

EDUARDO GIANFRANCESCO

## Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi\*

SOMMARIO: 1. Alcuni punti di partenza, anche in prospettiva di comparazione con la Spagna. – 2. Corte costituzionale e riparto concreto di competenze. – 2.1. La disponibilità dell’oggetto del giudizio in via principale rimessa alle parti ed i suoi limiti. – 2.2. Il continente sommerso delle leggi che non giungono all’esame di costituzionalità. Il ruolo del Dipartimento Affari regionali e la trattativa Stato-Regioni. – 3. Il riparto di competenze ed il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, nonché gli altri giudizi. – 4. Sempre un ruolo di demiurgo per il Giudice di costituzionalità? – 5. Alcune prospettive interessanti della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze – 5.1. Lesioni indirette delle competenze regionali. – 5.2. Leggi-provvedimento regionali. – 5.3. Il nodo delle intese. – 5.4. Le pari opportunità come disposizione di principio degli statuti regionali. – 5.5. Verso uno statuto delle materie di competenza residuale regionale? – Il self-restraint in tema di art. 117, secondo comma lett. m) Cost. – 6. Le perduranti zone d’ombra della giurisprudenza costituzionale. – 6.1. L’attrazione in sussidiarietà. – 6.2. Atipicità delle fonti assistite da previa intesa in Conferenza ed asimmetria del sistema. – 6.3. La materia onnivora del coordinamento della finanza pubblica. – 7. Le prospettive inquietanti della sterilizzazione del regionalismo: nessun punto di arrivo?

### 1. Alcuni punti di partenza, anche in prospettiva di comparazione con la Spagna

Il ruolo centrale della giurisprudenza costituzionale nella delineazione del “vero” volto del titolo V della parte II della Costituzione ad undici anni dalla riforma del 2001 è assolutamente evidente, se non addirittura scontato. Contribuiscono a tale risultato ragioni innanzitutto fisiologiche, che non dovrebbero, quindi, sorprendere in modo particolare l’interprete: si tratta, infatti di riconoscere il ruolo centrale che in ogni sistema di pluralismo legislativo a base territoriale (ed a costituzione rigida) gioca il giudice di costituzionalità delle leggi per definire gli ambiti competenziali di centro e periferia<sup>(1)</sup>; ambiti che non sono mai esenti da rilevanti profili di problematicità, essendo il frutto di definizioni normative proprie dello spirito umano e, quindi, inevitabilmente arbitrarie (almeno in parte) rispetto ad un “reale” che, di per sé, non ha ambizioni di simmetria geometriche.

Nel caso italiano, si aggiungono a tale ineliminabile dato di partenza una serie di ragioni peculiari che rendono tale arbitrarietà più accentuata rispetto a quanto è dato riscontrare in

\* Articolo sottoposto a valutazione ai sensi del Regolamento della Rivista. Il presente lavoro confluisce altresì in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo – Volume I – Risultati della ricerca presentata al seminario di studi – Roma, 29 maggio 2012*, Giuffrè, Milano 2012.

(1) Lo ricorda S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull’esperienza italiana*, relazione svolta in occasione del presente Seminario, il quale sottolinea come nell’esperienza italiana sia la Corte a tracciare il punto di equilibrio tra momento dell’uniformità e momento della molteplicità che è dato rilevare in ogni sistema autonomistico (con una netta prevalenza, nell’esperienza italiana sin qui maturata, del primo momento rispetto al secondo).

altre esperienze costituzionali e sconfinante nella patologia costituzionale. Si tratta di elementi ampiamente noti e che possono essere semplicemente richiamati: è il caso delle inadeguatezze tecniche del legislatore di revisione costituzionale del 2001 nella formulazione delle voci competenziali, sino a giungere a veri e propri errori di grammatica costituzionale<sup>(2)</sup>. In secondo luogo, vengono in rilievo le lacune dell'elenco costituzionale. Se alcune di tali lacune possono essere ricondotte alla categoria appena richiamata delle inadeguatezze tecniche, per quanto riguarda l'assenza di una clausola di supremazia adeguatamente costruita ed equilibrata il discorso appare diverso e più grave<sup>(3)</sup>: perseverando nell'uso della metafora linguistica appena utilizzata, si può dire che, in questo caso, lasci a desiderare la stessa sintassi del titolo V riformato. L'assenza, infine, di una seconda camera di derivazione regionale (e perfino la mancata valorizzazione della soluzione di ripiego offerta dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2011) ha distorto l'intero sistema della riforma, impedendo ad essa di esprimersi con un linguaggio coerente nei procedimenti decisionali primari dello Stato, ovvero quelli legislativi.

I difetti intrinseci nella redazione dell'elenco competenziale dell'art. 117 Cost.<sup>(4)</sup> hanno spinto buona parte degli studiosi a muovere una decisa critica ad un approccio ricostruttivo del diritto regionale italiano imperniato sulla nozione di "materia" ed al tentativo di delimitare i compiti dello Stato e delle Regioni a partire dal significato di questa<sup>(5)</sup>. È il caso di precisare immediatamente che chi scrive non condivide questo atteggiamento metodologico, per quanto sicuramente è da riconoscere che da esso possono provenire utili spunti ed indicazioni. Per quanto la definizione delle materie sia "un'arte"<sup>(6)</sup>, o meglio abbia in sé indubbi di creatività, il giurista non può che prendere atto dell'opzione del legislatore (di revisione) costituzionale di

<sup>(2)</sup> Per questi limiti strutturali della riforma si rinvia a A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, ora in Id., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, par. 1. Il punto è ribadito in Id., *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in AA.VV. (a cura di A. D'Atena), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 235 ss.; Id., *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 142 ss.

<sup>(3)</sup> Questo aspetto è stato evidenziato sin dall'inizio da A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 345. Per la sua ripresa ed energica riaffermazione nel periodo più recente, cfr. Id., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"?*, in *Forumcostituzionale.it* (2 ottobre 2012) ed in corso di pubblicazione negli *Studi in memoria di Nicola Greco*.

Per un'attenta analisi di come la clausola di supremazia operi in un federalismo paradigmatico come quello statunitense, cfr. C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest"*. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense, Bologna, 2010. Cfr. anche, per una prospettiva comparata, E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 61 ss.

<sup>(4)</sup> Ai quali va aggiunta la perdurante arretratezza degli elenchi contenuti negli statuti delle Regioni speciali e le difficoltà di raccordo, nonostante la previsione dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Sul punto, per un bilancio dell'esperienza, cfr. ora I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2011, p. 775 ss.

<sup>(5)</sup> Per questo orientamento, cfr., in particolare, F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006; Id., *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, p. 251 ss. Significativamente, sin dal titolo, cfr. anche R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 203 ss. ed in precedenza Id., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 890 ss.; Id., *La legge regionale tra "ri-materializzazione delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 439 ss.

<sup>(6)</sup> Per riprendere l'espressione di S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 337 ss., per quanto l'A. non possa certo essere considerato ascritto alla corrente degli "svalutatori" della nozione di materia.

impennare su due elenchi di materie (art. 117, secondo e terzo comma) distinti il riparto delle competenze legislative, mentre considerazioni più complesse <sup>(7)</sup> merita il quarto comma dell'art. 117, privo di elenchi, ancorché pure in esso si faccia riferimento a "materie".

Dalle materie, quindi, non si può prescindere, anche perché, come si cercherà di evidenziare in seguito, lo sganciamento più o meno totale da esse (da un approccio, cioè, che cerca di ricostruirne significato e limiti indipendentemente dalle scelte legislative, soprattutto statali) rischia, al di là sicuramente delle aspettative dei suoi sostenitori, di assecondare i fenomeni di indebolimento costituzionale delle Regioni, se non di costituirne una concausa.

La lamentata involuzione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, che avrebbe ceduto sempre maggiori spazi a criteri, come quello della prevalenza, in grado di esautorare in modo rilevante le possibilità di intervento regionale <sup>(8)</sup> può essere vista non già come una svolta di segno reazionario ad opera della Corte, rispetto agli orientamenti precedenti, ma come l'accentuazione di linee di tendenza immanenti ad una giurisprudenza che non ha curato di sviluppare uno statuto interpretativo delle materie del terzo e, soprattutto, del quarto comma dell'art. 117 Cost., rispetto ai tentativi di resezione delle stesse ad opera del legislatore statale. Di qui, il facile successo di leve competenziali, come quella della prevalenza (o della chiamata in sussidiarietà).

È da osservare, infine, che il criterio materiale ha vissuto recentemente un *revival* di vitalità – se si consente l'espressione – in un'esperienza autonomistica da sempre di grande interesse per l'Italia: il riferimento è alla adozione degli statuti di nuova generazione da parte di talune *Comunidades Autonomas* spagnole; statuti nei quali si è "investito" molto per quanto riguarda la specificazione minuta, fino ad arrivare al *detallismo*, delle materie di competenza autonoma. Si tratta della tecnica di *blindaje*, specie di quello *por descripción*, degli elenchi di competenze accolta negli statuti di Catalunya e, più recentemente, di Andalusia <sup>(9)</sup>. Il criterio materiale di individuazione degli ambiti di spettanza legislativa degli enti di autonomia territoriale non sembra quindi tramontato nel diritto comparato.

Come è noto, l'*aseguramiento* delle competenze autonome mediante *blindaje* non è stato dichiarato incostituzionale nella sentenza del Tribunale costituzionale n. 31 del 2010 sullo statuto catalano, essendosene data, piuttosto, un'interpretazione costituzionalmente conforme

---

<sup>(7)</sup> Cfr. *infra*, par. 5.5.

<sup>(8)</sup> Cfr. R. BIN – F. BENELLI, *Prevalenza e «rimaterializzazione» delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1185 ss.

<sup>(9)</sup> Su tali esperienze, cfr., per tutti, C. VIVER PI-SUNYER, *La riforma dello statuto della Comunità autonoma di Catalogna: principali novità e problemi di costituzionalità insorti*, in AA.VV. (a cura di A. D'Atena), *I cantieri del federalismo in Europa*, cit., p. 395 ss. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional, reformas estatutarias y democracia: el recurso de inconstitucionalidad a escena*, in AA.VV. (a cura di C. Decaro - N. Lupo - G. Rivosecchi), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, p. 133 ss.; Id., *Límites al "blindaje" competencial de las Comunidades Autónomas. El intento fallido del Estatuto catalán*, in AA.VV. (a cura di R. Balduzzi - J. Luther), *Annuario DRASD 2012*, in corso di pubblicazione. Tra gli studiosi italiani, cfr. I. RUGGIU, *Il nuovo statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007, p. 281 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'esperienza spagnola e quella italiana a confronto in tema di riparto di competenze*, in AA.VV. (a cura di J.M. Castellà Andreu - M. Olivetti), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, p. 125 ss.



(<sup>10</sup>). Sarà, quindi, interessante osservare l'esperienza dei prossimi mesi e dei prossimi anni – pur nelle problematiche condizioni dell'*Estado autonomico* spagnolo, stretto tra crisi economica e tensioni separatiste – per verificare se il *blindaje* sarà in grado di sortire un qualche effetto sull'esperienza concreta del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e *Comunidades autonomas*.

## 2. Corte costituzionale e riparto concreto di competenze

L'incremento relevantissimo del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni/Province autonome costituisce un dato ormai noto anche ai non specialisti di rapporti Stato-Regioni. Esso è evidenziato, con toni sempre più accorati, dai Presidenti della Corte costituzionale, in occasione delle loro relazioni annuali ed ha anche costituito occasione di un seminario appositamente dedicato, organizzato dalla Corte stessa (<sup>11</sup>). A questo proposito, è il caso incidentalmente di osservare come la scelta della Corte di dedicare uno dei suoi seminari annuali a problematiche relative al giudizio in via d'azione sino a non molti anni fa sarebbe stata considerata un'ipotesi piuttosto remota, “da professore”, piuttosto che da operatore concreto del diritto...

Ad inquadrare l'incremento del contenzioso costituzionale nei suoi giusti confini va aggiunta l'osservazione per cui, come evidenziato dall'analisi del contenzioso operata dai ricercatori dell'Issirfa nel presente seminario, l'incremento quantitativo dei giudizi in via principale non risulta accompagnato da un analogo incremento dei conflitti intersoggettivi. Si tratta di un dato dal quale, a parere di chi scrive, si può trarre una conclusione rassicurante, una delle poche (ancora) raggiungibili nella situazione attuale: la limitatezza del numero dei conflitti di attribuzione tra enti (<sup>12</sup>) testimonia che il sistema complessivo dei rapporti Stato-Regioni non è giunto ad un livello di conflittualità generalizzata ed endemica, nel quale ogni atto viene contestato nella sua legittimità, in una contrapposizione che è politica, più che giuridica.

Si può dire, conclusivamente sul punto, che, allo stato presente, il contenzioso Stato-Regioni è ancora inquadrabile in una dialettica giuridica – dalla ovvia rilevanza politica – di definizione del quadro delle competenze e non costituisce lo strumento di una mera contesa politica rivestita di forme giuridiche.

---

(<sup>10</sup>) Cfr., in particolare, i lavori di J.M. CASTELLÁ ANDREU citati nella nota precedente. Per una serrata critica alla sentenza del TCE da parte di uno dei teorici della tecnica del *blindaje*, cfr. C. VIVER PI-SUNYER, *El Tribunal constitucional, ¿ “siempre, solo ...e indiscutible”?* *La función constitucional de los estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la 31/2010*, in *Rev. Esp. Derecho Const.*, 2011. Nella letteratura italiana, cfr. G. POGGESCHI, *L'autonomia controllata: la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 31 del 2010 sullo statuto catalano*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 3303 ss. nonché i contributi pubblicati in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2011, n. 1.

(<sup>11</sup>) AA.VV., *I ricorsi in via principale* (atti del Seminario del 19 novembre 2010), Milano, 2011.

(<sup>12</sup>) Evidenziata dalle relazioni di P. COLASANTE e N. VICECONTE in questo Seminario.

## 2.1. La disponibilità dell'oggetto del giudizio in via principale rimessa alle parti ed i suoi limiti

Da tempo è stato evidenziato <sup>(13)</sup> come attraverso la decisione sull'attivazione dello strumento del giudizio in via d'azione, nella sua doppia dimensione facoltativa (in ordine alla presentazione del ricorso ed alla rinunciabilità dello stesso), Stato e Regioni definiscono in concreto i confini delle rispettive competenze. La decisione di non procedere *all'actio finium regundiorum* o di rinunciare ad essa, in forma esplicita od implicita, attraverso l'adozione di una nuova normativa, contrattata o meno <sup>(14)</sup>, preclude la definizione, in punto di diritto, da parte del Giudice di costituzionalità del discrimine competenziale. Sotto questo punto di vista, l'auspicata, da parte di alcuni <sup>(15)</sup>, disponibilità delle competenze legislative costituzionali è già presente nel sistema, implicita nella facoltatività dello strumento del ricorso in via d'azione.

Va però ribadito che il sistema costituzionale vigente non sembra consentire l'abbandono totale alle parti del giudizio in via principale della definizione del punto di equilibrio tra competenze statali e regionali. Va ribadito, infatti, il carattere di norma di chiusura del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e la necessità (o meglio, la necessaria possibilità) che attraverso questa via il punto di equilibrio raggiunto *lato sensu* transattivamente possa essere assoggettato a verifica di costituzionalità, senza che possano essere opposte preclusioni o giudicati derivanti dalla scadenza dei termini di impugnazione previsti dall'art. 127 Cost. <sup>(16)</sup>.

Sembra imporre tale conclusione il carattere rigido della Costituzione; la configurazione complessiva non asimmetrica del regionalismo italiano (almeno per le Regioni ordinarie); la circostanza che l'art. 116, terzo comma, Cost. conosce oggi, a seguito della revisione del 2011, specifiche forme di contrattazione, legislativamente disciplinate, di competenze in grado di determinare ipotesi di asimmetria tra Regioni, escludendo, quindi, un generalizzato potere degli esecutivi (conseguente all'attuale struttura della fase introduttiva del giudizio di costituzionalità in via principale) in materia; la "labilità" del punto di equilibrio raggiunto nella "contrattazione di legittimità", che non vincolerebbe i legislatori (statale e regionale) successivi, né sembra in

---

<sup>(13)</sup> Per tutti, G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, 1964, p. 409 ss.

<sup>(14)</sup> Secondo diverse possibilità che si prenderanno in considerazione *infra*.

<sup>(15)</sup> A. STERPA, "Negoziare le leggi": *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in AA.VV. (a cura di B. Caravita), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012, p. 178 ss. Maggiormente problematica la posizione di F. BENELLI - C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale* (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze), in *Le Regioni*, 2007, p. 959 ss., i quali, da un lato, identificano nella proporzionalità e nella ragionevolezza dei presupposti (verificabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale) facoltizzanti la contrattazione (p. 964 s.); dall'altro, sottolineano come "la leale collaborazione, in definitiva, impone agli enti di accordarsi entro il perimetro disegnato dalle regole costituzionali" (p. 976).

<sup>(16)</sup> Ribadisco la posizione già espressa, nella prima fase di esperienza della riforma del 2001, in E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma del titolo V sul giudizio costituzionale*, in AA.VV., (a cura di E. Bettinelli - F. Rigano), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 73 ss. Sul punto, cfr., recentemente, C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., p. 68 ss.

grado di condizionare decisioni future della Corte costituzionale rese in altri giudizi in via principale su questioni simili. Infine, ad escludere ogni efficacia preclusiva nei confronti del giudizio in via incidentale, sta la centrale considerazione che le questioni competenziali non sono qualcosa di “totalmente altro” dalle questioni che involgono diritti fondamentali, ma che i due profili sono spesso intrecciati, come l’esperienza del regionalismo italiano successivamente al 2001 evidenzia <sup>(17)</sup> con maggior rilievo rispetto al passato (in cui comunque era presente).

È evidente che la possibilità di porre in discussione per la via del giudizio di legittimità costituzionale un concreto assetto di competenze “pattuito” tra Stato e Regione (e, più crudamente, tra gli esecutivi o, ancora più crudamente, anche se con un inevitabile crescente margine di approssimazione ed errore, tra maggioranze politiche omogenee o disomogenee nei due enti <sup>(18)</sup>) costituisce una via di salvaguardia dei diritti assolutamente non rinunciabile.

## **2.2. Il continente sommerso delle leggi che non giungono all’esame di costituzionalità. Il ruolo del Dipartimento Affari regionali e la trattativa Stato-Regioni**

Dalla ricerca svolta dall’Issirfa emerge chiaramente che l’interprete che voglia avere il quadro reale del riparto di competenze tra Stato e Regioni debba fare riferimento non soltanto alla giurisprudenza della Corte ma anche a tutti quei casi in cui alla pronuncia di questa non si arriva. Ciò non soltanto perché si tratta di leggi dell’uno o dell’altro ente che pacificamente si mantengono entro i confini della legittimità costituzionale <sup>(19)</sup>, secondo ipotesi che paiono poco problematiche, ma anche – e qui i problemi si pongono – quando un potenziale contenzioso vi sia stato, ma la contrattazione informale tra Stato e Regioni abbia in concreto precluso la pronuncia della Corte.

Non è questa la sede per soffermarsi approfonditamente su questa prassi che richiama, per alcuni versi, l’esperienza del regionalismo italiano anteriore alla riforma del 2001 <sup>(20)</sup>. Ciò che va rimarcato è questa dimensione sommersa del contenzioso, o meglio, del confronto costituzionale tra Stato e Regioni, per cui i casi che giungono alla decisione della Corte sono solo la punta di un *iceberg* dai contorni indefiniti.

---

<sup>(17)</sup> R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione* (in margine alla sent. n. 14/2004 della Corte costituzionale), in *Le Regioni*, 2008, p. 791 ss.

<sup>(18)</sup> A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione*, in AA.VV. (a cura di G. Campanelli – F. Dal Canto – E. Malfatti – S. Panizza – P. Passaglia – A. Pertici), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell’evoluzione degli ordinamenti*, Torino, 2010, p. 65 ss.

<sup>(19)</sup> Confine che, per le Regioni, è segnato non solo dalla “mera” competenza costituzionale, ma involge il rispetto di ogni norma costituzionale, secondo la ben nota asimmetria di posizioni confermata, nel vigente titolo V, dalla sent. n. 274 del 2003 della Corte costituzionale.

<sup>(20)</sup> Per la prassi della “contrattazione di legittimità”, cfr, per tutti, G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l’applicazione dell’art. 127 della Costituzione*, in AA.VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Problemi e prospettive*, Milano, 1982, p. 77 ss., nonché in *Giur. cost.*, I, 1980, p. 531 ss. Sia consentito il rinvio anche a E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, 1994, cap. II, sez. III.



Questa dimensione convenzionale pone in assoluto rilievo, per il versante statale, l'attività del Dipartimento degli Affari regionali mentre per il versante regionale andrebbe approfondito l'eventuale coordinamento orizzontale tra le Regioni in sede di decisione politica sull'impugnazione dell'atto statale assunta presumibilmente in una sede collegata alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Le alte percentuali di successo dello Stato nelle impugnazioni delle leggi regionali, ricordate dalle relazioni dei ricercatori dell'Issirfa nel presente seminario, testimoniano, in termini oggettivi, la qualità del lavoro svolto dal Dipartimento. Indipendentemente da quello che si possa pensare della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale, non vi è dubbio che lo *screening* operato dal Dipartimento si dimostra decisamente efficace, dal punto di vista dei risultati raggiunti.

Si può aggiungere che le relazioni elaborate dal Dipartimento sui singoli provvedimenti regionali assumono un peso rilevante nei confronti dei ricorsi predisposti dall'Avvocatura dello Stato e ciò per il noto principio di necessaria (sostanziale) corrispondenza tra questione deliberata dal Consiglio dei ministri (sulla base determinante, appunto, della relazione del Dipartimento) e questione prospettata dall'Avvocatura dello Stato nel ricorso introduttivo del giudizio <sup>(21)</sup>.

In secondo luogo, il Dipartimento Affari regionali è in grado di rappresentare un interlocutore stabile, strutturato e specializzato, capace di attivare all'occorrenza, ma anche di filtrare, il punto di vista delle amministrazioni centrali di settore nel corso della trattativa con le Regioni successivamente all'impugnazione <sup>(22)</sup>. È meritevole di ulteriore approfondimento, invece, la compattezza del fronte regionale, nell'ipotesi inversa di impugnazione regionale di legge statale, specialmente a fronte della disponibilità dello Stato a porsi quale interlocutore di una possibile trattativa.

Va dato atto al Dipartimento Affari regionali di aver posto un saldo argine ad una certa legislazione regionale di ripiego che purtroppo continua ad intasare i ruoli del Giudice di costituzionalità: si pensi a tutta la produzione regionale che mira alla stabilizzazione in ruolo di personale a vario titolo precario, in violazione della regola del pubblico concorso e, quindi, di aggiramento dell'art. 97 Cost. La pertinacia regionale nell'approvare leggi di questo tipo nonostante i ripetuti interventi della Corte pone all'interprete un interrogativo sul significato pratico di tale atteggiamento. Al di là dell'intento politico-polemico da parte del legislatore regionale, che però rischia di tradursi in un boomerang per gli interessati, qualora la stabilizzazione nei ruoli regionali dovesse rivelarsi costituzionalmente illegittima, il sospetto - e la preoccupazione, per chi abbia a cuore l'effettivo rispetto della prescrizione costituzionale

---

<sup>(21)</sup> Per una analisi recente di tale principio si rinvia a C. PADULA, *Requisiti della delibera di impugnazione e requisiti del ricorso: un'ulteriore strettoia nel giudizio in via principale?*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1077 ss.; M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni - Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in *AA.VV., I ricorsi in via principale*, cit., p. 203 ss.

<sup>(22)</sup> Per tale esperienza del passato che, però, rispondendo ad esigenze organizzative interne dello Stato apparato, non pare cancellabile con un tratto di penna del legislatore, ancorché costituzionale, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., cap. I, sez. III.

dell'art. 97 Cost. - è che anche in presenza di una dichiarazione di incostituzionalità l'immissione in ruolo produca taluni effetti giuridici <sup>(23)</sup>. Tali considerazioni problematiche si impongono a maggior ragione nel caso in cui non intervenga dichiarazione di incostituzionalità con effetti *ex tunc*, ma la legge regionale venga modificata a seguito di trattative condotte con il Dipartimento Affari regionali e la rinuncia al ricorso derivi dall'assunzione di un impegno "politico" a modificare il provvedimento, ovvero nelle ipotesi di entrata in vigore di una legge regionale di modifica di quella impugnata della quale è da verificare l'idoneità a rimuovere radicalmente gli effetti già prodotti, oltre che l'"autonoma" costituzionalità.

Sono verifiche da effettuare "in concreto", a proposito delle quali ci si può chiedere fino a che punto gli accordi tra le parti giochino un ruolo effettivo nella decisione finale della Corte. Qui pare opportuno distinguere: nei casi in cui si giunga alla sentenza di accoglimento, oltre alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale di illegittima stabilizzazione di personale a vario titolo "precario", la Corte costituzionale può fare ben poco, se non trasmettere gli atti alla Corte dei Conti affinché questa verifichi il ricorrere di un danno erariale nel comportamento del legislatore regionale. Si tratta, tuttavia, come è evidente di un'ipotesi "estrema" alla quale non sembra che la Corte costituzionale ricorra, ma alla quale verrebbe da pensare di fronte al proliferare di tali normative regionali, adottate nella piena consapevolezza della loro illegittimità, stante un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale.

Nell'ipotesi di rinuncia al ricorso a seguito di accordo politico, solo una revisione del tradizionale orientamento della Corte in ordine alla piena disponibilità dell'azione potrebbe determinare un cambiamento, introducendosi dei "filtri" di ammissibilità della rinuncia al

---

<sup>(23)</sup> Facendo applicazione al caso che interessa dell'orientamento espresso dall'Ad. plen. del Consiglio di Stato n. 5/1992 in tema di assunzioni *contra legem* nel pubblico impiego, la dichiarazione di incostituzionalità della norma legislativa che fonda l'immissione in ruolo dovrebbe determinare la "nullità" in senso proprio dell'atto di assunzione *contra legem* (o meglio, nel caso considerato in queste pagine, *secundum legem* ma *contra Constitutionem*). Tale soluzione sembrerebbe essere recepita dall'art. 21-septies l. n. 241 del 1990.

Si badi che la decisione citata ritiene comunque applicabile alle assunzioni siffatte l'art. 2126 c.c. e, quindi, la salvaguardia degli effetti prodotti per il tempo in cui il rapporto di lavoro ha avuto esecuzione. Vero è anche che, valorizzando il principio di affidamento incolpevole del lavoratore, si può giungere ad una conclusione di ancora più intensa protezione e, quindi, di salvaguardia della stabilizzazione del rapporto. C'è da chiedersi, tuttavia, se, a fronte di un costante orientamento della Corte costituzionale nel senso dell'illegittimità dell'aggiornamento del pubblico concorso mediante le leggi qui considerate, sia configurabile un legittimo affidamento e se lo stesso riferimento all'art. 2126 c.c. non si scontri con l'esclusione di applicabilità di questo per le ipotesi di illiceità della causa (in concreto) del contratto.

Residua, a voler accogliere l'impostazione più severa, il problema dell'effettiva attivazione dell'Amministrazione regionale nel risolvere i rapporti di lavoro illegittimamente costituiti, specie se si considera che, come spesso avviene nel caso di leggi "di favore", possono mancare, o comunque risultare più difficilmente individuabili, soggetti controinteressati ad ottenere l'applicazione della dichiarazione di incostituzionalità. Il rischio di un'azione di responsabilità da parte della Corte dei conti nei confronti degli amministratori regionali inerti dovrebbe, almeno in astratto, risolvere il problema.

Sulle conseguenze della sentenza di accoglimento sugli atti amministrativi applicativi della legge dichiarata incostituzionale, tema nel quale si iscrive la questione qui considerata, cfr. la condivisibile ricostruzione di C. PADULA, *Gli effetti delle sentenze della Corte costituzionale sugli atti amministrativi applicativi della legge annullata*, in AA.VV. (a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. IV, Napoli, 2009, p. 1493.



ricorso che facciano ritenere prevalente l'interesse pubblico alla pronuncia rispetto alla disponibilità dell'azione.

Nell'ultimo caso, infine, (modifica della legge regionale impugnata ad opera di una legge successiva) è da chiedersi se la tradizionale affermazione della Corte sulla mancata produzione di effetti della normativa impugnata, quale condizione per procedere alla cessazione della materia del contendere, sia sempre effettivamente accompagnata da una scrupolosa indagine sul ricorrere di tale circostanza, se si tiene conto che è nell'interesse della Regione affermare che la produzione di effetti non si è avuta, mentre per lo Stato l'obiettivo principale (perseguito e raggiunto) è rappresentato dalla modifica della normativa regionale, potendo risultare non semplice – anche per il Dipartimento Affari Regionali ed a maggior ragione per la Corte costituzionale – la verifica della effettiva mancata produzione di effetti <sup>(24)</sup>.

Conclusivamente sul punto, tutte queste ipotesi testimoniano le non secondarie opacità e zone d'ombra che caratterizzano la – pur ineliminabile – trattativa Stato-Regioni che accede all'impugnazione in via d'azione, richiedendo adeguati correttivi <sup>(25)</sup>, per i quali si può discutere se la via adeguata di introduzione possa essere quella giurisprudenziale, ovvero siano richiesti interventi legislativi e/o di modifica delle norme integrative dei giudizi di costituzionalità della Corte costituzionale.

### **3. Il riparto di competenze ed il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, nonché gli altri giudizi**

Come si è accennato, gli studiosi hanno da tempo evidenziato come il giudizio in via d'azione non costituisca la sede esclusiva di definizione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Man mano che la “questione dei diritti” ha assunto un rilievo adeguato anche nell'ordinamento regionale ed il discrimine tra competenze legislative statali e regionali è venuto definendosi con riferimento a livello ed estensione della tutela dei diritti fondamentali, il ruolo del giudizio di legittimità costituzionale incidentale – sede prioritaria, anche se non esclusiva, di emersione di questioni relative alla tutela dei diritti – è venuto crescendo anche nei rapporti Stato-Regioni <sup>(26)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> Emerge nelle ipotesi considerate nel testo l'esigenza di un adeguato accesso della Corte costituzionale al “fatto”, inteso sia come “fatto amministrativo” (specie nel caso della nota che precede) che come “fatto politico” (al quale può essere ricondotto l'accordo tra Stato e Regioni di modifica della legge impugnata). Sull'importanza di questa dimensione, ancora non adeguatamente sviluppata dalla Corte italiana, cfr. M. AINIS, *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio costituzionale. Appunti per una ricerca*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, 2011, p. 1 ss.

<sup>(25)</sup> Ho cercato di individuarne alcuni in E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., p. 3 ss. Per una valorizzazione della natura obiettiva del giudizio di costituzionalità in via principale e le conseguenti ricadute processuali, cfr. B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in AA.VV. (a cura di C. Decaro - N. Lupo - G. Rivosecchi), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale*, cit., p. 182 ss.

<sup>(26)</sup> Cfr. in argomento, L. RONCHETTI, *La legge regionale alla luce del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 485 ss.

Anche in questo caso, occorrerebbe, peraltro, andare oltre la pur primaria sede del giudizio di legittimità costituzionale per indagare il trattamento della legge regionale nei giudizi amministrativi, per i quali sono comunque di ausilio i rapporti annuali dell'Issirfa, ed il molto meno esplorato – almeno in anni recenti <sup>(27)</sup> – mondo dei giudizi ordinari.

#### **4. Sempre un ruolo di demiurgo per il Giudice di costituzionalità?**

La dottrina costituzionalistica italiana ha spesso evidenziato il ruolo assolutamente centrale della giurisprudenza costituzionale nella delineazione del “vero” volto della riforma regionale del 2001. Mi sembra però importante non generalizzare questo supposto ruolo demiurgico della Corte costituzionale che se, come vedremo, deve considerarsi reale per aspetti relativi al riparto delle competenze, appare molto meno pronunciato per ciò che concerne la definizione della forma di governo regionale.

Si può forse parlare di due anime della giurisprudenza costituzionale in materia regionale: una maggiormente “creativa” in tema di interpretazione dell'elenco di materie e del riparto delle potestà legislative, sicuramente anche a causa delle manchevolezze del testo costituzionale riformato, l'altra di interpretazione restrittiva dei margini di autodeterminazione rimessi ai legislatori statutari in tema di forma di governo, secondo un ben noto *trend* giurisprudenziale che ha i suoi punti di riferimento nelle sentenze n. 2 del 2004 e 12 del 2006.

La stessa qualificazione complessiva degli statuti regionali ordinari nel sistema è stata caratterizzata da una smentita del tentativo di fare di essi delle Costituzioni “in sedicesimo” o meglio “in ventiduesimo”: la negazione del carattere costituzionale dell'atto (cfr. per tutte le sentenze 372, 378 e 379 del 2004) ma, al tempo stesso l'infungibilità dello statuto rispetto ad altre fonti regionali, tranne che per aspetti di dettaglio (sent. n. 188 del 2011) circoscrivono la posizione dell'atto nel sistema <sup>(28)</sup>. Certamente la compresenza di elementi di competenza e gerarchia nei rapporti tra statuto e legislatore regionale, secondo la ricostruzione della sentenza n. 188 del 2011, mantiene caratteri di problematicità, ma ne resta comunque smentita sia una visione para-costituzionale dell'atto che, occorre aggiungere, una sua flessibilizzazione nei confronti della legge regionale.

Si tratta di un orientamento complessivo del quale non si deve necessariamente dare un giudizio sfavorevole, lamentando che siano state tarpate le ali all'originalità delle scelte statutarie. Per chi scrive, ci si trova di fronte, invece, alla corretta valorizzazione, da parte della Corte, di limiti testuali, prima ancora che sistematici, pregnanti che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha posto all'autodeterminazione regionale.

---

<sup>(27)</sup> Cfr., in argomento, l'ampio studio di Q. CAMERLENGO, *La legge regionale nella giurisprudenza comune*, in *Le Regioni*, 2000, p. 49 ss.

<sup>(28)</sup> Sulla sent. n. 188 del 2011, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Forumcostituzionale.it* ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012.

Ciò ovviamente non significa che tutti i tasselli di questa giurisprudenza siano da condividere, potendosi ritenere che in alcuni casi, ci si scontri con limiti di irrigidimento del sistema forse eccessivi<sup>(29)</sup>. Ma nel complesso, l'aver contenuto la "fantasia costituzionale" dei legislatori statutari regionali resta, per chi scrive, non solo salutare ma soprattutto ancorata a precisi riferimenti costituzionali.

Semmai è da osservare con preoccupazione la recente tendenza ad una lettura riduttiva dell'area di competenza statutaria di fronte alla forza pervasiva della legislazione statale dell'emergenza (economica e morale)<sup>(30)</sup>: l'aver ritenuto legittimo un intervento legislativo statale di determinazione dei criteri di composizione dei Consigli regionali ordinari (sent. n. 198 del 2012), rappresenta una notevole restrizione dell'ambito di autodeterminazione dei Consigli stessi. Né sembra convincente l'idea che la legge statale possa penetrare in uno degli ambiti naturali della competenza statutaria (la determinazione del numero dei consiglieri, difesa lo scorso anno con la già ricordata sent. n. 188 dai tentativi di intromissione del legislatore regionale) facendo leva sulle previsioni costituzionali degli articoli 48 e 51 Cost., con l'art. 3 sullo sfondo. Non possono sfuggire le potenzialità inquietanti di tale riferimento costituzionale – a disposizioni, cioè, che qui sono intese come principi in senso oggettivo, più che come diritti soggettivi – in grado di mettere in dubbio la ricostruzione degli statuti come atti principalmente inquadrati in base al criterio della competenza.

Sotto questo punto di vista, con un aggancio certamente maggiore alla lettera dell'art. 123 Cost., si poteva forse fare riferimento al limite di "armonia con la Costituzione", inteso come conformità con lo spirito complessivo di essa (sent. n. 304 del 2002), dando così finalmente – anche se non senza interrogativi – corpo a tale enigmatica previsione.

## **5. Alcune prospettive interessanti della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze**

Ove la Corte costituzionale ha ben meritato l'appellativo di demiurgo è per ciò che concerne il riparto delle competenze legislative. Non è questa la sede per ripercorrere i diversi capitoli di questa sostanziale riscrittura del titolo V che qui semplicemente si richiamano in modo sintetico: attrazione in sussidiarietà, dilatazione delle materie trasversali in senso verticale (quanto a capacità di penetrazione negli ambiti regionali) che orizzontale (riconoscendo carattere di trasversalità a materie per le quali ciò non era scontato); erosione (a dir poco) delle materie residuali del quarto comma dell'art. 117 Cost.; affermazione di una prevalenza del criterio di prevalenza<sup>(31)</sup> per sciogliere gli intrecci tra materie.

---

<sup>(29)</sup> Ho provato ad individuarne alcuni (inammissibilità di una fiducia iniziale nei confronti dell'esecutivo; divieto di incompatibilità tra le posizioni di Consigliere ed Assessore) in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in AA.VV. (a cura di A. D'Atena), *I cantieri del federalismo in Europa*, cit., p. 287 ss.

<sup>(30)</sup> Anche se l'emergenza, in quanto tale, non è divenuta una leva competenziale autosufficiente. Si veda, sul punto, la posizione assunta dalla Corte nella sent. n. 148 del 2012, richiamata alla nota 79.

<sup>(31)</sup> Cfr. R. BIN - F. BENELLI, *Prevalenza e «rimaterializzazione» delle materie*, cit.; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?* Nota a Corte cost. n. 88/2009, in *Forumcostituzionale.it*. Di una "riedizione post-riforma

Nella presente sede, alla luce dei risultati delle indagini condotte dall'Issirfa sulla giurisprudenza costituzionale di un decennio, si preferisce soffermarsi su alcune apprezzabili novità e su alcuni persistenti zone d'ombra che la giurisprudenza recentissima evidenzia, prima di dedicare qualche riflessione finale all'impatto della doppia crisi (economica e morale) sulle istituzioni regionali.

### **5.1. Lesioni indirette delle competenze regionali**

A dimostrazione che il sistema non è immobile ma muta, pur se lentamente, anche grazie alla pressione della dottrina, è da richiamare, in primo luogo, sul piano processuale, la maggiore sensibilità che la giurisprudenza costituzionale presenta in ordine alla possibilità per le Regioni di far valere in sede di giudizio in via principale vizi che, pur non essendo direttamente lesivi delle competenze costituzionali regionali, "ridondano", come si usa ormai dire, in lesione indiretta delle competenze stesse. Tale apertura alla rilevanza, o meglio all'ammissibilità, delle "lesioni indirette" – argomentatamente perorata sul piano scientifico anche in occasione del Seminario della Corte costituzionale ricordato nel par. 2 <sup>(32)</sup> – ha trovato importanti riscontri nella celebre sentenza n. 22 del 2012, ove ha consentito alla Corte di pronunciarsi – finalmente – sulla questione degli emendamenti apportati in sede di conversione dei decreti-legge ed in grado di stravolgere potenzialmente il contenuto dell'atto sottoposto a conversione. Analogamente accade nella sentenza n. 80 del 2012 circa la possibilità per le Regioni di far valere l'"eccesso di delega" di talune specifiche disposizioni del codice del turismo <sup>(33)</sup>.

### **5.2. Leggi-provvedimento regionali**

Analogamente, spunti di interesse si rinvengono nella più recente giurisprudenza in tema di leggi-provvedimento regionali. A distanza di anni dal precedente rappresentato dalla sent. n. 179 del 1999, la Corte costituzionale – evidentemente sotto la pressione della Corte europea dei diritti dell'uomo, decisamente critica nei confronti delle leggi-provvedimento – con le sentenze nn. 20 e 105 del 2012 coglie l'occasione offerta da due leggi regionali di approvazione del calendario venatorio per sancire l'illegittima attrazione nella forma di legge di atti che sono sostanzialmente – e devono essere anche da un punto di vista formale – amministrativi <sup>(34)</sup>.

---

dell'interesse nazionale" scrive, a proposito della configurazione concretamente assunta dal criterio di prevalenza, R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009, p. 620.

<sup>(32)</sup> In particolare, cfr. M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà – Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in *AA.VV.*, *I ricorsi in via principale*, cit., p. 279 ss.

<sup>(33)</sup> A commento della decisione n. 80, cfr. C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del turismo in cerca di delega*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012. Sul tema cfr. ora, D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2012, p. 237 ss.

<sup>(34)</sup> In un ambito diverso, ma simile, si segnala la decisione n. 337 del 2009 che ha fatto discendere dal coinvolgimento dell'organo legislativo (per la precisione la VI Commissione permanente dell'Assemblea Regionale Siciliana) in un'attività sostanzialmente amministrativa (espressione di un parere in ordine alla convenzione tra

Nonostante la possibilità di muovere rilievi critici ad alcuni degli assunti posti a fondamento delle decisioni <sup>(35)</sup>, esse si lasciano apprezzare per la riapertura di un tema estremamente delicato, non solo per il legislatore regionale ma anche per quello statale e bisognoso di rinnovati equilibri alla luce della pressione giurisprudenziale Cedu appena ricordata <sup>(36)</sup>.

Molto interessante, ma anche meritevole di precisazioni<sup>(37)</sup>, appare l'affermazione contenuta nella sentenza n. 20 del 2012 che in materie in cui le acquisizioni tecnico-scientifiche rivestano un ruolo rilevante, il ricorso alla forma legislativa anziché a quella amministrativa denoti un "sospetto" di illegittimità costituzionale. A parere dello scrivente, ciò che può essere valorizzato nell'affermazione della Corte è la messa in evidenza di una crescente sfiducia nei confronti dell'"impermeabilità" del procedimento legislativo a risultanze esterne. Si tratta, in altri termini, di una potenziale critica alla opacità del procedimento legislativo, rispetto a quello amministrativo, che da tradizionale punto di forza del legislatore rischia di convertirsi, come il caso di specie dimostra, in elemento di debolezza.

Spetta, in primo luogo, agli ordinamenti delle assemblee legislative, superare tale insidiosa sfiducia, realizzando una maggiore apertura del procedimento legislativo stesso alle risultanze esterne, siano esse acquisizioni scientifiche o rappresentazioni di interessi di gruppi sociali o territoriali <sup>(38)</sup>.

---

Regione Sicilia e Croce Rossa Italiana), l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti. La decisione – che tocca profili di rilevante interesse in ordine ai confini dell'insindacabilità dei consiglieri (per la Sicilia, dei deputati) regionali, sull'oggetto ed i limiti di competenza del regolamento interno dell'Assemblea, oltre che, ovviamente, sui rapporti tra funzione legislativa ed amministrativa - non ha riscosso, in dottrina, l'attenzione che meritava. Per un' apprezzabile eccezione, cfr. S. CURRERI, *Attività amministrativa delle Assemblee regionali e Corte dei Conti*, in *Rass. parl.*, 2010, n. 4.

<sup>(35)</sup> Per una messa in discussione della negazione del carattere normativo del calendario venatorio, cfr. C. CHIOLA, *La legge provvedimento sul calendario venatorio*, in *Federalismi.it*, n. 11/2012, p. 4; Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzione e il calendario venatorio*, in *Forumcostituzionale.it* ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012. C. Chiola evidenzia anche la discutibile conversione di un limite alla materia residuale regionale della caccia (in nome della tutela ambientale) in una espropriazione di competenza della Regione stessa (p. 2).

<sup>(36)</sup> Per dei recenti casi in cui lo scrutinio della Corte si è concluso con una dichiarazione di illegittimità costituzionale di leggi asseritamente di interpretazione autentica ma in realtà innovative, con effetto pregiudizievole sul «legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto», cfr. le decisioni nn. 236 del 2009, 209 del 2010, 78 del 2012, quest'ultima con richiami alla più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo in argomento.

<sup>(37)</sup> Medi sul punto, le critiche mosse alla decisione da G. SAPUTELLI, *Dall'illegittimità della legge «in luogo» di provvedimento regionale alla «riserva (materiale) implicita» di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 211 ss.

<sup>(38)</sup> Il riferimento è al tema della democrazia partecipativa applicata al procedimento legislativo. Per un confronto tra l'esperienza delle assemblee legislative regionali italiane e spagnole in materia si rinvia ai contributi contenuti in AA.VV. (a cura di J.M. CASTELLÀ ANDREU - E. GIANFRANCESCO - N. LUPO), *L'apertura dei procedimenti legislativi* (atti del Seminario Lumsa dell'11 maggio 2012), in corso di pubblicazione in *Quaderni regionali*, 2012. Per delle interessanti suggestioni che possono provenire dagli istituti di democrazia partecipativa presenti nell'ordinamento europeo (nei loro aspetti positivi e nei loro limiti), cfr. E. DI SALVATORE, *"Democrazia partecipativa" e processo di integrazione europea*, in AA.VV. (a cura di G. Marazzita), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2012, p. 45 ss.

### 5.3. Il nodo delle intese

Un nodo problematico del regionalismo italiano che sembra destinato a chiarificazione ad opera della recente giurisprudenza costituzionale è rappresentato dalla forza delle intese che, a vario titolo ed in varie ipotesi, Stato e Regioni sono chiamate a concludere. Si tratta di un tema risalente, anche nell'esperienza anteriore alla riforma del 2001<sup>(39)</sup>. Successivamente a tale riforma è tornato a porsi il problema del carattere realmente "forte", e quindi insostituibile, dell'intesa, ovvero "debole", e quindi surrogabile di essa. Ciò sia nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà, nelle quali la sentenza n. 303 del 2003 richiama esplicitamente il carattere "forte" dell'intesa, sia nelle ipotesi in cui l'intesa si imponga in considerazione dell'intreccio tra materie statali e regionali ed in forza del principio di leale collaborazione.

Le sentenze n. 278 del 2010<sup>(40)</sup> e, soprattutto, n. 33 del 2011 hanno finalmente chiarito che la capacità decisionale ultima deve essere assicurata e che tale capacità decisionale deve essere esercitata con il massimo di assunzione di responsabilità politica da parte del Consiglio dei Ministri, secondo la procedura delineata dal d.lgs. n. 31 del 2010<sup>(41)</sup>. Si tratta di una soluzione apprezzabile, in quanto fa coesistere salvaguardia dell'istanza unitaria ed adeguata responsabilizzazione per una simile decisione, chiamando in gioco la massima sede di determinazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo nel nostro sistema costituzionale<sup>(42)</sup>.

A delineare, peraltro, in termini rigorosi la scansione del contraddittorio che, nel caso di esito infruttuoso, culmina nella determinazione unilaterale dello Stato sta, poi, la giurisprudenza elaborata dalla Corte, in tema di conflitti intersoggettivi, sull'esigenza di "reiterate trattative" per addivenire ad un'intesa in tema di nomine negli Enti-Parco e nelle Autorità portuali<sup>(43)</sup>; trattative finalizzate ad evitare un'utilizzazione strumentale del potere decisionale unilaterale ultimo e che devono essere assoggettate ad un (più) rigoroso scrutinio di

<sup>(39)</sup> Vedi per tutti, per la rilevazione dei profili critici di tale esperienza, A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, ora in *Id.*, *Costituzione e Regioni*. Studi, Milano, 1990, p. 63 ss.

<sup>(40)</sup> A commento della quale, cfr. M. CECCHETTI, *La Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1064 ss.

<sup>(41)</sup> Risulta così abbandonata la via alternativa dello "sblocco" dell'impasse da mancata intesa attraverso l'indicazione di un soggetto terzo cui spetti esprimere la decisione del caso concreto, secondo una possibilità prospettata dalla sent. n. 24 del 2007, valorizzata anche dallo scrivente: E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in AA.VV. (a cura di P. Cavaleri), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, p. 277. In effetti, può apparire non poco illuministica l'idea di un modello arbitrale di risoluzione delle questioni di mancata intesa in presenza di interessi statali di primario rilievo.

<sup>(42)</sup> La soluzione del d.lgs. n. 31 del 2010 era stata apprezzata, sin da prima della sentenza n. 33 del 2011, da R. BIFULCO, *L'energia nucleare tra Stato e Regioni* (e discorso pubblico), in *www.astrid-online.it.*, il quale richiamava a fondamento di essa l'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 e la sent. n. 121 del 2010 della Corte costituzionale (n. 9 del *Considerato in Diritto*). Critica, da sempre, nei confronti delle "intese forti" in senso proprio (e, quindi, infungibili rispetto a determinazioni unilaterali), è stata A. ANZON DEMMIG, della quale, cfr., recentemente, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, 2008, p. 788 ss.

<sup>(43)</sup> Vedi, tra le altre, le sent. n. 27 del 2004 e la sent. n. 339 del 2005. In dottrina, cfr. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1044 ss.; G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, 2006, p. 398 ss.; *Id.*, *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, in *Le Regioni*, 2007, p. 1026 ss.



congruità e ragionevolezza (di quanto solitamente avviene), al fine di compensare la circostanza che uno dei due contendenti è in condizioni – e ne è consapevole sin dall’inizio – di potere decidere, in ultima istanza, unilateralmente.

#### **5.4. Le pari opportunità come disposizione di principio degli statuti regionali**

In questa rassegna delle prospettive più interessanti di sviluppo della giurisprudenza costituzionale recente in materia regionale, merita di essere richiamato l’orientamento lineare e convincente di valorizzazione del principio delle pari opportunità fatto proprio dalla Corte nella sentenza n. 81 del 2012, in relazione alla previsione dell’art. 46, terzo comma, dello statuto della Campania sulla composizione della Giunta regionale <sup>(44)</sup>. Si tratta di un caso in cui alle disposizioni di principio contenute negli statuti è riconosciuta un’efficacia giuridica propria, in ragione della idoneità ad esprimere un significato precettivo sufficientemente definito. La presa di posizione della Corte è apprezzabile in quanto tende a superare una lettura livellatrice “verso il basso” delle disposizioni di principio degli statuti che le sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 hanno contribuito a determinare, richiamando, invece, il giurista a confrontarsi con ciascuna di tali disposizioni e ad interrogarsi se significati normativi sufficientemente definiti esse siano in grado di produrre <sup>(45)</sup>.

#### **5.5. Verso uno statuto delle materie di competenza residuale regionale?**

Perfino il “buco nero” del quarto comma dell’art. 117 Cost., sembra presentare qualche spunto di novità nei tempi più recenti. La sentenza n. 108 del 2012 tenta, infatti, un abbozzo di valorizzazione di tale tipologia di competenza legislativa regionale che si spera non resti privo di seguito <sup>(46)</sup>.

Si tratta di un intervento particolarmente necessario per restituire elementi di equilibrio al riparto costituzionale complessivo delle competenze legislative. Al di là, infatti, dell’intrinseca debolezza delle voci residuali, rispetto agli elenchi di competenze enumerate, nota anche agli ordinamenti federali <sup>(47)</sup>, l’esperienza italiana successiva al 2001 manifesta una preoccupante

---

<sup>(44)</sup> Su tale decisione, cfr. il commento di M. BELLETTI, “Torniamo allo Statuto”... regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione ed immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Forumcostituzionale.it* ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012.

<sup>(45)</sup> Sulla necessità di distinguere diversi livelli di precettività delle cosiddette disposizioni statutarie programmatiche, cfr. A. D’ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, cap. IV; Id, *Dritto regionale*, cit., p. 104 ss.; S. MANGIAMELI, *Gli statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell’ordinamento concreto*, in Id., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 138 ss.

<sup>(46)</sup> Per un elenco delle materie che la giurisprudenza costituzionale ha considerato residuali, cfr. G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Digesto Disc. Pubbl., Agg. \*\*\**, Torino, p. 15.

<sup>(47)</sup> Per questa osservazione, cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 116.

accentuazione di tale debolezza <sup>(48)</sup>. Ne costituisce un'interessante dimostrazione il confronto tra materie residuali delle Regioni ordinarie e materie simili contenute, invece, negli elenchi statuari delle Regioni speciali. Come è stato ben evidenziato <sup>(49)</sup>, la tenuta di queste seconde, alla prova della giurisprudenza costituzionale, è migliore delle prime. Da qui la conclusione che alle Regioni conviene comunque vedere definite costituzionalmente le voci competenziali.

Si tratta di una crisi che, come è noto, si è manifestata ben presto nella giurisprudenza costituzionale attraverso il capovolgimento di prospettiva operato rispetto alla sentenza n. 282 del 2002 ad opera della sentenza n. 370 del 2003 e dall'estensione – tutt'altro che scontata nella sentenza n. 303 del 2003 – del modulo dell'attrazione in sussidiarietà dalla competenza legislativa ripartita a quella residuale, realizzatosi con la sentenza n. 6 del 2004.

Solo la capacità di collegare talune di queste materie alla tutela di diritti fondamentali, come dimostra l'esperienza dell'assistenza e dei servizi sociali in genere in relazione ai diritti degli stranieri immigrati, ha permesso alle Regioni di spuntare qualche significativa affermazione nei confronti delle rivendicazioni e, comunque, delle censure statali. Anche sotto questo punto di vista ha trovato conferma l'esperienza dei federalismi storici che evidenziano l'idoneità dei diritti fondamentali e della loro tutela a guidare processi di configurazione e riconfigurazione delle materie <sup>(50)</sup>. Come è stato ben espresso nella riflessione italiana, anche prima del fiorire della giurisprudenza della Corte sui diritti degli immigrati negli ordinamenti regionali, il rapporto trilaterale tra materie, diritti e politiche apre spazi non secondari di intervento al legislatore regionale <sup>(51)</sup> e permette di riguadagnare ambiti inaspettati di intervento regionale.

---

<sup>(48)</sup> Che nell'esperienza successiva al 2001 le materie residuali regionali cedano a fronte di pretese statali fondate sia sul criterio storico-normativo (specie nei casi in cui sono la Regioni ad interpretare estensivamente le proprie competenze) che su quello teleologico (ed è il caso in cui è lo Stato a rivendicare la propria potestà di intervento) è sottolineato da S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 341 ss. Per una rilevazione della "notevole, forse eccessiva, marginalità [di tali materie residuali] nell'esperienza attuativa del Titolo V riformato", cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, cit., p. 267.

<sup>(49)</sup> S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011, p. 860 ss.

<sup>(50)</sup> Sia consentito sul punto il rinvio ad E. GIANFRANCESCO, *Alcune considerazioni sul valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. II, Napoli, 2012, p. 1484 ed *ivi* alcune considerazioni sulla idoneità dei diritti fondamentali a riplasmare la ripartizione delle competenze tra diversi livelli istituzionali riscontrabile nei federalismi storici, prima ancora che nell'ordinamento europeo.

<sup>(51)</sup> E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2006, p. 18. Sulla connessione tra tutela dei diritti e ripartizione delle competenze legislative, cfr. anche G. SCACCIA, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 531 ss.; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008, p. 323 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni* (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011), in *Rivistaaic.it*, 2011, n. 3.

I rischi di ricentralizzazione delle competenze derivanti dall'azione congiunta del principio di indefettibilità della tutela dei diritti, della mancata definizione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. e dell'inattuazione delle prescrizioni dell'art. 119 Cost. sono evidenziate da A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. (a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., vol. III, Napoli, 2009, p. 1031 ss. (nonché in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 599 ss.)

È la via, un pò paradossale, attraverso la quale la “Costituzione dei diritti” riprende il suo spazio prioritario, innanzi alla Corte, rispetto alla “Costituzione dei conflitti”.

Non si possono, tuttavia, considerare sufficienti i risultati raggiunti attraverso tale via interpretativa. Non sempre controversie competenziali relative a materie di competenza residuale delle Regioni involgono in modo evidente e diretto questioni relative alla tutela di diritti fondamentali <sup>(52)</sup>, cosicché in questi casi occorre elaborare criteri giudiziali diversi di salvaguardia delle competenze regionali. La sentenza n. 108 del 2012 valorizza la spettanza delle Regioni della competenza in materia di formazione professionale precedentemente alla riforma del Titolo V <sup>(53)</sup> e, quindi, l’esigenza che almeno il nucleo della materia si conservato in capo alla Regione, in seguito all’entrata in vigore della riforma stessa.

Ove non venga in rilievo la presenza di una competenza precedente alla riforma occorrerà individuare altri criteri di salvaguardia delle competenze innominate rispetto alla altrimenti inarrestabile capacità di erosione (ma il termine è riduttivo) delle competenze statali, specie se costruite in termini finalistici <sup>(54)</sup>.

Del resto, se la giustificazione dell’intervento statale è legato al perseguimento di un obiettivo e non alla rivendicazione di un’area oggettiva di competenza, non vi è ragione di precludere la possibilità di un successivo intervento del legislatore regionale che non si ponga in contrasto con quell’obiettivo <sup>(55)</sup>. A differenza delle ipotesi del terzo comma dell’art. 117 Cost. e del riparto competenziale rigido che il legislatore di revisione costituzionale ha – bene o male <sup>(56)</sup>– voluto, l’intersezione tra competenze finalistiche statali e materie residuali regionali potrebbe forse permettere tipologie più articolate di coesistenza tra le due fonti, ispirate ad un modello di compresenza di competenze, nel quale al legislatore regionale non sia inibito tornare ad occuparsi della materia, purché nel rispetto degli obiettivi perseguiti dalla legislazione finalistica statale, a loro volta da sottoporre ad uno scrutinio stretto di necessità e congruenza. Il modello

---

<sup>(52)</sup> Si pensi, ad esempio, alla materia del commercio, spesso considerata da una giurisprudenza costituzionale nella quale il - pur presente - diritto fondamentale coinvolto - la libertà di iniziativa economica - non assume la prominenza, per così dire, di altre libertà costituzionali. Per dei recenti casi in cui la materia “commercio” recede a fronte di altre: sent. n. 18 del 2012 (ove a prevalere è la tutela della concorrenza) e sent. n. 183 del 2012 (ove prevalgono un fascio di competenze statali esclusive e concorrenti).

<sup>(53)</sup> Secondo una soluzione ricostruttiva-tendente a dare per acquisite e salvaguardate le competenze esercitate dalle Regioni alla data di entrata in vigore della riforma del titolo V. Sul punto, cfr. S. MANGIAMELLI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 342, qualificando come devolutiva e non regolativa la revisione costituzionale del 2001.

<sup>(54)</sup> Diventa difficilmente evitabile un giudizio di prevalenza a favore di una competenza teleologicamente costruita, rispetto ad una competenza anonima e residuale. La conseguenza è - utilizzando il criterio di prevalenza come criterio di attribuzione integrale della competenza legislativa in una data materia - la sostanziale espropriazione delle Regioni dalle materie residuali ogniqualvolta si insinui in esse una competenza statale teleologicamente definita. Per una simile critica, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Materie (Riparto tra Stato e Regioni)*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, vol. IV, 2006, p. 3602 s.

<sup>(55)</sup> Il tentativo di affermare spazi di concorrenza tra fonti statali e regionali in casi in cui la giurisprudenza della Corte risolve i problemi del riparto in termini di esclusività è apprezzabilmente svolto da G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, cit., p. 14 e p. 16, anche se chi scrive mantiene riserve sull’utilizzazione delle norme statali cedevoli come strumento per realizzare tale concorrenza.

<sup>(56)</sup> Sulle difficoltà di tenuta di tale riparto rigido, cfr. ora il bilancio di F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, p. 287 ss.

della preferenza della legge regionale rispetto a quella statale permetterebbe forse un recupero di vitalità della competenza legislativa residuale regionale altrimenti destinata ad operare a somiglianza di un “cavallo di Troia” graziosamente offerto dalla riforma del 2001 alle Regioni.

#### **5.6. Il salutare self-restraint in tema di art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.**

Come è stato evidenziato a più riprese nel presente seminario <sup>(57)</sup>, una positiva conferma della giurisprudenza della Corte è stato, nell’esperienza sin qui trascorsa, l’atteggiamento di estrema prudenza nel “trattare” la materia-non materia della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” ex art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.

A parte la “fiammata” della sent. n. 10 del 2010, seguita dalla sent. n. 121 del medesimo anno, la Corte ha, sino ad oggi, tenuto sotto controllo l’uso da parte statale di tale voce, richiedendo che essa si riferisca alla definizione di concrete prestazioni da assicurare e non già ad una clausola di interesse nazionale in grado di statalizzare gli ambiti materiali toccati dal legislatore in suo nome, tanto più considerando la necessaria apertura a fonti subordinate, spesso fortemente caratterizzate in senso tecnico, che tale competenza richiama <sup>(58)</sup>.

Non si può nascondere, comunque, una certa preoccupazione derivante dalle recentissime pronunce nn. 164 e 203 del 2012 che hanno giustificato, sulla base di tale voce competenziale, la disciplina, da parte dello Stato, con efficacia generale, della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA): applicare la nozione di livello essenziale delle prestazioni al procedimento amministrativo ed alle sue articolazioni consente infatti, una capacità di condizionamento profonda da parte dello Stato dell’ordinamento amministrativo regionale, senza che nel secondo comma lett. g) dell’art. 117 Cost. e nell’art. 123 Cost. si lascino trarre spunti in tal senso.

Del resto, la corretta valorizzazione, ad opera della giurisprudenza costituzionale <sup>(59)</sup>, del principio di semplificazione come principio fondamentale dell’azione amministrativa, derivante dall’ordinamento comunitario e quindi in grado di vantare la copertura dell’art. 117, comma 1, Cost., apre di per sé ad una molteplicità di soluzioni attuative, che dovrebbe spettare ai singoli ordinamenti regionali prescegliere.

C’è da chiedersi, comunque, se ci si trovi di fronte ad una interpretazione espansiva dei “livelli essenziali” delle prestazioni o piuttosto ad un ennesimo segnale di crisi e di inconsistenza della materia residuale “ordinamento degli uffici della Regione”, la quale meriterebbe un approfondimento a sé all’interno della riflessione complessiva sul comma 4 dell’art. 117 Cost. <sup>(60)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> Cfr. le relazioni di P. COLASANTE E N. VICECONTE.

<sup>(58)</sup> Questo profilo emerge chiaramente già dalla sent. n. 88 del 2003.

<sup>(59)</sup> Cfr. la sent. 164 del 2012, n. 6 del *Considerato in Diritto*.

<sup>(60)</sup> Sulla sub-materia del personale regionale, profondamente condizionata dalla competenza statale esclusiva relativa all’ordinamento civile, cfr. F. GHERA, *Pubblico impiego regionale e ordinamento civile*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5024 ss. Alla storica pressione dell’ordinamento civile si deve aggiungere quella, crescente, della materia dei “principi di coordinamento della finanza pubblica”, che incide sulle modalità di rilevamento del personale dipendente (sent. n.

## 6. Le perduranti zone d'ombra della giurisprudenza costituzionale

### 6.1. L'attrazione in sussidiarietà

Dando ormai per scontata la presenza nel sistema dell'attrazione in sussidiarietà legislativa<sup>(61)</sup>, residuano dubbi circa non poche delle sue applicazioni: che il turismo (sent. n. 88 del 2007), la pesca (sent. n. 81 del 2007), la classificazione delle aziende agrituristiche (sent. n. 339 del 2007) e persino il funzionamento di moduli amministrativi quali la disciplina del dissenso in sede di conferenza di servizi<sup>(62)</sup> (sent. n. 179 del 2012) sottintendano interessi unitari insuscettibili di frazionamento, tali da giustificare la retrocessione alla competenza legislativa statale, può suscitare più di un dubbio nell'osservatore.

Si tratta, evidentemente, di porre degli argini a questa tendenza espansiva dell'istituto, che rischia di essere irrefrenabile. Pur nella valorizzazione della lettura procedimentale della sussidiarietà<sup>(63)</sup>, l'unica in grado di renderla minimamente giustiziabile, non si può non rilevare ad oggi una inadeguatezza dei congegni volti ad assicurare tale obiettivo<sup>(64)</sup>. Uno sforzo in tale direzione sembra emergere nella sentenza n. 232 del 2011<sup>(65)</sup> ma in quell'occasione l'intervento della Corte è reso più semplice dalla circostanza che ci si trovava di fronte ad una disposizione contenuta in un decreto-legge, per il quale la verifica dei presupposti e delle finalità di intervento emerge in modo più evidente e, di conseguenza, l'operazione di verifica è più agevole.

Forse un ausilio ad una più stringente applicazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza "alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità", come voleva la sent. n. 303 del 2003<sup>(66)</sup>, potrebbe venire da una maggiore articolazione dialettica del procedimento legislativo, aperta ad apporti dall'esterno, in grado di offrire un quadro argomentativo più

---

325 del 2011), sui limiti alle assunzioni (sent. n. 161 del 2012), sulla tipologia contrattuale utilizzabile (sent. n. 173 del 2012). Per un caso in cui viene riconosciuto, invece, che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro part-time accede all'organizzazione amministrativa delle Regioni, e, quindi, alla competenza residuale delle Regioni, cfr. la sent. n. 141 del 2012.

<sup>(61)</sup> Chi scrive ha già espresso le proprie considerazioni critiche nei confronti di tale operazione demiurgica della Corte costituzionale italiana in E. GIANFRANCESCO, *Materie*, cit., p. 3603. Sul carattere alternativo (rispetto a quello originario delineato dall'art. 117 Cost. nel 2011) del disegno costituzionale di riparto delle competenze realizzato dalla Corte con la sent. n. 303 del 2003, cfr. S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e Costituzione vivente*, cit., p. 183.

<sup>(62)</sup> Anche se nella decisione citata nel testo la disciplina legislativa viene dichiarata incostituzionale per omessa previsione di un'intesa forte tra Stato e Regione (ma, si badi, forte nel senso ormai chiarito dalla sent. n. 33 del 2011.).

<sup>(63)</sup> A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 812.

<sup>(64)</sup> Cfr. S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e Costituzione vivente*, cit., p. 185 s. Ma cfr. anche le osservazioni critiche di R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, p. 878 ss.

<sup>(65)</sup> Una valorizzazione del requisito della esplicitazione della motivazione delle ragioni della chiamata in sussidiarietà, da intendere come complementare e non alternativa alle garanzie procedurali, operato dalla Corte nella sentenza n. 232, è compiuto da M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 4699 ss. (nonchè, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

<sup>(66)</sup> N. 2.2. del *Considerato in Diritto*.

articolato dei passaggi che conducono all'adozione della decisione finale e delle diverse posizioni, nonché dei diversi interessi in gioco. L'introduzione nel procedimento legislativo di istituti di democrazia partecipativa potrebbe essere così in grado di sostenere il Giudice di costituzionalità in tale opera di verifica di congruenza tra esigenze di intervento legislativo, obiettivi perseguiti dal legislatore e risultati conseguiti. Si tratta, però, di un campo sperimentale in cui, sino ad ora, a fare i primi passi sono state le Regioni – che delle attrazioni in sussidiarietà legislative sono il soggetto passivo – piuttosto che lo Stato <sup>(67)</sup>.

Come è stato sottolineato anche nel presente seminario <sup>(68)</sup>, il costante confronto con l'esperienza europea del controllo giudiziale di proporzionalità resta essenziale per “contenere” la forza espansiva della chiamata in sussidiarietà, come anche delle competenze trasversali e, tra queste, di quella che ha assunto un ruolo preminente, almeno fino all'esplosione della crisi economica, ovvero la tutela della concorrenza <sup>(69)</sup>.

## **6.2. Atipicità delle fonti assistite da previa intesa in Conferenza ed asimmetria del sistema**

La inevitabile preclusione per la Corte a sindacare la mancata previsione di intese attuative del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi statali, per l'assenza di un obbligo costituzionale in tal senso “nella perdurante assenza di trasformazione delle istituzioni rappresentative” (sent. n. 6 del 2004); conferma un'asimmetria di fondo del sistema costituzionale di relazioni tra Stato e Regioni, ampiamente evidenziata in dottrina <sup>(70)</sup>: mentre la previa intesa raggiunta nel sistema delle Conferenze opera come elemento integratore del parametro di legittimità costituzionale per la legislazione e la potestà regolamentare delle Regioni, oltre che fattore di interpretazione conforme a Costituzione, nei confronti dello Stato l'efficacia conformativa è molto ridotta, dirigendosi essenzialmente nei confronti della potestà amministrativa.

Trova conferma così la considerazione che il sistema delle intese, specialmente quelle raggiunte nelle Conferenze, è in grado di introdurre elementi di spiccata atipicità delle fonti da esse assistite <sup>(71)</sup>. Ciò avviene, però, in un quadro il quale, oltre che per la già ricordata asimmetria, si caratterizza per la perdurante opacità del sistema delle conferenze, oltretutto impennate sugli esecutivi regionali. Il disegno di legge di riforma organico del sistema delle

---

<sup>(67)</sup> Per un'analisi di tali esperienze, cfr. gli atti del Convegno Lumsa del maggio 2012 richiamato a nota 38. Cfr., inoltre, i contributi contenuti nella sez. II del volume AA.VV. (a cura di U. Allegretti), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Bologna, 2010.

<sup>(68)</sup> Cfr. in particolare la relazione di L. RONCHETTI.

<sup>(69)</sup> Che la voce tutela della concorrenza abbia un'attitudine centralizzatrice maggiore rispetto alla chiamata in sussidiarietà è messo in evidenza da P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture creative del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 810.

<sup>(70)</sup> Si veda, a questo proposito, lo studio di A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, p. 257 ss.

<sup>(71)</sup> L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, p. 696 ss.



conferenze <sup>(72)</sup> è infatti ben presto affondato nelle sabbie mobili della XVI Legislatura ed i problemi sulla composizione, il *modus procedendi*, la tutela delle Regioni dissenzienti restano al momento pienamente attuali <sup>(73)</sup>.

In ultima analisi, si può convenire con l'analisi realista avanzata in questa sede <sup>(74)</sup> secondo cui il principio di leale collaborazione, per come è concretamente strutturato nell'esperienza regionale italiana, registra, piuttosto che guidare, i rapporti di forza tra Stato e Regioni.

### 6.3. La materia onnivora del coordinamento della finanza pubblica

Un peso sempre crescente nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale ha assunto la materia del coordinamento della finanza pubblica, assegnata nel 2001 alla competenza ripartita di Stato e Regioni. Al fine di soddisfare i requisiti del "Patto di stabilità interno" e, prima ancora, il rispetto dei vincoli comunitari in tema di "Patto di stabilità e crescita", la materia in questione è stata costruita dalla giurisprudenza della Corte, a partire dalla sent. n. 376 del 2003, come competenza fortemente caratterizzata in senso finalistico e, quindi legittimante lo Stato a prevedere «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo», quand'anche essi assumano caratteri puntuali (così, tra le altre, la recente sentenza n. 229 del 2011) <sup>(75)</sup>.

Non sempre sembra essere stata mantenuta ferma la condizione di legittimità dell'intervento statale consistente nell'imporre «complessivi obiettivi di riequilibrio finanziario, lasciando alle Regioni sufficienti margini di autonomia circa i mezzi necessari per la realizzazione degli obiettivi stessi» (come affermato, ad esempio, nella sentenza n. 341 del 2009 <sup>(76)</sup> e ribadito, di recente, dalla sentenza n. 187 del 2012 <sup>(77)</sup>). Grazie anche alla già ricordata strutturale debolezza della materia residuale dell'ordinamento degli uffici regionali, il grado di vincolo delle prescrizioni statali sembra andare ben oltre il punto di equilibrio "obiettivi/margini di autonomia", come è avvenuto nel caso del blocco totale o parziale delle assunzioni per gli enti

---

<sup>(72)</sup> A.C. 4567 "Delega al Governo per l'istituzione e la disciplina della Conferenza permanente dei livelli di Governo" Sullo schema di tale disegno di legge, cfr. S. MANGIAMELI, *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della conferenza della Repubblica*, in [ssirfa.cnr.it/5980,908.html](http://ssirfa.cnr.it/5980,908.html).

<sup>(73)</sup> Su questi problemi, criticamente, cfr. F.S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV. (a cura di A. D'Atena - P.F. Grossi), *Diritto, Diritti e Autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali*. In ricordo di Andrea Paoletti, Milano, 2003, p. 339 ss. Una approfondita analisi, supportata anche da un'esperienza maturata all'interno del sistema delle Conferenze, in R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.; Id., *Conferenze (sistema delle)*, in AA.VV. a cura di S. Mangiameli), *Diritto costituzionale - Dizionari sistematici*, Ediz. Il Sole 24 Ore, Milano, 2008, p. 995 ss. e, recentemente, Id., *Il sistema delle conferenze*, in AA.VV. (a cura di S. Mangiameli), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 529 ss.

<sup>(74)</sup> Cfr. la relazione di L. RONCHETTI.

<sup>(75)</sup> Il percorso evolutivo - o, piuttosto, involutivo - della materia è ripercorso con cura da G. RIVOCCHETTI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivistaic* n.1/2012.

<sup>(76)</sup> N. 5.3.1. del *Considerato in Diritto*.

<sup>(77)</sup> N. 3.3.1. del *Considerato in Diritto*.

locali e le camere di commercio per i quali le spese di personale superino determinate percentuali (sentt. n. 108 del 2011 e 148, 161 e 217 del 2012), o di quello delle sanzioni, puntuali e precise, per gli enti che contravvengano agli obblighi del patto (cfr., tra le più recenti, la sent. n. 155 del 2011 ed *ivi* il rinvio alla precedente giurisprudenza <sup>(78)</sup>).

L'aggravarsi della crisi economica internazionale e l'incremento degli obblighi assunti in sede europea dall'Italia al fine di assicurare le necessarie condizioni di equilibrio finanziario difficilmente lasciano presagire mutamenti di tale giurisprudenza che, anzi, probabilmente spingerà il punto di equilibrio tra principi di coordinamento della finanza pubblica e (residua) capacità di autodeterminazione regionale ad un livello ancora più prossimo al mero dettaglio esecutivo, di natura sostanzialmente amministrativa. Tutto ciò, è il caso di sottolinearlo, in un quadro in cui il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. è rimasto bloccato, perpetuando il carattere "derivato" e, quindi, ancora più sensibile agli interventi statali, della finanza regionale italiana.

Sono ancora tutte da valutare, infine, le conseguenze della revisione costituzionale realizzata con la l. cost. n. 1 del 2012 ed in particolare dalla retrocessione alla competenza esclusiva statale della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", a partire dal 2014. È possibile, infatti, una lettura "soft" di tale riforma, che separi le sorti della nuova materia ricompresa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. da quella del "coordinamento della finanza pubblica": avente ad oggetto la disciplina contabile in senso stretto la prima, assicurando – come è naturale ed opportuno – una piena leggibilità ed omogeneità formale dei bilanci pubblici a tutti i livelli, mentre il coordinamento della finanza pubblica potrebbe, forse, trarre giovamento, in termini di una qualche maggiore elasticità, da tale scissione.

Non ci si può nascondere che dalla revisione costituzionale appena realizzata sia possibile trarre anche una lettura sostanzialistica della nozione di "armonizzazione" dei bilanci – anche se più discutibile in termini astratti – che finisca per accentuare il peso della legislazione statale sulla finanza pubblica regionale.

## **7. Le prospettive inquietanti della sterilizzazione del regionalismo: nessun punto di arrivo?**

Nel corso del 2012, al fronte della crisi economica, fortemente incidente, come si è appena visto, sull'autonomia regionale <sup>(79)</sup>, si è aggiunto un secondo formidabile fattore ulteriore di

---

<sup>(78)</sup> N. 2.1.1. del *Considerato in Diritto*.

<sup>(79)</sup> Anche se la "crisi" non si è trasformata in una voce competenziale, dalla portata – come è facile immaginare – scardinante dell'intero sistema di distribuzione delle competenze: la sent. n. 148 del 2012 della Corte costituzionale – a fronte di un'argomentazione dell'Avvocatura dello Stato (che verrebbe da definire provocatoria) in ordine alla *salus rei publicae* come fondamento di "una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni", per giustificare in via di principio le disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 – ha ribadito (e si tratta di un passaggio che merita di essere riportato per esteso) che "anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali,

crisi. Si tratta del riesplodere, per la prima volta dall'inizio degli anni '90<sup>(80)</sup>, di una crisi "politica" delle Regioni, conseguente ad episodi di scandalosa gestione dei fondi pubblici da parte di alcuni Consigli regionali, nonché ad inchieste penali che hanno investito i componenti di talune Giunte.

L'operare convergente di questi due versanti di crisi sta scuotendo, sin dalle sue fondamenta, l'istituto regionale, sino a metterne in discussione la sua stessa giustificazione. Nei commenti di taluni editorialisti di importanti quotidiani italiani, e tra essi anche qualche costituzionalista, si ragiona esplicitamente di "fallimento" dell'istituto regionale in quanto tale e si auspica un suo radicale ripensamento, o meglio, ridimensionamento<sup>(81)</sup>. In una variante meno drastica, ma comunque estremamente incisiva, si invoca l'introduzione di una clausola di supremazia che affidi alla legge statale, prevalente in modo netto sulla legge regionale, il compito di ridare unità al sistema<sup>(82)</sup>, ovvero si reintroducono controlli di legittimità puntuali sui singoli atti regolamentari delle Regioni i quali, oltre a difettare di fondamento costituzionale, appaiono, alla luce dell'esperienza del primo regionalismo italiano, ingestibili ed inutili per lo scopo – pur apprezzabile – che si vorrebbe perseguire<sup>(83)</sup>. Essi appartengono ad un armamentario giuridico che Massimo Severo Giannini avrebbe definito da "umorismo prefettizio", salvo che la Corte dei conti prende il posto dei Prefetti...

Nella situazione presente sono investiti da un ripensamento radicale i presupposti e gli istituti fondamentali del regionalismo, cosicché giustamente ci si chiede quale sia stata, fino ad oggi, la percezione dell'istituto regionale, alla luce di un così repentino mutamento<sup>(84)</sup>. Ci si può interrogare, in questa prospettiva, se il regionalismo italiano si incammini verso l'ignoto, in una landa nella quale non ci sono punti di arrivo.

A parere di chi scrive, nel momento presente, per quanto il quadro sia ancora profondamente incerto, qualche sensato orientamento di riflessione e di evoluzione si lascia individuare.

---

previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. Deve essere dunque ribadita l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato" (n. 3 del *Considerato in Diritto*).

<sup>(80)</sup> Per un cenno alla profonda crisi di legittimazione delle Regioni italiane all'inizio degli anni '90, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., p. 251. Rispetto a quell'esperienza, mi sembra di poter osservare che la crisi odierna si abbatte su di un'esperienza regionale che – anche se non i tutti i casi – è decisamente più vitale e significativa, in termini di servizi resi ai cittadini, di quella della fine degli anni '80, specie in conseguenza del diverso quadro di competenze costituzionali.

<sup>(81)</sup> Cfr., solo per citare alcuni tra i commentatori più critici, M. CALABRESI, *Quei miti andati in frantumi*, La Stampa 22 settembre 2012; M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, Corriere della Sera 22 settembre 2012.

<sup>(82)</sup> A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"*, cit.

<sup>(83)</sup> Art. 1 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. Si tratta peraltro di una previsione che, al momento in cui si scrive, sembra incontrare non poche difficoltà in sede di conversione in legge del decreto (A.C. 5520, resoconti dei lavori della I Commissione permanente nel periodo 17-23 ottobre 2012). Per un severo giudizio nei suoi confronti R. BIN, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, in *Forumcostituzionale.it*, Rassegna n. 10 del 2012 (26 ottobre 2012), p. 2. In argomento, sempre utile risulta la rilettura di S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Corr. giur.*, 1993, p. 217 ss.

<sup>(84)</sup> S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi.it* 24 ottobre 2012.

Si tratta innanzitutto di tener ben distinti piani diversi: come ha ricordato Valerio Onida pochi giorni dopo l'esplosione del "caso Lazio", altro è il piano dei "rapporti istituzionali e di competenza fra Stato e Regioni", altro è quello dei "luoghi (centrali e periferici) in cui si riscontrano sprechi e malversazioni del pubblico denaro" <sup>(85)</sup>. Si tratta di una distinzione tanto elementare quanto trascurata in molte delle recenti polemiche e che consente, invece, di discutere ed individuare rimedi appropriati per ciascuno dei due piani soluzioni appropriate. Ed è appena il caso di aggiungere che le soluzioni valide per contrastare gli sprechi e le malversazioni sono - oltre al giudice penale e contabile - soprattutto l'introduzione di sistemi assolutamente trasparenti e verificabili del finanziamento non solo della politica, ma anche delle istituzioni regionali ed, in particolare, della politica all'interno delle istituzioni regionali.

In secondo luogo, non è mancato chi ha fatto osservare <sup>(86)</sup> come pensare di effettuare un salto all'indietro nel tempo ad un'era "pre-regionale" sia semplicemente illusorio: solo enti di natura regionale e federale sono in grado di affrontare una serie di problemi locali che la competizione o, comunque, la dimensione globale pone <sup>(87)</sup>.

Si può aggiungere che l'esperienza regionale italiana, effettivamente riguardata per quello che è stata nell'ultimo decennio, costituisce dimostrazione di tale assunto: dall'integrazione degli stranieri, al sostegno alle attività produttive, dalla tutela della salute alle politiche in materia di lavoro, la differenziazione regionale esiste ed ha consentito - non ostacolato - il mantenimento dell'unità del sistema-Paese, prima ancora che dell'ordinamento repubblicano <sup>(88)</sup>. Trattandosi, peraltro, di politiche per le quali l'attuazione amministrativa è semplicemente essenziale, resta comprovato il profondo radicamento amministrativo delle Regioni italiane, a partire dalla fine degli anni '90 <sup>(89)</sup>.

La terza considerazione si spinge, a mio avviso, ancora più in profondità. Come ha lucidamente osservato Piero Giarda <sup>(90)</sup>, il decentramento dei poteri non può coesistere con l'assoluta uniformità delle prestazioni, a pena di contraddizioni interne al sistema che finiscono

---

<sup>(85)</sup> V. ONIDA, *Contrapposizioni perverse tra centro e periferia*, in *Il Sole 24 Ore* 30 settembre 2012. Sui rischi che la confusione tra i due piani comporta, secondo un diffuso approccio "antipolitico", cfr. R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Fonumcostituzionale.it*, Rassegna n. 10 del 2012 ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni* 2012.

<sup>(86)</sup> F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in AA.VV. (a cura di L. Vandelli - F. Bassanini), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna 2012, p. 8 della postfazione.

<sup>(87)</sup> Questa consapevolezza emerge in modo netto dalla Dichiarazione conclusiva dei XXV Stati generali dei comuni e delle Regioni d'Europa (Dichiarazione di Cadice): "*Decentramento, SviluppoDemocrazia, Innovare per un'Europa in tre Dimensioni*", del 28 settembre 2012. ([http://www.ccre.org/docs/Dichiarazione\\_Cadice\\_IT.pdf](http://www.ccre.org/docs/Dichiarazione_Cadice_IT.pdf)).

<sup>(88)</sup> Il carattere più avanzato di molte politiche regionali rispetto a quelle dello Stato è sottolineato da S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme* (ottobre 2012), p. 10 in <http://www.issirfa.cnr.it/6738,908.html>. Per una dimostrazione in concreto di tale assunto è sufficiente consultare i rapporti annuali dell'Issirfa sullo stato del regionalismo italiano. Cfr. anche il volume Astrid AA.VV. (a cura di L. Vandelli - F. Bassanini), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit.

<sup>(89)</sup> S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, cit. È il caso di osservare che la dimensione della funzionalità amministrativa è un parametro di valutazione particolarmente considerato (e che quindi dovrebbe essere altrettanto apprezzato) dagli operatori economici: cfr. infatti, G. SQUINZI, *L'Italia esige un decentramento trasparente e controllato*, *Il Sole 24 Ore* 28 settembre 2012.

<sup>(90)</sup> P. GIARDA, "*Problemi attuali figli del titolo V*", *Il Sole 24 Ore* 5 ottobre 2012.



per scaricarsi sulla tenuta e razionalità dello stesso. Occorre, in altri termini, avere piena consapevolezza, e regolarsi conseguentemente, sul fatto che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni implica diversità (accettabili) nelle prestazioni erogate. Come lo Stesso Giarda ed altri hanno sottolineato <sup>(91)</sup>, ciò comporta che assume rilievo prioritario la definizione di entrate proprie degli enti decentrati, ovvero la definizione dell'impianto base di finanziamento, mentre nell'esperienza concreta la precedenza sembra essere andata alla correzione degli squilibri. Si può aggiungere che ciò ha finito per perpetuare i caratteri di derivazione – e quindi di scarsa *accountability* – del sistema della finanza regionale italiana <sup>(92)</sup>.

Al momento attuale non è possibile prevedere quali saranno gli esiti della “doppia crisi”, dall'esterno e dall'interno, che investe le Regioni italiane. Nel momento in cui si consegna questo scritto è stato appena presentato un disegno governativo di legge costituzionale di revisione del titolo V <sup>(93)</sup> che sembra destinato ad essere un promemoria per la XVII Legislatura. Quasi tutti gli esiti sono possibili: se meno probabili appaiono quelli di uno smantellamento del sistema regionale, non sono da escludere forme di ricentralizzazione delle competenze più o meno marcate <sup>(94)</sup> che finirebbero per rendere le Regioni, per natura, maggiormente simili ad enti locali di macro area che enti dotati di potestà legislativa.

Più auspicabilmente, l'occasione può essere propizia anche per effettuare quella manutenzione costituzionale da anni auspicata dalla dottrina costituzionalistica più sensibile e sciogliere alcuni nodi centrali rimasti irrisolti nel 2001, primo fra tutto quello della regionalizzazione di una delle due camere del Parlamento.

Sulle forme di tale revisione costituzionale il giurista può offrire un contributo di riflessione. Sulla pre-condizione della presenza di una classe politica regionale (e prima ancora nazionale) che sia grado di cogliere le risorse e l'essenzialità dell'istituzione Regione, il medesimo giurista può solo esprimere un auspicio di cambiamento in meglio.

---

<sup>(91)</sup> F. BASSANINI, *Federalismo ben temperato*, *Il Sole 24 Ore* 29 settembre 2012; G. COSMELLI, *Necesse est enim ut veniant scandala: dal “caso Fiorito” e dintorni, pregiudizi da evitare e due incognite per il futuro* (settembre 2012), in <http://www.issirfa.cnr.it/6737,908.html>.

<sup>(92)</sup> Si tratta di un antico difetto strutturale del regionalismo italiano: cfr. A. D'ATENA, *Regione*, cit., p. 57

<sup>(93)</sup> A.S. 3520 “Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionali”. È il caso di segnalare come i presentatori siano Il Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, con esclusione del Ministro per gli affari regionali, turismo e sport ed il Ministro per la coesione territoriale, dei quali, *ratione materiae*, era presumibile il coinvolgimento nell'iniziativa formale.

<sup>(94)</sup> P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), sezione Pubblicazioni-Commenti.