regionali	11
2. Il principio unitario rispetto a quello regionale	38
3. L'interesse nazionale rispetto all'interesse regionale	58

Capitolo 2

Paladin giudice della Corte Costituzionale

1. In tema di autonomia finanziaria	75
2. In tema di autonomia sanitaria	83
3. In tema di autonomia amministrativa/legislativa	89

Capitolo 3

Paladin e le prospettive del regionalismo

1. Paladin e la rivista "Le Regioni"	97
2. Paladin nelle altre riviste	124

Conclusioni	133
--------------------------	-----

Bibliografia	141
---------------------------	-----

Ringraziamenti	147
-----------------------------	-----

Introduzione

Livio Paladin (1933-2000) è stato un professore dell'Università di Padova, giudice della Corte Costituzionale e ministro dei governi Fanfani (1987) e Ciampi (1993-1994).

La sua vita è stata caratterizzata da un intenso lavoro dottrinale e accademico incentrato soprattutto sul diritto costituzionale e sul diritto regionale.

Proprio su quest'ultimo aspetto si inquadra l'analisi che viene a seguire; in particolare ci si focalizzerà sulla sua visione riguardo le Regioni a Statuto ordinario, dalla loro nascita fino ai prodromi della riforma del Titolo V del 2001.

Il testo si suddivide in tre capitoli che sono corrispondenti grosso modo a tre "fasi" ideali della sua attività lavorativa.

La prima fase è incentrata sulle sue prime opere, in particolare si sviluppa sugli aspetti basilari del diritto regionale con uno sguardo ai pilastri del diritto regionale (materie, interessi, principi fondamentali) e di come siano stati approntati ed analizzati nelle sue opere.

Importante, per questa prima fase, la lettura e l'analisi dei suoi manuali di diritto regionale, dai quali si possono ricavare aspetti rilevanti del diritto regionale che verranno ripresi nelle fasi successive.

È proprio in questi manuali che il Professore individua alcune problematiche legate all'autonomia delle Regioni ordinarie che sono ostacolo ad una piena e libera autodeterminazione delle stesse.

Si vedrà come, molte volte, sia proprio il legislatore statale ad ostacolare la spinta innovativa che le Regioni potevano esprimere.

Da tener presente, per avere il quadro totale della situazione in cui le Regioni sono nate, anche l'attività della Corte Costituzionale che "con una mano dava e con l'altra toglieva", senza seguire uno schema organico o prefissato; a causa di questa imprevedibilità vi era sempre il timore per le Regioni che potesse esserci ricorso da parte del legislatore nazionale per una qualsiasi legge regionale.

Tale situazione ha talmente esacerbato le Regioni da arrivare al punto che le stesse si sentissero sfiduciate dalle decisioni della Corte e non sufficientemente tutelate dalla spinta centralista del legislatore statale.

La seconda fase si concentra sul novennato che Paladin ha svolto presso la Corte Costituzionale come giudice; qui si vedranno nella pratica sentenze e ordinanze in cui fu relatore.

Da queste decisioni si può rilevare la capacità che aveva di interpretare gli articoli della Costituzione ed il modo in cui queste norme si relazionano con i temi che le Regioni e lo Stato affrontano quotidianamente.

Già in questa fase vediamo un Paladin molto pragmatico che, nei limiti del dettato della Costituzione e delle norme, cerca di portare un po' di ordine e controllo alla complicata situazione che stavano passando le Regioni ordinarie.

Dove poteva ha cercato sempre di allinearsi a quella che era la linea che la Corte aveva già espresso per casi identici a quelli che ha affrontato, in modo tale da creare una sorta di giurisprudenza costituzionale nella quale le Regioni avrebbero potuto fare affidamento per la loro attività legislativa.

L'analisi concluderà con la terza fase della sua vita dove si parlerà di un Paladin più incentrato sul tema della riforma dell'autonomia regionale, tema che era molto discusso sul finire del secolo scorso.

In queste sue ultime opere notiamo un Paladin meno formale e più incentrato nel merito delle questioni; Paladin in queste sue ultime opere, spesso frutto di incontri e di tavole rotonde, cerca di declinare a una possibile riforma regionale.

Egli si ispirava ai disegni di legge ed alle proposte che venivano presentati, e da questi formulava un'analisi individuando i punti di forza e di debolezza; in genere concludeva con un giudizio di merito frutto scevro da preconcetti.

Il tema centrale di questa opera sarà quella di presentare il c.d. *fil rouge* degli aspetti e delle tematiche che si presentano in tutte le fasi della sua attività e che sono centrali per quello che è la base della discussione per l'attuazione della riforma dell'autonomia regionale.

Si concluderà prospettando un bilancio ove si indicherà cosa effettivamente è stato accolto ed adempiuto di quanto espresso dal Paladin o quanto, invece, sia rimasto solamente nella carta.

Capitolo I

Paladin studioso e teorico del diritto regionale

Il punto focale di questo capitolo è quello di affrontare il contributo di Paladin con riferimento al Diritto Regionale, al modo in cui l'ha strutturato e studiato durante i suoi anni di vita.

Essendo il Diritto Regionale una materia complessa ed eterogenea, l'obiettivo è quello di prendere i punti cardini del diritto regionale e vedere come siano stati affrontati ed avviati a una soluzione interpretativa dal Professor Paladin.

Egli si è basato sul dettato dell'art. 117 Cost. andando ad analizzare le materie oggetto di competenza legislativa regionale ed i rispettivi limiti sia sul piano dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, sia degli interessi nazionali e delle altre regioni.

1. I limiti e la definizione delle materie regionali

Con la legge finanziaria n. 281 del 16 maggio 1970, art. 17, si è data delega al Governo di adoperarsi per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle Regioni... è la genesi delle Regioni a statuto ordinario.

Importanti, in una prima fase, il trasferimento di deleghe avvenuto con la Legge Delega n. 382 del 1975, il Decreto Presidenziale n. 616 del 1977 e, in una seconda fase, la Legge Delega n. 59 del 1997 ed il Decreto Legislativo n. 112 del 1998.¹

Le Regioni diventano titolari di potestà legislativa in merito alle materie oggetto di trasferimento.

Tali materie sono elencate nell'art. 117² Cost. il quale, oltre a queste, prevede i limiti del potere legislativo trasferito alle Regioni, attraverso l'enunciazione dei *principi*

¹ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 2000, p. 29 e 30.

² Del testo originario della costituzione (1948).

*fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dell'interesse nazionale o quello delle altre Regioni*³.

Il tema è quello di esaminare la divisione delle competenze legislative, la sua struttura e i limiti di una simile separazione di potestà sulla base delle materie del sopracitato articolo.

La divisione delle competenze legislative, operata ai sensi dell'art. 117 Cost., non ha risolto il problema di determinare una *summa divisio* dei compiti spettanti alle Regioni a statuto ordinario e quelle spettanti allo Stato.

Questo ha determinato che sul piano dottrinale si siano sviluppati due indirizzi distinti: il primo è rivolto a un'interpretazione letterale più rigorosa del dettato dell'articolo, mentre il secondo orientamento preferisce avvallare una interpretazione che prescindendo dal dettato letterale, deferendo l'individuazione di talune competenze per materia alle Regioni, sulla base di una interpretazione logica.

Su quest'ultimo indirizzo sorge, però, la necessità di individuare fino a dove il costituente aveva intenzione di tracciare il "*confine*" tra le materie regionali e statali⁴.

Altro aspetto collaterale che ne discende, riguardo la individuazione delle materie, concerne il fatto che esse risultino in un rapporto disomogeneo e talvolta pure "accessorio" tra loro.

Conseguentemente, secondo Paladin non è possibile individuare in un'unica *ratio* la distinzione e il rapporto tra le materie deferite alle Regioni, ma ciò non determina il venir meno del nesso logico che tutte le materie hanno nel riconoscere i rispettivi poteri alle Regioni, che diversamente ne sarebbero private.

³ Dall'art. 117 Cost. si ricavano i tre macro argomenti che saranno oggetto del presente capitolo, le materie sono ambiti di competenza legislativa regionale ma col limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e che le norme non siano in contrasto con gli interessi nazionali e delle altre Regioni.

⁴ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1973, p. 86-87.

Paladin, riguardo alle materie di potestà legislativa regionale, individua, già nel 1958⁵, un problema di sovrapposizione e di interferenze tra le materie di competenza tra Stato e Regioni.

L'enumerazione delle materie oggetto di disciplina legislativa ordinaria, prevista nel dettato costituzionale *ex art. 117 Cost.* e negli statuti speciali, non è in grado di risolvere le difficoltà nel dividere le materie di competenza dello Stato e delle Regioni.

Nonostante l'elenco previsto dalla costituzione sia di carattere tassativo per le competenze legislative regionali, allo Stato rimangono i poteri delle potestà non espressamente elencate.

La netta divisione nei modi di interpretare le materie negli elenchi, fa sì che: da una parte si ricerca nella esegesi della Costituzione o degli Statuti speciali, se siano configurabili talune competenze regionali non enumerate nella norma, dall'altra si vuole comprendere come le formule previste in costituzione corrispondano agli obiettivi ed ai fini che il costituente si era prefissato di conseguire per la riforma degli enti locali.

Riguardo al primo punto, ossia alla possibilità che vi siano poteri regionali diversi da quelli espressamente previsti dalle leggi dello Stato, per una parte della dottrina, è possibile.

Il Paladin, però, obietta che questa interpretazione non può condurre a nessun effetto concreto perché si rileva difficilmente applicabile nel nostro ordinamento, perché il problema della definizione degli oggetti di competenza legislativa regionale non si può separare dai modi in cui essi si disciplinano.

Inoltre, delle materie non è possibile indicare solo preliminarmente il contenuto di esse in astratto, ma è necessario stabilire quali siano i settori che possano essere di competenza delle regioni.

Non si possono considerare in un unico piano i vari settori previsti negli elenchi costituzionali e statutari, perché essi si contrappongono sotto vari punti di vista; ad

⁵ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958.

esempio, a seconda se provengano da un istituto, da un ente o da un' ufficio o se trattino di beni oppure di attività ecc...⁶

Oltre a questo possiamo arrivare anche a dire che vi sono materie che rispetto ad altre risultano essere di carattere accessorio.

Indipendentemente da ciò, in ogni caso bisogna assicurare alle Regioni, per necessità logica, l'esercizio di quei poteri senza i quali si svuoterebbe completamente il contenuto delle competenze enumerate.

Spesso capita che vi sia sovrapposizione o interferenza tra le materie dello Stato e regionali. Conseguentemente, bisogna superare il limite letterale delle disposizioni costituzionali, sostenendo un restringimento dei tassativi poteri regionali.

Pertanto, il potere di legiferare dello Stato è generale, mentre quello delle Regioni opera nel dettaglio, sottostando al primo.

Un chiaro esempio di competenza connessa al legislatore statale è *l'adempimento agli obblighi internazionali* assunti dallo Stato; ossia in presenza di un vincolo derivante da obblighi internazionali o da convenzioni con altri paesi, la corrispondente sfera legislativa regionale si riduce automaticamente.

In questo caso verrebbero abrogate, dallo Stato, le leggi locali contrastanti e si lascerebbe, alla potestà della Regione, il solo potere di attività normativa d'integrazione o di attuazione.⁷

Contro la teoria logica - favorevole alle Regioni (teoria delle competenze regionali non enumerate) viene contestato il fatto che per aversi competenza è necessario avere una potestà capace di prevedere, per la violazione dei propri precetti, un'apposita sanzione penale⁸, ma non esiste una competenza per materia penale in capo alle Regioni.

⁶ VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 44 ss.

⁷ Non è stata, invece, ancora individuata nessuna competenza regionale connessa a quelle enumerate; PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 86-90

⁸ Teoria costruita dalla decisione della Corte Suprema, elaborata dal giudice Marshall nella controversia *McCulloch v. Maryland* del 1819, KAUFER, *Constitutional Law*, New York, 1954, p. 113 ss.

Tuttavia una corrente dottrinale pone in luce la difficoltà di delimitazione dei confini tra il diritto penale e quello amministrativo.

Questo fa sì che, da una parte le Regioni non possono con legge regionale, creare nuove forme di reato ma, sempre le stesse, possano agire attraverso il cosiddetto *diritto penale amministrativo*, a sanzionare coloro che disattendono le prescrizioni di legge alla stregua delle sanzioni penali previste dalle norme dello Stato, in caso di inosservanza di esse.⁹

A ciò si obietta che il diritto penale amministrativo non può prevedere una sanzione di tipo accompagnatoria all'inosservanza di una norma regionale, perché ciò potrebbe costituire l'insorgere di una nuova fattispecie di reato o l'estensione di un reato già esistente.

Tanto più che non sussiste alcun criterio di distinzione tra diritto penale e diritto penale amministrativo in grado di disciplinare medesime condotte con medesime sanzioni.

Motivi quelli suddetti, che restringono il potere di legiferare in tale materia alle Regioni e propendono a ritenere competente in materia solo lo Stato, senza possibilità di delegare la stessa alle Regioni.

L'impossibilità di usare la nozione di diritto penale amministrativo, in questa sede, risulta evidente anche per il fatto che essa appare come un insieme di norme esclusivamente amministrative¹⁰, ed accanto ad esse potrebbero individuarsi le figure del diritto penale commerciale, diritto penale patrimoniale ecc...¹¹.

Tuttavia, tali suddivisioni riguardano il mero interesse che queste norme mirano a tutelare penalmente, ma non hanno nature di precetto¹².

⁹ BODDA P., *Sulla potestà normativa delle Regioni secondo la nuova Costituzione*, in Nuova Rassegna, 1948, p. 616; MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 317; VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 56 ss.

¹⁰ MANZINI V., *Diritto penale italiano*, Torino, 1948, I, p. 111 ss.; esso riprende LONGHI, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in "Riv. dir. Pubbl.", 1911, I, p. 354 ss.

¹¹ PANNAIN, *Manuale di diritto penale italiano*, Torino, 1950, I, p. 13

¹² ZANOBINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, in "Scritti vari di diritto pubblico", Milano, 1955, p. 141.

Arrivare alla soluzione che il diritto penale è una materia a sé stante, interamente riservata alla legge statale ex co. 2 dell'art. 25 Cost.¹³, non appare così grave come possa sembrare.

L'esclusione delle Regioni dalla potestà legislativa penale, lo si ricava anche dal fatto che le materie affidate ad esse hanno carattere prevalentemente amministrativo e a sostegno di questo vi è l'art. 23 Cost.¹⁴ che non individua una riserva assoluta, ma relativa di legge, ponendo in essere la possibilità di una difformità di trattamento all'interno del territorio dello Stato.¹⁵

La tassatività negli elenchi delle materie regionali contenuti nella costituzione¹⁶ è fonte di una serie di problemi.

Vi sono alcune materie dai confini sfuggenti¹⁷ e/o imprecisati che impediscono sia di delimitare gli stessi attraverso l'impiego del criterio letterale sia di attribuire tali materie alla competenza delle Regioni.

Conseguentemente ciò fa sorgere importanti questioni interpretative: ossia se si debba utilizzare una interpretazione in senso lato o in via restrittiva, quando si tratta di materie dai confini "sfuggenti". Tuttavia, nessuno dei suddetti criteri può però essere assunto a priori.

Tra i due, quello restrittivo potrebbe risultar essere più idoneo, perché in linea con la tassatività degli elenchi.

Il Paladin evidenzia che, in realtà, tale affermazione è puramente argomentativa e non determina l'adozione della modalità restrittiva rispetto alla interpretazione in senso lato; perché l'attribuzione non deve essere conferita con riguardo alla portata delle

¹³ Riserva assoluta di legge statale.

¹⁴ Riserva relativa di legge.

¹⁵ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 90-94.

¹⁶ Art. 117 del testo originario della costituzione.

¹⁷ Vedi le materie "secondo attività" che sono in contrapposizione con le meno elastiche categorie di materie "secondo l'istituto" (espropriazione), "secondo l'ente o l'ufficio" (opere pie) e "secondo i beni" (cave e torbiere) VIRGA, *La Regione*, Milano, p. 44 ss.

competenze enumerate e il divieto di interpretazione analogica non implica, necessariamente, l'utilizzo della stretta interpretazione degli elenchi.¹⁸

All'insufficiente chiarezza letterale del limite delle materie regionali, la dottrina ritiene che, per porsi rimedio, si debba utilizzare l'interpretazione logico-sistematica.¹⁹

Da questa considerazione si cerca di stabilire i confini di ciascuna materia ed il significato di attribuzione e di competenza rispetto alla complessività dell'elenco e dei poteri delle singole Regioni.

Rispetto a questa teoria, di utilizzo della interpretazione logico-sistematica, si potrebbe obiettare che la potestà legislativa regionale si esplica solo nel campo amministrativo²⁰. Tale contestazione non viene supportata da dottrina e giurisprudenza, che nel punto, hanno assunto opinioni varie e discordanti.

Piuttosto, la netta prevalenza delle materie amministrative dovrebbe considerarsi come un mero dato di fatto, dal quale non può ricollegarsi nessun tipo di limitazione²¹.

Detta prevalenza, per altra parte della dottrina, risulta invece molto significativa e determinerebbe una netta o parziale esclusione delle Regioni a compiere attività attinenti il diritto privato.²²

Riguardo il tema della potestà delle Regioni di legiferare in tema di rapporti privati, la maggioranza in dottrina e giurisprudenza ritiene che detta potestà rivesta un carattere più o meno eccezionale.

¹⁸ VIRGA, *La Regione*, Milano, p. 48.

¹⁹ VIRGA, *La Regione*, Milano, p. 49.

²⁰ VIRGA, *La Regione*, Milano, p. 55; AMORTH A., *L'attività amministrativa delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova 1955, p. 306.

²¹ VIRGA, *La Regione*, Milano, pp. 54 ss.; La limitazione può essere posta dalla stessa natura delle cose vedi ad es.: lavori pubblici, acque pubbliche, ordinamento degli enti regionali ecc...

²² PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 94-97; BASCHIERI ET AL., *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze, 1949, p. 389; CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige: commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p.24; CESAREO P., *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie di Trento e Bolzano*, Milano, 1957 pp. 121-123.; ZUCALÀ, M., *I contratti agrari nella vigente legislazione speciale*, Roma, 1951, p. 175; Sent. Cass. n. 331/1950.

La Corte Costituzionale ha escogitato diversi criteri per giustificare taluni singoli casi d'intervento legislativo regionale in materia di diritto civile.

Se partiamo dal presupposto che viene considerata, dalla Corte, inammissibile una legislazione locale privatistica, non sembra coerente sostenere la validità di norme regionali in tema di contratti agrari per casi di gravità e necessità²³, visto che per tale stato di fatto si legittima l'emanazione di decreti-legge del Governo.

Sul medesimo piano, appare criticabile anche la tesi²⁴ per cui si voglia limitare l'esercizio della potestà legislativa regionale di rilievo privatistico, in rapporto alle finalità dell'Ente Regione.

Invero, le leggi regionali o rivestono tutte un carattere discrezionale o non lo rivestono per nulla.

Apparentemente, la questione potrebbe risolversi dividendo gli interessi pubblicistici genericamente considerati, al cui soddisfacimento si occuperebbe il legislatore regionale, dagli interessi privatistici che non possono essere oggetto di regolamentazione differenziata, ma ciò non va bene.

Piuttosto si potrebbe pensare di dover distinguere quelle che sono le specifiche finalità delle Regioni, dagli altri scopi che persegue il nostro ordinamento, a prescindere dalla natura pubblicistica o privatistica.

Nemmeno questa soluzione è corretta, perché l'esistenza di un limite finalistico delle leggi regionali dovrebbe essere una premessa necessaria del ragionamento della Corte, ma questo è assai difficile da dimostrare.²⁵

Invero, i rilievi fino ad ora sollevati per cercare di distinguere le norme giuridiche pubbliche da quelle private, attraverso l'utilizzo del criterio del fine, sono vani.²⁶

²³ sent. n. 7/1956 Corte Cost.

²⁴ Sostenuta da MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 316; MARTINES T., *Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana*, Milano, 1954, pp. 434-435; sent. n. 35 e 36 del 1957 Corte Cost.

²⁵ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, Capitolo V; vedi anche il paragrafo 2 del presente capitolo dove si parlerà di Interesse Nazionale e Interesse Regionale.

²⁶ COLIN A., CAPITANT H., *Traité de droit civil*, Parigi, 1953, I, p. 22; DE RUGGIERO R., MANOI F., *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1943, p.14.

Infatti, il giudice, di fronte alla obiezione di incostituzionalità di una legge, non può andare a sindacare gli interessi che la legge voleva perseguire, in quanto così facendo si pronuncerebbe sia su una questione di legittimità sia di merito, andando a violare il limite della separazione dei poteri.²⁷

La ricerca di un criterio di separazione tra diritto pubblico e privato, preliminare al problema della separazione dei poteri dello Stato e delle Regioni, è stato affrontato in dottrina e in giurisprudenza in modi diversi e ulteriori rispetto a quanto argomentato fino a ora.

Di notevole attenzione è la tesi dottrinale²⁸ che individua nel diritto pubblico la sostituzione della “volontà imperativa” dei pubblici poteri alla libera iniziativa dei privati attraverso controlli e sanzioni.

Tale definizione porrebbe rimedio alla indeterminatezza del criterio degli interessi senza confondere le varie specie di norme.²⁹

Il fatto che sia possibile dividere i due rami del diritto non costituisce altro se non il punto di partenza per affrontare il problema del riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Bisogna ora capire, se sono validi gli argomenti a favore della tesi che vuole sottrarre il diritto privato dalla competenza legislativa regionale:

scartata l'argomentazione che sosteneva la natura amministrativa di quasi tutte le potestà regionali e, da questo, l'impossibilità delle stesse di poter avere competenze che riguardassero ambiti di diritto privato, si deve anche rigettare l'idea che tutte le norme del diritto privato rientrino nel limite dei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost.

In qualunque campo del diritto abbiamo norme di principio e norme di dettaglio, questo non va ad incidere sul limite dei “principi dell'ordinamento giuridico” previsto dall'art. 117 Cost., relativa alla potestà piena ed esclusiva dello Stato.

²⁷ Sent. n. 35/1957 Corte Cost., PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 97-101

²⁸ MORTATI C., *Sulla Potestà*, ... , ... , p. 984 ss.

²⁹ KELSEN H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1923, p. 268 ss.; DE SEMO G., *Istituzioni di Diritto Privato*, Firenze, 1946, p. 30.

Neppure si può indicare, all'interno del nostro ordinamento, l'esistenza di un principio che esclude differenziazioni di qualsiasi genere sul regime giuridico dei singoli.³⁰ Infatti essa va solo a riproporre la tesi, appena criticata, che tutta la materia privatistica sia costituita da norme di principio e che sia di esclusiva competenza statale.

Ci si può limitare a sostenere che l'inammissibilità di una legislazione regionale privatistica non sia sostenibile al pari delle sanzioni penali in una riserva assoluta di legge statale.³¹

C'è da dire che, l'opinione dottrinale³² che riserva alla legge l'intero diritto privato, risulta superata dall'insufficiente giustificazione della Carta costituzionale.

Se si potesse ricavare una inespressa riserva di legge statale, frutto della delega che la Costituzione fa alla legge ordinaria in molti settori del diritto civile³³, questa per il Paladini sarebbe in contrasto con il carattere eccezionale che deve avere la riserva di legge all'interno del nostro ordinamento.

Essa non presuppone una finalità di garanzia di situazioni giuridiche soggettive delineate in Costituzione, ma rinvia al legislatore ordinario l'intera disciplina delle stesse, non sottraendo le materie appena considerate alla possibile competenza legislativa regionale.

A supporto di ciò, si cita l'opinione dottrinale³⁴ che deferisce alle Regioni la possibilità di legiferare sulla iniziativa economica privata e sulla proprietà privata nell'ambito dei rapporti in agricoltura, nei limiti dei richiami di legge, *ex artt.* 41- 42 Cost³⁵.

Detti richiami fanno riferimento alle sole leggi statali che consentono di stabilire il possibile ambito di competenza, o meno, della legislazione regionale.

³⁰ MORTATI C., *op cit.* p. 989.

³¹ MORTATI C., *op cit.* p. 987 ss.

³² TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, p. 25; BODDA P., *I regolamenti degli enti autarchici*, Torino, 1932, p. 186 ss.

³³ Artt. 29-30 (Rapporti familiari), 42 (Proprietà, Successione legittima e testamentaria).

³⁴ Sent. n. 123/1957 Corte Cost.

³⁵ In tema di libertà di iniziativa privata e di proprietà privata.

L'idea che la sfera di competenza di una potestà legislativa spettante alle Regioni sia integralmente affidata al legislatore statale, contraddice la regola per cui la competenza stessa sia delineata, in linea di principio, dalle norme costituzionali attributive.

Partendo da questo assunto, allora, possiamo ribadire l'irrelevanza di ogni distinzione fra norme privatistiche e pubblicistiche ai fini della delineazione dei limiti delle materie regionali.

Questa conclusione risulta essere meno grave di quello che potrebbe sembrare.

In materia di agricoltura, ad esempio, la potestà regionale non può estendersi fino a poter creare nuovi tipi di contratti; per la stessa ragione è impossibile formare un codice civile regionale in contrasto con quello nazionale.

L'unica argomentazione in opposizione a ciò, è il primo comma dell'art. 118 Cost., che si ispira al criterio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative regionali.

Invero, suddetta norma costituzionale prevede che la legislazione locale si deve porre al servizio dell'amministrazione³⁶, ponendo in essere norme pubblicistiche generali ed astratte.

Però, anche suddetto assunto viene contrastato di fatto, dal rilievo che l'autonomia normativa degli enti locali minori si esplica unicamente in rapporto alle potestà materialmente amministrative.³⁷

Il Paladin conclude escludendo che *“la tesi della connessione fra le funzioni regionali, intesa nel suo più rigoroso significato, finirebbe col provare troppo, rendendo inammissibile non solo una legislazione regionale privatistica, ma anche una attività legislativa di carattere pubblico che non abbisogni di apposite esecuzioni”*.³⁸

Da parte sua, il Paladin, riteneva sbagliato estendere alle Regioni ordinarie la stessa ratio e i sistemi che fino a quel momento erano stati applicati alle Regioni

³⁶ Sent. n. 35/1957 Corte Cost. nota di Mortati.

³⁷ BODDA P., *I regolamenti degli enti autarchici*, Torino, 1932, p. 138 ss.

³⁸ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 101-108.

differenziate. Si finiva così, per perdere la carica innovativa che la nascita delle Regioni ordinarie poteva portare all'interno dell'ordinamento.

Le materie regionali avevano assunto un punto di partenza per ristrutturare e riconsiderare l'intero assetto ordinamentale, fungendo da pregiudiziale per il divenire delle regioni italiane (ordinarie e differenziate).³⁹

Emerge che la stessa dottrina dell'epoca riteneva necessario distinguere il concetto di materie regionali, intese all'interno di un unico schema, dai poteri effettivamente conferiti alle regioni nei singoli settori enumerati nella costituzione.

Su questo punto, però, emergono una moltitudine di prospettive, da parte della dottrina, che portano il Paladini a ritenere che non si debba considerare l'oggetto di ogni materia riconducibile a singole definizioni legislative ma, piuttosto, si debba guardare alla finalità che la materia incarna e che spinga la Regione ad agire al fine di soddisfarla.

Le materie, oggettivamente intese negli elenchi della Costituzione e degli Statuti speciali, risentono di una insufficiente definizione delle stesse da parte dell'ordinamento.

Questo perché, accanto a materie delineate da leggi fondamentali⁴⁰, vi sono: da un lato, settori che non vengono definiti in via legislativa, né disciplinati da norme di carattere generale⁴¹; dall'altro, altre materie che sono inquadrare dal legislatore ordinario⁴² e, infine vi sono materie regionali richiamate con formule ambigue oggetto di interpretazione difformi⁴³.

³⁹ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm. 1971, p. 1-3, essa è una relazione del VI Convegno di studi giuridici regionali promosso dalle regioni e province a statuto speciale - Trieste, 15-18 aprile 1971, organizzato dalla regione Friuli-Venezia Giulia.

⁴⁰ Come la caccia e la pesca.

⁴¹ Come l'assistenza e beneficenza pubblica o le biblioteche.

⁴² Come le fiere o i musei.

⁴³ Si pensi al quesito proposto dal Giannini se lavori pubblici comprendano solo le costruzioni e la manutenzione straordinaria o se comprenda l'intera materia delle opere pubbliche.

Si deve tener presente anche di un altro problema; la discrepanza di visione delle materie da parte del legislatore costituzionale risulta completamente differente da quella del legislatore ordinario.

Il primo considerava le materie non in quanto tali, ma come *materie* regionali, invece, il secondo, intende le materie come tali.

La diversità di visione determina un'alterazione delle formule ma anche della logica che soggiace alle relative attribuzioni.

Vi sono: delle materie che vengono del tutto escluse dallo Stato e altre materie che si ritrovano negli Statuti e che sono connotate da un preciso ritaglio con determinati limiti di competenza che non si ritrovano nella regolamentazione nazionale del settore.

Il Paladin sottolinea che questa distinzione di definizione di materia non incide o influisce sul fatto che *“la definizione stessa di materia deve in ogni caso tener conto della regionalità della stessa”*.

La concezione di materia regionale non può equivalere, di regola, a quella delle materie statali; altrimenti ci sarebbero le Regioni con una potestà piena ed esclusiva su tali materie, cosa che il Professore ritiene essere inaccettabile.

Parliamo di materie che si devono suddividere tra Stato e la Regione e che fino a prima erano interamente in mano al primo.

Per questo la definizione legale delle materie medesime non si può trasferire integralmente dal vecchio ordinamento unitario al nuovo assetto previsto dalla riforma regionale.

Affermando questo, si riprende un'affermazione che il suo maestro Crisafulli diceva riguardo alle materie regionali: *“se per materie si intende ciò che è oggetto di disciplina, nessuna materia può dirsi interamente sottratta alla fonte statale”*.

Da ciò, si deduce che la cosiddetta ripartizione orizzontale si deve intrecciare indissolubilmente con la cosiddetta ripartizione verticale, fondendo il criterio dell'estensione col criterio dell'intensità delle attribuzioni statali o regionali.

Ne deriva che, le materie regionali si modificano in base: alla incidenza dei principi dell'ordinamento, alle leggi dello stato, agli obblighi internazionali e agli interessi

nazionali, i quali impongono una certa disciplina o risoluzione di certi problemi in sede statale⁴⁴.

Altro limite indiscutibile delle materie regionali attiene al limite territoriale, o per meglio dire alla componente territoriale del limite delle materie, per il quale si circoscrive la sfera di efficacia spaziale delle leggi regionali e dei provvedimenti regionali sul solo territorio della medesima Regione e sulla base della ripartizione di competenze tra Stato e Regione.

Ulteriore problema, nella definizione della materia, riguarda il campo stesso che la materia comprende.

Essa può andare a comprendere più ordini di funzione che vengono esercitati da organi o enti diversi⁴⁵.

Ergo, l'esatta definizione della materia risulta ancora più difficoltosa e quindi il Paladin ritiene necessario, per la definizione della materia di competenza regionale, utilizzare criteri interpretativi e legislativi nuovi volti a risolvere questi nuovi problemi.⁴⁶

La Corte costituzionale, riguardo all'attuazione degli Statuti delle Regioni speciali e alla definizione di competenza delle materie regionali, ha annullato norme di coordinamento che pregiudicavano troppo l'autonomia delle regioni⁴⁷.

La Corte, nel corso del tempo, ha adottato diverse posizioni ed orientamenti, anche in contrasto tra di loro, determinando una maggiore indeterminatezza nelle controversie riguardo l'ampiezza dei poteri centrali e locali.

⁴⁴ indica il paragrafo 3 di questo capitolo che riguarda interesse nazionale e regionale.

⁴⁵ La sent. n. 11/ 1959 Corte Cost. ha escluso che vi sia una legislazione nazionale di "subdecentramento" ex art. 118 Cost. che possa trovare applicazione nelle regioni a statuto speciale, tale decisione resta isolata e non costituisce un sicuro precedente.

⁴⁶ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm. 1971, p. 3-8.

⁴⁷ Vedi sent. n. 15 del 1956, n. 15 del 1957, n. 20 e 22 del 1956 Corte Cost.

Il più delle volte, la Corte si è orientata nel dare un peso eccessivo al principio di unità dell'ordinamento statale⁴⁸, adottando giudizi e metri di valutazione talmente labili o polivalenti da disciplinare lo stesso caso concreto con decisioni diverse.

Tale ambivalenza è, in parte, dovuta al comportamento del Governo e del Parlamento che non hanno precisato quale ruolo vogliono assegnare alle Regioni.⁴⁹

La Corte, evidenziando il fatto che i criteri con i quali si garantisce alle regioni l'immediato esercizio di certe competenze regionali siano ancora labili e indefiniti, rimarca come essa sia l'unico giudice in grado di sopperire a tale carenza di norme legislative, in modo tale da adeguare il sistema alle esigenze delle nuove autonomie locali.

Nello svolgere questo compito, la Corte può annullare trasferimenti di materie o competenze dello Stato alle Regioni, qualora lo stesso avvenga senza specifiche norme di trasferimento, in modo da garantire certezza sulle competenze e sui rapporti tra intercorrenti ed amministrazioni interessate.

Basti vedere, ad esempio, la sent. n. 45 del 1961 riguardo l'attribuzione della potestà di classificazione delle strade dal Ministero dei lavori pubblici alla Regione Sicilia, abrogata dalla Corte perché non corredata da specifiche disposizioni di attuazioni precise e puntuali.

La Corte ha stabilito un principio molto importante sul punto, in mancanza di specifiche disposizioni di attuazione precise e puntuali, si deve considerare competente l'ordine preesistente.⁵⁰

Il punto è che la Corte, senza un orientamento preciso, rischia di arrivare a giudizi eterogenei ed in contrapposizione tra loro: alcune volte, per determinate materie, non richiede specifiche disposizioni di attuazione, altre volte, annulla il trasferimento di materie, evidenziando la mancanza delle disposizioni di attuazione.

⁴⁸ vedi paragrafo 3 del presente capitolo

⁴⁹ Tali incoerenze e ripensamenti si riscontrano già nelle sentenze concernenti i decreti di attuazione statutaria.

⁵⁰ Vedi anche sent. n. 19 del 1960 Corte Cost.

Non sapendo con sicurezza come la Corte possa esprimersi in merito ad una controversia riguardo il trasferimento di materie, tale situazione va a discapito delle materie regionali che, potenzialmente, possono sempre essere oggetto di contenzioso innanzi alla Corte per vizio di illegittimità.⁵¹

La determinazione delle materie regionali costituisce un problema talmente complesso che le norme di attuazione non potrebbero risolverlo in tutti i suoi aspetti, nemmeno se fossero più dettagliate o minuziose.

I giudici costituzionali hanno allora dovuto escogitare una serie di regole valutative e interpretative.

La giurisprudenza costituzionale, quasi da subito, ha rigettato la tesi di un modello interpretativo teleologico delle materie regionali, perché non si riteneva il legislatore regionale libero nella scelta dei mezzi⁵².

La tassatività della elencazione delle materie pone un limite alla competenza legislativa regionale e non le consente di “*emanare provvedimenti legislativi fuori dell’ambito di esse, anche se preordinati al conseguimento di finalità inerenti alle dette materie*”⁵³ e ancora “*è la materia di incidenza immediata che delimita la competenza statale e regionale, non l’amatoria segnata dal risultato da conseguire*”⁵⁴.

In questo modo, però, si finirebbe per rendere le Regioni un’ente con fini predeterminati inderogabilmente dalla legge. Per questo la Corte, d’altro canto, ha riconosciuto alle Regioni un interesse che non è soltanto rilevabile dalle competenze che lo Statuto attribuisce alle stesse.⁵⁵

Da questo, la Corte è arrivata a dire che, riguardo all’interpretazione teleologica dei testi statutari, può essere utilizzato il modello interpretativo teleologico, ma non in funzione

⁵¹ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm. 1971, p. 18-21, sent. n. 63 del 1969 e la n. 82 del 1970 Corte Cost.

⁵² All’inizio era d’indirizzo opposto, sent. n. 5 del 1956 e n. 7 del 1957 Corte Cost.

⁵³ Sent. n. 66 del 1961 Corte Cost.

⁵⁴ Sent. n. 20 del 1970 Corte Cost.

⁵⁵ Sent. n. 56 del 1964 Corte Cost.

amplificatrice, bensì in “*funzione di restringimento delle competenze della regione e di consentirle di emanare le norme idonee ad esercitare una immediata e diretta influenza sull’incremento delle attività produttive*”.⁵⁶

Il Paladin denuncia una situazione delle materie regionali pessima.

Da una parte, la giurisprudenza costituzionale ha compresso l’autonomia delle regioni in modo tale che le stesse non possano esercitare in maniera produttiva molti dei poteri a loro attribuiti; dall’altra le stesse funzioni trasferite alle regioni, risultano avere un contenuto estremamente problematico e precario.

L’effetto congiunto danneggia non solo le Regioni ma l’intero sistema dei poteri pubblici.

Per evitare una “*fine ingloriosa*”, il Professore ritiene che si debba prendere in mano l’intero discorso delle autonomie regionali e attuare un riparto diverso delle competenze rispetto a quello avuto sino a quel momento.

Egli critica soprattutto il fatto che la determinazione dei settori qualificanti l’autonomia regionale sia giurisprudenziale e non legislativa.

La Corte deve restare estranea alle tensioni che essa non può risolvere e, piuttosto, il Parlamento deve assumersi le proprie responsabilità adeguando le leggi statali “*alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni*”.⁵⁷

Dagli anni ’60 vi è stata una inversione di tendenza ed il legislatore ha emanato una serie di disposizioni volte a garantire un orientamento più costruttivo e consapevole delle autonomie regionali.⁵⁸

⁵⁶ Sent. n. 46 del 1962 Corte Cost.; PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm. 1971, p. 21-25.

⁵⁷ IX Dips. Trans. Cost.

⁵⁸ Ad es. l’adozione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, ma non solo basti vedere l’approvazione del progetto di riforma urbanistica presentata dal Ministro Mancini. La cosa più importante, però, è stata la costituzione delle regioni a statuto ordinario (art. 17 della l. Finanziaria 16 maggio 1970 n. 281) e le loro elezioni consiliari che hanno trasformato la regione non più come una eccezione (visto che vi erano solo le regioni a statuto speciale) ma una regola. La nascita delle regioni a statuto ordinario ha portato ad una proliferazione del problema della conciliazione degli interessi locali e nazionali che vedremo nel prossimo paragrafo.

Nonostante questo, l'ambiguità della legislazione dell'epoca e le soluzioni prospettate non smentiscono, né risolvono, i problemi che il Governo e il Parlamento dovranno affrontare in futuro.

Il Paladin ritiene inutile, per quel periodo storico, compiere una valutazione nel merito e verificare se, effettivamente, si sia arrivati ad una nuova stagione di riforme, atte a ristrutturare la disciplina regionalistica, oppure se sia stata solo una tattica meramente politica.

Al di fuori di qualsiasi opinione, resta il fatto che: la formazione delle Regioni ordinarie ha dato inizio ad uno sviluppo irreversibile.

Sarà necessario un lungo cammino da affrontare per riorganizzare l'intera disciplina di fondo, risultando inutili le circoscritte e provvisorie sistemazioni fin ad allora realizzate.⁵⁹

In che modo allora si deve pensare alla ridefinizione degli ambiti di competenza regionale?

Stabilite le disposizioni costituzionali, l'obiettivo sarebbe di impedire all'interprete e al legislatore ordinario di allargare o di restringere l'originario contenuto delle competenze stesse.

In realtà non andrebbe bene un rigido concetto delle materie regionali, perché risulterebbe insostenibile e si rischierebbe che la disciplina non si adegui alla continua assunzione di responsabilità da parte dei poteri pubblici.

Il testo costituzionale non mira ad immobilizzare le funzioni suscettibili di essere trasferite alle Regioni, ma le materie regionali costituiscono figure nuove le quali non possono essere compiutamente definite dalle sole norme vigenti il 1° gennaio 1948. L'adeguarsi delle leggi statali alla competenza dell'Ente regione può comportare una certa revisione, quanto alle definizioni dei settori conferiti alla Regione stessa.

Il Paladin, relativamente alla disciplina costituzionale regionale dell'epoca, la individua come *una pagina bianca* di un tema da svolgere con ampia discrezionalità,

⁵⁹ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm, 1971, p. 30-35.

A questa si deve collegare il fatto che la giurisprudenza costituzionale richiede e pone come condizione per il trasferimento delle materie, il fatto che vi sia una chiara e puntuale previsione normativa del contenuto della materia.

Ciò non impedisce al legislatore di far ricadere, sulla competenza regionale, talune nuove sub-materie che l'ordinamento costituzionale non era in grado di determinare o disciplinare quindi prevedendo di poter mutare una certa classificazione degli oggetti legislativi già regolati.

Esempi di ridefinizione atte a estendere e riqualificare le materie regionali si ritrovano nella legislazione dell'epoca⁶⁰.

Il legislatore statale può, mediante le leggi-cornice, disporre di una disciplina di carattere complessa volta a delimitare la disciplina della legislazione locale nel dettaglio, ma anche ad accertare e novare l'ambito della legislazione stessa.⁶¹

Il problema della ristrutturazione delle materie regionali non è di facile soluzione, ma vi sono dei concetti nei quali si riconoscono la generalità degli studiosi e dei politici di maggioranza.

Infatti, da un lato tutti riconoscono che, le Regioni debbano disporre di settori organici di competenza e non di frazioni di materia (un frazionamento della materia determina l'esistenza di uffici regionali e statali comportando una duplicazione dei costi e delle spese) e dall'altro che non ci può essere una separazione assoluta tra le competenze statali e regionali.

Quindi, con quali criteri e in quali forme si devono suddividere le competenze fra Stato e Regioni?

Abbiamo due correnti di pensiero: la prima corrente concepisce le regioni come luoghi di scelte politiche relativamente libere; la seconda le configura come mere articolazioni periferiche dell'apparato centrale.

⁶⁰ L. n. 942 del 1966 art. 25; l.n. 132 del 1968.

⁶¹ PALADIN L., *Problemi Legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm, 1971, p. 35-38.

La polarizzazione di suddette posizioni è dovuta dal fatto che i costituenti non si sono interessati al problema di configurare in termini giuridici i due livelli, quello dei poteri centrali e dei poteri locali.

La Costituzione si limita a riconoscere la necessità di adeguare le leggi dello Stato con riguardo alle materie attribuite alle Regioni, senza presentare indicazioni volte a risolvere la questione dell'adeguamento.

Per il Paladin: *“la Carta costituzionale si presenta come una “pagina bianca” che deve essere completata da valutazioni politiche, non da arbitrarie forzature interpretative”*.

In ogni caso l'atto legislativo, destinato a questi scopi, è la legge-cornice, che non è una pura disciplina di principio, ma una fonte di ridimensionamento delle funzioni statali e regionali oltre che uno strumento di programmazione.

L'adeguamento alla legislazione nazionale è l'unico motivo che giustifica l'intervento del legislatore statale rivolto a limitare l'autonomia legislativa regionale mediante interpretazione autentica delle norme fondamentali vigenti nei settori di competenza.

Tuttavia per Paladin potrebbero sorgere gravi problemi interpretativi (e l'intera disciplina potrebbe risultare controproducente), qualora la legge-cornice risultasse incompleta o non specificasse la norma-principio vigente.

Laddove nell'ordinamento vi siano principi vigenti, ottenuti senza una vera riforma dei rapporti tra Stato e Regioni, l'organo competente per consentire l'evoluzione del sistema e dell'ordinamento, senza irrigidire il riparto dei poteri, è la Corte Costituzionale.

Tuttavia il limite dei principi così come inteso dalla Corte, non è mai stato accolto dalla dottrina.

Questo comporta che, la legge-cornice non sia indispensabile per tutte le competenze legislative concorrenti o ripartite ma, piuttosto, tra le materie bisogna distinguere quelle che si pongono come attuali esigenze di riforma e di programmazione di sviluppo

economico e sociale, da quelle che la Regione è chiamata ad amministrare nel quadro legislativo corrente.⁶²

In conclusione il Paladin ritiene che il tema delle materie regionali e le loro future modificazioni saranno un vantaggio per le Regioni differenziate, soprattutto con la nascita delle Regioni a statuto ordinario.

I decreti attuativi statutari risultano superati e si deve, piuttosto, sostituirli con le cosiddette *leggi-cornice* riguardo le materie di comune competenza delle Regioni ordinarie e di quelle differenziate.

Il Professore ritiene che i decreti presidenziali possano benissimo essere derogati o modificati da leggi ordinarie.

Infatti, i decreti attuativi degli Statuti predispongono procedimenti normativi specifici ed atipici che comportano una riserva di decreto relativa all'attuazione del singolo Statuto.

Tutto questo, a detta del Paladin, non impedisce un possibile successivo intervento legislativo, volto a porre un nuovo assetto nel sistema giuridico statale che possa rendere inapplicabili i decreti attuativi.

Tali *leggi-cornice* verrebbero utilizzate per ridefinire e ristrutturare le materie spettanti alle regioni ordinarie e speciali, ed è da questo assunto che si comprende come, d'ora in avanti, la sorte delle autonomie differenziate sia legata a doppio filo dalla sorte delle Regioni a statuto ordinario.

Basti pensare che nelle materie di comune interesse, le Regioni ordinarie e le Regioni differenziate possano coalizzarsi allo scopo di, come dice il Bassanini, “*avere una legislazione di cornice che disponga un coraggioso decentramento di potere*”⁶³.

La strada maestra, per ottenere una revisione dei restrittivi criteri di trasferimento, è quella di proporre una delegazione dei compiti dallo Stato alle Regioni ordinarie sulla base degli artt. 117 e 118 co. 2 Cost.

⁶² PALADIN L., *Problemi Legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm, 1971, p. 38-41; vedi paragrafo 2 sui principi.

⁶³ vedi Leggi Bassanini

Nella conclusione del suo intervento, il Paladin dice che per le Regioni differenziate sarebbe inutile e impossibile ottenere competenze più ampie di quelle che gli erano state assegnate in quel periodo, perché frutto di una serie di accidenti storici che però col passar del tempo, l'ordinamento giuridico ambisce di potere uniformare.

“Questo non deve essere un segnale di allarme per chi non confonde il regionalismo col particolarismo campanilistico”.⁶⁴

Occorre fare una digressione e vedere come il legislatore abbia impostato e strutturato il limite delle materie, oggetto di competenza legislativa, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale.

Il professor Paladin, su incarico della Regione Friuli-Venezia Giulia, ha redatto un Commentario, di due edizioni, nel quale evidenzia il rapporto tra le materie oggetto di competenza regionale FVG e i limiti stabiliti dalla Costituzione oltre che dallo Statuto regionale.⁶⁵

I maggiori problemi e le più assidue dispute si hanno proprio nel limite delle materie. Nel commentario si ribadisce che, per estendere la competenza regionale non si può applicare il criterio per analogia o quello finalistico, ma che venga adottata all'uopo una interpretazione di tipo letterale o sistematica, come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale.

Tale ristrettezza alla potestà legislativa regionale, nega alla Regione stessa di porre in essere leggi con le quali perseguire scopi istituzionali propri dell'Ente⁶⁶, ma viene implicitamente attribuita dallo Stato per determinate materie.

Inoltre, delle materie enumerate, solo in parte sono di spettanza regionale perché non tutti i rapporti o situazioni che rientrano in queste materie sono oggetto dell'autonomia nazionale.

⁶⁴ PALADIN L., *Problemi Legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro Amm, 1971, p. 41-43.

⁶⁵ PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964 e 1969.

⁶⁶ Sent. n. 124 del 1957, sent. n. 60 del 1958, sent. n. 2 del 1960, sent. n. 22, 46 e 66 del 1961, sent. n. 46 del 1962 Corte Cost..

Basti vedere l'orientamento della Corte Costituzionale riguardo i rapporti privati: è escluso, salvo deroghe⁶⁷, l'intero diritto penale⁶⁸ mentre viene lasciato al legislatore regionale la sola possibilità di prevedere sanzioni amministrative in determinate materie quali quella delle elezioni regionali.⁶⁹

Le Regioni a Statuto speciale sono titolari di parecchie potestà legislative e non dispongono di un unico tipo di competenza legislativa istituzionale.

Come le regioni a statuto ordinario disciplinate dagli artt. 117 e ss. della Costituzione, esse hanno diversi tipi di competenze legislative che si caratterizzano in base alla materia e alla intensità dei limiti.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, ha tre specie di competenza legislativa: la competenza legislativa *piena*, regolata dall'art. 4 dello Statuto FVG, competenza *ripartita*, ex art. 5 dello Statuto FVG, competenza *integrativa* e di attuazione, ex art. 6 dello Statuto FVG.

Riguardo alla competenza piena, regolata dall'art. 4 dello Statuto, le materie ivi indicate incontrano i seguenti limiti: di legittimità dati dalla Costituzione e dai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, dalle norme fondamentali della riforma economico-sociale e dagli interessi nazionali e delle altre Regioni⁷⁰.

La competenza ripartita, regolata dall'art. 5 dello Statuto, si differenzia rispetto alla competenza piena riguardo la intensità del limite dei principi.

Infatti, oltre a tutti i limiti previsti per la competenza piena, la competenza concorrente deve fare i conti anche col limite della legislazione statale vigente per le singole materie previste e non soltanto i principi generali dell'ordinamento.

⁶⁷ Deroghe imposte per il soddisfacimento di interessi pubblici e per esistenza di situazioni locali che non siano singolari per le quali è necessario un adattamento temporaneo dei principi informatori del diritto statale vedi sent. n. 7 del 1956, sent. n. 35, 36, 109 e 123 del 1957, sent. n. 37 del 1961 Corte Cost.

⁶⁸ Sent. n. 6 del 1956, sent. n. 21, 23 e 39 del 1957 Corte Cost.

⁶⁹ PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, p. 32-36.

⁷⁰ I vari limiti appena enunciati verranno affrontati meglio nel successivo paragrafo n.2 del presente capitolo. Anche se non espressamente previsto nella norma si deve considerare presente anche il limite territoriale. PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, pp. 23-26.

Essa si distingue dalle competenze ripartite spettanti alle Regioni a statuto ordinario ex art. 117 Cost. perché i “principi fondamentali stabiliti con leggi dello stato” sono di natura ed intensità diversa rispetto a quella dei “principi dell’ordinamento”.

I primi richiedono necessariamente apposite leggi-cornice destinate ai Consigli regionali.

In questo caso, le leggi regionali verrebbero doppiamente condizionate dai principi indicati nelle leggi che, da un lato, limitano la portata di azione della legislazione regionale e, dall’altro, indicano il *modus* e la portata dell’azione legislativa regionale obbligando i Consigli regionali ad una mera esecuzione dei programmi già tracciati dal Parlamento nazionale⁷¹.

Tutto questo non ha ricevuto, fino a quel momento, applicazione nei confronti delle competenze ripartite delle Regioni speciali, ergo la loro azione non viene snaturata o limitata dalle c.d. leggi-cornice.⁷²

Riguardo la competenza di integrazione e di attuazione, ex art. 6 dello Statuto, essa si distingue per due limiti caratteristici: in primo luogo essa deve rispettare la disciplina legislativa statale presente nei medesimi settori, conseguentemente la Regione può solo legiferare *secundum* o *praeter legem*.

In secondo luogo il testo dell’art. 6 lascia intendere la presenza di un limite finalistico. Tale legislazione pare consentita al solo scopo di adeguare determinate e particolari esigenze della Regione.

Infine vi sarebbe una *quarta specie* di potestà legislativa regionale dove la Regione “provvede con legge” riguardo solo determinati settori, ex art. 7 dello Statuto.

Riguardo quest’ultima potestà, essa non può essere oggetto di confronto con gli altri Statuti speciali perché non esiste al di fuori dello Statuto FVG.

⁷¹ MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, 1961, p. 103 e ss.; GIOVENCO L. et al, *L’ordinamento regionale*, Roma, 1961, p. 61.

⁷² Salvo che al posto delle leggi-cornice noi non andiamo ad intendere i decreti legislativi di attuazione statutaria, sul punto vedi DRAGONA, *L’autonomia provinciale nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige*, Bolzano, 1963, p. 121; PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, pp. 51-68.

La si potrebbe ricavare dagli altri Statuti, con riferimento ad esplicite o implicite leggi regionali che non sono suscettibili di sopportare i limiti propri di tutta la restante legislazione locale e che, quindi, non appartengano a nessuna delle tre categorie sopracitate.

Esse vengono definite come leggi meramente formali anche se non hanno un contenuto normativo ma sostanzialmente amministrativo.⁷³

Ritornando alle Regioni a statuto ordinario, vediamo come esse hanno dovuto affrontare le problematiche sorte nel momento della loro genesi.

Nel farlo andiamo a considerare i punti di vista che il professor Paladin ha indicato all'interno dei suoi manuali di diritto regionale.⁷⁴

Egli ribadisce il fatto che l'orientamento della giurisprudenza costituzionale nega ai legislatori locali la possibilità di disciplinare i rapporti di diritto privato e penale⁷⁵, relegandoli alla mera disciplina del diritto amministrativo.

Nonostante l'avvenuto trasferimento di funzioni e degli uffici dagli organi dello Stato alla Regione, mediante larghe deleghe di competenze statali residue, il confine naturale delle funzioni normative non è mutato.

Le Regioni a statuto ordinario non possono apportare nessuna modifica alle leggi statali regolanti gli oggetti delle loro deleghe.

Nonostante le deleghe, le competenze regionali rimangono altamente disorganiche, soprattutto nelle materie, nelle quali, i decreti di trasferimento hanno delineato in maniera minuziosa le funzioni amministrative statali e quelle locali.⁷⁶

Col passare del tempo, è rimasta la tendenza a concepire le materie regionali con criteri riduttivi e frammentari.

⁷³ PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, pp. 68-72.

⁷⁴ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1973 ed edizioni successive.

⁷⁵ Sent. n. 154 del 1972 Corte Cost.

⁷⁶ Vedi le materie quali assistenza sanitaria ed ospedaliera, lavori pubblici, agricoltura e foreste.

Per comprendere quali siano le materie regionali si è utilizzata anche la tecnica del ritaglio interno di esse, prevedendo che l'Amministrazione statale a volte conservi, mentre altre volte ceda poteri isolati e dissociati gli uni dagli altri, senza rispettare un organico passaggio di funzioni, associandosi così a quanto pronunciato dalla legge finanziaria⁷⁷.

In seguito alla legge finanziaria vi furono vari decreti legislativi⁷⁸ che integrarono il trasferimento di funzioni e di uffici, conferendo alle Regioni delle "competenze statali residue".

Tali trasferimenti non hanno mai allargato la sfera delle funzioni normative, poiché le Regioni non hanno potuto innovare e derogare le leggi statali vigenti nelle deleghe stesse.⁷⁹

La Costituzione esclude la possibilità che altre materie possano aggiungersi a quelle del 117 Cost. se non tramite una riforma costituzionale.

Tuttavia, il Paladin individua due vie da potere seguire affinché l'ordinamento possa armonizzarsi con la nuova realtà delle Regioni, senza l'ausilio di una legge di revisione costituzionale.

La prima si basa sul fatto che i contenuti delle singole materie devono essere individuati sulla base di definizioni legali ricavabili dal diritto positivo, che mutano al mutare e al rinnovarsi dell'ordinamento.

Infatti, sarebbe assurdo pensare che le materie rimangano le stesse, così come individuate nel 1948 dai padri costituenti, posto che non si può credere che si ignori l'incessante e costante sviluppo del sistema normativo e l'assunzione di nuove responsabilità da parte dei poteri pubblici.

Da questo assunto, dunque, si può ritenere ammissibile che nuove leggi ordinarie statali possano ridefinire le materie regionali modificando la disciplina normativa del settore,

⁷⁷ Legge finanziaria n. 281 del 16 maggio 1970 ex art. 17

⁷⁸ Decreti presidenziali del 15-15 gennaio 1972, Legge delega 382 del 1975, D.P.R. n. 616 del 1977.

⁷⁹ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1979, pp. 105-114; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1985, pp. 111-121.

sempre che ciò avvenga al di fuori dei casi in cui la ridefinizione risulti illegittima perché in contrasto al dettato dell'art. 117 Cost.

Eccezion fatta per tali arbitri legislativi, si può definire la materia regionale con ampia discrezionalità ed il legislatore può ridefinire i contorni delle stesse materie secondo un disegno più razionale e moderno dell'autonomia regionale: ristrutturando le materie regionali, ricreando un nuovo riparto tra criterio locale e centrale degli interessi e delle competenze, attraverso anche nuove procedure di programmazione nazionale.

La seconda via riprende il dettato della Costituzione; ammette che la competenza legislativa regionale possa essere estesa laddove *“le leggi della Repubblica possono demandare alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione”*⁸⁰.

Questa seconda parte dell'articolo è stata sempre tralasciata dalla dottrina perché disapplicata dalla prassi.

Essa, però, si dimostra essere uno strumento che potrebbe largamente valorizzare l'autonomia delle Regioni, conferendo alle stesse competenze legislative che non aggirino o eludano la prima parte del medesimo articolo.

La dottrina, dal canto suo, ritiene che le attribuzioni normative c.d. delegate siano meno estese di quelle istituzionalmente riservate agli enti regionali come previsto nella prima parte dell'articolo costituzionale, sicché parificare entrambi i poteri sarebbe una elusione della Costituzione.

Fra le potestà legislative concorrenti e quelle demandate non sembra possibile operare un taglio netto.

Quindi, per le potestà demandate, essendo previsto un potere di attuazione e non di mera esecuzione della legge nazionale, le attribuzioni normative c.d. delegate alle Regioni sono integrative, complementari o di dettaglio; comparabili con quelle della prima parte del medesimo articolo.

Considerando questo secondo caso, sembrerebbe che si sia di fronte a norme assimilabili ai decreti legislativi delegati.

⁸⁰ Art. 117 co.2 Cost.

Il Parlamento si limita, infatti, a declinare il quadro della disciplina e non approva disposizioni di specie, ma si limita a indicare dei criteri direttivi che costituiscono le linee essenziali per raggiungere il risultato voluto.

Se le cose stanno così, allora la distinzione tra le leggi regionali concorrenti e leggi delegate alle Regioni la si deve fare non sul piano dei contenuti, ma su quello delle garanzie.

Da questo punto di vista, le leggi regionali concorrenti si basano sulla Costituzione, mentre le leggi delegate sono il frutto di attribuzioni, di volta in volta, operabili dalla legge statale ordinaria, sulla base dei principi fissati dalla legge medesima.

Le norme regionali delegate, sul piano gerarchico, non possono essere equiparate ma subordinate alle leggi statali deleganti.

Quindi, si tratterebbe di un'attribuzione di competenza normativa equiparabile a quella che lo Stato dispone nei confronti delle istituzioni autonome minori.⁸¹

2. Il Principio unitario rispetto a quello regionale

Dopo aver affrontato il tema della materie ora andiamo a trattare il primo dei due limiti della potestà legislativa regionale, ossia quello dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato.

Bisogna, sin da subito, fare una distinzione tra gli Statuti della Sardegna, della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige, dove si parla di potestà esclusiva o primaria che si svolge “*in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato*”⁸², rispetto la potestà prevista all'art. 117 Cost. che si deve svolgere nel rispetto “*dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato*”.

Anche se le potestà appaiono distinte, entrambe operano su un medesimo concetto ossia quello dei *principi generali del diritto*.

⁸¹ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1973, pp. 92-126.

⁸² Artt. 3 St. Sa., 2 St. VA, 4 e 11 St. TA.

Tuttavia, sebbene suddetto criterio possa far coincidere le stesse sul piano dell'operatività, parrebbe comunque non riuscire a trafugare l'incertezza interpretativa sul limite della potestà legislativa regionale.

Comunemente, si dice che i principi generali dell'ordinamento siano quegli orientamenti fondamentali e inespressi dai quali si può risalire, per mezzo di successive astrazioni, al sistema del diritto vigente⁸³.

Tale tesi viene criticata da una minoranza dottrinale, la quale osserva l'impossibilità di risolvere il problema dei principi generali tramite la c.d. *analogia iuris*.⁸⁴

Riguardo il dibattito sulla legittimità delle leggi regionali, per i principi generali il punto di partenza è un altro.

La premessa non è l'inesistenza di una precisa disposizione di legge, ma la deroga che il legislatore regionale opera verso una precisa norma statale che costituisce l'indirizzo del comune ordinamento.

La necessità di sostituire la contrapposizione tra principi generali e norme espresse con quella fra principi generali e norme particolari non implica in nessun modo che il legislatore si arroghi il potere di identificare detti orientamenti, escludendo la libera interpretazione giurisprudenziale.⁸⁵

Anche se viene data una certa identificazione del significato di principi, essa resta valida solo per il momento storico in cui viene formulata, poiché non terrebbe conto delle trasformazioni che questi principi avrebbero col passare del tempo.

⁸³ DE SEMO G., *Istituzioni di Diritto Privato*, Firenze, 1946, p. 83 ss.; FERRARA, *I principi generali dell'ordinamento giuridico*, in "Scritti giuridici", Milano, 1954, I, p. 125 ss.; LASERRA G., *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1955, p. 103 ss.; MARZANO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1955, pp. 37-38.; CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, Milano, 1941, p. 185, nota 1.; sent. n. 6 del 1956 Corte Cost.

⁸⁴ CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, Milano, 1941, p. 203.

⁸⁵ BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Milano, 1955, p. 853 ss.

Solo astrattamente si può accettare l'affermazione che detti principi siano *“le norme dalle quali, logicamente, derivano norme particolari, alle quali, inversamente, si perviene risalendo da queste ultime”*.⁸⁶

Al contrario, risulta più accettabile che le singole norme rispecchino parzialmente i principi generali, perché risulta essere più conforme all'ordinamento e al suo modificarsi giungendo ad un'evoluzione interpretativa del principio stesso.⁸⁷

In realtà non si può condividere neppure questa affermazione, perché la virtualità indefinita dei principi generali⁸⁸ si manifesta tanto negli orientamenti programmatici quanto nella risoluzione di una identica controversia, utilizzando due criteri opposti ma ricavati dal medesimo orientamento.⁸⁹

Suddetto criterio della coincidenza di contenuto dei principi generali è tale da far considerare illusorio qualunque tentativo rivolto a raggiungere una più completa enunciazione legislativa, in quanto proteso ad arrestare l'evolversi dell'interpretazione giudiziale.⁹⁰

Possiamo dire che dalla proposta appena illustrata, ne discende la necessità di differenziare i vari tipi di limite in questione, secondo un criterio meramente quantitativo.

Tuttavia per fare ciò, un primo aspetto da considerare è la quasi impossibilità di distinguere nettamente i principi generali dalle norme particolari.

⁸⁶ CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, Milano, 1941, p. 240.

⁸⁷ BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Milano, 1955, p. 851-852; FERRARA, *I principi generali dell'ordinamento giuridico*, in *“Scritti giudici”*, Milano, 1954.

⁸⁸ BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Milano, 1955, p. 846.

⁸⁹ Sent. n. 4 del 1956 Corte Cost.

⁹⁰ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 124-127.

Quasi tutte le norme, escluse quelle al vertice ed alla base dell'ordinamento, potrebbero assumere, valore di principio verso le norme sottostanti e quello di specificazione rispetto ai criteri direttivi.⁹¹

È proprio da questa relatività degli opposti concetti del generale e del particolare, che si fondano le ripartizioni tra norme-principio statali e norme locali di dettaglio.

La molteplicità dei punti di vista non può altro che ingenerare dubbi sui limiti dei principi che sono affidati all'arbitrio dell'interprete o al legislatore ordinario statale; ma se così fosse verrebbe meno la differenziazione delle norme regionali costituzionalmente previste⁹².

Al fuori di questo criterio, nessun'altra interpretazione del limite dei principi potrebbe sfuggire a gravi contraddizioni.

Sembra venir rigettata dall'opinione dottrinale⁹³ anche la tesi secondo la quale il limite dei principi si ricava dal rapporto intercorrenti tra essi e le singole materie, perché la formale distinzione fra “principi dell'ordinamento giuridico dello Stato” e “principi stabiliti dalle leggi dello Stato” diverrebbe insostenibile.

La tesi dottrinale che fa dei principi peculiari dell'ordinamento un vincolo implicito di tutte le specie di potestà regionale, non comporta di per sé l'autonoma rilevanza del vincolo stesso nei confronti della potestà legislativa attribuita alle Regioni di diritto comune.

Diversamente, l'art. 117 Cost. contempla il limite dei principi per singole materie che vanno stabiliti con legge dello Stato.

⁹¹ CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, Milano, 1941, p. 244, nota 1; GIOVENCO L., *Principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e potestà esclusiva delle Regioni*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1956, p. 457.

⁹² Ricordiamo che la potestà piena o esclusiva o primaria si svolge in “armonia con i principi dell'ordinamento statale complessivamente considerato” mentre la potestà legislativa comune alle Regioni ordinarie ed alle Regioni differenziate presentano l'ulteriore limite delle leggi-cornice statali contenuti i “principi delle singole materie tassativamente rientranti nella competenza regionale”, VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 78; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 664.

⁹³ CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige : commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p. 21; GIOVENCO L., *Principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e potestà esclusiva delle Regioni*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1956, p. 462.

Da questo dovrebbe supporre che dalle Regioni ordinarie il limite dei principi non sia ricavabile se non attraverso l'interpretazione autentica che provenga dalla legislazione statale.

Al contrario, giova ora rifarsi a tutto quello che si è notato circa l'impossibilità di una completa enunciazione legislativa dei principi generali del diritto, i quali non si rispecchiano nei principi delle singole materie, ma nel carattere programmatico e nell'indefinitezza del loro contenuto.

Da questo ragionamento si può ritenere che nemmeno nel 117 Cost. la identificazione dei principi operata dal legislatore potrebbe del tutto sovrapporsi alla libera interpretazione giudiziale.⁹⁴

La necessità logica⁹⁵ di definire i principi "stabiliti con legge dello Stato", ex art. 117 Cost. - quali direttive fondamentali delle singole materie di competenza regionale - comporterebbe uno svuotamento del valore effettivo, se venisse accolta l'opinione dottrinale⁹⁶ che le considera questioni di merito e non di legittimità, con riguardo alle controversie fra Stato e Regioni circa il confine tra competenze legislative di principio e di dettaglio.

Il fatto che la Corte Costituzionale non possa sindacare il grado di specificazione dei principi, tende a far sì che il legislatore statale ordinario sia l'unico giudice che possa decidere riguardo la portata dei compiti attribuiti alle Regioni.

Per il Paladin, la contraddittorietà della suddetta premessa fa derivare l'inammissibilità della stessa, perché fondata sul contestabile criterio distintivo fra merito e legittimità, che rileva sul grado di precisione di tale giudizio e non sulla diversa natura delle regole a cui si ricorre per arrivare allo stesso.

Oltre alle obiezioni sollevate da Paladin, questa pretesa è in contrasto col dettato costituzionale del 117 Cost. e con le disposizioni degli Statuti speciali.

⁹⁴ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 127-138.

⁹⁵ Vedi I co., art. 9, L. 10 febbraio 1953.

⁹⁶ LUCIFREDI, *Limiti dell'ordinamento regionale*, in Nuova rass., 1950, p. 164 ss.

Occorre, piuttosto, distinguere il limite delle leggi-cornice statali dagli altri tipi di leggi deleganti considerando che le prime sono dirette a disciplinare ogni singola materia di competenza regionale, nei limiti di quanto necessario per mantenere l'essenziale unità della regolamentazione.⁹⁷

Da qui può discendere una diversa interpretazione, quale si esclude, per le materie enumerate, il sovrapporsi tra le leggi-cornice statale e le competenze regionali di dettaglio.

Ecco che tutti i principi non fondamentali, appositamente stabiliti o desunti per astrazione dalle leggi statali vigenti, non vincolano la corrispondente potestà legislativa regionale.

La ratio della riforma regionale e la necessità logica d'intendere gli enti autonomi quali strumenti di autogoverno della comunità nazionale sembrano escludere che le Regioni debbano dipendere dallo Stato in quell'attività che principalmente ne giustifica l'esistenza.⁹⁸

Il potere di emanare i "principi fondamentali" è di competenza legislativa statale; resta da stabilire quale sia il normale modo di agire e di esercizio della stessa. Sembra indifferente che sia il Parlamento a esprimere tali principi per mezzo di leggi-cornice, o se invece venga lasciato all'interprete il compito di ricavare gli orientamenti del diritto vigente sulla materia ma ciò non è.

L'art. 117 Cost. non attribuisce la formulazione dei limiti dei principi alla sola Corte Costituzionale delle leggi regionali, posto che un tale interpretazione sarebbe assurda perché la potestà delle Regioni ordinarie, nell'ambito dei principi esistenti al momento iniziale de suo esercizio, verrebbe irrimediabilmente ridotta senza la possibilità di ulteriori sviluppi.

⁹⁷ MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 306; VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 81.

⁹⁸ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 138-140.

Peraltro, suddetta tesi non viene sorretta dalla formula dell'art. 117 Cost. né dagli Statuti speciali in quanto da essi, il limite è individuato nei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e non dai principi a cui si uniforma la medesima legislazione.

A questo, si potrebbe obiettare che i testi appena citati non parlano di principi stabiliti da apposite leggi dello Stato, ma rinviano a principi stabiliti dalla legge statale nel loro complesso.⁹⁹

L'inammissibilità di un tale ragionamento deriva dalle risultanze dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente¹⁰⁰ e dal fatto che la necessità di apposite leggi-cornice è prevista espressamente dal testo costituzionale, nella IX disposizione transitoria costituzionale.

Ferma l'imprescindibilità che i principi dell'art. 117 Cost. devono essere espressamente formulati, ciò fa sorgere due tesi dottrinali radicalmente opposte (frutto di una difficoltà pratica nell'identificare, per astrazione, il limite dei principi).

La prima corrente in dottrina,¹⁰¹ intende la mancanza di principi fondamentali come una situazione in cui le Regioni non possano esercitare la propria potestà legislativa antecedentemente alla formulazione delle c.d. leggi-cornice.

L'inerzia delle Camere comprometterebbe, in maniera arbitraria e irreversibile, l'attività legislativa regionale.

⁹⁹ CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige : commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p. 40; GASPARRI P., *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari, 1953, p. 78.

¹⁰⁰ *Atti della Assemblea costituente : attività dei deputati*, Roma, 1948, pp. 4536, 5329, 5371.

¹⁰¹ AMBROSO, *I limiti della potestà legislativa della Regione*, in "Nuova rass.", 1948, p. 1003; IMBRIACO, *si faranno, dunque, queste Regioni?*, in "Corr. amm.", 1949, p. 743; SALEMI, *La natura giuridica della Regione*, in "Nuova rass.", 1949, p. 542; MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 302, nota 3; MORTATI C., *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alla Regione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1950, II, p. 197-198.

Si arrivò pertanto a dire che, mentre il Parlamento approva le leggi-cornice, alle Regioni spettò di legiferare sulla base di quei principi espressi ed inespressi che si desumono dalla legislazione già in essere.¹⁰²

In realtà nessuno di questi argomenti risulta esaustivo, perché non giustificerebbe la potestà piena o delegata delle Regioni a Statuto speciale.

Non sarebbe nemmeno corretto dire che la previa emanazione di leggi-cornice risulti indispensabile per avere una definizione del limite per via d'interpretazione giudiziale.

Non di meno, risulta problematica l'affermazione che si debba negare alle leggi-cornice il valore di condizionale sospensiva per l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni di diritto comune.

Essa non terrebbe in debito conto del preciso rimedio giuridico contenuto nella IX disp. trans. per i casi di inerzia del Parlamento, ove è previsto un termine temporale di tre anni per legiferare le leggi-cornice ed è proprio su questo termine che potrebbe risolversi l'intera questione.¹⁰³

Bisogna trafugare ogni dubbio sulla validità dell'opinione giurisprudenziale che vede la IX disposizione transitoria come una norma meramente programmatica o indicativa.¹⁰⁴

Inutile distinguere un termine costituzionalmente programmatico da uno costituzionalmente percettivo se poi, allo scadere dello stesso, senza aver adempiuto non corrisponde una reazione da parte dell'ordinamento giuridico.

Tanto varrebbe dire che tali termini sono estranei all'ordinamento stesso.

L'unica distinzione utile, che non finisca per essere meramente sfuggente, riguarda la distinzione tra *termini azionabili* e *termini non azionabili*.

¹⁰² BODDA P., *Sulla potestà normativa delle Regioni secondo la nuova Costituzione*, in Nuova Rassegna, 1948, p. 615; VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 82; CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige: commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p. 39 ss.; GASPARRI P., *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari, 1953, p. 77 ss.; CESAREO P., *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie di Trento e Bolzano*, Milano, 1957, p. 77 ss.

¹⁰³ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 141-145.

¹⁰⁴ Sent. n. 140 del 1953 Cons. di Stato, sez. V; CONTINI, *Osservazioni sulla partecipazione dei deputati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica*, in "Rass. Dir. pubbl.", 1956, p. 281.

I primi garantiscono una sfera giuridica ad uno o più soggetti nell'ambito dell'ordinamento.

I secondi prevedono, alla loro trasgressione, una semplice responsabilità politica dell'organo inadempiente, perché non vi sono conseguenze per l'inosservanza dei termini previsti.

Due esempi di termini giuridici non azionabili, si trovano nella VI e nella VII disposizione transitoria. Non è possibile e nemmeno ipotizzabile, che tali riforme siano state pensate dai costituenti in termini rigidamente intesi e di così breve durata¹⁰⁵.

Sarebbe più corretto parlare, per le situazioni di specie, di termini ordinatori per i quali non si può ricollegare alcuna conseguenza giuridica verso l'organo trasgressore.¹⁰⁶

Facendo un confronto si potrebbe dire, a prima vista, che la IX disposizione transitoria non segua la stessa ratio delle disposizioni appena enunciate.

In realtà, l'interesse regionale non può prescindere da una oggettiva esigenza di certezza del diritto nel caso in cui il termine dei tre anni per le c.d. leggi-cornice non coincidesse con l'avvio dell'attività legislativa prevista al 117 Cost.

La IX disp. trans. non prevede espressamente delle conseguenze a seguito del mancato adempimento dell'obbligazione nei termini stabiliti e da questo, si ricava il carattere non azionabile della disposizione.¹⁰⁷

Di opposta idea, un'altra corrente dottrinale che ritiene tale termine sia essenziale e che funga da strumento, verso il rifiuto parlamentare, ad una sollecita attività legislativa di cornice.¹⁰⁸

¹⁰⁵ CRISAFULLI V., *Sull'interpretazione del par. VIII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione*, in "Foro amm.", 1948, c. 34, egli sostiene che essa abbia un valore cogente ma, comunque, non direttivo del termine stesso.

¹⁰⁶ MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, pp. 634, 635.

¹⁰⁷ In opposizione all'On. Mortati che, dopo la scadenza dei tre anni, avrebbe voluto privare di efficacia l'intera legislazione statale nelle materie di competenza regionale, in "Atti Ass.Cost.", Roma, 1948, p. 2888; mentre di un termine perentorio ma non garantito ne parla il MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 304; CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige: commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, pp. 40-41.

¹⁰⁸ LUCIFREDI, *Limiti dell'ordinamento regionale*, in "Nuova rass.", 1950, p. 165.

In sostanza, l'una comporta una piena inefficacia, l'altra una precisa inidoneità strumentale della IX disposizione transitoria: la prima comporta l'attribuzione di un carattere di non azionabilità che semplificherebbe il presente problema e fonderebbe un'analogia con la disposizione transitoria VIII.

Il Paladin sottolinea che questo è un valido motivo per sostenere la necessaria precedenza della legislazione statale di principio, sulla legislazione regionale di dettaglio, in base all'art. 117 Cost. ed ai corrispondenti articoli degli Statuti speciali.

La prima conseguenza di questa affermazione la notiamo nell'art. 9 della l. 10 febbraio 1953, la quale prevede una preventiva emanazione di leggi statali formulanti, singolarmente per ciascuna materia, il limite dei principi fondamentali.

Di questa norma si potrebbe sollevare l'illegittimità per incompetenza¹⁰⁹, nel solo caso in cui tale norma tendesse a stabilire il definitivo significato del 117 Cost.

In realtà tale norma non ha questo intento, essa sembra invece conformarsi allo stesso testo costituzionale, rivolto a disciplinare la potestà delle Regioni ordinarie e differenziate.¹¹⁰

Più seri sono i dubbi di costituzionalità della seconda parte del medesimo art. 9.

Esso dispensa da cognizioni sospensive la legislazione regionale di talune materie fra le meno importanti di quelle elencate nell'art. 117 Cost.¹¹¹

In questa maniera, si porrebbe rimedio al grave inconveniente della forzata inattività biennale degli organi regionali¹¹².

Restano da comprendere le conseguenze di un mancato adempimento della IX disposizione transitoria da parte del legislatore statale.

¹⁰⁹ GASPARRI P., *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari, 1953, p. 77 nota 1; BALLADORE PALLIERI G., *Diritto Costituzionale. 5. ed*, Milano, 1957, p. 310.

¹¹⁰ MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 507; MORTATI C., *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alla Regione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1950, II, p. 200; GIZZI, *Note sulla potestà legislativa concorrente della Regione*, in "Corr. amm.", 1956, p. 256.

¹¹¹ CROSA E., *Diritto costituzionale*, Torino, 1951, p. 398.

¹¹² CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige : commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p. 40; MORTATI C., *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alla Regione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1950, II, p. 200, nota 8.

La soluzione più ovvia vorrebbe che il decorso del termine tolga di mezzo la condizione sospensiva al libero svolgimento della potestà legislativa regionale. Ma, la dottrina osserva che l'unico rimedio giuridico del quale possa avvalersi il legislatore regionale è l'impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale.¹¹³

Tale impugnativa sarebbe ammissibile solo per le disposizioni rientranti nelle materie di competenza regionale che fossero state emanate nel termine costituzionalmente previsto per la formulazione delle disposizioni di principio.

In questo caso, la sanzione sarebbe inidonea a colpire la pura e semplice astensione statale da una qualunque nuova disciplina delle materie numerate.

In conclusione il Paladin evidenzia che una sentenza di annullamento da parte della Corte Costituzionale, per il libero esercizio della competenza legislativa ex IX disposizione transitoria, non si concilia col principio per cui le leggi regionali si sostituiscono alle leggi statali secondo i criteri della abrogazione delle leggi.

Il pericolo di un vuoto legislativo, inoltre, induce ad ammettere la caduta delle sole disposizioni statali di specie che sono in contrasto coi nuovi principi fondamentali, perché l'annullamento di tutte le disposizioni vigenti, allo scadere del termine triennale, costituirebbe un risultato eccessivamente gravoso.¹¹⁴

Un altro grande tema da affrontare è quello della efficacia della legislazione statale di principio verso le disposizioni di legge già vigenti.

La maggioranza in dottrina¹¹⁵ ritiene che le leggi-cornice siano direttamente vincolanti per tutti i cittadini della Regione destinataria; una minoranza dottrinale¹¹⁶, invece, è di opinione contraria, ritenendo le Regioni le uniche destinatarie di tali prescrizioni.

¹¹³ MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 668; MORTATI C., *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alla Regione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1950, II, pp. 198-199.

¹¹⁴ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 145-150.

¹¹⁵ VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p.80; MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p.310; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 664; CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige : commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p. 41.

¹¹⁶RIZZO G, *La Regione*, discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta dell'11 dicembre 1952, Roma, 1953, p. 22.

Il problema di questa seconda soluzione starebbe nell'inquadramento troppo rigido dei confini in cui sarebbe circoscritta l'efficacia della legislazione statale di principio verso le norme già vigenti, visto il riferimento costituzionale ai "*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*",

Il Legislatore ordinario, nel fissare i principi fondamentali di ogni materia, appare pienamente libero di scegliere la forma della direttiva o di adottare precetti che direttamente s'impongano alla generale osservanza¹¹⁷.

Tale opinione verrebbe motivata dal fatto che, in carenza di norme di dettaglio, si considerare sospesa l'efficacia erga omnes della legge-cornice, fino a che non sia emanata una legge regionale di dettaglio¹¹⁸.

Tuttavia, dal punto di vista del legislatore regionale, qualunque sia la sfera di efficacia della disposizione cornice, permane l'obbligo che essa impone, fin da subito, di emanare una disciplina completa nelle materie interessate¹¹⁹.

La validità dei criteri appena enunciati non collide con la prima formulazione del limite dei principi fondamentali.

È su questo terreno che deve condursi l'interpretazione dell'art. 10 della L. 10 febbraio 1953, "*le modificazioni della legislazione statale di principio fanno cadere la legislazione regionale di specie, in quanto incompatibile con le nuove direttive*".

Il legislatore regionale ha l'obbligo di apportare modifiche innovative alle loro leggi nel brevissimo termine di 90 giorni¹²⁰.

L'abrogazione delle norme di dettaglio, poiché incompatibili con il nuovo principio, presuppone il carattere obbligatorio delle prescrizioni stesse, escludendo il verificarsi degli effetti previsto all'art. 10.

¹¹⁷ GUARINO, *Competenza della Regione sarda in materia di credito*, in "Banca e credito agrario", 1954; Sent. n. 11 del 1953 della Bundesverfassungsgericht.

¹¹⁸ MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 668.

¹¹⁹ CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige : commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, pp. 41-42.

¹²⁰ MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 670.

Pertanto la disciplina appena citata possiede un semplice valore dispositivo nei confronti delle norme dettate da ogni singola legge-cornice¹²¹.

Riguardo il rapporto leggi regionali-leggi statali, si afferma che: nel caso in cui le leggi si siano succedute nel tempo e avessero un contenuto in contrasto tra di esse, la legge anteriore non è affatto invalida, essa vien abrogata in ogni parte in cui non si concili con la disposizione dell'atto posteriore.

Ergo, la Costituzione consente il sovrapporsi di fonti normative statali e regionali, fino a prova contraria.

Purtroppo, assai di frequente capita che una legislazione statale, non ben definita riguardo al principio, possa far sorgere dubbi di compatibilità con la successiva legge regionale, circa la compatibilità tra legislazione di cornice e quella di dettaglio.¹²²

In conclusione, altro aspetto che si può ricavare dal limite dei principi è che bisogna individuare il vincolo della legislazione statale tale da attuare o da integrare in sede regionale.

La competenza normativa statale non si risolve in un'apposita legislazione di principio. Essa si estende in modo tale da relegare, alla potestà normativa regionale, un'attività legislativa pienamente subordinata alla legge statale.

La giurisprudenza costituzionale, sul tema delle materie regionali, ha causato ulteriori problemi rispetto a quelli già esistenti, attribuendo un peso eccessivo al limite del principio di unità dell'ordinamento statale e generando indeterminatezza circa il confine e l'ampiezza dei poteri centrali e locali.

La Corte, mossa dall'apprezzabile intento di sbloccare l'impasse creatosi sull'esercizio delle competenze regionali, ha finito per aggravare la situazione. Finché, a monte, il legislatore non supplisce alla carenza di norme legislative di coordinamento, che

¹²¹ MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 303; MORTATI C., *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alla Regione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1950, II, p. 199.

¹²² PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 150-154.

adeguino il sistema alle nuove esigenze di autonomia, la Corte non può far nulla in tal senso.¹²³

Un prototipo di legge-cornice la troviamo nella legge ospedaliera, nella quale sono stati fissati i principi di programmazione regionale e quelli riservati allo Stato. Il legislatore statale non è del tutto libero di delineare il confine della materia in questione. Altrimenti, verrebbe meno la ratio dei principi fondamentali stabiliti con la legge dello Stato.¹²⁴

La legge-cornice non deve essere intesa come una mera disciplina di principio, ma è una norma che ridimensiona le funzioni statali e regionali e funge da strumento di programmazione.

La legge-cornice non deve operare al solo fine di limitare negativamente l'autonomia legislativa regionale, mediante ricognizione ed interpretazione autentica dei principi fondamentali; altrimenti risulterebbe inutile e soprattutto controproducente¹²⁵.

Senza che venga attuata una vera riforma dei rapporti tra Stato e Regioni, l'unico organo in grado di individuare i principi dell'ordinamento esistente è la Corte costituzionale. Essa, con le sue decisioni, è in grado di seguire la costante evoluzione dell'ordinamento.

A differenza di altri ambiti del diritto regionale, la Corte in tema di principi, salvo alcune eccezioni¹²⁶, raramente è arrivata a decisioni che potessero suscitare alcuna reazione contraria da parte della dottrina.

Da tale affermazione si ricava che, la legge-cornice non è indispensabile per delineare le competenze legislative concorrenti e ripartite. Da tale assunto materie devono essere suddivise, distinguendo i campi nei quali si pongono le attuali esigenze di riforma e di

¹²³ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm.", 1971, p. 18.

¹²⁴ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm.", 1971, p. 34.

¹²⁵ Una legge-cornice solo ricognitiva delle norme fondamentali rischierebbe di far sorgere problemi interpretativi qualora fossero incomplete e non precisassero la sorte delle norme-principio già esistenti ma non espressamente confermate dalla legge stessa.

¹²⁶ Sent. n. 7 del 1958 Corte cost., sent. n. 49 del 1961.

programmazione dello sviluppo economico-sociale, da quelle che la Regione è semplicemente chiamata a regolamentare e amministrare nel quadro legislativo esistente¹²⁷.

È proprio questa la base e la ratio del co.2 dell'art. 9 della “legge Scelba” e prima ancora dell'art. 17 della legge finanziaria¹²⁸.

Come affrontato anche nel precedente paragrafo, bisogna operare un confronto con i limiti dei principi delle Regioni a Statuto speciale, con riguardo alla regione Friuli-Venezia Giulia.

Le Regioni a Statuto speciale si differenziano dalle Regioni ordinarie perché non dispongono di una sola potestà legislativa istituzionale, ma detengono diverse competenze legislative in base alle materie ed alla intensità dei limiti.

Nello specifico, la regione Friuli-Venezia Giulia¹²⁹ esercita tre specie di potestà legislative “proprie”¹³⁰: la competenza c.d. *piena* ex art. 4 St., la competenza c.d. *ripartita* ex art. 5 St. e la competenza c.d. *integrativa* ex art. 6 St.

Oltre alle tre competenze legislative appena menzionate, la Regione Friuli-Venezia Giulia detiene la potestà di emettere leggi-provvedimenti di natura formale ex art. 7 St.

Delle competenze appena enunciate, bisogna soffermarsi sulle prime due potestà, in quanto soggette al limite dei principi in diverse sue conformazioni.

¹²⁷ Ad es.: la polizia locale, le acque minerali e termali.

¹²⁸ L'art. 9 co.2 prevede che per determinate materie le Regioni ordinarie possano legiferare senza attendere l'emanazione delle relative leggi-cornice. L'art. 17 ultimo comma della legge finanziaria stabilisce che non sia necessaria una specifica legge statale contenente i principi fondamentali per ogni singola materia, essa dispone che la Repubblica adegui la propria legislazione alle competenze attribuite alle regioni; PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in “Foro amm.”, 1971, pp. 40-41.

¹²⁹ Riguardo, invece, la regione Sicilia, è previsto nel suo statuto una potestà esclusiva ed una complementare. Stessa cosa per la regione Valle d'Aosta la quale possiede solo due potestà, una piena ed una integrativa.

¹³⁰ Come precedentemente enunciato nello scorso capitolo.

Riguardo la competenza legislativa piena ex art. 4 St., essa è soggetta a diversi limiti di natura statutaria e costituzionale. Tali limiti delineano l'intensità dei poteri esercitabili dal Consiglio Regionale e l'estensione della potestà legislativa locale.

I vari tipi di limiti sono:

- *principi generali dell'ordinamento*; è esclusa la potestà legislativa regionale riguardo i principi comuni all'intero ordinamento giuridico o a vasti complessi di materie (principio irretroattività della legge, principio decentramento amministrativo, principio di libertà del lavoro)¹³¹.
 - *Il limite della Costituzione*; la Costituzione limita il legislatore regionale sul lato delle riserve di legge, dove definisce la sfera di competenza legislativa statale e non locale e dove prevede espressamente i limiti della legge regionale nella Carta. Taluni imperativi costituzionali possono condizionare, indifferentemente, le leggi di tutte le Regioni, ordinarie o differenziate (ad es. il principio di uguaglianza tra i cittadini di tutte le Regioni ex art. 120 Cost.¹³²).
 - *Norme fondamentali delle riforme economico-sociali*; il Legislatore regionale non può trasgredire, né prevenire le grandi riforme statali, in quanto esse si pongono come "leggi-cornice" di ogni innovazione economico-sociale spettante alle Regioni¹³³.
- Bisogna precisare che non tutti gli interventi economici attuati sulla base delle leggi nazionali meritano il nome di riforme economico-sociali dello Stato.
- *Obblighi internazionali*; le leggi statali esecutive degli accordi internazionali nell'ordinamento interno, prevalgono incondizionatamente, sulle leggi regionali in

¹³¹ Sent. n. 4 e 6 del 1956, sent. n. 51 del 1957, sent. n. 6 e 7 del 1958 Corte Cost.

¹³² Sent. n. 6 del 1956, Sent. n. 13 del 1961 Corte Cost.; AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, 1963, p. 186 ss.; SCUDIERO, *Note sull'articolo 120 della Costituzione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1963, p. 534 ss.

¹³³ la Corte Costituzionale ha negato che la competenza statale in questo campo sia così assorbente da limitare del tutto la competenza regionale, piuttosto, la si deve intendere come una riserva per la Regione ad una legislazione di specificazione concreta delle relative misure. Sent. n. 4 del 1964 Corte Cost.

contrasto con esse. Se preesistenti ne determinano l'abrogazione, viceversa se successive ne determinano la illegittimità costituzionale¹³⁴.

- *Rispetto degli interessi nazionali e quello delle altre Regioni*; tale limite deve essere controllato preventivamente dalle Camere del Parlamento, poiché non ricade sul piano della legittimità, ma su quello del merito¹³⁵.

Riguardo, invece, la competenza legislativa ripartita ex art. 5 St., essa si distingue dalla competenza legislativa piena per il diverso grado di intensità del limite dei principi.

Oltre i limiti appena enunciati della competenza “piena”, la competenza ripartita deve rispettare anche i limiti dei principi della legislazione statale con riguardo alle singole materie enumerate.

Le leggi regionali sono condizionate: *in primis* dalle leggi statali di principio, perché non potrebbero legiferare finché non sono emanati gli appositi principi.

In più, sono limitate dai principi, i quali non limitano l'autonomia legislativa locale, ma contengono precise direttive rivolte a ciascuna Regione, al punto che il legislatore regionale si limiterebbe alla mera esecuzione dei programmi tracciati dal Parlamento nazionale¹³⁶.

Ritornando alle Regioni a statuto ordinario, sin dalle prime elezioni consiliari nel giugno del '70, si aveva ben in mente che si sarebbe avuto un diverso sistema di rapporti fra le leggi regionali e quelle nazionali, rispetto alle Regioni differenziate.

L'art. 117 Cost. indica nei “*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”, il limite essenziale della legislazione complementare o concorrente.

¹³⁴ Sent. n. 32 del 1960, sent. n. 46 del 1961 Corte Cost.

¹³⁵ Per il limite degli interessi vedi il capitolo tre del presente capitolo per vederlo in maniera più approfondita. PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1969, pp. 23-29.

¹³⁶ MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, 1961, p. 103 ss.; GIOVENCO L. et al, *L'ordinamento regionale*, Roma, 1961, p. 61; Il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi è valido per le Regioni ordinarie ma, al 1969, non ha ancora avuto un riscontro pratico per le Regioni differenziate, salvo non si consideri tener luogo delle c.d. leggi-cornice i decreti attuativi degli statuti. In questo senso DRAGONA, *L'autonomia provinciale nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige*, Bolzano, 1963, p. 121; PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1969, pp. 51-53.

Una parte degli interpreti sostiene che detti principi debbano essere fissati dal legislatore nazionale, relegando alla legislazione regionale la disciplina di dettaglio che si sarebbe dovuta svolgere all'interno della cornice delineata dalla legge dello Stato. Pertanto, il legislatore statale avrebbe dovuto adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

Suddetti concetti, indicati nella IX disposizione transitoria costituzionale, vennero ripresi successivamente dalla legge Scelba all'art. 9 co.1, la quale, aveva previsto che i Consigli Regionali non avrebbero potuto legiferare prima che venissero *“preventivamente emanate... le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale”*.

Solamente in pochi settori, di importanza secondaria, viene consentito alle Regioni ordinarie di legiferare immediatamente senza una legge-cornice preventiva¹³⁷.

Parte della dottrina si dimostrò critica riguardo l'idea che vi fosse un tale condizionamento della legge regionale da parte delle leggi statali.

Vi era il timore che il legislatore ordinario potesse tardare nel porre in essere l'effettivo esercizio della legislazione locale delle materie ex art. 117 Cost.

Alcuni autori lamentavano l'incostituzionalità dell'art. 9 della legge Scelba; altri sollevano dubbi sulla legittimità circa il fatto che su alcune materie di competenza regionale si dovesse aspettare la legislazione di cornice, mentre per altre materie si potesse legiferare indipendentemente.

Una parte della dottrina, cercò di trovare un rimedio alla inerzia del legislatore nazionale.

Dapprima suggerendo che le Regioni ordinarie impugnassero innanzi alla Corte Costituzionale le leggi statali in vigore negli ambiti di competenza regionale; dall'altro affermando l'obbligo di attendere la previa legislazione di cornice, fino al termine previsto dalla IX disposizione transitoria costituzionale -di tre anni-, per far decadere tale obbligo.

¹³⁷ Riguarda i temi di: circoscrizione comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca.

Sulla base della negativa esperienza avutasi con le Regioni differenziate, si evidenzia la necessità di una legislazione organica, prima della entrata in vigore delle Regioni ordinarie.

Solo in questo modo si può stabilire con certezza il diritto delle Regioni e quello dello Stato.

Ecco spiegata l'esigenza delle c.d. leggi-cornice, teorizzate negli anni '60, che non servono solo a individuare i principi fondamentali delle singole materie, ma possono risolvere, alla radice, le problematiche concernenti la potestà legislativa regionale.

Tutte queste costruzioni dottrinali, nella fase iniziale degli sviluppi regionali, sono rimaste lettera morta.

Gravi ritardi e difficoltà politiche¹³⁸ hanno portato alla nascita di una soluzione alternativa: o procedere alla elaborazione delle leggi-cornice, rimandando l'attuazione della riforma regionale; oppure indire le prime elezioni consiliari regionali, sulla base delle poche norme indispensabili così rimandando provvisoriamente la legislazione destinata alla regionalizzazione dell'ordinamento statale.

Venne scelta quest'ultima via.

Alla legge Scelba subentra l'art. 17 della legge finanziaria n. 281 del 16 maggio del 1970, la quale dice che la legislazione regionale non deve più essere sottoposta alla previa legislazione statale di cornice, ma *“si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti”*¹³⁹.

Sempre l'art. 17 rimanda l'effettivo esercizio delle funzioni legislative regionali alla emanazione dei corrispettivi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative statali o in alternativa, dopo un biennio dalla entrata in vigore della legge finanziaria.

¹³⁸ Fine quarta, inizio quinta legislatura.

¹³⁹ L'art. 17 mantiene fermo l'esigenza che la Repubblica adegui la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle Regioni, in ottemperanza alla IX disposizione transitoria, ma il termine biennale previsto di carattere sollecitatorio e non perentorio.

Le Regioni ordinarie hanno potuto legiferare non dal momento della loro costituzione, ma solamente dal 1° aprile 1972, quando si è perfezionato il passaggio delle funzioni e degli uffici statali alle Amministrazioni regionali.

Tale soluzione fu oggetto di numerose critiche, tutte stroncate dalla decisione della Corte Costituzionale n. 39 del 1971, la quale, per la determinazione legislativa dei principi, ha ritenuto più consona la creazione di leggi-cornice, rispetto ad una puntuale e successiva ricerca giurisprudenziale dei principi.

Conclude il Paladin dicendo, che la Corte non può individuare i principi delle singole materie regionali per via di astrazione dalle norme legislative vigenti.¹⁴⁰

Una ricognizione del genere, praticata dalla Corte per oltre quindici anni, nei settori di competenza delle Regioni differenziate, non implica valutazioni politiche necessariamente riservate al legislatore statale.

Non sono certo dei giudizi di valore che possono limitare un organo giurisdizionale che, per prassi, affronta le controversie Stato-Regioni ed applica lo stesso limite degli interessi nazionali.

Se, per ipotesi, i giudici costituzionali dovessero considerarsi incompetenti, le Regioni si troverebbero scoperte di una qualsiasi tutela e soggette agli abusi dello Stato circa la propria potestà legislativa.¹⁴¹

I principi generali dell'ordinamento giuridico sono definiti dalla Corte come “*quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica... delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento... vigente*”, cioè la “*coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo*”¹⁴².

Varie sentenze della Corte fanno ricorso al limite dei principi per garantire il rispetto di alcuni valori o criteri di larghissima portata, del tipo: libera concorrenza, irretroattività

¹⁴⁰ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1973, pp. 79-83.

¹⁴¹ PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1979, pp. 86-90; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1985, pp. 92-97.

¹⁴² Sent. n. 6 del 1956 Corte Cost.

di certe specie di leggi regionali, del giusto procedimento o della legalità dell'amministrazione...¹⁴³

In mancanza di leggi-cornice emanate per ogni singola materia di competenza concorrente o ripartita delle Regioni speciali, lo stesso limite dei principi stabiliti con legge dello Stato nelle singole materie, viene concentrato nelle norme di legislazione statale vigente¹⁴⁴.

La Corte fa salva una certa autonomia regionale, contestando la necessità che ogni singola norma locale di dettaglio, ritrovi uno specifico riscontro o fondamento in una norma statale di principio¹⁴⁵.

3. L'interesse nazionale rispetto all'interesse regionale

Il secondo limite dell'art. 117 Cost. alla potestà legislativa regionale è quello dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

L'interesse, a differenza degli altri limiti che sono definiti di legittimità, è un limite di merito e consiste nel rispetto di quelli che sono gli interessi nazionali e delle altre Regioni.

È un limite di carattere generale e riguarda sia le Regioni ordinarie, ai sensi del 117 Cost., sia le Regioni a Statuto speciale¹⁴⁶.

La prima caratteristica, di tale limite, è che il sindacato di merito spetta alle Camere e non alla Corte Costituzionale (come avviene invece per i sindacati di legittimità) ex art. 127 Cost.

¹⁴³ Sent. n. 68 del 1961, sent. n. 87 del 1963, sent. n. 6 del 1956, sent. n. 116 e n. 123 del 1957, sent. n. 13 del 1962 della Corte Costituzionale.

¹⁴⁴ Sent. n. 7 del 1958 Corte Cost.

¹⁴⁵ Sent. n. 221 del 1975; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1979 pp. 74, 75; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1985, pp. 79, 80, 81.

¹⁴⁶ Artt. 3, 4 e 5 St. Sa., 4, 5, 6, 11 e 12 St. TA, 2 e 3 St. VA. Unica esclusione è lo Statuto siciliano dove non ha un espresso richiamo al limite degli interessi nazionali ma lo si può ricavare come limite implicito.

Il sindacato di merito è un controllo che può svolgersi solo in via preventiva, ergo il nostro ordinamento considera sanati tutti i vizi di merito, con l'entrata in vigore delle leggi regionali, non consentendo nessuna successiva impugnazione.

Tale premessa comporta che le Regioni non possano tutelarsi direttamente per difendere i propri interessi, cosa che invece fanno per la propria sfera di competenza se la ritengono invasa da una legge dello Stato o di un'altra Regione¹⁴⁷.

Per quanto riguarda la differenza tra sindacato di merito e di legittimità, la differenza non attiene al carattere soggettivo del sindacato, quanto al fatto che si ricorra, o meno, a regole e criteri non giuridici, tratti da discipline diverse, seppure tutte giuridicamente rilevanti¹⁴⁸.

Ciò che importa è che il controllo delle Camere non mira ad accertare, indiscriminatamente, l'inosservanza delle molteplici regole extragiuridiche, ma garantisce soltanto il rispetto degli interessi nazionali e delle altre Regioni.

Concependo la struttura del limite degli interessi in questa maniera, per il Paladin si evita che le eccessive esuberanze regionali non diventino all'opposto, un facile strumento di abusi statali.

Ora parliamo del limite degli interessi delle altre Regioni:

Qualsiasi legge regionale che venga emanata non potrebbe non produrre effetti riflessi e indiretti nelle altre parti dello Stato, influenzando, conseguentemente, gli interessi delle altre Regioni.

Sarebbe eccessivo ritenere che solo per questo motivo (l'emanazione di una legge regionale da un'altra Regione) possa integrarsi una violazione dei limiti degli interessi.

Occorre, piuttosto, verificare come l'emanazione di una legge regionale crei un'influenza della Regione emanante verso l'altra talmente grande da risultare giuridicamente lesiva degli interessi altrui.

¹⁴⁷ ex art. 33 della l.n. 87 del 1953, essa stabilisce un termine di sessanta giorni dalla pubblicazione per fare ricorso ad una legge regionale, trenta giorni nei casi di legge statale; PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 1-4.

¹⁴⁸ PAPPALARDO, *In tema di validità dell'atto amministrativo per vizi di merito*, in "Studi in onore a Santi Romano", Padova, 1940, II, p. 155 ss; TENTOLINI, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato*, Milano, 1942, p. 8.

Allo scopo di comprendere meglio il concetto del limite degli interessi, viene in aiuto il concetto del limite territoriale¹⁴⁹.

Il limite territoriale vincola implicitamente ogni tipo di potestà legislativa regionale.

Tale limite si presenta in tre modi diversi, due dei quali non interessano al tema che stiamo affrontando.

Il primo modo riguarda il limite che le leggi regionali hanno e che consiste in quello di non oltrepassare il confine geografico regionale¹⁵⁰.

La conseguenza della violazione di tale limite comporta il venir meno del collegamento fra territorio regionale e l'oggetto della disciplina legislativa locale. Esso non determina l'incostituzionalità, ma una inesistenza ed una assoluta inapplicabilità della disciplina stessa¹⁵¹, posto che l'automatica applicazione del c.d. limite territoriale di efficacia, non è tale da far sorgere alcuna "questione" di legittimità o di merito costituzionale.

Gli altri due modi di essere del limite territoriale incidono sulla validità e non sull'efficacia delle leggi regionali.

Il limite può dirsi di validità in quanto suscettibile di violazione nell'ambito stesso della Regione. Esso assume rilievo nelle due ipotesi di leggi regionali disciplinanti beni destinati a circolare in altre parti del territorio statale, ovvero attività che abbiano carattere nazionale e non meramente locale.

Il divieto di ostacolare la libera circolazione dei beni da una Regione ad un'altra, non costituisce solo un limite territoriale, ma anche un limite costituzionale ex art. 120 Cost. In verità questo articolo proibisce solo di istituire dazi regionali di importazione, di esportazione e di transito, ma il fine della norma deve essere inteso più in senso lato che letterale.

¹⁴⁹PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 4-6.

¹⁵⁰ Per una migliore precisione di tale principio vedi MIELE G., *I poteri degli enti autarchici territoriali fuori dal loro territorio*, in "Arch. dir. corp.", 1931, p. 286 ss.

¹⁵¹ PALADIN L., *Sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1956, p. 994, nota 2.

In questo modo una qualsiasi legge regionale che imponesse un aumento del costo di un bene destinato a circolare in un'altra Regione non ricadrebbe nel limite territoriale, (quindi di merito come nei limiti di validità) ma nel dettato del 120 Cost¹⁵².

Riguardo le leggi regionali attinenti attività che si svolgono esclusivamente all'interno del territorio regionale, non vi sono norme costituzionali che limitano, ma opinione dottrinale e giurisprudenziale ritiene che detta legislazione sia oggetto del limite territoriale di validità (l'unico dei tre aspetti del limite territoriale che interessa al Paladin)¹⁵³.

Il limite territoriale di validità si traduce nell'obbligo per la Regione di non turbare con dirette ripercussioni legislative il restante campo di carattere nazionale o interregionale¹⁵⁴.

Resta da chiarire la misura che determini il mancato rispetto degli interessi nazionali e delle altre Regioni.

Il criterio di valutazione del danno non può essere determinato solo in via quantitativa.

La valutazione è un compito che spetta al Governo, il quale deve comparare i vantaggi conseguiti dalla Regione, con i svantaggi risentiti di conseguenza¹⁵⁵.

Gli svantaggi e i vantaggi in questione non fanno capo a soggetti perfettamente estranei l'uno alla vita dell'altro, essi appartengono tutti allo stesso ordinamento.

Lo Stato pone a rimedio a questa diseguaglianza, con strumenti di redistribuzione della ricchezza; ossia attraverso fondi di solidarietà nazionale e contributi speciali, ma mai limitando, del tutto o in parte, l'attività legislativa delle Regioni.

Due sono i requisiti necessari affinché si abbia violazione del limite territoriale di validità: in primo luogo, l'influenza deve essere dannosa, diretta e immediata.

¹⁵² Ad esempio i decreti n. 5, 6 e 83 del 1947 della Regione Sicilia, con l'entrata in vigore dell'art. 120 Cost. vennero dichiarati incostituzionali.

¹⁵³ VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, pp. 103-106; GIOVENCO L., *Lo stato attuale del diritto regionale*, in "Corr. amm.", 1954, pp. 381-382; contrario ZINGALI, *Diritto tributario della Regione siciliana*, Milano, 1953, p. 158.

¹⁵⁴ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 6-10.

¹⁵⁵ VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 110; aderisce ma non del tutto AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, p. 129.

In secondo luogo, quando le ripercussioni legislative impugnate si riflettono negativamente sul restante territorio nazionale.

Quest'azione deve causare un danno superiore o corrispondente all'utile derivante dalla legge regionale sindacata.

Arrivati a queste conclusioni, per il Paladin, si può dire che non vi sia alcuna differenza tra il limite territoriale ed il limite di merito riguardo agli interessi delle altre Regioni.

Il limite territoriale di validità, come dice il Paladin, comporta il ricorso a nozioni e a dati non individuabili se non in sede di merito¹⁵⁶.

Inoltre, risulta impossibile distinguere logicamente l'interesse nazionale da quello delle altre Regioni, visto che si è sempre di fronte ad una legge regionale che espande i suoi effetti negativi al di fuori del suo territorio^{157,158}.

L'utilizzo del limite territoriale di validità non esaurisce compiutamente tutte le fattispecie di limiti degli interessi nazionali.

L'interesse nazionale è l'interesse generale per eccellenza nell'ambito di un certo ordinamento statale.

Bisogna accertare se la Nazione coincide con il popolo, come elemento costitutivo dello Stato, ovvero con lo Stato medesimo nel uso complesso.

La tesi preferibile, per il Paladin, è quella che fa coincidere lo Stato e la Nazione, essa mira a coprire il carattere solo formalmente rappresentativo degli organi titolari del potere.

¹⁵⁶ Si ritrova in MIELE G., *I poteri degli enti autarchici territoriali fuori dal loro territorio*, in "Arch. dir. corp.", 1931, p.317 nota 1; concorda anche il PETRUCCI, *La Corte costituzionale*, in "Commentario alla costituzione italiana", Firenze, 1950, II, p. 453; SCOTTO, *Legge regionale e turbativa degli interessi e rapporti nazionali*, in "Rass dir. pubbl.", 1950, II, p. 426.

¹⁵⁷ SCOTTO, *Legge regionale e turbativa degli interessi e rapporti nazionali*, in "Rass dir. pubbl.", 1950, II, p. 425.

¹⁵⁸ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 10-13.

Il nuovo principio, merito anche della entrata in vigore della Costituzione¹⁵⁹, determina la spettanza al popolo di tutti gli interessi e di tutti i poteri che il nostro diritto denomina come nazionali.

Quindi, questo determina la coincidenza fra popolo e Nazione.

L'eventuale coincidenza fra Stato e Nazione costituirebbe la logica premessa della coincidenza fra gli interessi nazionali e i fini dell'ordinamento statale.

I generali interessi del popolo non possono avere alcuna rilevanza al di fuori della tutela che l'ordinamento predispone nei loro confronti.

La sovranità popolare esiste solo nelle forme e nei limiti della Costituzione¹⁶⁰.

Quando parliamo della coincidenza fra Nazione e popolo, o con lo Stato stesso, non facciamo riferimento allo Stato-governo ma allo Stato-ordinamento o Stato-comunità¹⁶¹.

Il carattere "nazionale", dunque, ce l'hanno gli interessi dello Stato-ordinamento, non gli interessi dello Stato-governo e nemmeno di certa maggioranza parlamentare.

Questo significa che *gli interessi nazionali vanno necessariamente desunti dalle norme vigenti*, ad esclusione di ogni atteggiamento politico o di ogni progetto non ancora giuridicamente rilevante.

Come potrebbe, altrimenti, lo Stato pretendere il rispetto di interessi così labili e così poco nazionali se esso stesso non avesse già sentito il dovere di tradurre in apposite norme¹⁶²?

¹⁵⁹ MORTATI C., *Note introduttive a un nuovo studio sui partiti politici*, estr. dagli "Scritti in memoria di V. E. Orlando", Padova, 1956, p.6.

¹⁶⁰ Art. 1 co. 2 Cost.

¹⁶¹ Se ne parla nella dottrina francese, DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1955, pp. 58-59; ripreso dalla dottrina italiana, CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, 1985, p. 11.

¹⁶² OLIVIERI SANGIACOMO, *Considerazioni sulla potestà legislativa della Regione*, in "Riv. C. Conti", 1950; Sent. n. 6 del 1956 Corte Cost.

Tutti gli interessi nazionali rientrano fra gli interessi di categoria e non fra gli interessi di gruppo¹⁶³; questo perché l'interesse nazionale non viene costituito dalla somma di interessi individuali, ma da uno stabile complesso di esigenze che perdura nel tempo.

Gli interessi nazionali sono gli interessi collettivi organizzati fra di essi e le esigenze momentanee dei singoli per l'ordinamento fungono da diaframma.¹⁶⁴

Il Paladin arriva alla conclusione che “*risulta impossibile una costruzione unitaria del limite degli interessi nazionali*”; da un lato tali interessi vengono lesi da una legge regionale che supera il limite territoriale di validità; dall'altro il limite comporta l'esclusione di ogni competenza regionale sui beni e sui mezzi, nei quali si riflettono detti interessi.

È in questa maniera che il limite degli interessi si confonde con il limite delle materie.

Inoltre, per quelle esigenze generali che non si esprimono integralmente negli strumenti concreti della loro realizzazione, giova il ricorso ai principi dell'ordinamento giuridico statale e se specificati a sufficienza tendono a coincidere con gli stessi interessi nazionali.

Mai il controllo delle Camere può estendersi fino a sindacare l'intrinseca opportunità delle leggi regionali¹⁶⁵.

Tale controllo non può, nemmeno, vertere sulla scelta dei fini operata dai legislatori regionali, poiché “*l'interesse nazionale non è la causa delle leggi regionali e la sua lesione non costituisce un'ipotesi di eccesso del potere legislativo*”¹⁶⁶.

Assurdo pensare che un ente rappresentativo di una parte della Nazione italiana debba curare gli interessi della totalità.

¹⁶³ ROSSI, *L'intervento in giudizio dei sindacati*, in “Scritti vari di diritto pubblico”, Milano, 1939, V, p. 175.

¹⁶⁴ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 13-19.

¹⁶⁵ BONFATTI, *Il potere legislativo della Regione*, in “Arch. giuro. Serafini”, 1949, fasc. II, pp. 73, 76-77; VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 191; MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949 p. 286.

¹⁶⁶ Contra LANDI, *Sull'espropriazione per pubblica utilità nell'ordinamento regionale*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 1952, p. 76, nota 21.

Conclude il Paladin dicendo che il limite di merito vincola dall'esterno¹⁶⁷ l'attività legislativa regionale, senza alterarne la natura e senza attribuirle il carattere della discrezionalità.

Ecco che l'autonomia regionale, comportando pur sempre una libera scelta di fini legislativi, rientra nella discussa categoria delle autonomie politiche.¹⁶⁸

Bisogna comprendere quali siano le garanzie che le Regioni hanno contro gli illimitati poteri di controllo delle Camere. Essi possono sfociare in potenziali abusi.

Il controllo di merito, come quello di legittimità, comincia col Governo che rinvia la legge regionale al Consiglio.

Ai sensi dell'art. 127 Cost., se il Consiglio riapprova la legge a maggioranza assoluta, il Governo può, entro 15 giorni, *“promuovere una questione di legittimità innanzi alla Corte Costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere, in caso di dubbio sarà la Corte a stabilire di chi sia la competenza”*.

È proprio in questa preventiva decisione della Corte che abbiamo la prima garanzia delle Regioni; nel senso che il giudizio di competenza solitamente si conclude con la trasmissione degli atti dalla Corte al Parlamento, una volta esclusa la questione di legittimità.

Può però capitare che la Corte, di fronte a casi di manifesta infondatezza, possa respingere l'impugnativa statale nel merito, negando alle Camere la competenza di controllo¹⁶⁹.

Non abbiamo nessun riferimento che ci aiuti a capire la forma che l'atto delle Camere deve avere per esplicarsi il sindacato di merito.

¹⁶⁷ SICA V., *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Napoli, 1951, pp. 78, 88, 89; SICA V., *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in “Rass. Dir. pubbl.”, 1956, p. 247.

¹⁶⁸ GIANNINI M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, p. 167 ss.; MONACO CANSACCHI, *La nuova Costituzione italiana*, Torino, 1948, pp. 49, 50, 56; PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 19-27.

¹⁶⁹ BERTOLDI F., *I: L'ordinamento costituzionale italiano comparato con gli altri ordinamenti: svizzero e austriaco*, Milano, 1958, p. 222.

Riguardo al contenuto dell'atto, sorge il problema se da tale attività di controllo, oltre al sindacato, sia possibile il rifacimento dell'atto¹⁷⁰; ergo se il controllo dia luogo ad una legge materiale o ad un atto esplicante la mera funzione di controllo.

Per il Paladini e per buona parte della dottrina, è inammissibile una pronuncia di modifica¹⁷¹; poiché si violerebbe il criterio di ripartizione di competenza tra Parlamento e Consigli regionali.

Consentire una sostituzione in capo alle Camere negherebbe il principio per cui non è possibile aversi sostituzione neppure nel caso estremo di una lunga inazione regionale¹⁷².

La legge delle Camere ha solo carattere formale ed il contenuto di tale legge è quello di un atto amministrativo di approvazione.

Le Camere, in concreto, devono accertare discrezionalmente se, dare il “nulla osta” per l'entrata in vigore della legge regionale e devono verificare se vi sia il rispetto degli interessi nazionali e degli interessi delle altre Regioni.

Dall'attività di controllo delle camere possono uscire due esiti:

- *esito favorevole del controllo*; non impone nessuna motivazione in quanto sono insiti nell'approvazione della legge regionale emanata¹⁷³;
- *esito sfavorevole del controllo*, rifiuto della legge regionale; in questo caso, emerge un'ulteriore garanzia a sostegno delle Regioni perché è previsto l'obbligo di motivazione.

Tale motivazione agevola la Corte Costituzionale nel decidere l'eventuale controversia tra Stato e Regione. Inoltre funge da suggerimento alle Regioni per le future leggi che potranno in essere.

¹⁷⁰ RIZZO G., *La Regione*, Roma, 1947, pp. 20, 31-32.

¹⁷¹ VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949, p. 195; MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949, pp. 362.363; AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, p. 115.

¹⁷² AMORTH A., *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 97; GASPARRI P., *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari, 1953, p. 40.

¹⁷³ IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, Roma, 1933, p. 215.

L'ultimo problema che il Paladin individua nel controllo degli interessi sarebbe il fatto che non vi sia un termine entro il quale le Camere devono compiere il controllo sul merito, sicché si rischia che il controllo si allunghi all'infinito.

Il professor Paladin, su tale problema, propone l'istituzione di una apposita Commissione interparlamentare di cui molti, in dottrina, hanno caldeggiato la sollecita istituzione.¹⁷⁴

In conclusione: il Paladin evidenzia come le Regioni ordinarie e quelle differenziate non possano tutelare autonomamente i loro interessi; solo il Governo può impugnare le leggi regionali ritenute lesive del suo interesse e di quello delle altre Regioni.

Nel farlo, il Governo deve essere indotto solo per casi di estrema gravità tali da riflettersi sugli interessi della Nazione.¹⁷⁵

La Corte costituzionale, nelle materie enumerate, impone allo Stato di trasferire tutti i propri uffici alle Regioni attraverso un coordinamento amministrativo che non si concreta fintantoché *“non si siano delineati gli interessi dello Stato rispetto a quelli della regione”*¹⁷⁶.

Riprendendo la sent. n. 56 del 1964 (già vista nel primo paragrafo riguardo il limite delle materie) la Corte aggiunge che la Regione è *“un ente a fini predeterminati e inderogabilmente fissati dalla legge”*. Inoltre la decisione riconosce che *“gli interessi regionali non sono soltanto quelli puntualmente rilevabili dalle competenze che lo statuto attribuisce alle regioni”*.

¹⁷⁴ RIZZO G., *La Regione*, Roma, 1947, p. 33; MALINVERNO, *La Regione nella Costituzione*, in “Nuova rass.”, 1948, p. 288; PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 27-32.

¹⁷⁵ PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958, pp. 40-41.

¹⁷⁶ La Corte ha sostenuto in vari casi che il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni condiziona non solo l'esercizio della potestà amministrativa ma anche la corrispondente legislazione regionale. Nonostante questa idea di fondo la Corte ha avuto varie oscillazioni giurisprudenziali vedi le sent. n. 44 del 1959, n. 1 del 1958, n. 63 del 1959, n. 22 del 1961; PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in “Foro amm.”, 1971, p. 19.

Ancora, nella sent. n. 7 del 1956 la Corte ha delimitato i limiti di competenza dicendo che: *“tali limiti vanno ricercati, più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l’Ente regione è stato creato”*.¹⁷⁷

Il Professore individua nell’attività della Corte una inclinazione ad apprezzare in termini quantitativi l’aspetto territoriale dei limiti delle materie, sovrapponendolo a quel particolare limite degli interessi.

L’osservanza di tale limite è garantito (dal solo giudizio di merito del Parlamento¹⁷⁸) dalla circostanza che la legislazione regionale determini o meno un “grave squilibrio” nel restante territorio nazionale.

Grazie a questa e ad altre sentenze, la Corte è arrivata ad ammettere che la legislazione regionale può agire nei limiti del proprio vincolo finalistico, ma sempre nel rispetto del vincolo di eguaglianza.

Tale vincolo di eguaglianza fa sì che non vi siano sperequazioni di trattamento all’interno dell’ordinamento complessivo.

Tutto ciò conferma il fatto che la Corte preferisca ricavare dai più vari limiti delle autonomie regionali un solo generico imperativo di ragionevolezza o di giustificatezza, che lasci aperta una gamma di decisioni possibili.

Vi è il rischio che il sindacato della Corte si confonda con l’esame delle questioni di merito “per contrasto di interessi”¹⁷⁹.

Per la Corte le regioni devono agire in funzione di interessi e di esigenze regionali. L’utilizzo del limite degli interessi, da parte della Corte, ha lo scopo di restringere le materie o le competenze stesse e di giustificare la devoluzione integrale di certi poteri delle Regioni allo Stato.

¹⁷⁷ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in “Foro amm.”, 1971, pp. 22-23.

¹⁷⁸ Sent. n. 28 del 1958 nella quale si afferma che *“l’attività normativa e quella amministrativa sono devolute alla regione... non si possono svolgere legittimamente se non nell’ambito del territorio assegnato alla regione stessa e per la tutela di quegli interessi, i quali, in base ad una valutazione di tutti gli elementi che la varietà dei casi può presentare, si appalesino esclusivamente, o almeno, prevalentemente, localizzati nel territorio medesimo”*.

¹⁷⁹ vedi le Sent. n. 13 del 1961, n. 86 del 1963 dove la Corte ha associato l’art. 3 con l’art. 120 della Cost.

In questa maniera le decisioni si distaccano dalle materie ed attribuiscono allo Stato funzioni destinate alla cura di interessi nazionali, malgrado il loro ambito di svolgimento ricada interamente nel territorio della regione¹⁸⁰.

Il Paladini individua diversi problemi che la Corte deve affrontare in tema di limite degli interessi, ossia: con quali strumenti la Corte può accertare se una competenza sia divisibile fra regioni diverse, o debba invece restare allo Stato in nome della dimensione nazionale degli interessi in gioco? E come può la Corte separare gli interessi statali da quelli regionali, entro il territorio di ogni singola regione?

La Corte può solo *accertare la semplice esistenza d'un qualche interesse nazionale da salvaguardare*, ma non è in grado di sindacare il mezzo con cui l'interesse medesimo sia stato soddisfatto¹⁸¹.

Il Paladini evidenzia come, nella realtà dei fatti, la giurisprudenza costituzionale non sia stata sempre univoca, ma spesso è arrivata a conclusioni contraddittorie e discordanti. Se prendiamo, ad esempio, le sentenze sfavorevoli alla parte regionale, esse non si fondano su una base costituzionale, ma si muovono su un'interpretazione della disciplina ordinaria¹⁸².

Questo non esclude una successiva legislazione in materia che intervenga a trasferire la competenza dalla Regione allo Stato.

In questa maniera la giurisprudenza, sugli interessi nazionali, si è prestata a subire precise smentite dai successivi sviluppi dell'ordinamento.

Il Professore individua come la Corte, facendo ricorso agli interessi nazionali, abbia determinato un vero sconvolgimento del sistema delle funzioni regionali e dei relativi limiti dettati dagli statuti speciali.

Da un lato, il limite degli interessi ha assorbito buona parte dei limiti statutariamente indicati, andando a confondere gli interessi nazionali coi principi dell'ordinamento e

¹⁸⁰ Vedi le sent. n. 21 del 1968 e la n. 63 del 1969 Corte cost.

¹⁸¹ Sent. n. 4 e 13 del 1964 Corte cost.

¹⁸² Sent. n. 69 del 1968 Corte cost.

delle leggi dello Stato. Così facendo, ha sottratto interi settori di materie enumerate, anziché usarli come cornice delle leggi regionali¹⁸³.

Dall'altro lato, questa giurisprudenza ha provocato un appiattimento dei diversi poteri regionali; le competenze piene, ripartite e integrative rischiano di conservare un'importanza meramente scolastica¹⁸⁴.

Il Paladin (come già visto nei precedenti paragrafi), per evitare che le Regioni facessero una fine ingloriosa, ritiene necessario attuare un nuovo riparto ed un nuovo coordinamento delle competenze che riprende da capo l'intero discorso dell'autonomia delle regioni.

Se non viene operata una tale riforma, a detta del Professore, vi è il pericolo che le istanze locali non riescano a contemperarsi con l'interesse nazionale, e che l'esperimento regionale fallisca.

Operando invece la riforma prospettata, vi è la possibilità di un razionale decentramento dal quale può giovare l'intera amministrazione pubblica nel suo complesso, incluse tutte le regioni sia ordinarie che differenziate¹⁸⁵.

È necessaria una riforma della legislazione statale vigente che rinnovi la struttura delle materie enumerate: cioè sovrapponga al livello regionale di competenza e di attività, un altro diverso livello statale atto a consentire l'individuazione e la soddisfazione degli interessi nazionali ed interregionali, inerenti ad ogni settore dell'ordinamento giuridico.

Il Legislatore statale ordinario non è completamente libero nella sua attività legislativa, ma deve tener conto della dimensione territoriale degli interessi in gioco e della esigenza di lasciare alle Regioni un'effettiva autonomia.

¹⁸³ Sent. n. 6 del 1956 e n. 76 del 1958 Corte cost.

¹⁸⁴ Sent. n. 46 e 69 del 1968 Corte cost.; PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm.", 1971, pp. 25-30.

¹⁸⁵ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm.", 1971, pp. 30-35.

Da una parte per il legislatore statale sarebbe inutile insistere nell'assurda pretesa di conservare, nelle materie regionali, funzioni amministrative concernenti l'assetto o l'attività di uffici o di enti territoriali.

Dall'altra parte non sarebbe nemmeno possibile stabilire una legislazione così minuziosa da impedire a priori qualsiasi scelta regionale che sia potenzialmente lesiva di interessi statali.¹⁸⁶

L'art. 4 St. del Friuli Venezia Giulia indica, oltre i limiti alla potestà legislativa individuati nei precedenti paragrafi, anche il "*rispetto degli interessi nazionali e di quelli di altre Regioni*".

Ai sensi dell'art. 29 St. il controllo sul rispetto degli interessi spetta alle sole Camere del Parlamento, per mezzo di un controllo preventivo.

Tale singolarità si spiega perché il limite degli interessi non rientra sul piano della legittimità, ergo non appartiene alle funzioni della Corte, ma nel piano del merito.

In realtà il limite degli interessi è stato oggetto di una trasformazione profonda¹⁸⁷.

Nel merito, negli ultimi anni la Corte costituzionale si è spinta a decidere su questioni che sarebbero state riservate al Parlamento.

Il Governo, piuttosto che sollevare la questione dei limiti degli interessi innanzi al Parlamento, si è appellato ai limiti degli interessi per contestare una invasione della competenza legislativa locale.

Tale linea di ragionamento è stata sempre adottata dalla Corte per la determinazione delle controversie¹⁸⁸.

Per la Corte Costituzionale, secondo il Paladin, l'interesse nazionale non si deve risolvere in un limite del merito, rilevabile solo in casi eccezionali, ma deve essere un criterio indispensabile per definire l'intensità e l'estensione della competenza regionale.

¹⁸⁶ PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm.", 1971, pp. 38-41.

¹⁸⁷ BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Padova, 1967.

¹⁸⁸ Sent. n. 91, 116 e 137 del 1967 Corte Cost.

È da questa base che la Corte va a sindacare sui contrasti fra l'interesse di Stato e le Regioni.¹⁸⁹

Nei manuali di *Diritto Regionale*, il Paladin individua come la maggior parte dei limiti alla potestà legislativa regionale concorrente o complementare siano di natura giurisprudenziale, anziché legislativa.

Tale limite di interessi, che non può operare all'interno alle materie, continua ad essere applicato in combinato disposto col limite territoriale.

In questa maniera, si preclude alle Regioni di regolare fattispecie o di risolvere problemi eccedenti l'ambito spaziale della loro autonomia, in quanto pertinenti all'intera Nazione. Col passare del tempo, la Corte ha fatto sempre meno ricorso al limite degli interessi. Questo perché la Corte non si è accontentata più di aderire alle pretese parlamentari o governative, ma ha preteso, a sua volta, di verificare se l'appello agli interessi nazionali fosse fondato.

In mancanza di questa fondatezza, il ricorso da parte delle potestà statali dovrà considerarsi illegittimo¹⁹⁰.

Il problema è che anche nelle materie elencate nel 117 Cost. il legislatore statale si ritiene competente, al fine di salvaguardare gli interessi da perseguire e da salvaguardare.

Quanto sopra, determina che alle Regioni resti solo il compito di regolare tali materie sotto il profilo locale, mentre allo Stato vengono riservate le decisioni cui gli organi centrali ritengono di rilievo nazionale.

Si pensi ad esempio alla legge ospedaliera del 1968 e poi alla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale; sono leggi che hanno un programma e piano nazionale, le quali limitano i corrispettivi piani regionali.

¹⁸⁹ PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1969, pp. 30-32 125-128.

¹⁹⁰ Sent. n. 70 del 1981 (in tema di classificazione delle aziende alberghiere), n. 223 del 1984 (istituzioni riserve naturali infraregionali), n. 245 del 1984 (disciplina che attribuiva al Ministero della sanità la definizione dei capitolati per le forniture di beni e servizi alle unità sanitarie locali) Corte Cost.

Bisogna tener conto che la legge ospedaliera recepiva indicazioni fornite dalle singole Regioni e dal Consiglio sanitario nazionale (nel quale fa parte almeno un rappresentante per Regione¹⁹¹).

Purtroppo tali previsioni, per il Paladin, rientrano nella logica della *partecipazione* regionale alle decisioni dello Stato; *non già negli schemi dell'autonomia concepita come libertà di disporre di una data cerchia di interessi e nemmeno come collaborazione paritaria tra Stato e Regioni.*

Conclude il Professore evidenziando come non esista più una demarcazione di spazi operativi, tra campi riservati ad apparati regionali e quelli centrali; *questa nuova realtà determina talora un restringimento, talora un allargamento delle funzioni di responsabilità delle Regioni.*¹⁹²

¹⁹¹ Art. 8 della l.n. 833 del 1978.

¹⁹² PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1973, pp. 88-92; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1976, pp. 95-101; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1979, pp. 97-105; PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1985, pp.104-111.

Capitolo II

Paladin giudice della Corte Costituzionale

Dopo aver considerato le prime opere scritte dal Paladin, ora ci accingiamo a ripercorrere un'altra "fase" della sua carriera, corrispondente al novennato presso la Corte Costituzionale.

Il Paladin ha ricoperto questo incarico, previa nomina del Presidente della Repubblica Giovanni Leone, dal 1977 fino al 1986.

In totale sono 271 le pronunce di cui fu relatore¹⁹³: 100 sentenze e 171 ordinanze.

Doverosa è la seguente premessa: in questa sede non si andranno ad affrontare tutte le pronunce che hanno riguardato Paladin come relatore, nemmeno tutte le pronunce attinenti conflitti di attribuzione Stato-Regione. Si farà un approfondimento su una serie di sentenze, più rilevanti, che per complessità e per argomento sono più pertinenti per il presente lavoro.

Sin da ora bisogna evidenziare il fatto che il Paladin, nonostante le sue numerose pronunce, non si sia mai allargato ad inserire personali considerazioni nel merito della questione; non si è mai sbilanciato nell'esprimere un giudizio soggettivo, ma si è sempre attenuto al dettato costituzionale e del legislatore, adeguando la prassi alla normativa.

È doveroso affrontare alcune sentenze (particolarmente complicate e lunghe) per descrivere al meglio la figura del professor Paladin in modo tale da comprendere meglio il suo *modus operandi* ed il suo pensiero; come dice il Mazzaroli: "*perché ogni pronuncia è una sorta di fotografia di aspetti diversi di Livio Paladin*"¹⁹⁴.

Le sentenze verranno presentate divise in macro-temi:

¹⁹³ Sito della Corte Costituzionale (<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>)

¹⁹⁴ MAZZAROLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016, pp. 531-532.

In tema di autonomia finanziaria

La **sent. n. 155 del 1977** ha come oggetto il ricorso presentato dalla Regione Veneto, per conflitto di attribuzione, verso i telegrammi dei Ministri del Tesoro e per il Bilancio del 14 aprile e 12 maggio 1975.

In questi telegrammi si imponeva alle Regioni di aprire un conto corrente presso la tesoreria centrale per farvi affluire i versamenti dello Stato a favore delle Regioni.

La Regione Veneto ha presentato ricorso perché si riteneva lesa della sua autonomia finanziaria e contabile; riteneva di non essere più nella disponibilità della gestione di cassa.

La Regione, a sostegno della sua posizione, oppone il fatto che la legge finanziaria 16 maggio 1970 n. 281, attuativa dell'art. 119 Cost., andrebbe a configurare un sistema di versamenti diretti ed immediati alle Regioni, determinando la necessaria separazione della gestione contabile regionale da quella statale.

La Regione Veneto, inoltre, aggiunge che ex art. 63 del suo Statuto, “si avvale di un proprio servizio di tesoreria”, specificamente regolato ed istituito dalla legge regionale 2 marzo 1972, n. 8, in questa maniera la Regione mira ad escludere un qualsiasi altro servizio di tesoreria gestito dallo Stato.

Nelle considerazioni in diritto, la Corte (con relatore Paladin) evidenzia la tardività nel denunciare la lesione della propria autonomia finanziaria¹⁹⁵, visto che non è stato impugnato tempestivamente il primo atto lesivo.

Non è questo che determina la inammissibilità del ricorso, posto che la Corte ha optato per una decisione di inammissibilità “*per il prevalente motivo che il tenore degli atti impugnati, da cui la decisione della Corte non potrebbe prescindere, è tale da esprimere - di per se stesso - un invito piuttosto che un'imposizione*”.

¹⁹⁵ L'Avvocatura di Stato ha fatto presente alla corte della tardività del ricorso in quanto precedenti da varie altre richieste del medesimo genere l'anno precedente o quello prima ancora (telegramma del 13 novembre 1974, del 30 novembre 1973 e 28 dicembre 1973).

Per la Corte i telegrammi impugnati rappresentano una domanda di collaborazione più che un comando; l'aprire un conto corrente presso la tesoreria centrale per farvi affluire i versamenti dello Stato a favore delle Regioni, rappresenta il frutto della funzione governativa di coordinamento e il potere di controllare l'andamento generale dei flussi finanziari e monetari.

In conclusione la Corte evidenzia che non si può pensare a questi conti correnti fruttiferi, presso la tesoreria centrale, come un anomalo strumento di controllo sulla gestione della finanza regionale; il cui scopo è quello di manovrare i conti in modo tale da precludere od ostacolare le disponibilità della Regione stessa. Se così fosse, la Corte evidenzia che, nulla potrebbe impedire alle Regioni di salvaguardarsi da questa reale menomazione della propria autonomia finanziaria ex art. 119 Cost. presso le sedi opportune.¹⁹⁶

La **sentenza n. 61 del 1979** riguarda i giudizi riuniti promossi dalla Regione Toscana ad oggetto il conflitto di attribuzione sorto dai decreti dei Ministri per il Tesoro e per le Finanze del 20 novembre 1976 e 11 ottobre 1977 riguardanti la ripartizione del fondo comune fra le Regioni ordinarie degli anni 1977 e 1978.

La Regione ricorrente ritiene che vi stata una erronea interpretazione dell'art. 1 della l.n. 356 del 1976, riguardo l'applicazione delle percentuali di incremento annui nel complesso delle entrate tributarie dello Stato. In questa maniera, il Ministero delle Finanze e quello del tesoro, avrebbero operato in modo illegittimo, violando l'art. 119 Cost.

La Regione Toscana rivendica, sulla base della sua interpretazione dell'art. 1 della l.n. 356 del 1976, somme maggiori di quelle che le sono state attribuite nei due anni di esercizio finanziario in questione.

La Corte, con relatore il Paladin, si è espressa per l'inammissibilità del ricorso perché non rientra nell'ambito di quei conflitti fra Regioni e Stato la cui risoluzione spetta alla

¹⁹⁶ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016, nota 65; sito della Corte Costituzionale sent. n. 155 del 1977.

Corte; la dimostrazione dell'inammissibilità la Corte la ricava da un precedente, la sentenza n. 111 del 1976¹⁹⁷.

In entrambe queste ipotesi, a detta della Corte, non vi è alcuna lesione delle competenze regionali. I ricorsi della Regione Toscana non sono ammissibili perché non hanno di mira lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali.

Tali ricorsi tendono a contestare l'uso che i Ministeri fanno di un'attribuzione propria dello Stato, come quella consistente nel ripartire il cosiddetto fondo comune, sulla base di norme legislative statali.¹⁹⁸

La **sent. n. 245 del 1984** è una sentenza che possiamo definire “monstre”, perché riguarda la l. n. 730 del 1983, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, la legge finanziaria del 1984.

Impugnata dalle Regioni ordinarie: Veneto, Campania, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna e Lombardia, e dalle Regioni differenziate: Sicilia, Trentino Alto-Adige, nonché dalle province autonome di Trento e Bolzano.

La Corte, con Paladin come relatore, arriverà ad una decisione comprendente ben diciotto punti di cui: tredici di infondatezza, uno di inammissibilità e quattro di illegittimità costituzionale.

È necessaria una premessa sul caso di specie; a primo impatto, come dice il Mazzaroli, sembra una sorta di “*trattatelo di diritto regionale*” che affronta diverse questioni quali ad esempio: finanza regionale rispetto a quella nazionale, copertura finanziaria delle leggi nazionali, regionali e provinciali, funzione indirizzo e coordinamento statale, personale unità sanitarie locali, vincoli spese regionali ammissibili o meno, contabilità regionale, provinciale e delle USL, controlli organi gestione USL, amministrazione del patrimonio e della contabilità USL ecc...

¹⁹⁷ “oggetto della decisione è stato pur sempre l'accertamento della spettanza di una competenza, con l'eventuale conseguente annullamento dell'atto adottato dal soggetto... riconosciuto responsabile di invasione o di menomazione della sfera di competenza propria dell'altro”.

¹⁹⁸ MAZZAROLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, nota 72; sito della Corte Costituzionale sent. n. 61 del 1979.

Sul caso di specie la Corte andrà a prendere posizioni nette, quando risulta condivisibile l'obiezione dei ricorsi, oppure discostandosi dalle argomentazioni e dalle tesi delle parti per addivenire ad una "posizione terza", indicando la corretta interpretazione della disposizione¹⁹⁹.

Riguardo i punti di infondatezza attinenti a questo paragrafo:

La Corte dichiara infondata la questione di legittimità ex art. 7 comma undicesimo della l.n. 730 del 1983, promossa dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Lombardia, perché in merito alla decurtazione del fondo trasporti per gli anni 1982 e 1983; la questione attiene ad aspetti meramente quantitativi della determinazione del fondo.

La Corte ha argomentato basandosi sulla precedente decisione n. 307 del 1983, nella quale ha previsto che, ulteriori contributi, ai sensi della l.n. 131 del 1983, devono essere di autonoma determinazione regionale *"sicché non ne deriva nessun onere che sia stato posto a carico dei bilanci regionali, senza l'indicazione dei mezzi per farvi fronte"*.

Altra questione dichiarata infondata, attiene all'art. 35 co. 14 della l.n. 730 del 1983. La Regione Veneto contesta il fatto che si riducono, ulteriormente, le disponibilità delle Regioni di depositare, a qualunque titolo, presso le aziende di credito rispetto alla precedente disciplina della l.n. 638 del 1983²⁰⁰. Secondo la Regione ricorrente, tale normativa è in contrasto con il principio di autonomia finanziaria prevista nel 119 Cost.; per la Corte la questione è infondata per le stesse ragioni dedotte nella precedente sentenza n. 162 del 1982 e ribadite anche nella sentenza n. 307 del 1983.

In questa sentenza era stata affermata la legittimità dell'esercizio di "questo potere di controllo e di regolamentazione" da parte dello Stato, volto a *"limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti"*.

Tale disciplina non preclude alle Regioni la facoltà di disporre di proprie risorse... ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa coordinandolo alle

¹⁹⁹ Per i punti attinenti questioni di ambito sanitario ed amministrazione si vedano i paragrafi di seguito.

²⁰⁰ Si è passati dal limite massimo di 12 per cento al 6 per cento che le Regioni possono depositare

esigenze generali dell'economia nazionale, nel quadro di quella regolamentazione del credito che è dovere peculiare dello Stato stesso.

La Corte, nel caso di specie, individua essere un problema di natura “politica economica” ergo non può essere soggetto al sindacato di legittimità costituzionale.

Riguardo il punto di illegittimità costituzionale attenti a questo paragrafo:

La Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’art. 7 comma 13 in quanto lesivo degli artt. 81 co.4, 117 e 119 Cost.

La norma impugnata, imporrebbe oneri a carico dei bilanci regionali i quali, per farvi fronte, sono tenuti a predisporre dei mezzi finanziari propri.

L’argomentazione della Corte si basa sulla precedente sentenza n. 307 del 1983 nella quale si era annullato l’art. 31, co. 1, del d.l. n. 55 del 1983²⁰¹.

La Corte accoglie i ricorsi in quanto ritiene che imporre alle Regioni degli obblighi del genere, sia in contrasto col secondo comma dell’art. 119 Cost., ossia che le Regioni possono disporre di "tributi propri" per fronteggiare autonomamente "le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"; questo è in chiara contrapposizione ai "contributi speciali" previsti dal terzo comma, in ordine ai quali può essere invece vincolato l'esercizio della legislazione e dell'amministrazione regionale.

Non può, dunque, ammettersi che, in nome del coordinamento finanziario, lo Stato faccia fronte ad una spesa di interesse nazionale ricorrendo ai tributi regionali, senza con ciò vulnerare l'autonomia legislativa locale assieme all'autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite²⁰²; piuttosto sarebbe stato necessario, a detta della Corte, che il legislatore statale disponesse di un’apposita copertura finanziaria.²⁰³

²⁰¹ In questa sentenza si imponeva alle Regioni di integrare “con il maggior gettito dei tributi propri” l’eventuale differenza tra la quota regionale derivante dalla ripartizione del Fondo nazionale trasporti per l’anno 1983 e la somma delle erogazioni effettuate allo stesso titolo alle aziende nel 1982”.

²⁰² Argomentazione ripresa dalla sentenza n. 307 del 1983

²⁰³ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, pp. 494-515; sito della Corte Costituzionale sent. n. 245 del 1984.

Nella **sentenza n. 244 del 1985**, la Corte, con relatore il Paladin, si è occupata dei ricorsi presentati dalle Regioni Toscana ed Umbria per conflitti di attribuzione dei decreti del Ministro del tesoro del 24 aprile, 2 giugno e 5 novembre del 1984, relativi alla modalità di calcolo degli interessi da parte delle aziende di credito, tesorieri o cassieri, sulle disponibilità eccedenti il limite del quattro per cento, nonché di alcune integrazioni e modificazioni alle modalità di funzionamento dei conti aperti presso le tesorerie dello Stato.

La presente sentenza la Corte affronta cinque diversi motivi di impugnazione, (a noi interessa solo il motivo oggetto di accoglimento e di declaratoria di incostituzionalità):

Le Regioni ricorrenti ritengono che i decreti del Ministero del tesoro citati siano lesivi della loro autonomia finanziaria ex art. 119 Cost.; in quanto l'art. 5 di questi provvedimenti, prevede che gli organi e gli enti elencati nelle tabelle A e B, annesse alla legge n. 720, *“possono effettuare prelevamenti dalle contabilità speciali..., a reintegro dei limiti consentiti del quattro per cento, due volte al mese”*.

Per le ricorrenti, la fissazione dei limiti ai prelievi mensili comporterebbe l'attribuzione al Ministero del tesoro del potere di prestabilire il tetto massimo di spesa massima che ciascuna Regione può erogare nell'esercizio finanziario considerato; il tutto determina un grave pregiudizio a carico delle singole regioni sul piano economico e finanziario, nonché una violazione delle indicazioni poste dalla Corte, per cui i conti correnti presso la Tesoreria centrale non diventino un *“anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale”*.

In più, le Regioni Toscana ed Umbria individuano una deroga alla gerarchia delle fonti ed alla riserva prevista all'art. 119; questo perché il coordinamento degli interessi finanziari dello Stato e delle Regioni è affidato alla legge e non ad atti amministrativi (come nel caso di specie).

La Corte, con Paladin come relatore, accoglie tale motivo di impugnazione ribadendo, però, che limitazioni del genere non sono un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale.

Questo non toglie che il previsto congegno di reintegrazione delle disponibilità regionali depositabili presso aziende di credito sia tale da potersi ripercuotere in danno dell'autonomia regionale di spesa.

“Le operazioni di pagamento interessanti le Regioni non possono effettuarsi direttamente sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato [...] ma debbono gravare sulle disponibilità regionali depositate presso le aziende di credito tesorieri o cassieri delle Regioni medesime”.

Per non intralciare il ritmo delle spese Regioni, compromettendo l'indispensabile velocità di erogazione e costringendo le Regioni a far ricorso ad indebitamenti, occorre però che la reintegrazione delle quote dei proventi regionali depositabili presso le aziende di credito, sia resa possibile continuamente e nei modi più solleciti; affinché si possa far fronte ai pagamenti imprevisti senza intaccare gravemente od esaurire del tutto le disponibilità in questione.

Invece, le citate prescrizioni ministeriali non tengono adeguato conto di simili necessità, né offrono rimedi sufficienti:

È da questo che la Corte ricava il fatto che i decreti del Ministero del tesoro violano l'autonomia finanziaria regionale; la piena ed immediata disponibilità delle somme di loro spettanza, giacenti nelle relative contabilità speciali, dev'esser garantita anche agli enti ed organismi inclusi nell'annessa tabella B, quali sono appunto le Regioni a Statuto ordinario e speciale.

*“Vanno dunque annullati il primo e il terzo comma dell'art. 5 dei decreti ministeriali in esame, dopo aver dichiarato che spetta alle Regioni ricorrenti effettuare prelievi dalle rispettive contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ogni qualvolta ciò sia necessario per reintegrare il previsto limite del 4 per cento”.*²⁰⁴

²⁰⁴ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, p. 522, nota 127; sito della Corte Costituzionale sent. n. 244 del 1985.

In tema di autonomia sanitaria

Riprendendo la **sent. n. 245 del 1984**, vediamo invece gli aspetti della sentenza attinenti alla potestà delle regioni in materia di “assistenza sanitaria ed ospedaliera” e nella potestà di regolare ed amministrare le unità sanitarie locali.

La Regione Toscana ha presentato ricorso verso l’art. 24 co.1, nel quale contesta il fatto che le commissioni professionali, previste nella lettera b, ledono la competenza della regione in materia di “assistenza sanitaria ed ospedaliera”; nello specifico la potestà di organizzare le strutture sanitarie sul piano regionale ed infra-regionale e le regole organizzative attinenti.

La Regione obietta che l’art. 24, co.1, lett. b, della l.n. 730 violi l’art. 48 della l.n. 833 del 1978²⁰⁵; le suddette commissioni professionali interferirebbero con la competenza regionale in materia di “assistenza sanitaria ed ospedaliera”, venendo a ledere, più precisamente, la potestà di organizzare le strutture sanitarie sul piano regionale ed infra-regionale, nonché la potestà di definire le regole organizzative attinenti.

Come evidenzia la Corte, nella realtà dei fatti, l’art. 48 della l.n. 833 del 1978 ha lo scopo di garantire, all’intero territorio nazionale, *“l’uniformità del trattamento economico e normativo del personale medesimo”*; è su questo assunto che la Corte non individua una rottura logica tra l’art. 24 co.1, lett. b, della l.n. 730 e l’art. 48 della l.n. 833 bensì costituisce, dal punto di vista delle rispettive competenze statali e regionali, una puntuale conferma della logica stessa.

L’oggetto della impugnazione si differenzia dal personale delle unità sanitarie locali, in ordine al quale spetta alle Regioni un consistente complesso di poteri; il personale sanitario a rapporto convenzionale viene interamente regolato per mezzo di norme legislative statali ovvero di appositi accordi collettivi nazionali.

²⁰⁵ essa prevede *“l’istituzione di commissioni professionali a livello regionale con la partecipazione di rappresentanti dei medici convenzionati..., scelti tra esperti qualificati delle strutture pubbliche universitarie e ospedaliere, e dell’ordine professionale, con il compito di definire gli standards medi assistenziali e di fissare la procedura per le verifiche di qualità dell’assistenza”*; al che si aggiunge - secondo la disposizione denunciata - che *“nella definizione degli standards medi assistenziali dovranno altresì essere previste le ipotesi di eccessi di spesa che potranno dar luogo, ove non giustificate, a sanzioni da determinarsi secondo i criteri previsti dal punto 3, terzo comma, del richiamato art. 48”*.

La Corte evidenzia che gli obblighi gravanti sul personale in esame non costituiscono l'oggetto di alcuna potestà legislativa regionale propria; questo esclude che vi sia conflitto fra "standard medi assistenziali", prefigurati dal primo comma, lett. b, dell'art. 24, ed i "piani sanitari regionali", periodicamente approvati dai legislatori locali, in base all'art. 55 della legge n. 833.

Per questo la Corte arriva alla conclusione che la questione promossa dalla Regione Toscana non è fondata.

La Regione Veneto contesta la parte dell'art. 28 della l.n. 730 del 1983, in cui si configura un "procedimento di controllo sull'organo di gestione delle USL, da attivarsi ma non da condursi da parte della Regione". Tale norma, a detta della Regione Veneto, lederebbe le attribuzioni regionali "sovrapponendosi alle leggi locali competenti in materia". In secondo luogo, la Regione contesta il fatto che lo scioglimento dei comitati di gestione delle unità sanitarie ad opera del Commissario di Governo, determinerebbe una privazione, alle Regioni, di una competenza attribuitale ex art. 130 Cost., ed ex art. 49 della l.n. 833 del 1978; senza tener presente che le U.S.L. sono enti operanti integralmente in materie regionali.

Per la Corte il ricorso non è fondato perché: da una parte, la soluzione in esame non appare lesiva di alcuna competenza regionale²⁰⁶; il testo dell'art. 28 lascia intendere che tale norma non innova affatto in tema di controlli sostitutivi esercitati dai comitati, bensì presuppone la competenza già prevista ex legge n. 62 del 1953; spetta alle leggi della Repubblica, ex art. 130 Cost., la disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali, (cui sono assimilate le unità sanitarie) andando così a non applicare in questo campo i criteri previsti nella sentenza n. 178 del 1973²⁰⁷.

²⁰⁶ "la norma impugnata ha mutato indirizzo, puntando sui comitati regionali di controllo, piuttosto che sugli organi regionali di amministrazione attiva". [/] "Per sé considerata, tuttavia, la soluzione in esame non appare lesiva di alcuna competenza regionale costituzionalmente garantita. L'esercizio di "poteri di controllo sostitutivo" da parte degli organi di cui al primo comma dell'art. 130 Cost. non rappresenta, infatti, il prodotto d'una invenzione della legge finanziaria 1984, ma trova preciso fondamento nell'art. 59, u.c., della legge n. 62 del 1953".

²⁰⁷ Tale sentenza, assieme all'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977, riconoscono la piena competenza regionale sugli enti che agiscono nelle materie ex art. 117 Cost. ivi i relativi controlli.

Dall'altra parte l'infondatezza la si ricava, anche, per il fatto che con la nuova disciplina sui controlli degli atti e sugli organi delle unità sanitarie locali seguono la stessa sorte dei controlli relativi ai Comuni ed alle Provincie; la conseguenza è che i soli controlli sugli atti spettano agli appositi comitati regionali, mentre i controlli sugli organi rientrano nella competenza dello Stato.

In conclusione, per la Corte, l'amministrazione regionale non viene impiegata "come soggetto ausiliare del controllo statale", ma si colloca sul piano di una collaborazione fra lo Stato e la Regione stessa, che non trova ostacolo nel titolo V della Costituzione, ex art. 28 co.1 e così come configurato nella legge finanziaria del 1984.

La Corte si è anche espressa in merito all'art. 31 della l.n. 730 del 1983 in quanto impugnato dalle Regioni Veneto, Sicilia, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia, in riferimento agli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione ed agli artt. 17 e 20 dello Statuto della Regione siciliana.

Lasciando momentaneamente da parte il primo comma che a detta della Corte deve avere una distinta considerazione dal secondo comma; il secondo comma è stato impugnato poiché prevede l'istituzione di un "albo regionale dei fornitori del Servizio sanitario nazionale". Tale comma, per le Regioni ricorrenti, lede la competenza legislativa e regionale ex art. 117 Cost. ed ex art. 50 l.n. 833 del 1978; tali norme riservano alle Regioni la disciplina dei settori dell'amministrazione del patrimonio e della contabilità delle USL, nonché la disciplina della loro attività contrattuale.

Per la Corte, cui Paladin è relatore, il ricorso del secondo comma dell'art. 31 non è fondato in quanto tale disposizione introduce una nuova disciplina di principio, senza esaurire la competenza già spettante alle Regioni.

Viene infatti prevista, sull'intero territorio nazionale, l'istituzione di appositi albi regionali dei fornitori del servizio sanitario nazionale; ma rimane implicitamente fermo che l'istituzione stessa, come pure la tenuta degli albi in questione, compete alle Regioni e non al Ministro della sanità.

Al ministero resterebbe la potestà di stabilire le "tipologie", le "classi di appartenenza" ed i "requisiti per l'iscrizione dei fornitori"; tali previsioni devono venire interpretate e

valutate, considerando che il Ministro ha l'obbligo di assicurare il "rispetto della normativa vigente nazionale e comunitaria", atti a garantire la fondamentale uniformità delle prestazioni sanitarie.

Quanto ai punti di illegittimità costituzionale di questa sentenza attenti a questo paragrafo:

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma secondo, n.1, della legge n.730 del 1983.

Il motivo della declaratoria di illegittimità costituzionale si basa sul fatto che le Regioni, ai sensi di questo articolo, ogni qualvolta non siano sufficienti le disponibilità complessive di parte corrente delle rispettive quote del fondo sanitario nazionale, devono "ripianare il disavanzo delle unità sanitarie locali" a decorrere dall'esercizio 1984, ricorrendo in primo luogo al "prelievo dei fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Secondo la Corte, all'onere finanziario fatto gravare sulle Regioni e sulle Province autonome non corrisponderebbe, l'assegnazione di adeguate risorse da parte dello Stato, (vista la cronica insufficienza del fondo sanitario nazionale), che sarebbe d'altronde presupposta dallo stesso art. 29; sicché ne discenderebbe, anzitutto, un contrasto con quanto stabilito dall'art. 27 della legge n. 468 del 1978, in conseguente violazione del quarto comma dell'art. 81 Cost..

Inoltre l'obbligo di destinazione di imposta di somme liberamente disponibili dalle Regioni e Province autonome per l'adempimento delle loro funzioni, è in contrasto con l'art. 119 Cost.

La Corte ritiene che la materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera", sebbene compresa nell'elenco dell'art. 117 Cost., non si risolva in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale; questo in virtù della sua particolare intensità nei limiti cui sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica, sia per i tipici

rapporti che l'ordinamento vigente stabilisce fra le varie specie di enti ed organismi cooperanti ed interagenti nella materia medesima.

Nell'ambito sanitario le Regioni sono dotate di specifici poteri, esercitabili per contenere la spesa sanitaria o per impedire il formarsi di maggiori oneri ma questo non basta a determinare che la spesa sanitaria si formi in virtù delle scelte regionali ma è l'esatto opposto; questo dato l'art. 29 non tiene il minimo conto, imponendo comunque alla Regione il ripiano del disavanzo, quali che siano i fattori che lo abbiano prodotto.

Nonostante la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, co.2, n.1, della l.n. 730; la Corte ritiene vi sia l'esigenza che il Parlamento riconsideri organicamente l'ordinamento del servizio sanitario nazionale. Non basta, cioè, che venga riformata e snellita l'organizzazione interna delle unità sanitarie locali. Occorre, del pari, che si faccia chiarezza nell'attuale intreccio delle competenze, spettanti ai vari tipi di apparati corresponsabili in materia, evitando in particolar modo l'eccessiva moltiplicazione dei centri di autonomia, sia pure attuata nel formale rispetto della Costituzione.

Conclude rammentando che per salvaguardare funzioni e diritti costituzionalmente garantiti, è indispensabile assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo; non adoperandosi con leggi finanziarie, né altri provvedimenti di carattere urgente o contingenti.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma primo, della legge n. 730 del 1983.

L'art. 31, per la Corte, deve essere distinto a seconda che si parli del primo o del secondo comma. Sancita l'infondatezza del ricorso avverso il secondo comma, viene invece accolto e dichiarato incostituzionale il primo comma.

Siamo sempre nell'ambito delle "disposizioni in materia sanitaria"; il primo comma prevede che il Ministro della sanità provvede, con proprio decreto da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il Consiglio sanitario nazionale, udito previamente il Consiglio di Stato, alla definizione di capitolati generali per forniture di beni e servizi alle unità sanitarie locali, nonché di capitolati speciali.

Per la Corte, il primo comma, non attribuisce al Ministro della sanità una vera e propria funzione di indirizzo e coordinamento, derogando all'art. 5 della legge n. 833 del 1978; questo perché non si può certo presumere che una legge statale configuri una nuova e specifica funzione di indirizzo, concorrente con quella fondata sulle generali disposizioni dell'art. 5 della legge n. 833 e dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975, senza precisare testualmente di quale natura siano i poteri in tal senso previsti.

Il problema per la Corte è che, nel definire i capitoli per le forniture di beni e servizi alle unità sanitarie locali, al Ministero non è stato riservato un mero potere di emanare direttive vincolanti per le Regioni, ma vengono previsti una serie di compiti che già sono stati trasferiti alle Regioni.

La legge n. 833 del 1978 dispone con chiarezza che, nell'ambito delle norme statali di principio e ferme restando le competenze specificamente riservate allo Stato, spetta alla Regione disciplinare "l'organizzazione, la gestione e il funzionamento delle unità sanitarie locali e dei loro servizi", con particolare riguardo alla contabilità.

Nulla vieta che leggi statali successive possano dettare nuove norme di principio al fine di soddisfare l'esigenza di carattere unitario; ma questo non è il caso di specie per la Corte, la legge finanziaria del 1984 si è limitata a conferire tali poteri al Ministero della sanità senza fissare nessun principio in merito tali da giustificare il ri-trasferimento delle funzioni dalle Regioni allo Stato^{208,209}

La **sentenza n. 245 del 1985**, promossa dalle Regione Emilia-Romagna, riguarda il conflitto di attribuzione sorti a seguito del telegramma del Direttore generale del tesoro del 9 maggio 1981 e del decreto del Ministro del tesoro del 5 maggio 1981 riguardo l'applicazione dell'art. 35 della l.n. 119 del 30 marzo 1981 ed alla determinazione delle modalità di funzionamento del conto corrente e delle contabilità speciali delle U.S.L.

²⁰⁸ Sentenza n. 150 del 1982.

²⁰⁹ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016, pp. 494-515 ; sito della Corte Costituzionale sent. n. 245 del 1984.

La Regione Emilia-Romagna, con questo ricorso, ritiene di essere stata lesa della riserva di legge stabilita dall'art. 119 Cost. a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale e dei provvedimenti contestati; essa ritiene che un simile dettato normativo, di dettaglio, comprime l'autonomia organizzativa e di tesoreria regionale, nonché le competenze legislative regionali attribuite ex legge cornice 833/1978.

Entrambi i ricorsi presentati per questi due atti, per la Corte con relatore il Paladin, sono da rigettare in quanto inammissibili.

Riguardo alla circolare ed al telegramma della Direzione generale del tesoro, esso si limita: da un lato a richiamare disposizioni già previste nel previo decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 maggio 1981 ed invita le Regioni ad osservare le sue disposizioni, senza comportare una lesione concreta della sfera della competenza regionale in materia di organizzazione finanziaria; dall'altro lato la natura di tale atto ha funzione meramente esplicativa delle disposizioni già contenute nel sopraccitato decreto.

Riguardo, invece, al decreto ministeriale stesso; sulla normativa la Corte si era già pronunciata nella decisione n. 162 del 1982, nella quale si afferma che, il meccanismo previsto nella norma, non viola l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni; alle Regioni rimane il potere di ripartire le risorse finanziarie disponibili, in più secondo la Corte *“l'aver il legislatore creato un più stretto coordinamento temporale fra il momento del prelievo dalla Tesoreria Centrale e il momento della spesa effettuata dagli organi erogatori del servizio sanitario risponde alla esigenza obiettiva, nell'interesse dell'intera comunità nazionale, di un opportuno coordinamento del flusso della spesa sanitaria con quello delle entrate destinate a fronteggiarla”*.²¹⁰

In tema di autonomia amministrativa/legislativa

²¹⁰ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, p.522, nota 128 ; sito della Corte Costituzionale sent. n. 245 del 1985.

Sent. n. 9 del 1979, ricorso promosso dalla Regione Lombardia per conflitto di attribuzione riguardo la competenza delle licenze previste ex art. 123 t.u. legge di P.S. e le connesse attribuzioni relative alla costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico.

L'atto impugnato invaderebbe la sfera della competenza regionale concernente il turismo, in violazione degli artt. 117, 118 e 127 Cost.: da un lato, perché l'art. 3, n. 10 e 11, della legge regionale 20 ottobre 1972, n. 32, ha attribuito alla Giunta regionale "l'approvazione di programmi di esame e la costituzione delle Commissioni per l'accertamento della capacità tecnica all'esercizio della professione di guida, interprete, corriere", nonché "la fissazione del numero massimo delle guide, interpreti, corrieri consentito per località", senza che il Governo abbia impugnato e nemmeno rinviato la legge medesima; d'altro lato, perché il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, ha espressamente trasferito alle Regioni ordinarie - nella lettera i) dell'art. 1 - le funzioni amministrative riguardanti "le guide, comprese quelle alpine, i corrieri e gli interpreti", riservando allo Stato - in base all'art. 5 - le sole funzioni pertinenti alla pubblica sicurezza, fra cui non ricadrebbero le attribuzioni in esame.

Il ricorso per la Corte, con relatore il Paladin, è da ritenersi fondato; nel trasferire alle Regioni le funzioni amministrative in materia di turismo ed industria alberghiera, il d.P.R. n. 6 del 1972 al secondo comma, lett. i, ha precisato che nel trasferimento delle funzioni amministrative, rientrano anche quelle concernenti le guide, i corrieri e gli interpreti.

Nonostante la difesa della Avvocatura dello Stato, per la Corte il previo accertamento della capacità tecnica all'esercizio delle professioni di guide, interprete e corriere turistico, da parte di commissari esaminatrici, non è dotata di riflessi di sicurezza pubblica (se così fosse allora a competenza spetterebbe all'amministrazione dell'interno, ma la Corte non è di questo orientamento).

Riguardo la capacità di accertamento della "capacità tecnica", nemmeno questo, per la Corte, rientra nell'ambito della pubblica sicurezza; per la Corte (ed ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 630 del 1955) la vigilanza ed il controllo sull'attività professionale delle

guide, degli interpreti e dei corrieri, devono essere devoluti agli Enti provinciali per il turismo nonché il potere di chiedere la revoca delle licenze ogniqualvolta si ritenga “necessaria o utile nell’interesse del turismo”.

La Corte è arrivata a questa conclusione perché nella ratio di fondo della legge contestata, individua una preminenza di ragioni turistiche, dell’iter che si conclude con il rilascio o il diniego della licenza, piuttosto che una esigenza di pubblica sicurezza.

È per questo che spetta alla Regione Lombardia le attribuzioni concernenti la costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all’esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico, nonché l’effettuazione degli esami medesimi.²¹¹

L’ordinanza n. 66 del 1979 è stata promossa dal giudice conciliatore di Montecatini Terme nel procedimento civile vertente tra Marchetti Giovanni e il Comune di Montecatini Terme.

Il giudice conciliatore ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 35 del 1974 della Regione Toscana; egli sostiene questa legge si porrebbe in aperto contrasto con l’art. 117 Cost., non essendo stata preventivamente emanata la legislazione statale di principio in materia di caccia.

La Corte, con Paladin come relatore, rifacendosi alla precedente sentenza n. 39 del 1971, ribadisce che le Regioni a statuto ordinario possono legiferare, nelle materie di loro competenza, non appena emessi i relativi decreti di trasferimento delle funzioni, indipendentemente dalla previa adozione di apposite leggi-cornice.

Per questo la Corte conclude rigettando per infondatezza la questione di legittimità costituzionale della l.n. 35 del 1974.²¹²

²¹¹ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, p. 484, nota 71; sito della Corte Costituzionale sent. n. 9 del 1979.

²¹² MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, p. 485, nota 73; sito della Corte Costituzionale ord. n. 77 del 1979.

La **sentenza n. 14 del 1981**, promossa dal pretore di Cecina, nel procedimento civile vertente tra Pitanti Arnaldo e il Comune di Bibbona, riguardo la legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 35 del 1974.

Il pretore di Cecina ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, quarto comma, della legge 4 luglio 1974, n. 35, della Regione Toscana, "nella parte in cui prevede la facoltà della Amministrazione Comunale di determinare il periodo di ritiro della licenza di caccia".

Per il Pretore, nonostante vi siano due autorizzazioni da rilasciare (esercizi di caccia, porto dell'arma) e visto che entrambe sono contenute in un unico documento; ritiene che la competenza non solo a rilasciare, ma anche a revocare la licenza stessa, spetterebbe all'autorità di pubblica sicurezza e non alle amministrazioni comunali come prospettato dal legislatore regionale nella legge regionale impugnata.

Per la Corte, con relatore il Paladin, la Regione consentendo alle amministrazioni comunali il ritiro della licenza di caccia, ha sconfinato dal suo ambito di competenza in tema di caccia; in questo senso ha violato i specifici principi fondamentali desumibili dalle leggi dello Stato e l'art. 117 Cost.

Per questo la Corte annulla il quarto comma dell'art. 51 della legge regionale n. 35 del 1974, nella parte in cui demanda alle amministrazioni comunali l'esercizio del potere di ritiro della licenza di caccia; inoltre dichiara illegittimo l'identica norma dettata dal nuovo testo dell'art. 51, quarto comma, introdotto dall'articolo unico della legge regionale n. 60 del 1978.²¹³

L'ordinanza n. 168 del 1981 è stata frutto del ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri che ha impugnato la circolare regionale del 13 maggio 1980 della Regione Toscana.

²¹³ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016, p. 531, nota 136; sito della Corte Costituzionale sent. n. 14 del 1981.

Secondo il ricorrente la circolare ha invaso le competenze spettanti allo Stato in tema di formazione ed aggiornamento dell'anagrafe della popolazione, censimento incluso; alle Regioni non spetterebbe nessuna competenza in materia.

Per la Corte, con relatore Paladin, non sussistono le "gravi ragioni" addotte dall'Avvocatura dello Stato in quanto nessun danno può essere prodotto da una circolare con cui la Regione Toscana si propone di esprimere un "parere preliminare" sui piani topografici di censimenti predisposti dai Comuni, ferma restando l'approvazione dei piani medesimi da parte dell'ISTAT.

Per questo la Corte respinge l'istanza presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri per la sospensione dell'esecuzione della circolare impugnata.²¹⁴

La **Sentenza n. 204 del 1981** ha ad oggetto la legge regionale istitutiva del comune di Cellule (frazione del comune di Sessa Aurunca); ricorso presentato dal pretore di Sessa Aurunca e dal T.A.R. Campania.

Lasciando da parte il giudizio penale che riguarda la vicenda concernente lavori di costruzione edilizia effettuati a Cellule; bisogna soffermarsi sul fatto che la legge impugnata istituisce il Comune di Cellule senza "una previa determinazione di territorio e popolazione": infatti tali adempimenti sarebbero stati effettuati successivamente - il 2 luglio ed il 3 dicembre 1974 - "con atti amministrativi di Giunta e non con legge a norma dell'art. 133 Cost.".

La Corte, con Paladin relatore, riconosce l'illegittimità costituzionale della legge regionale campana n. 7 del 1973 istitutiva del comune di Cellule; per la Corte non sono state rispettate le regole procedurali fissate dalla sentenza n. 62 del 1975, questo ha determinato la violazione, indiretta ed immediata, dell'art. 133 Cost.

La Corte individua che nessuno degli atti che dovrebbero desumere il consenso delle popolazioni interessate è stato inserito nel procedimento per la promulgazione della legge regionale numero 7 del 1973; inoltre le deliberazioni del consiglio comunale di

²¹⁴ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016, p. 487, nota 77; sito della Corte Costituzionale ordinanza n. 168 del 1981.

Sessa Aurunca non rispettano i requisiti formali della iniziativa di legge regionale in quanto non corredati da specifiche planimetrie dei confini conseguenti ma da generiche mozioni rivolte agli organi competenti.

Infine per la Corte l'insieme di atti che hanno preceduto l'effettiva istituzione del comune di Cellule, risulta inficiata dalla mancanza di un punto di riferimento unitario e sufficientemente definito; in difetto del quale il legislatore campano ha violato sia la norma costituzionale, sia la corrispondente riserva di legge regionale.

Da questo la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 7 del 1973.²¹⁵

Sentenza n.245 del 1984, riprendendo la decisione della Corte, con relatore il Paladin, vediamo i punti della sentenza inerenti al paragrafo sull'autonomia amministrativa/legislativa.

Riguardo all'art. 19, comma terzo, della l.n. 730 del 1983; il ricorso è stato presentato dalla Regione Veneto per violazione degli articoli 5, 115, 117, 118 della Costituzione.

La Regione ricorrente contesta il fatto che questo comma dispone di proroga al blocco delle assunzioni, conferendogli un carattere di normalità piuttosto che di eccezionalità, violando le indicazioni della sentenza della Corte n. 307 del 1983.

La Regione Veneto contesta una triplice invasione di competenza spettante alle regioni: la prima riguarda il fatto che le nuove assunzioni presso le amministrazioni regionali, sono subordinate al rispetto di appositi atti governativi d'indirizzo e di coordinamento; in secondo luogo la Regione contesta che alle regioni, pur demandando le valutazioni di necessità di assunzione del personale presso le unità sanitarie locali, le autorizzazioni delle stesse devono essere disposte nei limiti fissati dagli atti di indirizzo e di coordinamento; in terzo luogo la Regione contesta il fatto che non vengono considerati gli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, diversi da quelli del servizio sanitario e

²¹⁵ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016, p. 531, nota 136; sito della Corte Costituzionale ordinanza n. 204 del 1981.

dagli enti amministrativi regionali in senso stretto, essi resterebbero soggetti all'impregiudicato potere statale, anche se rientranti nella sfera delle competenze statali. La Corte, il cui relatore era Paladin, riguardo ai primi due punti esprime un giudizio di rigetto per non fondatezza; viene ripresa la precedente sentenza n. 307 del 1983 dove si afferma che spetta allo Stato il compito di indirizzo e coordinamento riguardo le procedure di assunzione del personale nelle unità sanitarie locali.

Riguardo al terzo punto della impugnazione della Regione Veneto, la Corte ha espresso un giudizio di accoglimento e di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma terzo, della l.n. 730 del 1983.

Viene annullato perché non si prevede che siano le Regioni, anziché il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Ministro del tesoro, a determinare, valutate le eventuali necessità, i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzione di personale presso gli enti amministrativi dipendenti dalle Regioni medesime, ferme restando le funzioni di indirizzo e coordinamento previste per le amministrazioni regionali dall'art. 9, comma quinto, della legge n. 130 del 1983.²¹⁶

A conclusione di questa seconda “fase” della vita di Paladin possiamo dire che da queste sentenze si può ricavare il *modus* con cui il Professore giudicava i casi di conflitto tra Stato e Regioni.

Vediamo che il Paladin, come espresso anche nella premessa, è naturalmente rispettoso del dettato della costituzione e delle norme del legislatore; nelle sue decisioni non si espone mai a personali considerazioni politiche o di mera opportunità.

Egli, dove non ritiene necessario spendersi oltre, decide rimanendo sempre su parametri argomentativi molto stringenti che non lo conducono mai ad esprimere decisioni contraddittorie o discordanti; mantiene sempre con un chiaro indirizzo ben rappresentato nella decisione.

²¹⁶ MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in “Le Regioni”, 3, 2016, pp. 494-515; sito della Corte Costituzionale sent. n. 245 del 1984.

Dalle sue decisioni traspare come egli abbia un grande rispetto delle decisioni che la stessa Corte ha intrapreso precedentemente; dove ritiene consono cerca sempre di armonizzare la sua decisione mantenendo e consolidando un orientamento giurisprudenziale organico e conforme.

In questa maniera notiamo come egli combatte uno dei problemi che individua nelle sue prime opere (affrontate nella prima “fase” della sua vita), quella della imprevedibilità e discordanza nelle decisioni della Corte.

La Corte, quando muta orientamento con troppa frequenza, porta ad un perenne stato di incertezza del diritto; a causa di questo i legislatori regionali sono esposti alla perenne possibilità di ricorsi per conflitto di attribuzione da parte dello Stato.

Inoltre dalle sue decisioni traspare come il Paladin concepisce le Regioni: come dei legislatori locali dotati di una propria autonomia normativa, ma anche amministrativa nelle materie di loro competenza; in questa maniera riesce a far rispecchiare nella pratica quanto previsto nella teoria della carta costituzionale ex art. 117 Cost. e nei decreti di trasferimento delle funzioni alle regioni.

Pone anche una soluzione all’annoso problema della definizione degli ambiti di applicazione delle competenze regionali delle materie; il tema era se dopo i decreti di trasferimento si dovesse attendere anche l’apposita legge-cornice che definisce i principi generali nella materia o se, la Regione, potesse legiferare indipendentemente da essa²¹⁷.

217 Mi riferisco all’ordinanza n. 66 del 1979 la quale riprende un precedente della Corte, la sentenza n. 39 del 1971. In questa maniera viene ribadito il fatto che, dove poteva, il Paladin si allineava con i precedenti della Corte in modo tale da creare un orientamento giurisprudenziale organico e solido.

Capitolo III

Paladin e le prospettive del regionalismo

Dopo aver visto la seconda “fase” dove il Paladin ha svolto l’incarico di giudice della Corte Costituzionale, nel terzo capitolo si affronta la terza, e ultima, “fase” del Paladin dove si analizzano le sue ultime opere, con particolare riguardo ai saggi scritti presso la rivista “Le Regioni” e presso altre riviste.

Verrà presentato un Paladin che entrerà più nel merito della questione del regionalismo, complice il fatto che l’Italia di quel periodo si stava preparando per approvare la riforma del titolo V della costituzione.

Il capitolo si incentrerà soprattutto sulle c.d. Tavole Rotonde che sul finire degli anni 80 e negli anni 90 caratterizzavano l’attività del Paladin.

1. Paladin e la rivista “Le Regioni”

Il Paladin si chiede come, a distanza di quindici anni dalla loro istituzione, si debbano intendere le Regioni e che cosa debbano fare; il tema è stato affrontato nel convegno “Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi” del 1985²¹⁸.

Le Regioni si sono affermate e consolidate all’interno del nostro ordinamento in maniera strutturale e radicale; si è arrivati a un punto tale che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ritenne che le Regioni siano “*un connotato irreversibile del nostro Stato, certo da perfezionare, ma non da stravolgere*” arrivando a

²¹⁸ PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema “Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi”, Roma, 21-22 gennaio, 1985, in “Le Regioni”, 1985.

dire che *“la progressiva attuazione di tale ordinamento non vada turbata né interrotta traumaticamente”*.

Per il Paladin il processo di realizzazione delle autonomie regionali, non si è sviluppato in maniera lineare, ma è stato oggetto di gravi e potenti contraddizioni che hanno portato ad una distorsione della realtà rispetto a quelle che erano le ambizioni e le intenzioni proclamate.

Adirittura egli individua come, in quegli anni, la crescita delle istituzioni regionali si sia bruscamente interrotta.

Inoltre, in carenza di una spinta popolare e senza chiarire gli scopi ed i criteri della riforma, si rischia che la parabola regionale, che dal '72 puntava verso l'alto (grazie ai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative statali), caschi rovinosamente verso il basso.

Doveroso notare come, già sul finire della prima legislatura, alcune Regioni dimostravano di avere una capacità legislativa che le portava a livelli più elevati di quelli già ottenuti dalla legislazione delle Regioni speciali.

Col secondo trasferimento di deleghe previste nella legge-delega 382 del 1975, poi diventato decreto presidenziale n. 616 del 1977, si pensava che l'Italia stesse per trasformarsi in uno Stato fondato su autonomie regionali, se non addirittura in qualcosa di più.

In realtà già in quegli anni si assisteva ad una inversione di rotta e la seconda tranche di trasferimenti alle Regioni si presentava come una *“operazione gattopardesca”* che, a detta del Paladin, risultava: *“mirante a fingere grandiosi mutamenti là dove s'intendeva conservare, sottovesti rinnovate, la sostanza dello Stato accentrato”*.²¹⁹

Il Paladin, nel decreto presidenziale n. 616/1977, individua il primo passo che ha portato al fenomeno involutivo e di regressione dello sviluppo dell'autonomia regionale. Questo decreto contiene una serie di disposizioni non armonizzate tra di loro che riflettono una serie di indirizzi fortemente eterogenei; tutto questo ha determinato un

²¹⁹ PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema *“Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi”*, Roma, 21-22 gennaio, 1985, in *“Le Regioni”*, 1985, pp. 7-9.

grande problema in sede interpretativa ed applicativa, perché non si sapeva come tali disposizioni dovessero essere applicate nella realtà normativa.

Il punto focale non risiede tanto nella difficoltà di applicare la disciplina del decreto 616, il problema centrale ricade nel fatto che la disciplina stessa è rimasta inattuata; il decreto in questione, per poter essere applicato, necessita di appositi adempimenti amministrativi e burocratici antecedenti.

Proprio su questo punto le burocrazie ministeriali, per nulla contente o d'accordo nell'attuare questo trasferimento di funzioni alle Regioni, si sono adoperate per ridurre la portata del passaggio delle funzioni o hanno ritardato nell'assolvimento dei loro obblighi.

Ancora nella metà degli anni '80, il Paladin individua una mancanza di molte importanti riforme o "grandi leggi" atte a trasferire le funzioni dai ministeri statali alle competenze regionali.

Inoltre, il Paladin evidenzia anche un altro problema, i fautori dell'autonomia regionale chiedono che vengano emanate tutte le leggi-cornice atte a regolare le materie di competenza regionale.

Il Parlamento, nella realtà dei fatti, si è limitato esclusivamente a regolare, con leggi-cornice, solo quelle materie in cui si era reso necessario un riordino della disciplina; soddisfacendo interessi ben diversi da quelli regionali.

Le leggi-cornice hanno rappresentato un ostacolo alle Regioni, più che un aiuto; hanno portato una maggiore confusione nella distinzione tra i principi e le norme di dettaglio.

Questo ha determinato una diminuzione o vanificazione dell'autonomia politica delle Regioni in quelle materie.

Il risultato è che, paradossalmente, la capacità innovativa delle leggi locali si presentava maggiore quando ancora non vi era la leggi-cornice o gli appositi atti legislativi dello Stato.

Il Paladin, oltre alle leggi cornici, individua un problema per l'autonomia regionale anche nelle leggi statali di settore; esse sono intervenute e continuano ad intervenire

nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione, anche dopo l'effettivo esercizio delle corrispondenti potestà legislative regionali.

La ratio e l'oggetto che vengono perseguiti da queste leggi statali di settore sono i più diversi.

La caratteristica più importante e determinante di queste leggi, per il Paladin, è che tali interventi legislativi hanno contraddetto ed alterato sia la disciplina del decreto 616 del 1977, sia la normativa di principio prevista negli interventi legislativi delle leggi-cornice.

In questa maniera, da una parte, vengono attribuite ad uno o all'altro ministero potestà che erano già state trasferite alle regioni.

Dall'altra parte, assistiamo ad un caos nella successione di norme di provvedimenti con forza di legge che determinano un continuo mutamento di quelli che sono i criteri e gli indirizzi su cui si deve basare l'attività delle pubbliche amministrazioni²²⁰.

Ennesimo punto problematico sollevato dal Professore, che è anche il punto più dolente, attiene alla finanza regionale.

Con la crisi degli anni '70 le disponibilità finanziarie degli enti autonomi territoriali sono diminuite a vantaggio dell'ente centrale; questo fenomeno è avvenuto perché da un lato, l'autonomia finanziaria regionale non è mai riuscita a diventare un'autonomia tributaria od impositiva.

Dall'altro lato, la stessa autonomia finanziaria sul versante della spesa ha subito alterazioni qualitative talmente gravi da snaturare l'intero complesso dei rapporti fra le Regioni e lo Stato.

In deroga al principio per il quale le Regioni possono disporre di *“tutte le somme assegnate, qualsiasi titolo dallo Stato alla regione, confluiscono nel bilancio regionale, senza vincolo a specifiche destinazioni”*.

In quel periodo erano proliferati tutta una serie di fondi speciali e revisioni d'entrata finalizzate.

²²⁰ Il Paladin ha individuato questa crescente confusione dei ruoli in campo sanitario, si veda la relazione alla Camera del 10 ottobre 1983 e la sentenza numero 245 del 1984 Corte Cost.

Dall'utilizzo di questi fondi, da parte dello Stato, ne deriva una minore se non mancata disponibilità, piena, da parte delle Regioni di poterle usufruire in maniera autonoma, risultando, invece, vincolata dalle leggi dello Stato.

Il Paladin evidenzia come il fatto che la disciplina delle entrate regionali sia affidata alle decisioni adottate con leggi finanziarie dallo Stato impedisce: da un lato, alle amministrazioni regionali di spendere troppo e male.

Dall'altro, penalizza le Regioni migliori collocandole sul medesimo piano delle Regioni meno efficienti.

In questa maniera si va a snaturare completamente del suo significato il principio dell'autonomia regionale previsto dal titolo V della Costituzione²²¹.

Infine il Paladin solleva come l'atteggiamento degli organi centrali di Governo stiano mettendo in dura crisi l'intero assetto delle Regioni, comprese quelle speciali; si individua una tendenza all'appiattimento delle specialità che porta ad una sottovalutazione delle stesse a favore di una uniformità di regime.²²²

Tutti questi problemi inducono il Paladin a ritenere che vi sia un ritorno al "nuovo centralismo" che porti ad un ridimensionare delle autonomie regionali.

A forza di integrare e correggere, con numerosissime leggi ordinarie, il disegno costituzionale, si è arrivati ad una fase in cui non vi è più un disegno organico e completo dell'autonomia regionale.

Gli interventi del legislatore che si sono succeduti disorganicamente nel tempo, non hanno fatto altro che far venir meno una qualsiasi logica interna.

Arrivati a questo punto è chiaro come le Regioni, non sentendosi tutelate dal Governo e dal Parlamento, finiscono per sollecitare il giudizio della Corte Costituzionale; è proprio a seguito di alcune decisioni affermative della Corte, che le Regioni hanno ritrovato un minimo di fiducia e di garanzia.

²²¹ Come diceva il Pizzetti *"lo Stato persegue il condizionamento della spesa regionale, ma viceversa rinuncia o non riesce a pilotare la gran parte della spesa comunale e provinciale, determinando pertanto il declassamento dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, rispetto al trattamento riservato alle minori autonomie territoriali"*.

²²² PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema "Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi", Roma, 21-22 gennaio, 1985, in "Le Regioni", 1985, pp. 9-14.

Con le decisioni della Corte, il Paladin evidenzia come si sia riuscito a ristabilire l'equilibrio che fino a prima era venuto meno.

Nonostante questo, le decisioni della Corte non possono trovare adeguate soluzioni ai problemi strutturali che affliggono l'autonomia regionale.

Le decisioni della Corte possono sanzionare le condotte del Governo o del Parlamento contrari alla Costituzione o ai Statuti, ma non possono fornire dei rimedi definitivi²²³.

Fattore che subentra è anche il rilievo che tali pronunce hanno assunto nel mondo mediatico; a causa del fatto che le Regioni non si sono ancora affermate e non hanno trovato una "piena legittimazione", il mondo dei *mass media* tende a vedere le decisioni della Corte favorevoli alle Regioni, come una cosa quasi fastidiosa.

Questo fattore influenza irrimediabilmente anche l'opinione pubblica; le Regioni vengono concepite come una fonte di disordine che non garantiscono una maggiore adeguatezza dei fabbisogni locali rispetto allo Stato.

Tutte queste critiche non possono che essere fondate.

Paladin si chiede come è possibile, considerate le caratteristiche del complessivo sistema politico in cui le Regioni sono venute ad inserirsi, che si sia arrivati a questo punto.

Il sistema dei partiti politici non ha risentito dalla riforma regionale, anzi per il Professore la logica dei partiti nazionali ha assorbito le Regioni e non il contrario²²⁴.

Eppure tale "nazionalizzazione" non è esente dal produrre impreviste e indesiderate conseguenze:

la compressione delle autonomie regionali coincide e determina l'affermarsi di spinte secessioniste e separatiste che sono in aperto contrasto con la maggioranza del governo dell'ente Regione.

²²³ A detta del Paladin anche se le Regioni risultavano vincitrici nei giudizi promossi presso la Corte Costituzionale, spesso tali decisioni risultavano essere delle mere vittorie di Pirro perché la Corte cercava semper di applicare la Costituzione in chiave garantista o si separazione delle rispettive attribuzioni.

²²⁴ Per comprendere meglio la questione il Paladin fa riferimento a Tarrow il quale dice che: "*se non esiste a livello della società un processo autonomo di promozione di difesa degli interessi regionali, la questione regionale è fatalmente destinata ad essere subordinata alle esigenze delle strategie politiche dei partiti*". Ed ancora Pasquino dice che: "*i partiti sono mossi a loro volta dalla perdurante tendenza a nazionalizzare la politica del paese, in tutte le sue componenti*".

La situazione appena enunciata è a conferma del fatto che, per il Professore, *“le autonomie territoriali non sono il mero portato di anacronistiche reminiscenze ottocentesche, ma corrispondono ad istanze tuttora reali e difficilmente contestabili”*.²²⁵

Il bilancio svolto dalla Commissione per le questioni regionali riguardo la situazione delle Regioni ordinarie si manifesta molto negativo.

La Commissione evidenzia uno stato di sofferenze da parte delle Regioni, vi sono aspettative deluse e una forte crisi d'identità delle Regioni.

Le Regioni sono diventate “soggetti attuatori” di quelli che sono gli indirizzi statali, una specie di sportello periferico delle decisioni adottate in sede centrale.

Tale conclusione ci fa presto capire come rispetto ad un decentramento politico, sia più corretto parlare di un mero decentramento amministrativo; le Regioni si sono ridotte ad essere un mero Comune di volume più grande.

A questo punto il Paladin arriva a precisare il fatto che non si può andare a verificare più nel dettaglio se gli assunti appena enunciati siano e quanto fondati; il tema principale che egli intende affrontare è sul perché delle Regioni non si riesca ad arrivare delle soluzioni valide ed univoche. Sul punto si sono susseguite varie teorie:

- una prima idea diffusa negli anni '60 si basava sullo slogan “Regioni per la riforma dello Stato”. Dottrina e politica ritenevano che la ristrutturazione dei ministeri interessati dall'entrata in vigore delle Regioni doveva essere un fattore di importanza centrale. Su questo slancio si era previsto nel disegno governativo n. 114 del 1972 un trasferimento delle funzioni statali alle Regioni ed una conseguente ristrutturazione e riorganizzazione delle attribuzioni dei Ministeri e dei loro relativi uffici periferici; purtroppo non sempre la teoria si rispecchia nella pratica e la riorganizzazione dei ministeri non è avvenuta contestualmente alla approvazione della prima parte del progetto²²⁶. La ratio di fondo per l'istituzione delle Regioni era quella di relegare al Parlamento di compito di legiferare ed emanare le c.d. “grandi leggi” lasciando ai

²²⁵ PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema “Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi”, Roma, 21-22 gennaio, 1985, in “Le Regioni”, 1985, pp. 14-17.

²²⁶ Solo con il decreto presidenziale n. 617 del 1977 è avvenuta la soppressione di alcuni uffici ministeriali.

- Consigli Regionali buona parte delle competenze legislative di dettaglio... come evidenzia il Paladin e l'ISAP nel 1983, tale prospettiva non si è mai avverata.
- Altra teoria concepiva la costruzione delle Regioni come base per la riforma del governo locale; era sostenuta da Giuliano Amato sin dal 1972. Nonostante le Regioni, a cavallo tra la prima e la seconda legislatura, si siano prodigate ad istituire enti intermedi a competenza settoriale (unità locali dei servizi sanitari, autorità di bacino ecc...), tutti questi avanzamenti sono stati bloccati dalle leggi statali di riforma che si sono sovrapposte alle precedenti leggi regionali. È da questa base che si evidenzia l'impossibilità da parte delle Regioni di poter completare il disegno di riformulazione dei poteri locali; al contrario, tutto fa pensare che l'assetto rimanga uniforme a quello preesistente.
 - Terza tesi vede nella programmazione la fondamentale ragione d'essere degli apparati regionali. È una concezione relativamente antica la quale postula alle Regioni insostituibile per la fase di formazione e di attuazione delle previsioni programmatiche statali. Su questa linea si basava l'art. 11 del decreto residenziale 616 del 1977 per cui: *“lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni ... le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica e con il concorso degli enti locali ...”*. In realtà, come il Paladin evidenzia, tali assunti hanno rappresentato nulla di più di un mero esercizio di alta retorica; *lo Stato non è in grado di programmare su larga scala*. Nonostante l'incapacità dello Stato di programmare, anche le Regioni, dal canto loro, non risultano immuni da critiche, anche se bisogna fare una distinzione fra le Regioni più efficienti e quelle più inerte. Più d'una Regione ha ammesso che quando approvano leggi di pianificazione si limitano: o a produrre programmi artificiali, o meri atti di ossequio formale, anziché programmare in termini realistici e concretamente realizzabili, o finiscono per determinare una sommatoria di interventi particolari o vengono sostituiti *dai deprecabili finanziamenti a pioggia*. D'altro canto Province e Comuni hanno dimostrato un'ostinazione nei confronti dei piani di programmazione

regionali e non accettano che la Regione sia in una posizione egemone nel governo degli enti locali.

- In crisi è anche l'idea delle Regioni come necessarie per il superamento degli squilibri territoriali. Il Paladin evidenzia come le Regioni del centro-nord costituiscano fattore trainante ben più delle Regioni del centro-sud del Paese; tali Regioni hanno una minore attitudine a compiere spese produttive. Le Regioni del centro-sud hanno una diffusa tendenza al ritardo nell'approvazione degli atti indispensabili, come il bilancio stesso; in più il Professore rivela una sorta di rassegnazione persino nei rapporti con la Corte Costituzionale²²⁷.
- Infine vi era la tesi per cui le Regioni sono l'emblema di un modo nuovo di governare più democratico e partecipativo. A favore di questa tesi abbiamo gli Statuti regionali che prevedono molte indicazioni di istituti di democrazia diretta e per la partecipazione dei cittadini. Il punto è che, nonostante le grandi intenzioni, sono proprio le stesse Regioni che giudicano non del tutto efficiente e concordante nella pratica quanto previsto dai loro Statuti. Ciò non toglie che le Regioni, in quanto tali, risultino essere uno strumento atto ad avvicinare il popolo all'apparato autoritario e viceversa.²²⁸

Tutte le osservazioni critiche che il Paladin ha individuato per ogni teoria non sono fine a sé stesse; sono necessarie al fine di comprendere quale sia la strada giusta che si deve intraprendere per raggiungere un'autonomia regionale che non cada in fallo. Per il Paladin l'assetto che le Regioni avevano in quel periodo era troppo deficitario per poter essere ritenuto accettabile, era necessaria una riforma strutturale delle Regioni. Proprio in questo tema egli individua due diverse linee di pensiero: l'una volta a razionalizzare l'esistente, consolidare e non alterare lo schema attuale.

²²⁷ Un tema che il Paladin rilancia è il fatto che in quel periodo si stesse affrontando la questione della liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno e di come questo fenomeno potesse essere l'occasione per un nuovo sistematico rilancio di quelle che sono le Regioni del Centro-Sud; o se invece verrà appurato che *la Cassa non era tanto la causa quanto il necessario compenso della loro ridotta capacità operativa*.

²²⁸ PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema "Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi", Roma, 21-22 gennaio, 1985, in "Le Regioni", 1985, pp. 17-23.

L'altra volta a cancellare gli attuali rapporti e di sostituirli con rapporti più spiccatamente regionalistici.

Le cose risultano più complesse di come appaiono, infatti bisogna considerare una serie di fattori:

- i rapporti tra Stato-persona e le amministrazioni regionali sono assai difficili a causa della costante instabilità politica dei governi nazionali; questo determina una lentezza nelle scelte politiche da parte dello Stato centrale.

Non si consente alle Regioni di prendere parte alle decisioni medesime. Invece per il Paladin sarebbe necessario che vi sia collaborazione tra lo Stato e le Regioni tramite, ad esempio, collegamenti verticali fra i Ministeri e i singoli assessori regionali responsabili della materia.

Su questa linea si è costituita la Conferenza Stato-Regioni con un decreto del 12 ottobre del 1983 (alla luce dell'elaborato datato 1985, il Paladin non offre opinioni nel merito in quanto ancora di recente istituzione).

Ma come si può allora istituzionalizzare il concorso delle Regioni nell'attività legislativa dello Stato? Due soluzioni emergono: la costituzione della Camera delle Regioni, una camera rappresentativa di tutte le autonomie locali; oppure il potenziamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Entrambe queste proposte non sono esenti da critiche; sarebbe più opportuno soffermarsi sul modus in cui tali proposte possono entrare nell'ordinamento; bisogna capire se tali innovazioni possono essere introdotte mediante semplice modifica del regolamento parlamentare o se, invece, sia necessaria un'apposita revisione costituzionale.

- Per poter riformare l'autonomia regionale è doveroso che venga definita con certezza di diritto i rapporti tra Stato e Regioni, sia essa di stampo centralista od autonomista. Questa certezza dei rapporti deve essere definita con delle riforme di carattere procedurale; riforme che non possono essere limitate alla responsabilità del solo Parlamento o alla mera attuazione della Carta costituzionale (nella Costituzione non vi è un disegno compiuto di quelle che sono le Regioni ordinarie per cui vi è

necessità di altro).

A tal riguardo occorre anche una riorganizzazione delle fonti normative in modo tale da evitare quei continui mutamenti di rotta che danneggiano la collaborazione Stato-Regioni; da qui emerge la necessità di riformare l'art. 117 Costituzione alla luce del mutamento nella definizione che molte materie hanno subito nel tempo.

Stessa cosa si dovrà affrontare anche con riguardo all'art. 119 Cost.; per il Paladin il vigente sistema tributario non lascia spazio alle Regioni ordinarie di poter istituire nuove fonti di entrata in quanto ritiene vi sia già una eccessiva pressione fiscale nel nostro Paese.

Questo non toglie che alle Regioni debba essere garantita la possibilità di disporre delle proprie entrate e che una riscrittura del 119 possa evitare il pericolo di un eccessivo accentramento finanziario.

- Se dovesse essere garantita alle Regioni una maggiore autonomia di spesa, per il Paladin sorgerebbe, di conseguenza, il problema di determinare chi ha il potere di controllo sulle spese delle Regioni ordinarie.

I controlli preventivi, che svolge lo Stato, non sono sufficienti per garantire un controllo sull'efficienza e non è nemmeno sufficiente basarsi sulla mera responsabilizzazione delle amministrazioni regionali.

Il Paladin conclude dicendo che alla luce dell'analisi appena svolta lo Stato nei suoi organi centrali deve porre rimedio e superare le criticità in cui versano le Regioni. Occorre superare e dipanare l'intricato aggroviglio di questioni che la riforma regionale ha generato; solo in questo modo *“la fatica non sarà stata vana”*.²²⁹

A distanza di due anni²³⁰ dall'opera appena esposta, il Paladin ritorna sul tema della necessità di riforma dell'autonomia regionale e ribadisce che le Regioni non hanno ottenuto i successi sperati ma nemmeno gli adeguati riconoscimenti del loro ruolo.

²²⁹ PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema “Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi”, Roma, 21-22 gennaio, 1985, in “Le Regioni”, 1985, pp. 23-28.

²³⁰ PALADIN L., *Le Regioni fra Neocentralismo e Riforme*, in “Le Regioni”, 1987.

Il tutto avviene nonostante gli sforzi delle amministrazioni regionali, in particolare presso la Conferenza Stato-Regioni.

I motivi fondamentali del mancato riordino delle autonomie locali (nonostante, all'epoca, vi fosse una spinta in tal verso, basti vedere la raccolta del Cinsedo e le proposte avanzate dalla Commissione Bozzi) deriva da due motivi.

In primis dalla mancata riforma delle istituzioni ed in particolare gli interventi legislativi volti a dare piena attuazione al titolo V della Costituzione.

Il secondo motivo, come diceva il Barbera, deriva dal fatto che le Regioni sono: *“strette fra due vetuste stratificazioni del potere pubblico, quella centrale e quella locale, e rette dalle vecchie regole della politica, vivono una vita asfittica e rischiano di essere soffocate”*.

Le Regioni, evidenzia il Paladin, risultano escluse non soltanto nella determinazione dei contenuti della legislazione di riforma, ma sono escluse anche dalla legislazione statale ordinaria quotidiana; aggiungendo a questo anche la crisi finanziaria e la diffusa sfiducia nella capacità degli amministratori regionali, si arriva al risultato che le Regioni *vengono vincolate in maniera continuativa, senza alcuna possibilità di autodeterminazione*.

Per porre rimedio a questa situazione era stata avanzata dalle Regioni la proposta di revisione del titolo V della Costituzione; tale prospettiva non risulta esente da critiche.

La revisione così come proposta dalle Regioni risulterebbe essere improduttiva.

La riforma prevista nel d.P.R. 616 sarebbe insufficiente perché oltre alle formule generali, sarebbe necessario adoperare indispensabili specificazioni ed interpretazioni delle stesse; con necessario ricorso alla Corte Costituzionale.

Inoltre l'ulteriore richiesta di aggiungere delle materie nell'elenco del 117 Cost., sarebbe difficile da concretizzarsi. Per il Paladin, sarebbe più semplice prevedere delle semplici deleghe legislative dallo Stato alle Regioni ordinarie.

Altra soluzione proposta dal Paladin, oltre al trasferimento di funzioni tramite semplici deleghe legislative, è quella di vietare il finanziamento statale a destinazione vincolata (fatti salvi i servizi a carattere nazionale o esigenze di equilibrio territoriale); in questa

maniera si garantirebbe la libertà alle Regioni di gestire autonomamente le proprie risorse ex art. 119 costituzione.

Soluzione alternativa di carattere meno radicale, alla proposta appena esposta, è quella di prevedere sempre il sussistere di somme vincolate, ma solo in un ambito di applicazione globalmente inteso dalla legge e non puntualmente.

Vi sarebbe sempre la vecchia idea di trasformare il Senato in una Camera delle Regioni; sul punto il Paladin si era già espresso ed ha indicato perplessità e problematiche che bisognerebbe risolvere prima di poter arrivare ad una soluzione del genere:

Prima di tutto ritiene si debba mantenere un Parlamento formato da due camere.

In secondo luogo che il bicameralismo dovrebbe peraltro associarsi ad una netta differenziazione funzionale delle Assemblee Parlamentari.

Terzo, che il Senato dovrebbe comunque conservare un proprio ruolo, forte e spiccato, per non precipitare in un sistema bicamerale a tal punto imperfetto da privare la seconda camera di ogni funzione effettiva.

Questi punti però non devono essere motivo di bocciatura a priori delle tesi autonomistiche ma sono delle problematiche che bisogna affrontare per poter arrivare ad una soluzione del genere.

Infine il Paladin evidenzia l'importanza anche degli indirizzi che prenderà la riforma delle autonomie locali; *è concepibile che un testo normativo del genere ignori gran parte di ciò che per costituzione spetta alle Regioni? È ammissibile che si ragioni espressamente di un sistema delle autonomie, per poi trascurare tutto ciò che darebbe un effettivo fondamento al sistema medesimo?*

Sono queste le domande che per il Paladin il Parlamento deve porsi e dare risposta.²³¹

Il Paladin affronta anche il tema delle Regioni differenziate nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma dello Stato".

Il convegno si è incentrato su come la situazione delle Regioni speciali sia mutata nel tempo dopo la nascita delle Regioni ordinarie e di come esse siano state influenzate

²³¹ PALADIN L., *Le Regioni fra Neocentralismo e Riforme*, in "Le Regioni", 1987, pp. 1291-1293.

dalle sempre più pressanti richieste di riforma che le seconde avanzano nei confronti dello Stato centrale.²³²

Egli evidenzia una situazione per nulla positiva delle Regioni a Statuto speciale, le quali, sono esposte alle più varie contestazioni, compressioni e degradazioni.

Questo succede perché, a fronte di quindici Regioni a Statuto ordinario che dispongono dei medesimi poteri, le Regioni differenziate sono collocate nei punti più diversi del territorio nazionale e sopportano problemi economici e sociali diametralmente opposti le une dalle altre; con la conseguente differenziazione dei poteri in base a quanto previsto dallo Statuto.

Da questo assunto sorgono le obiezioni nei confronti delle Regioni speciali:

Perché le peculiarità in questione sono state valorizzate, sul piano costituzionale, in quei soli casi ad esclusioni da ogni altro?

Come si può immaginare una rivendicazione della specialità che si proietti dalla Sardegna fino alla Valle d'Aosta o al Trentino Alto Adige? E come si spiegano le notevoli diversità di regime che valgono a distinguere le stesse autonomie differenziate?

Al di fuori di quelle che sono le giustificazioni che hanno portato le cinque Regioni a munirsi di un'autonomia differenziata (sono le più eterogenee perché passiamo da condizioni economiche depresse, separazione geografica, spinte secessioniste fino a situazioni linguistiche e culturali particolari), la critica nei confronti delle Regioni speciali non solo si scontra con le specialità dei Statuti ma anche con dato fattuale; queste Regioni esistono e funzionano da oltre 40 anni ergo risulta sempre meno opportuno adoperarsi per una uniformità delle stesse.

Oramai tali Ragioni risultano consolidate e radicate nelle aspettative e nelle mentalità della popolazione.²³³

²³²PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato", in "Le Regioni", 1993.

²³³ PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato", in "Le Regioni", 1993, pp. 643-645.

Le Regioni differenziate sono sempre state oggetto di un disagio istituzionale, basti pensare che esse esistevano e rappresentavano un corpo estraneo rispetto allo Stato centralizzato degli anni '50.

È da questa base che comprendiamo come mai lo Stato si sia adoperato per riassorbire e cancellare gradualmente tutte le peculiarità a favore della uniformizzazione.

La tendenza a uniformare le Regioni differenziate a quelle ordinarie è nata tra gli anni '80 e '90; in quegli anni viene introdotto il limite degli interessi nazionali, volto a conferire allo Stato una competenza su determinate materie regionali, incidendo sul piano legislativo ed amministrativo di tutte le Regioni.

Per quanto riguarda il limite dei principi, anche se esso distingue la legislazione esclusiva e primaria da quella concorrente, non di meno risulta confuso il limite delle riforme economico-sociali che caratterizza il primo tipo di potestà legislativa.

In più occasioni, le leggi statali di principio, hanno stabilito che nelle relative disposizioni vi fossero norme fondamentali di riforma economico-sociale al solo scopo di vincolare anche le Regioni differenziate alla medesima disciplina di quelle ordinarie; altrettanto si è configurato anche con gli atti governativi di indirizzo e coordinamento, incisivi sia sulla potestà amministrativa regionale che sull'attività legislativa delle Regioni.

L'unica differenza tra Regioni ordinarie e differenziate che ancora si presenta sono le forme e le misure di finanziamento; anch'esso però non è esente da critiche, soprattutto da parte delle Regioni ordinarie le quali reclamano a loro volta gli stessi privilegi finanziari.

Tale fenomeno lo vediamo più sentito, in particolare, nelle Regioni confinanti con le Regioni differenziate²³⁴.

Tema che accomuna entrambi i tipi di Regioni è il problema della tesoreria unica che impedisce alle tesorerie regionali di poter accedere alle somme che spettano loro legittimamente; da notare che anche se le Regioni speciali godono di una più ampia

²³⁴ Vedi il caso del Veneto coi comuni del Portogruense e nel Cortinese che hanno espresso la volontà di aggregarsi al Friuli Venezia-Giulia in primi, all'Alto Adige i secondi.

autonomia finanziaria, comunque si manifesta una sottoutilizzazione della stessa potestà statutaria in merito.²³⁵

Si potrebbe arrivare alla conclusione che le Regioni differenziate siano destinate ad omologarsi verso il basso andando a pareggiare il loro trattamento con quello delle Regioni ordinarie.

Questa pericolosa concezione si sta sempre più affermando soprattutto con l'idea di uno Stato regionale talmente autonomistico da confondersi con gli Stato federali e da non concepire più alcuna differenza fra autonomie differenziate e Regioni ordinarie.

A salvaguardia delle Regioni speciali c'era la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali che riteneva si dovesse conservare le specialità e mantenere una differenza fra Regioni ordinarie e differenziate.

Su questa base si fonda la pretesa delle Regioni e Province autonome nel ritenere spettanti anche a loro tutte le nuove materie che verranno assegnate, con la riforma, alle Regioni ordinarie.

Nonostante le opinioni contrarie alle istanze delle Regioni speciali²³⁶ tutti i progetti di riforma, evidenzia il Paladin, perseguono obiettivi comuni a tutte le Regioni; basti vedere la richiesta di maggiore autonomia in senso orizzontale²³⁷ o in senso verticale²³⁸ e soprattutto la necessità di alleggerire i controlli statali sulle leggi regionali^{239, 240}

²³⁵ PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato", in "Le Regioni", 1993, pp. 645-646.

²³⁶ Diego Novelli ritiene non aver più senso, all'interno del nuovo Stato regionale, l'essere delle Regioni differenziate fatte salve le tre che hanno problemi di bilinguismo e dei rapporti internazionali. Ancora Franco Rocchetta che ha inveito contro l'Europa sbandierando pari dignità per tutti i popoli italiani ed ironizzando sulle specialità siciliana, trentina o friuliana. Infine anche Gianfranco Miglio sostiene l'idea che ci debba essere un accorpamento delle Regioni che non lascerebbe spazio geografico alle presenti autonomie differenziate.

²³⁷ Un ristretto e tassativo elenco di competenze residuali destinate allo Stato.

²³⁸ Da un lato che la potestà legislativa delle Regioni ordinarie sia sottoposta ai soli limiti previste nelle c.d. "Leggi organiche", volte a salvaguardare le esigenze di carattere unitario, vincolando le sole Regioni e non anche i cittadini.

²³⁹ Le Regioni vorrebbero che il ricorso governativo non sospenda l'entrata in vigore della legge impugnata salvo i casi in cui si pronunci in questo senso la Corte.

²⁴⁰ PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato", in "Le Regioni", 1993, pp. 646-649.

Se dovesse accadere che si arrivi ad un sostanziale appiattimento delle differenze tra Regioni ordinarie e quelle speciali, queste rischierebbero di perdere ogni loro specialità finendo per rappresentare un mero “contentino verbale”.

A questo punto il gioco forte che le Regioni speciali possono giocare, per il Paladin, è quello di farsi avanti come avanguardia della riforma delle autonomie regionali rivendicando ed ottenendo gli stessi poteri che la regionalizzazione o la federalizzazione dello Stato porterebbe alle Regioni ordinarie.²⁴¹

Il Paladin ritiene che tutte le proposte di riforma della forma dello Stato che sono connotate dall’essere estremamente massimalistiche non hanno reali possibilità di riuscita.

Le ragioni di questa cautela le individua in diversi punti.

Se si dovesse avere attuazione della c.d. “Carta delle Regioni”, l’Italia diverrebbe uno Stato spiccatamente federalista; il problema è vedere se effettivamente si andranno ad applicare i punti tre e quattro della Carta, in tal caso si arriverebbe ad un decentramento molto più forte di quello previsto nella Legge fondamentale tedesca.

Più nello specifico: in Germania si distingue la legislazione esclusiva da quella concorrente del Bund, in quest’ultima vi sono previste tutte una serie di settori che sono in quantità maggiori rispetto a quelli che sarebbero previsti dal comitato per la “Forma di Stato”; inoltre la legislazione federale è competente nel dettare non solo le norme di principio ma anche qualsiasi disposizione volta a soddisfare interessi generali o di altri Länder e può risolvere questioni che le normative locali non possono affrontare in maniera efficace. Questo si distacca nettamente dall’idea di competenza esclusiva avanzata dalle Regioni.

In secondo luogo, la spinta nel riformare la Costituzione, per darle un’impronta più regionalistica, cozza con la delicata situazione finanziaria che sta affrontando il Paese; il debito deve essere gradualmente riassorbito ai fini del rispetto del Trattato di Maastricht

²⁴¹ PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno “Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato”, in “Le Regioni”, 1993, p. 650.

entro il 1994-1995; sul punto il ministro Andreatta ha già annunciato che non si potrà scendere entro il 60% del prodotto interno lordo.

Su questo sorge l'ovvio timore che le nuove Regioni possano nascere "già monche" perché non dotate di sufficienti mezzi per soddisfare le maggiori richieste dei cittadini.

Terzo motivo di difficoltà è il tema della riforma del bicameralismo italiano; con la nascita di una Italia fortemente regionalizzata si renderebbe necessaria l'istituzione di una Camera che sia, almeno, parzialmente rappresentativa degli Stati membri o delle Regioni.

Comunque si immagini di formare la c.d. Camera delle Regioni non si è immuni da critiche o ulteriori problematiche, come quella di porre fine al bicameralismo italiano.

Per il Paladin vi è necessità che la Camera rappresentativa delle Regioni esprima l'indirizzo politico della nazione e per farlo deve essere costituita dal popolo nell'esercizio del potere democratico.²⁴²

Il Paladin, con quanto evidenziato sino ad ora, non ritiene impossibile un rilancio o reinvenzione delle specialità nel nuovo Stato regionale; egli è dell'avviso che vi sarà un qualche successo delle tesi autonomistiche negli anni a seguire.

Tale possibilismo lo individua nel fatto che è da ormai un decennio che la degradazione delle istituzioni regionali ha raggiunto livelli inaccettabili; la riforma regionale è stata attuata solo in parte, senza che Parlamento e Governo riuscissero ad escogitare ed attuare un modello concreto di Regione.

Si è arrivati ad un sostanziale ripudio del principio autonomistico e lo si individua nella dissociazione schizofrenica fra le parole ed i fatti, fra gli slanci della 1^a Commissione della Camera e le realtà politiche perseguite dagli organi centrali del Governo.

Il tutto avviene nonostante vi sia la pervenuta opinione pubblica, di soggetti politici ed istituzionali che sia necessario un rafforzamento delle autonomie locali volte a divincolare le oppressive e inconcludenti "burocrazie romane".

²⁴² PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato", in "Le Regioni", 1993, pp. 651-653.

Adesso, negli anni '90, il Paladin individua una prospettiva di riforma delle Regioni assai più favorevole rispetto a quelle del decennio scorso; resta da comprendere quali saranno i punti fermi dell'azione che si dovrà svolgere nei confronti delle Regioni e delle Provincie speciali:

per il Paladin sono gli Statuti Regionali che dovranno essere la fonte del divario sostanziale tra le Regioni ordinarie e quelle a Statuto speciale; per distinguere i due tipi di Statuti non basterà il solo procedimento di approvazione dei medesimi, ma: per gli Statuti di diritto comune si potranno valorizzare e rinnovare le forme di governo senza i condizionamenti previsti nel titolo V della Costituzione. Per gli Statuti di diritto speciale, si potranno definire gli ambiti delle potestà legislative ed amministrative locali, regolare i rapporti tra Stato-Regione ed elaborare apposite modalità di finanziamento ecc...

Tutto questo resterebbe meramente sulla carta se non si prevede, nel concreto, uno spazio tra le autonomie più forti rispetto alla generalità delle Regioni; per il Paladin un simile spazio è sempre individuabile sotto molteplici profili:

un settore che può portare ad un salto di qualità, se vi sarà una legislazione più coraggiosa ed incisiva da parte della legislazione locale, è quello dell'ordinamento degli enti locali; in questo campo le Regioni speciali possono apparire vive e vitali.

Un monito che bisogna enunciare è quello che una simile riforma non dovrebbe concedere alle Regioni speciali di decidere in maniera arbitraria sulle minori autonomie territoriali. Il limite a tale prospettiva lo si ricava dai criteri ed indirizzi desumibili dalla Costituzione e dal Principio di Sussidiarietà previsto nella Carta delle Regioni *“le decisioni da assumere per la soddisfazione dei bisogni della collettività spettano alle situazioni più vicine ai cittadini”*.

È da questo aspetto che acquista valore l'impegno delle autonomie differenziate nel svolgere *“un ruolo propulsivo ed esemplare nell'abito del decentramento istituzionale che tutte le Regioni reclamano e che esse stesse al loro interno dovrebbero attuare”*.

La sussidiarietà non si esaurisce nelle relazioni fra i vari tipi di enti territoriali; essa riguarda la determinazione di ciò che spetta al pubblico e ciò che può essere lasciato ai privati ed alla libera partecipazione dei cittadini.

Per il Paladin *“quanti più saranno i poteri conferiti agli enti autonomi differenziati tanto più cresceranno i doveri e le responsabilità delle Regioni e delle Provincie speciali”*; su questa base la specialità bisognerà meritarsela e costruirla come, a detta del professor Gianfranco Mor, *“un metodo da seguire nell’evidenziare i bisogni differenziati”*.²⁴³

In conclusione il Paladin evidenzia come l’obiettivo da conseguire per il rilancio delle autonomie speciali non possa avvenire nella mera ricerca di ulteriori competenze; si finirebbe per parlare di materie già rientranti negli Statuti speciali stessi o che le Regioni di diritto comune già rivendicano sulle medesime.

La soluzione più corretta sarebbe quella di prevedere nuove materie di competenza regionale seguendo quelle che sono le politiche culturali, cioè quelle che si devono svolgere per il soddisfacimento degli interessi peculiari di ciascuna Regione speciale; un esempio potrebbe essere l’istruzione pubblica.

Il problema della situazione pubblica è che alcune Regioni speciali già sono competenti in materia; elevando il livello di attribuzione ed estendendolo anche all’istruzione universitaria si andrebbe a cozzare con tutta una serie di valori che sono costituzionalmente rilevanti e che le autonomie differenziate non possono trascurare (alcuni di questi valori sono la libertà della scuola, l’autonomia universitaria, il diritto alla gratuità della scuola dell’obbligo fino al diritto allo studio).

Altri temi che possono essere oggetto di competenza speciali sono la tutela alle minoranze linguistiche o in ambito di politica estera, anch’essi però non esenti da obiezioni.

Sta di fatto che le esemplificazioni che il Paladin individua non possono essere esaustive; l’imprevedibilità del momento politico ed istituzionale porta ad allarmare le Regioni interessate e a metterle in uno stato di guardia al fine di: assicurarsi che non vi

²⁴³ PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno “Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato”, in “Le Regioni”, 1993, pp. 654-657.

siano azioni volte a colpire la loro specialità; di approfittare meglio le occasioni di revisione costituzionale.

Lo sforzo dialettico delle Regioni differenziate dovrà essere duplice: assicurare un rapporto costante con le Regioni ordinarie per assicurarsi che non si contraddicano le loro richieste e salvaguardare la loro specialità; dall'altro verso dovranno instaurare un rapporto col Parlamento in modo da rivolgere le loro richieste in maniera forte e credibile, che non risulti essere una pretesa di ingiusti privilegi ma che corrispondano alle reali necessità ed alle effettive aspettative dei cittadini.²⁴⁴

Sul finire degli anni '90 il tema dell'autonomia regionale diventa sempre più pressante e presente al punto da far pensare al Paladin che vi possa essere una prospettiva di un "federalismo italiano"; proprio su questo tema durante il convegno con titolo "Il federalismo possibile" il Professore individua i problemi e gli strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano.²⁴⁵

Per il Paladin, prima di ogni cosa, è indispensabile chiarire quale modello straniero si voglia utilizzare per uno Stato federale o, in alternativa, se si voglia adottare un modello del tutto autoctono.

Il primo grande problema che si deve affrontare è quello di avere un comune concetto di Stato federale che sia valido per tutti a prescindere dallo spazio-tempo²⁴⁶.

Per il Paladin il federalismo "*non è altro che una formula, atta a designare il massimo grado del decentramento concepibile in un dato momento storico, senza frantumare o paralizzare lo Stato complessivo del quale si tratti*".

Col federalismo bisogna prestare la massima attenzione perché esso può portare a due direzioni diametralmente opposte: in senso centripeto, nella direzione di uno Stato

²⁴⁴ PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno "Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato", in "Le Regioni", 1993, pp. 657-659.

²⁴⁵ PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996.

²⁴⁶ Il concetto di Stato federale può assumere diversi significati basti vedere il concetto di Stato federale negli Stati Uniti che è completamente diverso da quello della Germania dove non vi sono singoli stati ma si preferisce una autonomia di tipo amministrativa coi Länder.

unitario composto da un potere centrale ed uno periferico che collaborano; oppure in senso centrifugo cioè volto alla dissoluzione dello Stato stesso.²⁴⁷

Al di fuori dei più svariati orientamenti che vogliono portare una maggiore autonomia regionale o un vero e proprio federalismo; il concetto che deve stare alla base di tutte queste idee è quello del predominante valore dell'unità: non si può pensare ad un federalismo che porti ad una dissoluzione o smembramento dello Stato.

L'unità e l'indivisibilità della Repubblica formano un principio supremo del nostro sistema costituzionale²⁴⁸.

Per il Paladin, se mai si dovesse prendere, veramente, in considerazione la possibilità di una svolta federalista dello Stato italiano, tale prospettiva si dovrebbe scontrare con una serie di ostacoli che devono essere antecedentemente risolti prima di poter entrare nel merito di una riforma in questo verso²⁴⁹:

- 1) il primo ostacolo attiene alla responsabilità del crescente debito pubblico italiano. Chi dovrebbe prendersene carico? Per il Paladin dovrebbe essere lo Stato centrale. A tal fine, lo Stato, deve disporre di mezzi adeguati per fronteggiare il debito in maniera efficace; o fino a quando, quantomeno, non siano stati raggiunti i traguardi fissati dal Trattato di Maastricht.
- 2) Il divario fra centro-nord e centro-sud. Questo problema potrebbe trasformarsi da trampolino di lancio per i federalisti più spinti, ad un freno volto a impedire la realizzazione di più audaci decentramenti. Il Paladin rileva che l'efficienza amministrativa locale e regionale più si scende nello stivale e più decresce. Non basta garantire più risorse per assicurare il buon andamento dell'amministrazione, basti vedere la Regione Sicilia; questo avviene, a detta del Paladin, perché non vi è

²⁴⁷ PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996, pp. 609-610.

²⁴⁸ Vi deve essere un'applicazione congiunta di quelli che sono gli articoli 139, 1 e 5 della Costituzione. PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996, pp. 611-612.

²⁴⁹ Il Paladin per questo elenco di ostacoli tiene in considerazione le prospettive di un federalismo o di un neoregionalismo che siano giuridicamente possibili e non forme fortemente estreme atte a dividere il nostro Paese.

la volontà e la capacità di operare nell'interesse delle popolazioni locali. Se si dovesse optare per una titolarità delle funzioni uguale a tutte le Regioni, si rischierebbe che l'inefficienza di alcune rallenterebbe la velocità delle amministrazioni regionali meglio organizzate. Se, invece, si opta per un modello spagnolo dove ogni Regione, quando si ritiene pronta, può chiedere di assumersi ulteriori funzioni, dentro un quadro costituzionalmente prefissato, anch'esso non è immune da problemi di altro genere; si rischierebbe di compromettere nuovamente il buon andamento dell'amministrazione (in alcune parti d'Italia vi sarebbe la soppressioni di certe specie di uffici o funzioni statali mentre in altre parti no, a seconda della attitudine dell'amministrazione regionale).

- 3) Bisognerebbe individuare il soggetto interlocutore ideale dello Stato centrale, cui assegnare parte dei poteri locali. La soluzione più ovvia potrebbe essere quella di puntare sulle attuali Regioni, ma esse non sono oggetto di critiche viste le numerose inadempienze e sprechi che le caratterizzano tanto quanto le burocrazie centrali. Sul tema qualcuno si è espresso proponendo di accorpate le Regioni, diminuendone il numero, al fine di farle coincidere con grandi aree omogenee riguardo medesime problematiche economiche-sociali; il tutto viene ostacolato dal campanilismo degli italiani. Altra soluzione, che potrebbe risolvere l'ostacolo appena individuato, sarebbe quello di moltiplicare le Regioni ma sorgerebbe il grande ostacolo del complicato procedimento di revisione costituzionale ex 132 Cost. Il Professor Miglio aveva proposto la creazione di Stati membri che coesistano con le Regioni sovrapponendosi ad esse, anche questa idea presenta un grave problema che è quello che si creerebbe un ulteriore livello di governo oltre allo Stato, Regioni, Province e Comuni.
- 4) Bisogna ancora risolvere il tema delle "autonomie locali". Regioni e Province-Comuni si scontrano e si contendono ruoli e risorse; bisogna distinguere i rispettivi compiti e ruoli al fine di evitare che il centralismo regionale non diventi una versione di centralismo.

5) La riforma dell'autonomia regionale fino ad ora è stata pensata solo nella forma di garantire nuove materie alla competenza regionale già esistente; il tutto fa presagire ad un possibile rovesciamento del criterio di riparto, come indicato in costituzione, prevedendo un elenco di materie di competenze statali, lasciando le residuali alla competenza regionale (versione dell'art. 70 Cost.). Per il Paladin non basta andare a prevedere ulteriori materie di competenza regionale ed inserirle in un elenco; ciò che è veramente necessario è che vi sia una distinzione e una ricomposizione dei rispettivi interessi, solo così si potrà avere certezza circa i confini della potestà legislativa rispettiva²⁵⁰.

Per il Paladin la legge statale ordinaria dovrà stabilire e bilanciare i principi del nuovo Stato Federale o neoregionale, stabilire i livelli minimi di protezione che il pubblico dovrà garantire a tutti i cittadini del Paese e, di conseguenza, limitare anche i margini di scelta spettanti ai poteri locali.²⁵¹

Tutto questo non esclude che si possano fare progressi per un reale rafforzamento dell'autonomia territoriale tramite leggi statali, costituzionali ed ordinarie connotate dal medesimo indirizzo politico.

Il Professore ha individuato una serie di riforme necessarie affinché si possa attuare un possibile federalismo in Italia.

Per prima cosa bisogna *trasformare il Senato in una Camera delle Regioni*, perché l'attuale bicameralismo perfetto italiano sarebbe incompatibile con uno Stato federale.

A prescindere dal modo di elezione dei componenti della Camera delle Regioni (elezione diretta, investitura dal Consiglio Regionale, delibera Governi dei Stati Membri ecc...) essa deve fungere da garante dei poteri locali in modo tale da evitare che lo Stato centrale dia con una mano e con l'altra tolga funzioni e risorse.

Seconda riforma da porre in essere è quella di determinare *le nuove competenze regionali o locali*.

²⁵⁰ Altrimenti si andrebbe solo a riconfermare quella "pagina bianca" che rappresenta il titolo V della costituzione per Massimo Severo Giannini.

²⁵¹ PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996, pp. 612-614.

La cosa su cui bisogna focalizzarsi è l'amministrazione piuttosto che la legislazione regionale; le Regioni non devono emanare nuovi Codici civili o penali ma devono garantire il miglior servizio possibile ai cittadini, emettere decisioni rapide e procedure semplici e trasparenti.

E la cosa più importante, che già annoverava Giannini da tanti anni a questa parte, è che *“ciò che veramente conta non è la nominale indicazione di una qualche materia nel novero delle attribuzioni regionali, ma la precisa individuazione dei compiti e delle responsabilità dei poteri locali”*.

Considerando questo aspetto, potrebbe risultare non più opportuno adoperarsi per la stesura di nuovi elenchi delle materie di competenza legislativa regionale. Le competenze potrebbero benissimo venir trasferite sulla base di semplici leggi ordinarie e vincolare al rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione fra Stato e Regioni.

Anche se risulta una strada priva di effettive novità, nel concreto potrebbe risultare essere la strada più razionale e produttiva.

Terza riforma attiene al *sistema delle autonomie locali*, bisognerebbe affidare alle Regioni l'intero ordinamento comunale e provinciale, col solo limite dei principi fissati dalla legge.

Bisognerebbe unificare la finanza regionale e quella locale e lasciare alle Regioni il compito di determinare i criteri di distribuzione delle risorse disponibili; il tutto deve avvenire in modo tale da non ledere l'autonomia degli enti locali.

Per quanto riguarda l'apparato amministrativo regionale, al contrario, dovrebbe essere ridotto ai minimi termini e lasciare che le funzioni che esercita il centro, ma che possono essere anche applicate alla periferia, (in virtù del principio di sussidiarietà) siano lasciate alle autonomie locali relegando alle Regioni il mero compito di legislazione e di programmazione.

Importante è anche che vi sia una *riforma nella forma del governo regionale*, relegando alle Regioni il potere di autodefinirsi; dovrebbe essere la legge regionale a regolare le elezioni del Consiglio medesimo.

Da ultimo bisogna attuare una *riforma atta a disciplinare i controlli* dell'attività regionale.

Riguardo ai controlli amministrativi ex art. 125 Cost., la soluzione più drastica sarebbe la loro soppressione e configurazione di un potere governativo di ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente; in alternativa devolvere la questione innanzi alla Corte dei Conti.

Riguardo invece le leggi locali, si dovrebbe abolire il potere di rinvio governativo e pretendere nuovi modi per presentare le impugnazioni statali innanzi alla Corte Costituzionale.

In conclusione il Paladin non esclude la possibilità che in Italia si possa arrivare ad una riforma di carattere federalista ma per farla è necessaria pazienza e costanza, capacità progettuali e realismo politico all'altezza di questo impegno politico.²⁵²

Nella tavola rotonda presieduta da Livio Paladin con oggetto "*I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*" del 12 settembre 1996, si discusse dei disegni di legge del Governo n. 1124 e 1034 del 1996²⁵³. Tali disegni di legge delegavano al Governo il compito di conferimento di nuove funzioni alle Regioni e agli enti locali, più una riforma e snellimento dell'attività amministrativa.

In questa tavola rotonda si è cercato di compiere una valutazione complessiva dei disegni di legge del Governo.

Si è cercato di capire se l'approvazione di una tale legge, potesse portare ad un avvicinamento dell'Italia ad un sistema federalista o il contrario; se tali disegni corrispondano alle esigenze di semplificazione dell'amministrazione che i cittadini richiedono; se vi siano profili di illegittimità costituzionale; ed ultimo, se vi sono

²⁵² PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996, pp. 615-618.

²⁵³ PALADIN L., *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, tavola rotonda presieduta da Livio Paladin, Bologna, 1996, in "Le Regioni", 1996.

prospettive, in concreto, che un simile disegno di legge possa essere integralmente approvato dal Parlamento.

Alla fine di tutta la discussione il Paladin cerca di tirare le somme ed individua che vi sono dei fattori di possibile legittimità costituzionale presenti nei disegni di legge in discussione; confida nel fatto che il Parlamento possa sollevare le obiezioni del genere.

Non si ritiene soddisfatto per il modo in cui il testo affronta il problema dei rapporti tra Stato-Regioni, continua a resistere il sistema del doppio-binario nei rapporti; basti vedere la parallela previsione dei pareri della Conferenza Stato-Regioni e della nuovissima Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

I dubbi sollevati, per il Paladin, non devono essere ragione a supporto di chi sostiene l'idea di un mantenimento dell'accentramento regionale; anzi, egli manifesta forti critiche verso le Regioni che non hanno ancora applicato l'art. 3 della l.n. 142 del 1990.

Qui, il Professore, propone di novellare l'art. 118 Cost. e costringere le Regioni a decentrare in modo da rendere più democratico il funzionamento nel rapporto Regioni-autonomie territoriali.

Sempre sullo stesso punto, di conseguenza, si dovrebbe ripensare al rapporto diretto tra Stato-Provincie e Comuni presente su tutti i livelli anche quello della finanza locale (in modo da eliminare il problema dei rapporti a doppio binario).

Ultimo punto dubbio che il Paladin solleva attiene al fatto che il Governo intende collegare i due disegni di legge in esame con la legge finanziaria; questo rappresenta un ulteriore elemento di debolezza perché si prevedono fondi troppo esigui per giustificare il collegamento di questa legge con la finanziaria²⁵⁴. Questo potrebbe far sorgere delle ulteriori obiezioni in Parlamento costringendo il Governo a stralciarli.²⁵⁵

²⁵⁴ Erano previsti: 1,1 miliardi nel '97, 4,6 miliardi nel '98, 6,9 miliardi nel '99.

²⁵⁵ PALADIN L., *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, tavola rotonda presieduta da Livio Paladin, Bologna, 1996, in "Le Regioni", 1996, pp.787-870.

L'ultimo articolo del Paladin nella rivista "Le Regioni", con tema le Regioni a Statuto ordinario, è stato scritto nel 1998; è una sorta di bilancio della rivista che in quell'anno compiva venticinque anni di attività²⁵⁶.

Oltre alle valutazioni di merito di quello che è diventata la rivista e di come si sia trasformata nel tempo, il Paladin si è incentrato anche sulla questione della riforma delle autonomie regionali che imperversava in quegli anni.

Ritiene che, a distanza di quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, non si sia ancora realizzato un sistema di autonomie locali governato dalle Regioni, rispettoso delle autonomie locali; una concausa di questa situazione deve essere imputato alle inclinazioni centralistiche ed anche alle inerzie delle Regioni stesse.

Nonostante questo, il Paladin ritiene che le Regioni siano il perno degli enti autonomi, atti a scongiurare situazioni di anarchia amministrativa e a impedire dispersione di risorse finanziarie.

Il Paladin lancia un monito e chiede a chiunque sia disposto ad ascoltare in Parlamento di insistere affinché la seconda Camera sia concepita più razionalmente; dando un reale significato alla nuova intitolazione della parte seconda della Costituzione (Ordinamento federale della Repubblica).

Ma se il disegno delle competenze e dei rapporti tra il centro e la periferia dovesse restare quello fumoso ed indecifrabile che la commissione bicamerale ha tracciato e proposto, allora bisognerà spostare il tiro nel momento attuativo della riforma.

Sarà in questo momento che gli studiosi dovranno farsi sentire, *"non solo per difendere ad ogni costo le Regioni esistenti, ma per assicurare al nostro paese un'amministrazione più degna di un grande Stato europeo"*.²⁵⁷

2. Paladin nelle altre riviste

²⁵⁶ PALADIN L., *Venticinque anni dopo*, in "Le Regioni", fascicolo 1, 1998.

²⁵⁷ PALADIN L., *Venticinque anni dopo*, in "Le Regioni", fascicolo 1, 1998, pp. 5-7.

L'attività del professor Paladin non si è concentrata solo all'interno della rivista "Le Regioni", ma la si può rilevare anche all'interno di altre autorevoli riviste di diritto costituzionale:

In una tavola rotonda del 1988, il Paladin ha affrontato il tema del disegno di legge Gava-Labriola volto a riformare le amministrazioni comunali e la loro forma di governo²⁵⁸.

Sul disegno legge il Paladin ritiene vi sia, sul tema delle autonomie locali, una sola novità fondamentale, ossia la nascita di un nuovo tipo di autonomia, l'autonomia statutaria.

La ritiene una novità positiva in quanto tende a rendere la struttura meno rigida e più recettizia alla grande varietà dei casi; questo tipo di autonomia consente alle amministrazioni di poter rispondere nella maniera migliore possibile a seconda delle necessità.

Spostandosi invece su valutazioni più di merito; riguardo alla effettiva sufficienza qualitativa e quantitativa di questo tipo di autonomia vi sono forti critiche.

Il disegno Gava-Labriola prevede un'elencazione tassativa degli oggetti dell'autonomia statutaria; per il Paladin bisognerebbe, invece, lasciare molto più spazio di quello previsto.

Bisognerebbe, come anche indica lo ISAP, andare molto più a fondo e consentire ai singoli enti locali di poter stabilire singolarmente se volere o meno l'elezione diretta del Sindaco o del presidente della Provincia e via discorrendo.

Sotto altri aspetti, al contrario, Paladin evidenzia il fatto che ci sia stata troppa libertà di autonomia statutaria. Un esempio è il fatto che lo statuto può prevedere che incarichi di responsabilità dirigenziali siano a tempo determinato e rinnovabili in forma espressa; qui può sorgere il rischio della partitocrazia e della lottizzazione delle cariche, per questo si dovrebbe eliminare.

²⁵⁸ PALADIN L., *Riforma delle autonomie locali*, in "Dir. regione", 1988.

Riguardo la forma di governo, essa non rientra all'interno della autonomia statutaria e a detta del Paladin questo sarebbe un errore anche se il tema delle autonomie locali risulta ancora un tema molto delicato e da non sottovalutare (basti vedere il testo unico del '34 e del '15).

Anche sul punto della forma di governo il Paladin individua degli elementi positivi nel disegno di legge oggetto della tavola rotonda:

Prima importante novità, positiva, attiene al riparto tra le funzioni spettanti al consiglio e quelle spettanti alla giunta, dove quest'ultima assume un ruolo di governo a competenza generale.

Altra novità è quella della giunta, della sua crisi e delle ipotesi di scioglimento:

Riguardo alla formazione della giunta, il Professore vede di buon occhio il fatto che sia necessario il voto palese; se fosse il contrario sarebbe non in linea con la realtà dei fatti.

L'elezione della giunta è una scelta politica e come tale deve avere il voto palese.

Riguardo alla crisi della giunta, sempre di opinione favorevole il Paladin si esprime sul voto di sfiducia che interessa tutta la giunta; è di opinione contraria riguardo la possibilità di introdurre la c.d. sfiducia costruttiva, poiché essa non impedisce crisi extraconsiliari nei Comuni e nelle Province.

Il Paladin, piuttosto della sfiducia costruttiva, ritiene più giusto optare per lo scioglimento automatico del consiglio comunale o provinciale quando *“per un certo periodo di tempo non si arrivi allo scopo cui si deve arrivare”*.

Sta di fatto che per il Paladin tutte le novità introdotte nel disegno di legge Gava-Labriola non rispettano le aspettative che era legittimo attendersi:

Oltre al fatto che la forma di governo non è inclusa nell'autonomia statutaria, non si è affrontato il problema della rappresentanza politica; l'elezione del sindaco ed i problemi del sistema elettorale sono stati completamente ignorati²⁵⁹.

Ultimo punto che affronta del disegno di legge in questione attiene al ruolo degli enti locali dove la riforma sembra essere più verbale che sostanziale:

²⁵⁹ Il Paladin comprende del perché si sia voluto appositamente escluderli dal disegno di legge, è stato fatto per ragioni puramente tattiche per evitare che il disegno di legge potesse fallire a priori.

Per i comuni le cose rimangono immutate.

Novità ci sono sul versante delle Province dove si rafforza la loro posizione all'interno delle autonomie locali e le si garantisce un ruolo programmatico.

Su questo punto sorgono notevoli perplessità da parte del Paladin, garantendo alle Province un ruolo programmatico si rischia di andare in aperto contrasto con l'idea diffusa che la programmazione sia propria delle Regioni e non della provincia.

In questa maniera il ruolo di programmazione delle Regioni diventerebbe fonte di complicazione rispetto a quanto previsto da questo disegno di legge; basti vedere l'ambito dell'urbanistica che sarebbe soggetto a una "pianificazione a cascata".²⁶⁰

Tema che il Paladin ha affrontato e che risulta importante per il tema di specie è quello dei principi fondamentali e di come essi siano mutati nel corso del tempo dall'entrata in vigore della Costituzione²⁶¹.

I "principi fondamentali" rappresentano il perno dell'intero diritto costituzionale; è escluso che sia possibile adoperare una loro revisione ex art. 138 Cost.

Si potrebbe pesare che di conseguenza essi siano dei principi metastorici e cioè immuni dalle contingenze della nostra vita politica ed istituzionale ma per il Paladin così non è.

Il divieto di revisione dei principi fondamentali "*non implica che si debba negare la loro storicità*"; nulla nel mondo del diritto può essere sottratto dalle vicende della storia.

È su questo assunto che notiamo come la Costituzione, col passare del tempo, è stata soggetta a trasformazioni, anche dove il testo è rimasto inalterato.

Mutano non solo le interpretazioni delle sue disposizioni; "*ma anche si alterano anche i contorni e i significati delle sue fondamenta rispetto al complessivo sistema giuridico e politico*".

²⁶⁰ PALADIN L., *Riforma delle autonomie locali*, in "Dir. regione", 1988, pp.717-764.

²⁶¹ PALADIN L., *I "Principi Fondamentali" della costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in "Giur. Cost.", 1997.

Di tutti i principi fondamentali presenti nella nostra Costituzione giova soffermarsi all'art. 5 Cost.; per molto tempo questo articolo era stato oggetto di poca attenzione da parte della classe politica, dell'opinione pubblica e degli stessi costituzionalisti.

Fino a prima degli anni '90, la Corte Costituzionale pronunciava sentenze sulla base di questo articolo in maniera ambigua: alcune volte per giustificare e porre l'accento sull'interesse nazionale, altre per favorire il decentramento delle pubbliche funzioni e per promuovere le autonomie territoriali²⁶².

L'art. 5 ha assunto rilievo da quando la Lega Nord ha fatto proprio le istanze e le iniziative di stampo secessionistico chiedendo un referendum sulla secessione, riservata solo ai cittadini di una entità chiamata Padania.

Da qui sono sorti gli interrogativi circa il significato ed il rango del principio unitario.

A conferma del fatto che il principio unitario rientra nel novero dei "principi fondamentali", il Paladini si limita a prendere in considerazione le prime parole dell'articolo stesso per dimostrare la sua perfetta integrazione all'interno del concetto di Repubblica indicato negli artt. 1 e 139 Cost²⁶³.

Il combinato disposto fra questi tre articoli fa sì che sia impossibile operare una revisione dell'art. 5; tali articoli non alludono ad un qualsivoglia Stato, il punto comune di tutti e tre è l'Italia "*e non già la Padania, l'Etruria o il Regno delle Due Sicilie*".

Per questo il Parlamento non potrebbe mai approvare una secessione, il Presidente della Repubblica dovrebbe rigettare una siffatta legge e la Corte Costituzionale dovrebbe, se adita, dichiarare l'illegittimità costituzionale.

Siffatta cosa la si può dire per il referendum sulla secessione, posto che è impossibile stabilire la partecipazione al voto dei soli cittadini "padani" e non di tutto l'elettorato italiano; inoltre la stessa Padania risulta frutto di una "*arbitraria invenzione*" che non trova alcuna giustificazione sul piano storico o culturale.

²⁶² Per questo secondo senso v. BERTI, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna, 1975, cit. 277, 287. PALADINI L., *Valori e principio di unità della Repubblica nella costituzione italiana*, in Studi Mazziotti, II, Padova, 1995, pp. 337 ss.

²⁶³ Ribadito anche nella sent. n. 1146 del 1988 Corte Cost.

Bisogna capire, piuttosto, se il principio unitario si scontri o meno con l'introduzione di un ordinamento federalista.

Il Paladin riprende le considerazioni di Carlo Esposito che nel 1954 diceva che: *“in realtà, con l'affermazione che la Repubblica è, e deve essere, una, la Costituzione non vuole risolto nel senso della unità dello Stato un problema giuridico, ma un problema politico”*.

Sempre Carlo Esposito ci dice su che cosa va ad incidere l'art. 5, su *“tutti i provvedimenti che siano stati presi o che siano per prendersi in materie di autonomie locali... sotto il profilo del pericolo che essi possono rappresentare per l'unità d'Italia, nella situazione storica in cui siano presi e siano mantenuti”*²⁶⁴.

Il federalismo che si vuole portare in Italia, oltre ad essere anomalo rispetto alla realtà degli Stati federali nei quali si predilige il potere centrale rispetto a quello locale, rischia di essere solo di nome ma senza alcuna sostanza.

Da questo il Paladin arriva alla conclusione che, nella nostra Repubblica, per tutti questi anni non è stato il principio unitario a soffrire ma il principio autonomistico.

Basti vedere il Progetto della Bicamerale che con tutte le clausole ostacolanti rischia di non concepire un reale sistema delle autonomie. Inoltre la pressione fiscale necessaria per dar vita e mantenere le molteplici istituzioni autonomistiche potrebbe gravare sulle Regioni al punto da rendere ancora più difficile giustificare la loro esistenza rispetto al passato.

In conclusione il Paladin ritiene che il rapporto tra principio unitario e principio autonomistico debba essere valutato di volta in volta, tenendo sempre, come punto di riferimento, i vantaggi che i cittadini dovrebbero trarne.

La revisione che si sta portando avanti in quegli anni per il Professore è fine a se stessa, *“tanto varrebbe tenersi l'attuale forma si Stato”*; la cosa migliore sarebbe quella di

²⁶⁴ ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pp. 69, 71.

limitare lo sforzo a migliorare tutti i livelli dell'amministrazione e dei servizi pubblici.²⁶⁵

A conclusione di questa terza ed ultima "fase" della sua carriera vediamo come Paladin era conscio che, l'Italia degli anni '90, era pronta per attuare la revisione della Costituzione, nel suo titolo V; una revisione volta a garantire maggiore potere e competenze alle Regioni ordinarie.

Dalle partecipazioni alle tavole rotonde e dalla collaborazione con le riviste sopracitate, possiamo ricavare alcuni aspetti importanti del suo modo di essere e di pensare.

Notiamo come, in queste sue opere, egli non si sia mai lasciato a giudizi estemporanei o di mera opportunità sulla riforma delle Regioni e del titolo V della Costituzione; non si è mai dimostrato né nostalgico dell'assetto preordinato delle Regioni (bocciando a priori una qualsivoglia riforma che sconvolgesse lo status quo dei rapporti Stato-Regioni), né un rivoluzionario che nella riforma vedeva l'unico modo per rimediare ai numerosi problemi che attanagliavano le Regioni.

Paladin è conscio del fatto che le cose così com'erano non potessero andare; le maggiori difficoltà finanziarie, unite al crescente aumento del debito, portavano le Regioni a vivere sull'orlo di un precipizio.

Prendendo le idee di riforma e i vari disegni di legge che venivano annunciati, il Professore compiva una valutazione a 360° considerando sia i punti forti che quelli deboli della proposta; dove possibile si spingeva a esprimere dei suggerimenti o dei consigli sul come porre rimedio ai difetti o ai dubbi che presentavano.

Il modus con cui Paladin analizzava le varie proposte non lo spingevano mai a compiere giudizi di natura politica o ideologica che lo portassero a bocciare o ad appoggiare in partenza una data petizione giuridica di riforma.

Nelle sue considerazioni mai si è lasciato una "porta chiusa" anzi, dove vedeva che c'era del potenziale, si è sempre dimostrato possibilista sulla buona riuscita della

²⁶⁵ PALADIN L., *I "Principi Fondamentali" della costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in "Giur. Cost.", 1997, pp. 3029-3063.

riforma; poiché lui sapeva che il tempo per la riforma dell'autonomia regionale era maturo.

Conclusioni

Giunti alla conclusione bisogna porsi tutta una serie di domande:

i problemi e le soluzioni individuate da Paladin sono state seguite? E, se sono state seguite hanno costituito oggetto di riflessione e riforma del Titolo V della Costituzione?

Vi sono delle tematiche e delle situazioni che Paladin aveva individuato e che costituiscono, ancora oggi, un ostacolo all'autonomia delle Regioni?

Che cosa ci lascia in eredità?

Paladin verrà ricordato? Si parlerà ancora di lui o, col parlare del tempo, ci si scorderà?

Se dobbiamo stilare un bilancio di quello che è stato adempiuto o meno, riguardo le problematiche e le tematiche che Paladin aveva sollevato sin dagli anni '70 riguardo l'autonomia regionale, il risultato non è per nulla soddisfacente.

Molti dei problemi che stiamo ancora oggi affrontando, sono gli stessi che Paladin aveva individuato il secolo scorso.

Esiste ancora oggi il problema delle materie; non si riesce a individuare quello che è il confine che separa l'una dall'altra, con la conseguenza che si deve far ricorso alla Corte Costituzionale; essa non sempre risulta risolutiva nelle sue decisioni ma piuttosto ondivaga²⁶⁶.

Per quanto riguarda il limite degli interessi, esso non è stato più previsto all'interno del nuovo articolo 117; questo però non vuol dire che i problemi attinenti al limite degli interessi siano venuti meno.

A tal riguardo basta guardare il fatto che le materie elencate all'art. 117 della Costituzione non sono auto-esplicative, ma necessitano di una disciplina che ne vada e delimitare i confini e le funzioni; proprio su questo punto vediamo una confusione nella

²⁶⁶ Basta vedere la sent. n. 303 del 2003 e la sent. n. 282 del 2002. A tal riguardo consiglio di leggere anche BIN R., *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Volume Primo, Napoli, 2004.

disciplina delle c.d. leggi-cornice e nella disciplina ricognitiva di quelli che sono i principi fondamentali delle materie esclusive e concorrenti.

Il problema è proprio questo, non si riesce a comprendere che cosa il legislatore intenda per principio fondamentale della materia e cosa invece come mera delimitazione e regolamentazione della stessa.

Sul punto il Paladin, per ovviare al problema, opta per relegare alla Corte il compito di individuare i principi fondamentali di ogni materia, invece al Parlamento e al Governo il compito di operare con le leggi-cornice.

In questa maniera: da una parte si eviterebbe il problema del sovrapporsi della legge che regola il principio fondamentale con quella che è la disciplina delle leggi-cornice.

Dall'altra si evita che il legislatore decida arbitrariamente quali siano i principi fondamentali di ogni materia e la possibilità che crei ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale.

In questo modo, il legislatore potrebbe schiarire la confusione che si è creata tra le materie del 117 Cost. e portare un pò di ordine al sovrapporsi delle materie.

Paladin ritiene che al Parlamento, con la riforma delle autonomie regionali, debba spettare solamente la potestà legislativa e di principio; con la conseguenza che al legislatore regionale sarebbe spettato il compito di programmazione e coordinamento degli enti locali e l'attività amministrativa delle norme legiferate dal Parlamento.

Nemmeno questo appello è stato ascoltato, basta vedere l'attuale situazione delle materie concorrenti nelle quali lo Stato, dovrebbe determinare solo i principi fondamentali, invece a volte di prodiga in una intensa attività di natura amministrativa, giustificata da esigenze di uniformità e di uguaglianza.

Persiste il problema della partecipazione delle Regioni alle iniziative dello Stato; inutile ribadire che la mancanza di collaborazione non può far altro che incrementare le occasioni di ricorso alla Corte da parte delle Regioni che si sentono lese.

Si potrebbe pensare che la Conferenza Stato-Regioni possa aver sortito questo problema; invece, basta semplicemente vedere i ricorsi che le Regioni presentano per

capire che, sebbene vi sia stata l'attenzione nell'affrontare questo problema, la soluzione non sembra sufficiente.

Alternative volte ad ovviare il problema della collaborazione erano state presentate, basti vedere la proposta di istituire una c.d. "Camera della Regioni" con tutti, o in parte, componenti eletti direttamente dai Consigli o dalla Giunta regionale. Anche questa soluzione non è immune a problemi o critiche, come ha ben evidenziato Paladin.

Altro problema che ancora oggi sussiste è quello del c.d. doppio binario che c'è nei rapporti Stato-Regioni, Stato-Provincie e Comuni.

Era un problema che già il Paladin aveva evidenziato e rimarcato come uno di quei fattori determinanti nell'ostacolare l'affermazione e la solidificazione della posizione delle Regioni.

Lo Stato dovrebbe solo rapportarsi con le Regioni, queste poi (a cascata) vanno a relazionarsi con gli enti locali. Così, purtroppo, non è stato e si rischia sempre di dover far fronte a diversi problemi.

Uno di questi problemi lo si evince dal compito delle Regioni di programmazione e coordinamento; nella carta dovrebbero essere le Regioni ad occuparsi della programmazione e del coordinamento degli Enti Locali, residuando allo Stato il compito di legiferare.

Nella pratica le cose non stanno così perché le Regioni non possono programmare una determinata attività o potestà in maniera efficiente senza il rischio di invadere il potere di coordinamento che spetta allo Stato; in particolare nelle materie concorrenti.

Altro problema che emerge è quello dell'applicazione del c.d. principio di sussidiarietà nella forma verticale; alla Pubblica Amministrazione dovrebbe essere garantito il potere di prendere le decisioni in base a quello che è l'ente più vicino ai cittadini.

Purtroppo non riusciamo ad avere l'applicazione più piena del principio di sussidiarietà finché lo Stato non si deciderà di delegare alle Regioni (e questa a sua volta agli enti

locali) competenze, soprattutto in ambito amministrativo, e poteri atti a garantire il miglior perseguimento delle esigenze dei cittadini.

Un aspetto del quale è stato, in parte, ascoltato Paladin attiene al fatto che si debbano salvaguardare le specialità delle Regioni differenziate.

Egli ha sempre ritenuto una necessità la specialità che hanno le cinque Regioni a Statuto Speciale, ognuna con la rispettiva motivazione.

Vi era il pericolo che, in sede di revisione costituzionale, vi fosse l'istinto alla uniformizzazione di tutte le Regioni, livellando le specialità al livello delle Regioni ordinarie.

Fortunatamente in sede di revisione costituzionale si è mantenuto la specialità e la differenziazione delle cinque Regioni speciali; ma è da ritenere che una simile scelta sia stata fatta più per esigenze di natura politica, rispetto alle vere esigenze di salvaguarda della specialità come ha sempre sostenuto Paladin.

Altro tema importante che non è stato affrontato è quello di dare una definizione del tipo di Stato.

Ad oggi, alla luce della riforma del Titolo V, non si ha idea di come si possa definire l'Italia; Paladin già a suo tempo aveva notato come, a seconda del paese di cui si sta parlando, si va ad applicare una differente concezione di Stato²⁶⁷.

L'Italia alla luce della riforma sull'autonomia regionale può essere definito uno Stato regionale? Oppure può definirsi una specie di Stato federalista? Oppure, ancora, si parla di Stato centralista?

A questa domanda potrebbe essere data come risposta qualsiasi delle tre soluzioni appena prospettate, perché vi sono elementi di tutti e tre i tipi di Stato; ma proprio questa somiglianza con ognuno dei tipi di stato rende ancora più difficile dare una concreta e sicura definizione di Stato italiano.

²⁶⁷ Nel caso di specie lui andava a riferirsi alla eterogeneità nella definizione di Stato Federale, si veda PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996.

Alla luce di quella che è l'odierno intento di dare applicazione all'art. 116 co.3 della Costituzione si potrebbe pensare che in Italia si stia prendendo la via per arrivare ad uno Stato federalista.

Leggendo Paladin, però, sorgono forti dubbi e cautele nell'arrivare a simili conclusioni; specialmente dopo quelli che sono i punti e le riforme che il Professore aveva individuato e ritenuto fondamentali affinché si possa arrivare ad uno Stato compiutamente federalista²⁶⁸.

Piuttosto si potrebbe prospettare la tesi per cui la riforma in atto sia una specie di potenziamento dello Stato regionale, ma è da ritenersi ancora precoce il momento per giungere a tali conclusioni.

L'eredità vera che noi abbiamo acquisito da Paladin non attiene tanto alle tematiche ed alle proposte di riforma dell'autonomia locale, quanto piuttosto al metodo.

Il metodo che Paladin usava per analizzare le norme non si basava solo sul dettato della norma, egli poneva l'attenzione anche ai fatti.

Il suo *modus operandi* è un intreccio tra quello che dice la norma e quello che accade nella società; per il Professore non era tanto necessario dover giustificare qualsiasi cosa, era fondamentale che la norma avesse un riscontro e si interpretasse in modo affine a quello che accadeva nella società di quel momento.

Egli riteneva che la norma dovesse essere al servizio del cittadino e della società; non si può andare ad analizzare una norma sino al suo più piccolo dettaglio, se poi non si ha un riscontro effettivo nella realtà delle cose o peggio, risulta del tutto decontestualizzata o contraria all'ordine delle cose.

Proprio questa attenzione l'ha spinto ad intraprendere la imponente opera di analisi e ricostruzione della storia costituzionale dell'Italia Repubblicana dal 1948 sino ai suoi

²⁶⁸ Mi riferisco a PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su "Il federalismo possibile", Padova 14 giugno 1996, in "Le Regioni", 1996.

giorni²⁶⁹; in questo modo si poteva avere un quadro organico di quella che era l'Italia del 1948 e di come essa sia mutata, nel corso del tempo, sino ad arrivare ai suoi tempi.

Purtroppo l'opera resterà sempre incompiuta per via della sua scomparsa.

Bisogna chiedersi che utilità potesse mai avere una tesi del genere, su un autore scomparso più di ventiquattro anni fa.

Consci del fatto che molte sue opere oggi giorno non hanno più un riscontro pratico in quello che è l'assetto delle autonomie locali, bisogna evidenziare che il metodo con cui ha lavorato sia molto valido ed utile da utilizzare come *modus operandi*.

Anche se le sue opere sono datate, si è visto che molti aspetti che lui aveva già individuato il secolo scorso, ancora oggi sono presenti nel panorama regionale italiano.

Vi sono ancora moltissime cose che si possono imparare leggendo Paladin, soprattutto nella fase storica che stiamo vivendo.

Occorre dargli ragione quando, già più dei venticinque anni fa, esortava gli studiosi e gli esperti del diritto costituzionale e regionale a farsi avanti e a difendere le istanze delle Regioni; a proporre una forma di autonomia regionale che sia studiata e consapevole delle questioni problematiche.

Ancora più di ieri noi oggi dobbiamo fare i conti con la esiguità delle risorse che lo Stato può mettere a disposizione ed il crescente debito che diviene sempre più incolmabile.

Proprio per queste ragioni, le Regioni non devono essere viste come delle zavorre prosciuga fondi; bisognerebbe garantire alle stesse i poteri e le competenze minime per poter agire e gestire in maniera seria ed efficiente precisi e delimitati ambiti di competenza.

Se mai si dovesse attuare una nuova riforma regionale che rivoluzioni completamente l'attuale assetto delle autonomie regionali, bisognerà tenere conto delle istanze delle autonomie degli enti locali; bisogna evitare che vi sia uno spostamento del baricentro e che dal centralismo statale si passi ad un centralismo regionale.

²⁶⁹ PALADIN L., *Per una Storia Costituzionale dell'Italia Repubblicana*, Bologna, 2009.

Bisogna garantire alle autonomie locali tutti i poteri e le competenze possibili, al fine di garantire il miglior adempimento del principio di sussidiarietà; bisognerebbe relegare allo Stato il compito di legiferare; alle Regioni il compito di coordinamento e gestione ed infine alle autonomie locali il compito di soddisfare le esigenze dei cittadini.

Bibliografia

AA.VV., *Corte Costituzionale e Principio di Eguaglianza*, “Atti del convegno in ricorso di Livio Paladin” (Padova 2 aprile 2001), Padova, 2002.

Atti della Assemblea costituente : attività dei deputati, Roma, 1948.

AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, 1963.

AMBROSO, *I limiti della potestà legislativa della Regione*, in “Nuova rass.”, 1948.

AMORTH A., *La Costituzione italiana*, Milano, 1948.

AMORTH A., *L'attività amministrativa delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali*”, Padova 1955.

AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954.

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto Costituzionale. 5. ed*, Milano, 1957.

BASCHIERI G., GIANNATTASIO C., BIANCHI D'ESPINOSA L., *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze, 1949.

BERTI, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna, 1975.

BERTOLISSI M., *Livio Paladin: appunti riflessioni e ricordi di un allievo*, Napoli, 2015.

BERTOLISSI M., *Livio Paladin Costituzionalista della Res Publica*, Modena, 2022.

BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Milano, 1955.

BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Padova, 1967.

BARTOLE S., voce: *Paladin Livio*, in “Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX Secolo)”, diretto da Birocchi I., Cortese E., Mattone A., Miletto M.N., vol. II, Bologna, 2013, pp. 1488-1489.

BERTOLDI F., *I: L'ordinamento costituzionale italiano comparato con gli altri ordinamenti : svizzero e austriaco*, Milano, 1958.

BIN R., *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin, Volume Primo*, Napoli, 2004.

BODDA P., *I regolamenti degli enti autarchici*, Torino, 1932.

BODDA P., *Sulla potestà normativa delle Regioni secondo la nuova Costituzione*, in *Nuova Rassegna*, 1948.

BONFATTI, *Il potere legislativo della Regione*, in “Arch. giuro. Serafini”, 1949, fasc. II.

CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige : commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952.

CESAREO P., *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie di Trento e Bolzano*, Milano, 1957.

COLIN A., CAPITANT H., *Traité de droit civil*, Parigi, 1953.

CONTINI, *Osservazioni sulla partecipazione dei deputati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica*, in “Rass. Dir. pubbl.”, 1956.

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, 1985.

CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, Milano, 1941.

CRISAFULLI V., *Sull'interpretazione del par. VIII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione*, in “Foro amm.”, 1948, c. 34.

CROSA E., *Diritto costituzionale*, Torino, 1951.

DE RUGGIERO R., MANOI F., *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1943.

DE SEMO G., *Istituzioni di Diritto Privato*, Firenze, 1946.

DRAGONA, *L'autonomia provinciale nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige*, Bolzano, 1963.

DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1955.

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

FERRARA, *I principi generali dell'ordinamento giuridico*, in “Scritti giudici”, Milano, 1954.

- GASPARRI P., *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari, 1953.
- GIANNINI M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano.
- GIOVENCO L., *Lo stato attuale del diritto regionale*, in "Corr. amm.", 1954.
- GIOVENCO L. et al, *L'ordinamento regionale*, Roma, 1961.
- GIOVENCO L., *Principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e potestà esclusiva delle Regioni*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1956.
- GIZZI, *Note sulla potestà legislativa concorrente della Regione*, in "Corr. amm.", 1956.
- GUARINO, *Competenza della Regione sarda in materia di credito*, in "Banca e credito agrario", 1954.
- IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, Roma, 1933.
- IMBRIACO, *si faranno, dunque, queste Regioni?*, in "Corr. amm.", 1949.
- KAUFER, *Constitutional Law*, New York, 1954.
- KELSEN H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1923.
- LANDI, *Sull'espropriazione per pubblica utilità nell'ordinamento regionale*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1952.
- LASERRA G., *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1955.
- LONGHI, *Sul così detto diritto penale amministrativo*, in "Riv. dir. Pubbl.", 1911.
- LUCIFREDI, *Limiti dell'ordinamento regionale*, in "Nuova rass.", 1950.
- MALINVERNO, *La Regione nella Costituzione*, in "Nuova rass.", 1948.
- MANZINI V., *Diritto penale italiano*, Torino, 1948.
- MARTINES T., *Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana*, Milano, 1954.
- MARZANO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1955.
- MAZZAROLLI L. A., *Livio Paladin Giudice e Presidente della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle pronunce in cui fu relatore e in cui fu parte una Regione o una Provincia autonoma*, in "Le Regioni", 3, 2016.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, 1961.
- MIELE G., *I poteri degli enti autarchici territoriali fuori dal loro territorio*, in "Arch. dir. corp.", 1931.
- MIELE G., *La regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949.

MONACO CANSACCHI, *La nuova Costituzione italiana*, Torino, 1948.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955.

MORTATI C., *Note introduttive a un nuovo studio sui partiti politici*, estr. dagli “Scritti in memoria di V. E. Orlando”, Padova, 1956.

MORTATI C., *Sul passaggio delle funzioni dallo Stato alla Regione*, in “Rass. dir. pubbl.”, 1950, II.

MORTATI C., *Sulla Potestà, ... , ...*

OLIVIERI SANGIACOMO, *Considerazioni sulla potestà legislativa della Regione*, in “Riv. C. Conti”, 1950.

PAPPALARDO, *In tema di validità dell’atto amministrativo per vizi di merito*, in “Studi in onore a Santi Romano”, Padova, 1940, II.

PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1964.

PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1969.

PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, Padova, 1995.

PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, Padova, 1998.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1973.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1976.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1979.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1985.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1992.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 1997.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 2000.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 2004.

PALADIN L., *Diritto Regionale*, Padova, 2005.

PALADIN L., *Gli Atti con Forza di Legge nelle Presenti Esperienze Costituzionali*, Milano 1974.

PALADIN L., *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, tavola rotonda presieduta da Livio Paladin, Bologna, 1996, in “Le Regioni”, 1996.

- PALADIN L., *I “Principi Fondamentali” della costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in “Giur. Cost.”, 1997.
- PALADIN L., *La Potestà Legislativa Regionale*, Padova, 1958.
- PALADIN L., *Le Fonti del Diritto Italiano*, Bologna, 1996.
- PALADIN L., *Le Regioni fra Neocentralismo e Riforme*, in “Le Regioni”, 1987.
- PALADIN L., *Le Regioni oggi*, relazione introduttiva nel convegno sul tema “Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi”, Roma, 21-22 gennaio, 1985, in “Le Regioni”, 1985.
- PALADIN L., *Per una Storia Costituzionale dell’Italia Repubblicana*, Bologna, 2009.
- PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, relazione svolta al convegno su “Il federalismo possibile”, Padova 14 giugno 1996, in “Le Regioni”, 1996.
- PALADIN L., *Problemi Legislativi e Interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in “Foro amm.”, 1971.
- PALADIN L., *Riforma delle autonomie locali*, in “Dir. regione”, 1988.
- PALADIN L., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008.
- PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, relazione di base tenuta nel convegno “Le Regioni speciali di fronte al progetto di riforma della Stato”, in “Le Regioni”, 1993.
- PALADIN L., *Sulla discrezionalità e sull’eccesso di potere del legislatore ordinario*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 1956.
- PALADIN L., *Valori e principio di unità della Repubblica nella costituzione italiana*, in Studi Mazziotti, II, Padova, 1995.
- PALADIN L., *Venticinque anni dopo*, in “Le Regioni”, fascicolo 1, 1998.
- PANNAIN, *Manuale di diritto penale italiano*, Torino, 1950.
- PETRUCCI, *La Corte costituzionale*, in “Commentario alla costituzione italiana”, Firenze, 1950, II.
- RIZZO G., *La Regione*, Roma, 1947.

- RIZZO G., *La Regione*, discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta dell'11 dicembre 1952, Roma, 1953.
- ROSSI, *L'intervento in giudizio dei sindacati*, in "Scritti vari di diritto pubblico", Milano, 1939, V.
- SALEMI, *La natura giuridica della Regione*, in "Nuova rass.", 1949.
- SCOTTO, *Legge regionale e turbativa degli interessi e rapporti nazionali*, in "Rass dir. pubbl.", 1950, II.
- SCUDIERO, *Note sull'articolo 120 della Costituzione*, in "Rass. dir. pubbl.", 1963.
- SICA V., *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Napoli, 1951.
- SICA V., *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in "Rass. Dir. pubbl.", 1956.
- TENTOLINI, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato*, Milano, 1942.
- TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931.
- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO, *Corte Costituzionale e Principio di Eguaglianza, "Atti del convegno in ricorso di Livio Paladin" (Padova 2 aprile 2001)*, Padova, 2002.
- VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949.
- ZANOBINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, in "Scritti vari di diritto pubblico", Milano, 1955.
- ZINGALI, *Diritto tributario della Regione siciliana*, Milano, 1953.
- ZUCCALÀ, M., *I contratti agrari nella vigente legislazione speciale*, Roma, 1951.

Ringraziamenti

Al mio relatore il Professore Pizzolato, per avermi aiutato a compiere questa bellissima quanto difficile impresa, per avermi spiegato come bisogna strutturare e scrivere un elaborato accademico e per avermi corretto un numero indicibile di errori (ai quali potevo benissimo prestare più attenzione).

Lo ringrazio perché è stata la Sua celerità nel correggere e la Sua arguzia nel consigliarmi come procedere con l'elaborato, che siamo arrivati a questo grande risultato.

La ringrazio

Al Professore Ambrosi, nonostante non abbiamo avuto la possibilità di affrontare insieme questo mio percorso, Siete sempre rimasto al mio fianco e nei momenti del bisogno mi avete sempre assecondato e direzionato in quello che è il VERO Paladin.

Senza il Suo fondamentale aiuto lo scritto non sarebbe mai potuto arrivare a questo grande risultato.

A mia Mamma e a mio Papà, per non avermi mai fatto mancare nulla, per aver sempre spinto affinché dessi sempre il massimo, per aver sempre creduto in me.

Senza di loro non sarei la persona che ora vedete davanti a voi.

A miei fratelli per avermi sempre sopportato in questi anni molto turbolenti, sono conscio che è un percorso lungo e tumultuoso ma una cosa vi devo dire, io per voi ci sarò sempre, anche quando mi trasferirò.

Ai miei zii vicini nel corpo ma vicini anche nello spirito.

Una famiglia allargata è sempre una grande sfida, ma di certo non stare insieme non sarebbe la stessa cosa.

A mia zia, alcuni potrebbero definirla come il Mentore, in quanto colei che mi ha ispirato ed incitato la strada per il mio futuro.

Io di una cosa sono certo, se non ci fosse stata, se non mi avesse sempre assillato con atti e con processi, se non mi avesse sempre spinto a mettere al primo posto lo studio, tutto questo non ci sarebbe... dico solo una cosa, perché alla fine basta una sola parola per racchiudere veramente il tutto... GRAZIE

Un messaggio che voglio rivolgere a tutti è questo: *una famiglia così pochi possono averla, ma ancora meno sanno apprezzarla fino in fondo.*

Passando a chi non ha vincoli di sangue o di affinità (forse ancora per poco chi lo sa...)

Ai miei colleghi universitari, non compagni, non conoscenti ma colleghi di un percorso da girone dantesco.

Abbiamo affrontato l'inverosimile, subito soprusi, vessazioni, molestie continue... questo non ci ha fatto demordere, abbiamo lottato e chi prima e chi dopo ne siamo e saremo tutti usciti vincitori.

Non importa il quando ma tutti usciremo da queste quattro pareti affrescate ed entreremo nel grandissimo quanto caotico mondo dei soggetti contribuenti.

Anche se le nostre strade si dividono ricordatevi che quello che è stato fatto non si potrà cancellare, tutto il bene che vi ho voluto non potrà scomparire.

Ricordatevi una cosa, lontano dagli occhi non vuol necessariamente dire che si è lontani anche dal cuore.

Ai miei amici... troppo semplice dire ai miei Veri amici, direi quasi scontato.

Ci consociamo da molti anni ormai, abbiamo affrontato mille sfide ma anche mille difficoltà.

Un detto che mi risuona nelle orecchie da oramai parecchio tempo è il proverbio "pochi ma buoni", voi siete la dimostrazione che non ci sia cosa più vera.

Io so e voi sapete che ci saremo gli uni per gli altri, ora che siamo tutti nel mondo lavorativo, o nello sfruttamento legalizzato, ricordatevi che non conta al quantità di quello che facciamo ma la qualità dei nostri momenti.

Brindiamo a noi e a nessun altro.

Dulcis in fundo bisogna parlare dell'amore della mia vita.

Valentina, non so trovare tutte le parole per quello che penso di te.

Penso che i gesti possano esprimere meglio delle parole quello che penso e provo per te.

Tu ricordati una cosa, più il tempo passa e più mi innamoro di te. Il tempo a noi fa lo stesso effetto di un buon vino rosso corposo... col tempo miglioriamo, soprattutto io (basta che non mi bevi subito se no è finita).

Vorrei dirti tante parole d'amore, ma non sono un poeta e nemmeno uno scrittore.

Penso solo che con te questa vita possa diventare una gran bella vita, da vivere fino in fondo e al massimo.

Ricordati una cosa, io per te sono disposto a dare tutto, non importa il prezzo.

Ora, però, inizierà la sfida più grande, alte sono le aspettative ma altrettanto alte sono i traguardi che possiamo raggiungere... insieme, mano nella mano, proseguiamo.

P.S.: grazie a tutti per essere venuti alla mia proclamazione.

Ricordatevi che se siete qui è perché vi ho nel cuore e nulla potrà togliervi, ora però tutti insieme brindiamo a questo mio grande successo... il primo di tanti!

