

STELIO MANGIAMELI

Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*

SOMMARIO: 1. Poche considerazioni storiche 2. La cultura costituzionale e le regioni 3. La Corte costituzionale e le Regioni 4. La riforma *in itinere* e il ruolo della Corte costituzionale

1. Poche considerazioni storiche

È certo che l'aspirazione regionalista è risalente a subito dopo l'unificazione dello Stato, testimoniata dal disegno di legge Farina - Minghetti (1860/61)¹, e rimane alquanto viva sino all'avvento del fascismo; nel regio decreto 8 settembre 1921, n. 1319, in relazione ai territori annessi al Regno dopo la prima guerra mondiale, si parlava già della regione Trentino Alto Adige e di quella della Venezia Giulia con la concessione a questi enti regionali di poteri legislativi, oltre che amministrativi².

Le esigenze fatte valere da questo dibattito postunitario sono rimaste immutate - possiamo dire - sino ai giorni nostri, con la stessa "consapevolezza" di 155 anni fa.

Per un verso, l'ottica regionale è caratterizzata in modo garantista (accostandosi in ciò all'autonomia locale), che al tempo era espressa dal Minghetti nella necessità di evitare per l'Italia unita la piemontesizzazione, ma che successivamente, a partire dal dibattito in Assemblea Costituente, puntava ad allargare e a consolidare il sistema democratico e il pluralismo politico e sociale; si deve a questa componente persino la conversione finale dei comunisti a favore dell'istituto regionale, una volta che vennero esclusi dal governo (tra il 13 maggio e il 1° giugno 1947), con la svolta atlantica imposta all'Italia dagli Stati Uniti.

Per altro verso, la prospettiva è quella dell'efficienza, che al tempo era espressa dal Farina, in relazione alla "dimensione ottima" dell'amministrazione: le regioni come "membrature naturali" dell'Italia; e, successivamente, questa visione efficientista dell'istituto regionale sarà

*Relazione tenuta al Seminario "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni", su invito della Corte costituzionale, il 15 maggio 2015.

¹ V. A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri Pozza Editore, Venezia, 1962.

² V. L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000.

costantemente ribadita, in funzione di una riduzione della spesa pubblica e di una diminuzione dello squilibrio territoriale che sin dall'inizio aveva caratterizzato la vicenda unitaria; anche se, bisogna avvertire, questo orientamento ebbe scarso impatto concreto nelle decisioni politiche, anche al tempo dell'istituzione delle regioni ordinarie dal momento che difettarono le analisi funzionali che avrebbero dovuto guidarlo³.

Per il resto, si può dire che l'Assemblea costituente ha risentito molto delle spinte unificanti che avevano contrastato l'idea regionalista in epoca liberale e che durante il fascismo avevano portato alla soppressione persino dell'autonomia locale e a una particolare concezione dello Stato, intrisa di un certo *hegelismo* ("tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato"⁴), che ha continuato ad avere effetto anche in seno all'Assemblea Costituente e, successivamente, nel pensiero politico e nelle prassi della Repubblica.

Com'è noto, contro l'istituzione delle regioni sin dal primo momento è stata posta la pregiudiziale unitaria, per la quale la fragilità del nuovo Regno d'Italia poteva correre dei pericoli proprio per via di una ripartizione di tipo regionale. Connesso a questo aspetto era, poi, il timore, che ha avuto un'eco sino all'epoca presente, di un paventato centralismo regionale che avrebbe potuto menomare l'autonomia comunale e, soprattutto, quella provinciale, considerata di più immediata concorrenza con le regioni, come successivamente avrebbe mostrato anche il dibattito in Assemblea Costituente. Ovviamente, gli avversari dell'istituto regionale lo consideravano costoso e non adatto a risolvere i problemi del divario territoriale; anzi, consideravano questo problema risolvibile solo con l'intervento diretto dello Stato, secondo il modello tracciato con la legge speciale per Napoli (n. 2892) del 1885.

In sostanza, il massimo che si concedeva da questo punto di vista era la possibilità di formare delle regioni amministrative senza autonomia politica, organizzate come delle grandi prefetture e il dibattito ricalcava in qualche modo le antiche posizioni espresse in seno al Parlamento del Regno di Sardegna, ai tempi dell'approvazione della Legge Rattazzi (n. 3702) nel 1859, quando bisognava scegliere tra l'assetto provinciale e quello dipartimentale, per il quale propendeva lo stesso Autore della legge.

In Assemblea Costituente, la maggioranza aveva un orientamento favorevole all'istituzione della regione (dalla Democrazia cristiana, al Partito d'Azione, a quello Repubblicano e persino alcune frange del Partito Liberale) e le posizioni che preferivano un assetto unitario della futura Repubblica erano alquanto limitate (sostanzialmente il Partito Comunista e il Partito socialista di Unità proletaria). Ciò nonostante, nell'ambito della maggioranza si scontrarono visioni diverse e posizioni poco elaborate sul piano tecnico che condussero ad approvare un testo costituzionale dalle pretese ridotte.

I partiti politici che composero l'Assemblea vi arrivarono con i punti cardini dei loro programmi, che implicavano anche una certa autonomia regionale, disegnata in vario modo,

³ V. C. Desideri, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2015.

⁴ Il richiamo è al Discorso di Benito Mussolini ai milanesi del 28 ottobre 1925; v. anche G. Gentile - B. Mussolini, *Dottrina del Fascismo*, in *Enciclopedia Italiana*, 1932.

ma non con una concezione dello Stato alternativa a quello unitario. In Assemblea si parlò di federalismo e i modelli federali risultavano noti, soprattutto ad alcuni suoi componenti, anche per il contributo che questi avevano dato al Ministero della Costituente, ma l'idea federativa non fece breccia nel cuore dei Costituenti e il mito dell'unità dello Stato, anche se circondato da distinguo rispetto soprattutto alla retorica fascista, appariva ancora nel sottofondo come al momento postrisorgimentale. Ciò comportò la ripresa della tradizione francese espressa dal principio della "Repubblica una e indivisibile".

La regione, in questo modo, trovava il suo fondamento in altri pensieri della tradizione nazionale, come la questione meridionale, la riforma agraria, la garanzia contro il totalitarismo e la realizzazione della democrazia e della libertà; persino di tono minore apparivano i propositi legati al decentramento delle funzioni statali e all'autogoverno; e indefinito rimaneva finanche il rapporto tra autonomie locali (comuni e province) e regioni, senza considerare, peraltro, il breve scontro che si era avuto nella discussione in Aula sul ruolo delle province e quello delle regioni, quando mancò poco a un totale ridimensionamento del ruolo regionale⁵.

La presenza dell'istituto regionale nel testo della Carta era il frutto, non solo di un importante dibattito pregiudiziale del Costituente, ma soprattutto delle spinte che le regioni speciali avevano impresso ben prima che l'Assemblea costituente fosse eletta; a ciò si aggiunga che, dopo l'Accordo De Gasperi - Gruber (5 settembre 1946), poteva persino affermarsi che la scelta regionale era già compiuta in seno all'Assemblea⁶.

Si spiega così anche quella che è definita - forse incautamente - l'originalità del modello di regione disegnato dalla Costituzione, anche rispetto alla tradizione repubblicana spagnola.

Dall'Assemblea uscirono sconfitte le posizioni di chi storicamente aveva concepito le regioni come mere entità amministrative di decentramento statale, sulla falsariga dei grandi Dipartimenti, voluti *ab origine* da Rattazzi, ma la regione descritta nel Titolo V della Carta restava difficile da decifrare.

Anche se impoverita, rispetto al disegno originario, la regione era dotata di competenze legislative con una tecnica ripresa dalla tradizione federale delle "competenze concorrenti", ma con una enumerazione di tipo regionale, che sarà modificata nel 2001⁷. L'autonomia legislativa era segno evidente di autonomia politica, un segno distintivo di statualità, anche se circondata da numerosi vincoli; ma, che così fosse, lo si desumeva proprio dal limite di merito degli "interessi nazionali", che avrebbero dovuto essere sindacati in via negativa e in sede politica dal Parlamento. Positivamente, perciò l'interesse nazionale nelle materie di propria competenza era

⁵ Sia consentito rinviare al nostro *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in S. Mangiameli, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzelli, Roma, 2009, 131 ss.

⁶ In senso conforme e per un'analisi dettagliata della nascita (pre-costituzionale) delle autonomie speciali, v. P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Volume I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 121 ss.

⁷ Cfr. A. D'Atena, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 81 ss.

assicurato dalla legge regionale⁸. Pur tuttavia, il ruolo della legge regionale risultava circoscritto entro i confini di una enumerazione modesta e forse già obsoleta sin dall'inizio, o comunque figlia del tempo: molte materie erano tratte dai poteri locali o descritte in termini di poteri locali, attraverso la specificazione dell'interesse regionale⁹. Durante il dibattito in Assemblea le tesi che volevano le materie economiche attribuite alle regioni erano state battute da quelle centraliste, tranne che per l'artigianato, e lo stesso era accaduto per la materia scolastica con un impegno diretto di Einaudi. Delle grandi materie di impegno politico residuavano alle regioni, l'agricoltura, la sanità e l'urbanistica; angusti erano anche i confini della materia turismo che compare nell'elenco, proprio per la mancanza di una vera idea di policy¹⁰.

L'autonomia statutaria era modellata sul sistema spagnolo, con la previsione dell'approvazione in Parlamento dello statuto, ma lo statuto non avrebbe potuto disporre di altre materie di competenza statale, attribuibili alla regione. Infatti, la competenza delle competenze era rimessa alla legge costituzionale.

Le funzioni amministrative seguivano il principio del parallelismo, segno evidente del mancato accoglimento, almeno in via di principio, del c.d. "regionalismo di esecuzione" e del permanere di un'amministrazione statale di carattere generale. L'autonomia finanziaria, infine, risultava sì garantita in Costituzione, ma rimessa per intero alla legge statale, senza una vera salvaguardia e lo stesso valeva per i contributi speciali per il Mezzogiorno e le Isole. Da ultimo, pressoché assenti erano le forme di raccordo tra Stato e regioni sulle quali si esercitava un controllo ricalcato su quello degli enti locali.

Eppure, l'istituto regionale, scritto in Costituzione, appariva dirimpente; era la novità nel disegno istituzionale dello Stato (*rectius*: della Repubblica) e condivideva questo carattere con la presenza di una Corte chiamata a sindacare "la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge dello Stato e delle Regioni".

Al di là del fatto nuovo, in sé il Titolo V esprimeva una filosofia dello Stato totalmente diversa da quella della tradizione liberale e fascista. Questa parte della Costituzione era, infatti, piena di clausole che consentivano – alla realizzazione del disegno regionalista – di operare tutte solo verso il basso, portando poteri e funzioni verso le amministrazioni regionali e, da queste, verso quelle locali.

Innanzitutto, la possibilità che le leggi della Repubblica demandassero alle Regioni "il potere di adottare norme per la loro attuazione"; in secondo luogo, la revisione che lo Stato con legge potesse delegare "alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative"; in terzo luogo,

⁸ Per cui sia consentito rinviare al nostro *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992, in part. 77-78.

⁹ V. il nostro *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 457 e segg.

¹⁰ Cfr. S. Mangiameli, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 41 ss.

la possibilità che leggi della Repubblica attribuissero “alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali” le funzioni amministrative “di interesse esclusivamente locale” ricadenti nell’ambito di materie di competenza regionale; e, infine, che la regione avrebbe esercitato “normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici”.

Due le considerazioni: la prima è che, seppure il modello di regione era limitato in Costituzione, era previsto che questo potesse espandersi e non a discapito delle autonomie locali, anzi anche queste avrebbero ricevuto un potenziamento dal regionalismo; la seconda è che il carattere dirimpente del Titolo V derivava proprio da questo potenziale che oggi non stentiamo a definire di “sussidiarietà”, che consentiva di spostare poteri e funzioni solo ed esclusivamente verso le entità sub-statali. In questo, il disegno costituzionale risultava orientato, ove mai fossero sorti dei dubbi, dai principi costituzionali espressi nell’art. 5 (principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali; principio del più ampio decentramento amministrativo dei servizi dipendenti dallo Stato; principio dell’adeguamento della legislazione della Repubblica alle esigenze dell’autonomia e del decentramento) e, in particolare, per la legislazione regionale, nella IX Disposizione transitoria e finale (“*La Repubblica ... adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni*”).

Un disegno di trasformazione dello Stato, perciò, era previsto dalla Carta, legato alla ripresa del principio democratico; una Repubblica composta da un popolo e da formazioni sociali e da autonomie regionali e locali; diritti e autonomie previste in Costituzione come forme di garanzia nei confronti del potere pubblico

e come parte del disegno promozionale della Repubblica riassunto nell’art. 3, comma 2, della Costituzione. Perché, allora, il regionalismo italiano non è stato vitale e per ben due volte la sua rappresentazione istituzionale è degradata ed è stato accusato – persino in modo esagerato – del disagio generale della Repubblica?

Si potrebbe attribuire la colpa del fallimento del regionalismo al peculiare meccanismo costituzionale di prevedere che l’intero processo sussidiario si sarebbe dovuto muovere per opera del legislatore statale, del Parlamento nazionale e della classe politica dirigente dei partiti politici.

Tuttavia, per quanto certamente la scelta costituzionale di affidare la realizzazione del regionalismo alla legge statale possa dirsi non del tutto felice, la responsabilità non può essere *sic et simpliciter* attribuita alla politica, al Parlamento e al legislatore; semmai maggiormente colpevole può ritenersi la burocrazia statale che ha pervicacemente operato per mantenere il suo carattere di amministrazione generale (come peraltro sosteneva Giannini¹¹), ma anche in questo caso la spiegazione sarebbe vera solo in una parte modesta. Infatti, la burocrazia statale

¹¹ M.S. Giannini, *Del lavare la testa all’asino*, in AA.VV. (a cura di A. Barbera – F. Bassanini), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978.

ha avuto e ha ancora una formazione eminentemente giuridica e la sua impostazione è dipesa perciò dalla formazione che ha ricevuto dall'insegnamento giuspubblicistico.

Del resto, scritta la Costituzione, spettava alla Scienza del Diritto costituzionale spiegarne l'essenza e predicarne la realizzazione in modo compiuto. Se c'è una responsabilità eminente nella mancata trasformazione dello Stato e nella pessima realizzazione del regionalismo, questa va ascritta alla scienza giuridica dominante in Italia che non ha mai metabolizzato le regioni e che in questo è profondamente diversa dalle tradizioni giuspubblicistiche degli Stati federali. Il punto merita di essere, sia pure brevemente, approfondito, onde evitare equivoci.

2. La cultura costituzionale e le regioni

In che senso la cultura costituzionale italiana può ritenersi responsabile del modo in cui l'idea regionale (non) si è avverata?

Quando, dopo l'unità nazionale, si pose il problema del decentramento, la classe dirigente dell'epoca, della Destra storica, prima, e della Sinistra, poi, sicuramente aveva ben presente il pensiero di Gioberti e Cattaneo, ma traeva spunto particolare per affrontare il tema in questione dalle elaborazioni di Constant, di Humboldt, di Stuart Mill, di Tocqueville, ecc.

Certamente più piatto era il profilo culturale all'inizio dell'esperienza repubblicana, anche per via delle pretese del regime fascista di fondare una propria teoria dello Stato, nella quale persino il pensiero romaniano del pluralismo degli ordinamenti giuridici stentava a conservarsi.

L'idea di enti a fini generali diversi dallo Stato e l'idea dello Stato come ordinamento parziale erano da escludersi in via di principio; nonostante la prima fosse stata espressa da Romano, nel suo pregevole contributo sul Comune¹², e la seconda, tipica espressione del pensiero federalista democratico¹³, era conosciuta certamente ad alcuni giuspubblicisti autorevoli, anche membri dell'Assemblea Costituente. Ancora nell'edizione postbellica del manuale di Vitta, *Diritto amministrativo*, le autonomie locali sono raffigurate come "amministrazione indiretta dello Stato"¹⁴.

Lo studio del federalismo nella tradizione giuridica italiana era sempre stato trascurato e considerato poco rilevante; ciò poneva l'Italia persino dietro alla Francia che poteva vantare l'imponente opera di Le Fur¹⁵. In effetti, l'interesse della dottrina, a partire dalla celebre voce di Romano nell'*Enciclopedia Giuridica Italiana* sul *Decentramento amministrativo*¹⁶, muoveva sempre dall'interesse che suscitava l'ambito locale.

¹² S. Romano, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano II, t.1, 1908.

¹³ H. Nawiasky, *Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen 1920; H. Kelsen, *L'esecuzione federale*, in Id., *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano 1981.

¹⁴ C. Vitta, *Diritto amministrativo*, Utet, Torino, 1962.

¹⁵ L. Le Fur, *État Fédéral et Confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896.

¹⁶ S. Romano, *Decentramento amministrativo* (voce), in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, Vol. IV, 1897.

Anche sul regionalismo non si era registrato un peculiare interesse, anzi all'alba del regime fascista sempre Vitta scriverà una monografia, *Il regionalismo*¹⁷, il cui capitolo finale era intitolato *Pretesi vantaggi e certi danni del regionalismo*, contro la quale si scaglierà Sturzo, che invece sosteneva che la regione era “una unità etnica, che attraverso i secoli aveva conservato una fisionomia e una vitalità che nessuna legge egualitaria aveva potuto distruggere”.

I regionalisti, o i federalisti (come Salvemini), più convinti, perciò, muovevano il loro pensiero dal decentramento amministrativo e, in particolare, dal municipalismo, pensando alla regione come ad una aggregazione di entità locali; non a caso il sistema elettorale, che veniva ipotizzato per l'elezione del Consiglio o della Dieta regionale, era di secondo grado e coinvolgeva i consigli provinciali.

Gli studiosi di federalismo in seno all'Assemblea Costituente (soprattutto Ambrosini, Mortati e Perassi) si trovarono così a mescolare elementi della tradizione, fondata sul localismo, con elementi dei loro studi e si nota l'assenza di una qualche influenza del federalismo statunitense o anglosassone; e lo stesso fece quella dottrina che dall'esterno dava loro manforte¹⁸.

All'indomani, dell'entrata in vigore della Costituzione sarà il più autorevole amministrativista del tempo, Zanobini¹⁹, a giustiziare l'ambiguità del modello costituzionale di regione.

Zanobini, che aveva espresso già una sua particolare visione dell'autonomia come capacità normativa riconosciuta dallo Stato²⁰, avrebbe negato per gli statuti (ex art. 123 Cost.) e le leggi regionali l'efficacia legislativa. I primi sarebbero stati “manifestazioni normali dell'autonomia”, relativi all'organizzazione degli enti regionali; per le seconde, la “denominazione di leggi” non si sarebbe dovuta intendere nel senso tecnico di “leggi formali”, pur toccando materie “che sono state sempre oggetto esclusivo della legislazione statale”. L'impostazione di Zanobini segue lo schema conformativo dello Stato unitario che, pur ammettendo un pluralismo normativo, conseguenza del pluri-soggettivismo dell'Amministrazione pubblica, fa discendere la potestà legislativa dalla sovranità, riconoscendo – nell'ambito dell'autonomia possibile – solo il potere di adottare regolamenti anche se con carattere primario.

Dall'orizzonte di Zanobini è totalmente assente ogni sia pur lontana influenza della dottrina federalistica e ogni elemento di modernità che considera la sovranità statale in maniera alquanto diversa dal potere assoluto e onnipotente dei pensatori del '500.

Eppure questa vetero-impostazione, di un Autore che pure aveva contezza del canone della “competenza”, ha avuto un peso considerevole nelle vicende istituzionali successive, non fosse

¹⁷ C. Vitta, *Il regionalismo*, Soc. An. Ed. La Voce, Firenze, 1923.

¹⁸ Si pensi a C. Jemolo, *Il decentramento regionale*, in *Quaderni del Partito d'azione* 1945, 11; ad A. Amorth, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Marzoranti, Settimo milanese 1945, e a G. Rizzo, *La Regione*, Edizione dell'Istituto italiano di studi legislativi, Roma, 1947.

¹⁹ G. Zanobini, *La Gerarchia delle Fonti nel nuovo Ordinamento*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I.

²⁰ G. Zanobini, *L'amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1935.

altro per la formazione di tutta la dirigenza della burocrazia pubblica che ha avuto un ruolo determinante nel fallimento del disegno regionale.

Questa, inoltre, ha oscurato i contributi più originali sulla regione prodotti dalla dottrina giuspubblicistica a essa contemporanea. In particolare, quelli di Miele²¹ e di Virga²², più tradizionale il primo, ma sicuramente volto a evidenziare l'innovazione costituzionale prodotta dall'Assemblea Costituente, e più evoluto il secondo, il quale muove dalla nozione della tradizione italiana del "decentramento amministrativo", per agganciare quella di "Selbstverwaltung", che la dottrina tedesca aveva raggiunto studiando l'ordinamento anglosassone, e per passare poi alle tesi della dottrina federalista di lingua germanica. Questo resta a lungo un esempio isolato di studio del regionalismo italiano debitore alla teoria del federalismo.

Anche il contributo di Esposito²³, che ha molti meriti, primo fra tutti quello di chiarire il rapporto tra "unità e indivisibilità della Repubblica", come principio politico, e promozione delle autonomie locali, come "principio direttivo positivo" del pluralismo dell'ordinamento, si è prestato a letture riduttive che considerano la portata dell'autonomia regionale all'interno del preesistente equilibrio tra Stato e autonomie. Esposito, infatti, non considera diversa, quanto ad autonomia, quella regionale (art. 115 Cost.), rispetto a quella di Province e Comuni (art. 128 Cost.), sicché "la diversità del modo di concretizzazione non esclude che il principio dell'autonomia sia tutte e due le volte riconosciuto e garantito costituzionalmente".

È bene precisare, però, che Esposito, in questo saggio, si appoggia a Kelsen e alla sua visione del federalismo scevra dal mito della sovranità e caratterizzata dal gradualismo delle diverse forme di decentralizzazione ed esprime una concezione dell'autonomia affatto diversa da quella di Zanobini, non limitata al momento normativo, in genere, e legislativo, in modo specifico. Esposito non sottovaluta la funzione legislativa, ma ne fa una questione di "peso", che questa deve avere per realizzare l'autonomia regionale: "l'art. 117 non concretizza il principio dell'autonomia delle regioni solo perché conferisce forza di legge alle disposizioni normative emesse dalle regioni (...), ma perché attribuisce alle regioni di disciplinare numerose materie". Lo stesso accade, peraltro, per l'autonomia di Province e Comuni, per i quali "le leggi generali della Repubblica (...) dovranno attribuire ai comuni e alle provincie una potestà regolamentare in tutte le materie che, sotto il profilo della opportunità o della tradizione, possono essere attribuite a questi enti territoriali".

L'autonomia espositiana richiede sempre questo elemento "quantitativo" o - come lui stesso afferma - *sostanziale*, perché a questo si legherebbe il vitalismo istituzionista della dimensione territoriale ("[la Repubblica] vuole che questi enti territoriali, nel loro complesso, siano così fatti e organizzati, abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella

²¹ G. Miele, *La regione nella Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1949.

²² P. Virga, *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949.

²³ C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana*. Saggi, Cedam, Padova 1954.

vita dello stato”); la nozione di autonomia troverebbe, perciò, il suo *proprium* nel principio di “autogoverno” e si realizzerebbe – questo è il lato ottimistico – grazie al principio di adeguamento previsto dalla Costituzione.

In Esposito, infine, per la prima volta, in modo netto e preciso, si coglie la portata dell’innovazione, per la forma di Stato, della disciplina costituzionale delle autonomie territoriali:

“la coesistenza nello Stato di questi centri di vita territoriale non costituisce, nella nostra Costituzione, un mero espediente giuridico-amministrativo o un utile strumento di buona legislazione e amministrazione. Anche se questo è uno dei fini delle autonomie locali la inserzione della dichiarazione tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, la circostanza che se ne sia trattato in sede separata dalla organizzazione amministrativa, le concordi dichiarazioni in Assemblea costituente, stanno a provare come il nostro legislatore ha voluto accentuare, con chiara coscienza, che le autonomie locali hanno nella vita dello stato un ben maggiore significato. Queste autonomie non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d’essere, garanzia di democrazia e libertà”.

Se queste parole non sono state prese in considerazione, nel modo che avrebbero meritato, ciò è stato dovuto alla circostanza che la migliore dottrina doveva rincorrere i guasti prodotti dall’impostazione di Zanolini, sulla natura della legge regionale.

Dopo il contributo di Galeotti²⁴ e di Sandulli²⁵, spetterà a Crisafulli, che già si era interessato alle leggi regionali siciliane²⁶, spingere per una diversa collocazione della legge regionale nel sistema delle fonti. Nei suoi contributi²⁷, precisa i canoni della gerarchia e della competenza al fine di collocare le fonti del diritto e si pone l’interrogativo: “Ora, quale è il sistema positivamente accolto in Italia, nei rapporti tra leggi regionali e leggi statali?” e con riferimento al problema della “forza formale”, procede sperimentalmente, “partendo dall’ipotesi della parità, integrata, naturalmente, (...) dal principio della separazione di competenze normative tra Stato e Regioni”.

In questo modo Crisafulli, grazie al canone della competenza, ha la possibilità di affermare che “nessuna materia può dirsi interamente sottratta alla fonte statale; e che, pertanto la divisione di competenze, certamente sussistente, non è fondata sul criterio delle materie” e che “sulle medesime materie, dunque, vi (sarebbe) attribuzione di funzione così allo Stato come alla Regione (incontro necessario di atti normativi); (varierebbe) soltanto la competenza, come misura della funzione”. Viceversa il canone delle materie sarebbe un limite per il solo legislatore

²⁴ S. Galeotti, Osservazioni sulla “legge regionale” come specie della “legge” in senso tecnico, in RTDP, 1957, p. 76 e segg.

²⁵ A. M. Sandulli, Legge, forza di legge, valore di legge, in RTDP 1957, p. 269 e segg.

²⁶ V. Crisafulli, Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane, in RTDP 1956, p. 645.

²⁷ V. Crisafulli, La legge regionale nel sistema delle fonti e Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti, entrambi in RTDP 1960, rispettivamente a pp. 262 e 775.

regionale, nel senso che non sarebbero ammesse legislazioni regionali fuori dalle materie enumerate.

A questo punto, posta la questione nei termini di una relazione tra due ordini di fonti, la critica alla posizione che tende alla prevalenza della legge statale, avallata in quel momento anche da due studi sulla legge regionale, rispettivamente di Paladin²⁸ e di Mazziotti²⁹, segue un percorso problematico.

Crisafulli ipotizza una gerarchia dei contenuti che sussisterebbe tra i principi statali e le altre norme regionali: i primi condizionerebbero le norme regionali, mentre la fonte regionale non disporrebbe mai dei principi. Tuttavia, la frequenza di questa circostanza, della “gerarchia logica di contenuti”, nell’ordinamento è tale che può diventare una gerarchia di norme “se ed in quanto esse derivano da fonti gerarchicamente differenziate”. Ma non sarebbe il caso delle leggi statali nei rapporti con quelle regionali, nel quale “può sembrare piuttosto che la gerarchia delle norme divenga ad un certo punto indipendente dalla gerarchia delle loro fonti rispettive”.

Anche in questo caso alla finezza della ricostruzione dommatica non ha corrisposto l’esperienza dell’ordinamento che avrebbe rafforzato le tesi certamente non minoritarie, basate sulla supremazia della legge statale, anziché quelle fondate sulla precipua regola della competenza.

Del resto, proprio nell’imminenza della concretizzazione del regionalismo ordinario, e sulla base delle vicende delle disposizioni di attuazione degli statuti speciali, la legge regionale avrebbe patito dei cambiamenti attinenti sia al riparto verticale e sia a quello orizzontale. Anche in questo caso l’elaborazione della dottrina ha continuato a fare sentire il suo peso.

Era il 1971 quando Paladin³⁰ pronuncia la celebre frase che vede nell’art. 117 “una pagina bianca”, svuotando così di senso la garanzia costituzionale dell’autonomia legislativa regionale e consegnando, in questo modo, al legislatore ordinario statale il riparto materiale delle competenze. Successivamente (in un contributo del 1979) Paladin attenuerà la portata di quella espressione³¹, ma ormai il più era fatto. Il principio della definizione legislativa (e del ritaglio) delle materie regionali avrà il sopravvento per sempre, privando l’enumerazione costituzionale della sua carica garantista, rispetto all’autonomia regionale.

La dottrina, già in precedenza³², aveva parlato del “caos” dei testi costituzionali, ma Paladin aggiunge che gli elenchi delle attribuzioni regionali presentano “formulazioni tanto eterogenee e spesso così poco razionali e coordinate, da porre in aperto conflitto l’interpretazione testuale e l’interpretazione sistematica di essi”. Così, il problema posto, quello dell’obsolescenza dell’enumerazione costituzionale, avrebbe condotto al superamento della questione

²⁸ L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958.

²⁹ M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.

³⁰ L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, n. 3.

³¹ L. Paladin *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, Laterza, 1979.

³² M. Mazziotti, *op. cit.*, 128.

interpretativa, che sarebbe stata di competenza della Corte costituzionale, e avrebbe richiesto una decisione di politica legislativa. Osserva Paladin: “se non si vuole che il regionalismo italiano faccia una fine ingloriosa, occorre riprendere da capo l’intero discorso: non già per escogitare palliativi e correzioni marginali, ma per attuare un riparto ed un coordinamento delle competenze affatto diversi da quelli finora descritti”. Il pensiero corre alla distinzione tra interessi nazionali (unitari o non frazionabili) e interessi regionali, auspicando – sulla base di un riparto secondo gli interessi – che “la Corte (sia) mantenuta – per quanto possibile – estranea alle tensioni che essa non ha il modo di risolvere; mentre (sarebbe) il Parlamento che (dovrebbe) riassumere le proprie responsabilità”³³.

L’unica voce che si levò in particolare dissenso, con questa impostazione, fu quella di D’Atena³⁴. Nonostante lo sforzo di mettere a fuoco i profili di inconciliabilità con il disegno costituzionale che si andavano manifestando e ai quali, più tardi, lui stesso attribuirà la responsabilità della “perversione del modello”³⁵, e di riprendere compiutamente e in modo originale l’insegnamento crisafulliano del criterio della competenza e della legge regionale come “legge in senso tecnico”, corroborandolo con una teoria dell’interpretazione delle materie basata sul criterio storico-normativo e con una visione dinamica dei rapporti tra le competenze dello Stato e delle regioni, regolata dai meccanismi di impugnazione dei rispettivi atti dinnanzi alla Corte costituzionale, l’indirizzo dominante della dottrina andrà in una direzione diversa³⁶.

In quegli anni anche il tema della “collaborazione” verrà tradotto nel dibattito interno da Bartole³⁷, ma, a differenza del sistema federale statunitense, dove è ben nota la differenza tra *pressure* e *compulsion*³⁸, e a prescindere dall’erroneo richiamo all’art. VI della Costituzione statunitense, nel caso italiano, invece, l’abbraccio di una formula tipica dell’esperienza federale

³³ L’idea di Paladin non voleva depotenziare politicamente l’istituto regionale; anzi, essa auspicava, nel momento in cui partiva l’esperienza del regionalismo ordinario, una posizione coraggiosa di rilancio (rispetto all’esperienza del regionalismo speciale) del regionalismo, attraverso un’opera di rinnovamento dei possibili contenuti dell’enumerazione, considerata alquanto obsoleta: Di qui la preferenza per una decisione politica fondamentale fatta dal Parlamento, coraggiosa politicamente che lanci il regionalismo con un assetto della divisione dei poteri più originale, più innovativo. Tra l’altro, la visione espressa da Paladin, che la Corte avrebbe dovuto fare un passo indietro e un passo avanti il legislatore, era il frutto di un dibattito in cui la Corte si era impegnata con le competenze delle Regioni speciali, con gli Statuti speciali in cui il principio di unità aveva avuto la meglio sulla specialità; in realtà, una volta abbandonata la sponda costituzionale della garanzia, non poteva essere escluso che l’interpretazione delle norme costituzionali prendesse una via diversa ed esattamente quella di riconoscere al legislatore ordinario di ridefinire le materie di competenza regionale.

³⁴ A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma, 1974.

³⁵ A. D’Atena, *Regione* (voce), in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XXXIX, 1988.

³⁶ D’Atena offriva un criterio interpretativo dell’enumerazione molto particolare, con una carica garantista: l’interpretazione storico/normativa, fondata su nozioni presupposte che comportavano la cristallizzazione delle materie e l’evoluzione delle definizioni attraverso il principio di sopravvenienza effettuale, etc.; la teoria che vedeva nelle enumerazioni una garanzia era completata sistematicamente dal ruolo che bisognava riconoscere alla Corte Costituzionale, con riferimento all’interpretazione della Costituzione, e dal comportamento dei due attori – Stato e Regioni – rapportato al contenzioso costituzionale, per fare evolvere il Titolo V in modo collaborativo.

³⁷ S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *RTDP* 1971, I, p. 84.

³⁸ Cfr. *Chas. C. Steward Machine Company v. Davis*, 301 U.S. 548, 1937.

avrà una elaborazione pressoché esclusivamente a favore di una supremazia statale molto penetrante³⁹.

Formalmente, la “supremazia” non avrebbe rappresentato una condizione di “prevalenza generale e indiscriminata”, ma “limitata a quelle sole ipotesi determinate in cui – secondo la distribuzione costituzionale delle competenze – le autorità statali risultano effettivamente investite di poteri di ingerenza nelle materie regionali” e “la sua operatività (sarebbe) di volta in volta condizionata all’esistenza di clausole costituzionali giustificatrici dell’intervento statale”. Nella sostanza, queste clausole sarebbero state individuate: nel bisogno di soddisfare interessi unitari, nell’esecuzione degli obblighi internazionali (leggi: soprattutto di diritto comunitario) e nella realizzazione delle riforme economico-sociali (la pianificazione); inoltre, la riduzione del “ventaglio delle scelte che le Regioni possono effettuare nell’ambito delle rispettive competenze”, che in questo modo si sarebbe realizzata, sarebbe stata preordinata a “inibire il raggiungimento di risultati che in definitiva potrebbero compromettere l’unità statale complessiva”. Di qui anche le equazioni che “la supremazia dello Stato è anzitutto riconosciuta in funzione di indirizzo e coordinamento delle attività regionali” e che “si è assegnato il compito di contribuire in misura preminente all’unificazione del Paese”.

Non è un caso che, a fronte dello studio di Bartholini⁴⁰, che, in base alla giurisprudenza costituzionale sulla legislazione regionale speciale, sottolineava la degenerazione del sistema, con la trasposizione del merito in legittimità, negli anni di avvio dell’esperienza regionale ordinaria, andava maturando un indirizzo che collegava gli interessi nazionali al perseguimento della più immediata politica nazionale e alle necessità del dirigismo della programmazione economica⁴¹.

Anche il tema delle leggi cornice, studiato in quegli anni da Cuocolo⁴² e preparato con ricerche apposite⁴³, prenderà una via diversa come risulta testimoniato da Bassanini⁴⁴. Potestà legislativa statale piena nelle materie enumerate e cedevolezza delle norme non di principio diventano la regola che portano non più a parlare di “riserva di legge regionale”, per le materie enumerate, bensì solo di una modesta “preferenza” di legge regionale⁴⁵.

Questi frutti “amari” non sono inattesi, bensì lungamente preparati dalla tradizionale teorica dello Stato unitario che è stata incanalata, con un richiamo esplicito all’art. 5 Cost., ma in una visione opposta alla tesi di Esposito, nella logica dell’unità politica (Mazziotti), dell’unità dell’ordinamento (Cuocolo), dell’unità dell’attività pubblica (Paladin) e dell’unità del Paese

³⁹ In proposito, sia consentito rinviare al nostro *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008.

⁴⁰ S. Bartholini, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967.

⁴¹ Cfr. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

⁴² F. Cuocolo, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1967.

⁴³ V. il volume ISAP, *Leggi cornice per le Regioni*, 1968.

⁴⁴ F. Bassanini, *L’attuazione delle Regioni: tra centralismo e principi costituzionali*, La nuova Italia, Firenze, 1970.

⁴⁵ V. oltre al paragrafo 4 la giurisprudenza costituzionale rilevante in merito.

(Elia), che i diversi autori nei loro studi di diritto regionale finiscono sempre col richiamare, per compiere una sorta di chiusura del sistema, quasi che di questo genere di unitarismo non si possa proprio fare a meno.

In una qualche misura, questa tradizione, imputabile alla logica dello Stato unitario sovrano (Zanobini), permane inalterata nella dottrina e resta il motivo conduttore di tutta l'esperienza del nostro regionalismo.

A partire dalla realizzazione concreta dell'ordinamento regionale, poi, si istituirà una circolarità tra il ruolo della scienza giuridica, polarizzata dagli accadimenti e sensibile agli accomodamenti, più che al rispetto del modello, il legislatore statale, che si discosta sensibilmente da quell'adeguamento che gli era stato demandato dalla Assemblea Costituente, e la Corte costituzionale, rispetto alla quale saranno gli studiosi impegnati sul fronte regionale, che avevano assecondato la supremazia statale, a fornire una giustificazione e razionalizzazione delle decisioni prese⁴⁶.

Il completamento dell'ordinamento regionale, dopo l'iniziale esperienza delle regioni speciali, non realizzò il progetto costituzionale della trasformazione dello Stato (*rectius*: della Repubblica) in "Stato regionale", bensì accentuò le prospettive riduzioniste sperimentate nel corso degli anni precedenti, nei confronti delle regioni speciali, facendo assumere alla legislazione regionale un carattere marginale; e, inoltre, riportò in auge opinioni ancestrali del dibattito sulle regioni: la preoccupazione della continuità dell'ordinamento giuridico, il ruolo di prevalenza della legislazione statale, il temuto neo centralismo regionale, ecc.

Non sorprende se la letteratura successiva appare poco incisiva e se spesso sul finire degli anni '80 e inizi degli anni '90, in concomitanza con la più generale crisi istituzionale dello Stato, si limita a registrare la crisi del regionalismo dovuta alla assoluta marginalità assunta dalle diverse forme in cui si esplica l'autonomia della Regione: la legislazione, l'amministrazione e la finanza⁴⁷.

L'accentramento statale viene messo al centro del dibattito insieme al complesso delle riforme costituzionali, ma, mentre per ciò che riguarda la forma di governo parlamentare la discussione si orienta verso una modifica anche radicale di questa, per ciò che concerne il regionalismo il confronto politico mette in evidenza la distanza tra le aspirazioni e gli indirizzi dell'Assemblea costituente, di portare in periferia quote consistenti di potere politico, e la realizzazione concreta.

Ne nasceva, perciò una spinta, agevolata dalla crisi della finanza pubblica, in relazione ai criteri di convergenza del Trattato di *Maastricht*, per una riforma volta a recuperare il regionalismo e, in generale, le autonomie territoriali, come momento di trasformazione dello

⁴⁶ V., in proposito, A. Amato, S. Bartole, F. Bassanini, S. Cassese, L. Elia, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. cost.* 1971.

⁴⁷ Si segnalano, in questo ambito, oltre a A. D'Atena, *Regione*, già cit., il nostro contributo, *Le materie di competenza regionale*, 1992, e quelli di E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, 1994, e di A. Paoletti, *Leggi-cornice e regioni. Crisi di un modello*, 2001.

Stato, la quale veniva supportata anche politicamente da un interesse crescente per l'idea federale.

Tuttavia, il contributo della dottrina è stato, soprattutto nella fase iniziale, più adesivo che critico⁴⁸; e vani sono stati gli avvertimenti lanciati per sottolineare che le dinamiche degli Stati federali erano molto più complesse del semplice rovesciamento del principio enumerativo, che il principio cooperativo nasceva da una alchimia, insieme, di partecipazione e competizione degli stati membri e che le forme di partecipazione alla vita della federazione erano più complesse di quanto non era dato immaginare e dipendevano, non solo dalla presenza di una camera parlamentare, ma soprattutto dal sistema politico federale e dalle forme di governo degli Stati membri⁴⁹.

Sfuggiva, soprattutto, che il federalismo non si poteva semplicemente importare, ma era un modo di pensare l'esercizio del potere pubblico dovuto al rapporto tra la storia di un popolo e la forma delle istituzioni che questo si dava. Inoltre, bisognava considerare che, negli stati a tradizione federale, la forma federale rappresentava un *elemento storico* importantissimo che interagiva con i cambiamenti in senso unitario che quegli ordinamenti avevano conosciuto, determinando una soglia di attenzione (e di sospetto) dell'opinione pubblica verso ogni pretesa di centralizzazione.

A ogni buon conto, tra fratture e ripensamenti, alla fine si fece solo la revisione del Titolo V, con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 e tutti ne furono sorpresi: gli stessi artefici politici, i propugnatori del federalismo in seno al parlamento (e al governo), di fatto passarono all'opposizione o rallentarono l'attuazione e l'applicazione alle nuove norme costituzionali; la dottrina giuspubblicistica, che, superato l'entusiasmo iniziale, di un'agevole passaggio dal regionalismo al federalismo vero e proprio, manifestò non poche perplessità sul modo di considerare le disposizioni del Titolo V; e persino lo stesso giudice costituzionale, che vedeva spiazzata dalla spinta al federalismo tutta la sua giurisprudenza pregressa, avrà momenti di esitazione⁵⁰.

Certamente restavano irrisolti parecchi nodi istituzionali: in primo luogo, il tema della "camera" di rappresentanza delle regioni, per la cui assenza si era previsto una singolare disciplina nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; in secondo luogo, la vicenda dell'autonomia finanziaria, ripresa in un decreto legislativo del 2000, il n. 56, recante - in modo evocativo - *Disposizioni in materia di federalismo fiscale*, non approdava a soluzioni felici nella rivisitazione dell'articolo 119 della Costituzione; in terzo luogo, alquanto semplicisticamente

⁴⁸ Per alcune posizioni dottrinali in merito ai progetti di riforma che hanno preceduto le leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, v. U. De Siervo, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo "forte"*; F. Pizzetti, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*; P. Caretti, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, tutti in *Le Regioni*, 1995, risp. p. 27 ss.; p. 225 ss.; p. 711 ss.

⁴⁹ Sia consentito rinviare al nostro *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi*, CEDAM, Padova, 1997.

⁵⁰ S. Mangiameli, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. Cost.*, 2002.

era risolto il tema dell'amministrazione, riportando in sede costituzionale alcune formulazioni delle c.d. leggi Bassanini (nn. 59 e 127 del 1997) e del TUEL (d. lgs. n. 267 del 2000); e infine, lo stesso riparto delle competenze legislative, evocato come il più forte segno del federalismo, risultava abbastanza inattendibile e privo della consapevolezza di che cosa fosse accaduto negli stati federali in tema di legislazione.

Solo una parte della dottrina, non accecata dall'entusiasmo federalista, si occupò attivamente di questi aspetti critici⁵¹.

Intanto antichi archetipi, aiutati dalla mancanza di senso critico, riprendevano il loro cammino, come l'esistenza degli interessi nazionali⁵², nonostante l'espressione fosse stata cancellata dalla Costituzione e la collaborazione in connessione con la supremazia statale⁵³. A questi si affiancavano le analisi sulle questioni nuove, come la sussidiarietà e il diverso assetto dei rapporti con gli enti locali⁵⁴, la strutturazione della forma di governo e l'autonomia statutaria⁵⁵.

L'interesse della dottrina per i temi legati alla riforma regionale è stato molto alto e la letteratura sul tema, così come la manualistica, ha ricevuto un forte impulso. La produzione scientifica anche monografica copre in breve tutti gli argomenti che emergono dalla riforma costituzionale e questa diventa un banco di prova per chi si affaccia agli studi del diritto costituzionale.

Tuttavia, la riforma non decolla e le ragioni sono sempre le stesse: la mancata riforma del parlamento; la mancata federalizzazione della finanza pubblica; la mancata trasformazione delle Amministrazioni pubbliche in senso regionale e locale; la necessità di mantenere al centro la legislazione.

Ci si avvede che è debole l'adeguamento legislativo da parte dello Stato alle nuove disposizioni costituzionali (v. la legge n. 131 del 2003), grande è anche la resistenza burocratica al cambiamento e contestato è pure ogni tentativo regionale di innovare sensibilmente al regime pregresso.

Dall'intera vicenda emergeva un segnale nuovo, di difficile lettura per la maggior parte della dottrina, e cioè che la soluzione dei problemi dell'attuazione della riforma avrebbe presupposto il superamento dello schema logico, proveniente dalla tradizione istituzionale, basato sull'analisi

⁵¹ V. P. Caretti, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, cit.; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali* 1/2003, pp. 15-24; S. Mangiameli, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, cit., 307 ss.

⁵² V. A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.* 2001, 345; Id., *Scompare l'interesse nazionale*, in *Forum di Quad. cost.*; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213 ss.

⁵³ S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 578 ss.

⁵⁴ V. i contributi raccolti nel volume *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e G. C. De Martin, LUISS Edizioni, Roma 2002.

⁵⁵ V. S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000; M. Olivetti, *Nuovi Stati e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Mulino, Bologna, 2002.

del ruolo della regione, dal momento che proprio lo spostamento verso il federalismo, avrebbe dovuto porre l'interrogativo, non sulle regioni, bensì sullo Stato e, in particolare, sull'Amministrazione statale. Il mancato tema del nuovo Titolo V era, ed è, la riforma dello "Stato apparato"⁵⁶.

Nel percorso verso la moneta unica, l'idea del federalismo e la riforma del regionalismo e delle autonomie furono fondamentali per la realizzazione dell'obiettivo di fare entrare l'Italia nel novero dei paesi euro, anche se il debito sovrano italiano non avrebbe dovuto permetterlo. Subito dopo l'idea federale diventava un impaccio per i governi che si sono susseguiti e la crisi ha accentuato questa visione: le regioni e le autonomie locali diventavano un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non da azzerare. Il peso che la legislazione della crisi farà pagare alle regioni in termini di risorse e di autonomia è significativo, e poche saranno le voci che si leveranno per criticare la politica governativa e considerare, invece, un vero regionalismo la soluzione delle vicende nazionali⁵⁷.

Le regioni – per parafrasare Giuliano Amato⁵⁸ – sono rimaste senza "avvocati", nonostante la discreta prova che avevano dato proprio in quegli anni difficili. La "parabola del regionalismo italiano" sembrava andare in una discesa senza fine e, in questo modo, si è giunti a fare apparire necessaria una riforma della riforma costituzionale in senso neocentralista.

La dottrina giuspubblicistica italiana darà il meglio di sé nella famosa "Commissione per le riforme costituzionali", con la relazione del 17 settembre 2013, che ha finito col fare da "battistrada" alla revisione costituzionale ancora in itinere e alla nuova legge elettorale appena promulgata. Mai i costituzionalisti hanno "cantato" così bene; e mai sono stati tanto ascoltati, come in questo caso. Forma di governo del primo ministro e riduzione significativa del ruolo delle regioni e delle autonomie locali erano i consigli; e forma di governo del primo ministro e riduzione significativa di regioni e autonomie locali sono le riforme compiute o che stanno per compiersi⁵⁹.

3. La Corte costituzionale e le Regioni

L'impostazione sin qui seguita consente di sfatare la posizione di chi tende ad addossare la responsabilità del degrado del regionalismo alla Corte costituzionale. Certamente il giudice delle leggi ha svolto un importante ruolo nella realizzazione dei precetti costituzionali e, se la giurisprudenza costituzionale sulle regioni non risulta sempre soddisfacente, la sua è una

⁵⁶ Sia consentito rinviare al nostro *Il profilo dell'istituto regionale a sette anni dalla revisione costituzionale*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁵⁷ In merito, sia consentito rinviare a S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, Relazione tenuta al XXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in www.rivistaiaic.it, 4/2013.

⁵⁸ G. Amato, *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, in RTDP, 1971, 1818.

⁵⁹ La Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali è rinvenibile in <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=72889>.

responsabilità mediata⁶⁰. In primo luogo, non è sostenibile che la Corte possa esistere e operare a prescindere dalla cultura costituzionalista, anzi per molti aspetti ne è lo specchio necessario. La Corte vive del lavoro della scienza costituzionalistica, delle idee che la dominano e delle passioni che la animano, tanto più che molte “personalità” della dottrina hanno concorso alla sua composizione e in non poche decisioni è riconoscibile la mano che ha steso la motivazione.

A ciò si aggiunga che per la Corte italiana vale quanto in genere riscontrato per gli organi di giustizia e di giustizia costituzionale nei moderni ordinamenti statuali, e cioè che questi ubbidiscono in genere al principio “law making majority”⁶¹, per cui le loro decisioni in genere sono favorevoli alle scelte politiche che emergono da altre istituzioni politiche⁶².

Ciò peraltro non toglie che la Corte abbia prodotto anche nel campo del Diritto regionale delle decisioni ragguardevoli; questo è avvenuto quando lo Stato è stato assente in determinate politiche e le regioni si sono attivate colmando una lacuna. Emblematica può ritenersi ancora oggi la **sentenza n. 225 del 1983**, avente ad oggetto gli interventi regionali di disciplina degli scarichi in corsi d’acqua e quelli degli insediamenti produttivi in pubbliche fognature, e nel quale si notava:

«La verità è che si era fatalmente verificato un intreccio di competenze statali, praticamente non esercitate, e di competenze regionali riconosciuto dalla stessa l. n. 319 come transitoriamente non illegittimo». La Corte giunge così ad affermare come «le regioni (...) siano state pressoché costrette ad inserirsi con una *interpretazione estensiva e globale ma non arbitraria della competenza loro accordata* dall’art. 117 Cost. in materia di urbanistica, di caccia e pesca nelle acque interne (cioè in materia direttamente o indirettamente collegata con quella della protezione dagli inquinamenti)».

Il giudice costituzionale, inoltre, richiamandosi a «una *considerazione unitaria* del contenuto dell’art. 117 Cost.», desume «l’attribuzione alle Regioni, come uno dei campi preferenziali, della competenza relativa all’assetto del territorio, del quale le acque costituiscono elemento essenziale, sicché la strumentazione della loro difesa dagli inquinamenti non può ritenersi sottratta, quanto meno nella totalità, alla competenza regionale».

E la stessa metodologia si rinviene anche nella **sentenza n. 183 del 1987**, dove si afferma che «non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all’assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità, delle condizioni oggettive del suolo, dell’aria e dell’acqua a fronte dell’inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico», come «si desume *dall’interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell’art. 117*, e richiamata dall’art. 118, atteso il collegamento

⁶⁰ Come già sostenuto in S. Mangiameli, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit.

⁶¹ R. Dahl, *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*, in *J. Publ. L.*, 1957, 1.

⁶² A. Hill, *The Law-Making Power of the Federal Courts: Constitutional Preemption*, in *Col. L. Review*, 1967, 1024; J.D. Casper, *The Supreme Court and National Policy Making*, in *Am. Pol. Sc. Review*, 1976, 50.

funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio» (corsivi ns.).

A prescindere da queste decisioni che rendevano giustizia al ruolo delle regioni, bisogna osservare che il “senso” dell’istituto regionale che si trae dalla giurisprudenza costituzionale sembra andare in una direzione diversa.

Qui non è il caso di ripercorrere analiticamente l’intera giurisprudenza, essendo sufficiente richiamare solo quelle sentenze che hanno contribuito a definire la “fisionomia regionale” nel nostro ordinamento e, da questo punto di vista, la prima tesi che sembra inverata dalla Corte all’inizio dell’esperienza del regionalismo ordinario è proprio quella della **sentenza n. 138 del 1972**, in cui la materia in questione era quella delle “fiere e mercati” del precedente art. 117 Cost. In questa, infatti, si legge: «A tal proposito va tenuto ben presente che la stessa ragion d’essere dell’ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l’esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale. Dovendosi pertanto le Regioni considerare come enti esponenziali di interessi di livello regionale, è d’uopo ritenere che l’ordinamento costituzionale, come impone che siffatti interessi si soggettivizzino nelle Regioni (restando allo Stato, in armonia con l’art. 5 Cost., solo il potere di stabilire i principi fondamentali), così esige, nel quadro di una razionale individuazione delle due sfere di competenza, che allo Stato faccia capo la cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale. E questa affermazione, già di per sé non contestabile, appare avvalorata dal rilievo che altrimenti, non essendo riconosciuto allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni in caso di loro inerzia, fondamentali esigenze dell’intera comunità rischierebbero di restare insoddisfatte».

E si aggiunge, in modo conclusivo: «Non si può affermare, dunque, che per la definizione delle materie elencate nell’art. 117 Cost. sia sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici. Anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, *per tutte vale la considerazione che, pur nell’ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall’esperienza sociale e giuridica*» (corsivo ns.).

Le conseguenze di questa prospettiva per l’affermazione del regionalismo italiano sono state considerevoli, in quanto hanno aperto la via del “divario” tra il modello pensato dai Costituenti e la concretizzazione legislativa da parte del legislatore statale, che si sarebbe dovuto adeguare alle “esigenze dell’autonomia” e, in particolare, “alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.

La scelta a favore del legislatore statale, compiuta dalla giurisprudenza costituzionale, ha consentito di dare vita durante il primo regionalismo ad un armamentario enorme di vincoli da adoperare contro l’autonomia legislativa e amministrativa regionale, che brevemente si riassume in alcune espressioni che evocano i limiti opposti all’autonomia costituzionale delle Regioni, come il ritaglio delle materie e il limite positivo degli interessi nazionali in relazione a

quelli perseguiti dalle regioni⁶³, la decostituzionalizzazione delle materie e il potere di definizione in via legislativa⁶⁴, le leggi cornice con le disposizioni di dettaglio⁶⁵, la funzione di indirizzo e coordinamento⁶⁶, e all'uso del principio di collaborazione in modo da giustificare le limitazioni delle competenze regionali⁶⁷.

Si è determinata così una compressione dell'autonomia legislativa in senso orizzontale e in senso verticale, e ciò ha interessato tanto il campo materiale, quanto il modo di disciplina, quanto ancora lo spessore politico della possibile differenziazione regionale.

Il *divario* tra il modello e la sua resa, peraltro, è la chiave di lettura che sembra unire il primo e il secondo regionalismo.

Dopo la revisione costituzionale della legge n. 1 del 1999, le Regioni iniziarono a riscrivere gli statuti regionali nella convinzione che la loro autonomia politica, organizzativa e costituzionale si fosse ampliata ad un punto tale da ritenere accolto nel Titolo V una relazione paritaria tra Stato e Regioni, nella quale la posizione delle Regioni fosse prossima a quella di

⁶³ Cfr.: Corte costituzionale, sentenza, n. 7 del 1956, in *Giur. Cost.* 1956, 500, ove si affermava che “i limiti della competenza regionale [...] vanno ricercati, più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l'Ente regione è stato creato”; sentenza n. 56 del 1964, *ivi* 1964, 656, in cui si sosteneva che la Regione non può compiere attività alcuna, “se non per il conseguimento di quei fini che sono ad essa proprii”; sentenza n. 138 del 1972, *ivi* 1972, 1385, in questa decisione il punto di partenza è rappresentato dal rifiuto di “criteri puramente formali e nominalistici” e dalla “pura e semplice qualificazione linguistica delle singole voci elencate nella disposizione costituzionale”. La determinazione delle competenze dipenderebbe, pertanto, “dalla stessa ragion d'essere dell'ordinamento regionale”, la quale “(risiederebbe) nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale”. Inoltre, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 138 del 1972, *cit.*, 1398), ogni qual volta si individuava un interesse “non suscettibile di frazionamento territoriale” o “un interesse (non) regionalmente localizzabile”, dovrebbe ammettersi la riserva allo Stato dell'attribuzione (già prima v. Corte costituzionale, sentenze nn. 28, 50 e 58 del 1958, in *Giur. Cost.* 1958, *risp.* 123, 592 e 881 s.). Infine, per questa prospettiva cfr.: Corte costituzionale, sentenza n. 118 del 1981, in *Giur. Cost.* 1981, I, 1214 ss.; nonché, sentenze n. 340 del 1983, *ivi*, 1983, I, 2163 ss.; n. 188 del 1984, *ivi*, 1984, I, 1349 ss.; n. 357 del 1985, *ivi*, 1985, I, 2503; n. 47 del 1987, *ivi*, 1987, I, 252 s.; pertanto, solo gli interessi territorialmente frazionabili e/o localizzabili entro i confini di una sola Regione possono ritenersi ricompresi nella (e costitutivi della materia di competenza regionale).

⁶⁴ Cfr. la celebre sentenza n. 174 del 1981, sulla “beneficenza pubblica” (in *Giur. Cost.* 1981, I, 1527 ss., ed *ivi* le osservazioni di D'Atena A., *La ridefinizione legislativa della “beneficenza pubblica”,* 1530 ss., cui *adde*: Falcon G., *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali,* in *Le Regioni* 1981, 1369.)

⁶⁵ Sul punto si vedano Corte costituzionale, sentenze 3 aprile 1987, n. 99, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 750 ss.; 28 luglio 1993, n. 355, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 2767 ss.; 28 luglio 1995, n. 416, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 2978 ss.; 31 marzo 2000, n. 89, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 879 ss.

⁶⁶ Sul punto la sentenza capostipite è la sentenza n. 39 del 1971; l'ultima è la sentenza n. 18 del 1997, per la rassegna della giurisprudenza costituzionale sul tema, sia consentito rinviare al nostro *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. Cost.*, 1997, 1131 ss.

⁶⁷ V., in proposito, Corte cost., sentenza n. 219 del 1984, in *Giur. cost.*, 1984, 1490 ss., relativa alla legge quadro sul pubblico impiego, in cui si auspicava che “i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione”.

uno stato membro piuttosto che a quello di un grande ente provinciale, come di fatto era stato autorevolmente sostenuto (Zanobini) all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione.

Così, tra le prime nuove prospettazioni emerse la convinzione che il lavoro delle assemblee rappresentative regionali, attesa la nuova qualità delle competenze legislative, consentisse loro di paragonarsi ad un parlamento, piuttosto che ad un semplice consiglio come nel caso di Comuni e Province. Del resto, se si guarda al linguaggio adoperato negli ordinamenti europei, ci si accorge, senza che la questione abbia mai destato particolare scalpore, che le assemblee regionali portano il nome dell'assemblea nazionale: in Germania, accanto al *Bundestag* abbiamo il *Landtag*; in Austria abbiamo il *Nationalrat* e i *Landtagen*; anche in Svizzera abbiamo il *Nationalrat* e a livello locale si trovano le definizioni di *Grosse Rat*, *Kantonalrat* e *Landrat*; e in Spagna così come il parlamento nazionale si definisce con il nome di *Cortes*, anche le assemblee regionali si nominano con il termine *Cortes*, ma indifferentemente si definiscono anche *Parlamento* o *Assemblea*. Insomma, nessuno in Europa dubita che quelli regionali siano dei parlamenti veri e propri, persino il Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea parla (nelle diverse versioni linguistiche) di "parlamenti regionali" (art. 6).

Nel caso italiano, allorquando i Consigli regionali delle Regioni Liguria e Marche osarono deliberare che in tutti i propri atti fosse riportata la dizione "Consiglio regionale" affiancata rispettivamente da quella di "Parlamento della Liguria" e "Parlamento delle Marche", il Governo nazionale reagì immediatamente e la Corte costituzionale, con le **sentenze n. 106 e n. 306 del 2002** accolse i ricorsi governativi.

Ovviamente il nome "Parlamento" veniva invocato dalle Regioni in una chiave politico-costituzionale, al fine di sanzionare il rafforzamento del ruolo avuto con la revisione costituzionale.

La Corte, pur non negando il peso della modifica costituzionale, oppose "l'argomento letterale", collegandolo al dato formale del testo costituzionale. Ha escluso l'uso del termine dalla prospettiva che il Parlamento rappresenta la sede della sovranità popolare, come aveva fatto la difesa erariale, dando una interpretazione della sovranità popolare e della democrazia più estesa comprendendo le autonomie territoriali e, alla luce del nuovo art. 114 Cost., ulteriormente rafforzata, in quanto "gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare".

Tuttavia, anche se non riconducibile alla sovranità popolare, l'uso esclusivo della denominazione "Parlamento", si giustificava dal momento che non era possibile costituzionalmente "muovere alla ricerca di una nozione 'sostanziale' di Parlamento", tale da "annettere una qualificazione siffatta alle assemblee legislative titolari di una funzione rappresentativa delle popolazioni governate, dunque anche ai Consigli regionali".

L'ostacolo sarebbe derivato, a dire della Corte costituzionale, dalla "circostanza che la Costituzione ha inteso pregiudicare (lo) spazio giuridico" collegato al nome "Parlamento", attribuendolo "alle sole Camere", e definendo "Consiglio regionale, nell'articolo 121, il titolare della funzione legislativa regionale".

Pur se alquanto formale, la posizione espressa sin qui dal giudice costituzionale poteva considerarsi ragionevole, per quanto finisse per “provare troppo”.

Senonché, la Corte aggiungeva che la “diversa denominazione costituzionale” si sarebbe giustificata, in modo “fin troppo agevole”, nel “rilevare che il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all’interno di ordinamenti regionali”.

“Ciò non per il fatto che l’organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*”.

Al di là della smentita, derivante dalla comparazione, sulla possibilità di usare il nome “parlamento” per le assemblee regionali, questa visione della “politica nazionale” contraddice la ricostruzione dell’art. 114 Cost., offerta dalla medesima Corte Costituzionale e denota una concezione uniformante che travolge il ruolo regionale e disattende le disposizioni costituzionali del Titolo V.

Si tratta di una affermazione densa di significato politico e non è inutile osservare che nella successiva **sentenza n. 306**, la salvaguardia della “politica nazionale” è l’unico argomento ripreso dal giudice costituzionale.

Peraltro, la tesi secondo cui i Consigli regionali rappresenterebbero un *minus* rispetto al Parlamento nazionale è incidentalmente ripresa nella discussa **sentenza n. 1 del 2014**, con cui la Corte ha scrutinato la legge elettorale nazionale (il c.d. *Porcellum*). Nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’attribuzione del cospicuo premio di maggioranza (55% dei seggi) a prescindere dalla percentuale di voti raggiunti dalla coalizione di maggioranza relativa, il giudice delle leggi ha osservato che le disposizioni censurate “consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull’espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): *ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali*” (corsivo ns.).

Tesi, questa, sostenuta ancora più recentemente anche nella **sentenza n. 275 del 2014**, sempre in materia elettorale, ma vertente sulle disposizioni che regolano le elezioni dei Comuni trentini, nella quale viene ribadita la diversa natura del Parlamento e di tutte le altre Assemblee elettive, giacché il primo costituirebbe il “livello più elevato della sovranità popolare”.

A tal riguardo, occorre altresì ricordare un'altra decisione della Corte, con la quale si affrontò il tema della sovranità in relazione al regionalismo. Si tratta della **sentenza n. 365 del 2007**. La questione riguardava la legge sarda che nell'art. 1 e nella rubrica si riferiva all'elaborazione di un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo». La Corte rilevava che si sarebbe trattato «di nuovo speciale statuto che, in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale».

Il giudice costituzionale lega così in modo intenso il concetto di sovranità (delle Regioni) e quello di federalismo. Infatti, attraverso l'utilizzazione del termine «sovranità», ci si riferirebbe «alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità».

In questo modo, la Corte censura l'intento manifestato dalla regione sarda di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali, e fa emergere la contrapposizione tra sovranità e autonomia, anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale, dal momento che l'art. 116 Cost. non discostandosi in questo dalla precedente formulazione prevede il riconoscimento alle stesse di «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

Più oltre la Corte sottolinea che le fonti costituzionali, compreso lo statuto speciale, utilizzano sempre «il termine «autonomia» o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni»; che l'Assemblea costituente fu ferma nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico; e, infine, che la revisione del Titolo V possa condurre ad una piena equiparazione dei diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, «così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali».

Di qui la conclusione che «utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali».

Si può agevolmente notare che la visione della sovranità popolare che emerge in quest'ultima decisione è leggermente diversa da quella espressa in quella precedentemente citata, per il caso del *nomen* "Parlamento", dove sovranità e democrazia apparivano elementi diffusi del nostro ordinamento repubblicano e riconoscibili in più istituzioni ed enti. Diversamente, qui la Corte lascia trasparire, senza definirli, i confini di un'inferiorità regionale rispetto ai poteri statali che non viene riscontrata in alcuna disposizione costituzionale, ma sulla base dell'affermazione che "la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali"; usa cioè una nozione di sovranità che attiene alla teoria classica dello Stato, attinente al versante più propriamente esterno, senza valutare che le disposizioni costituzionali, pur conoscendone l'accezione (vedi gli articoli 7, 11 e 117, comma 1, della Costituzione), non la riferiscono ai rapporti con le Regioni; e se è vero che di autonomia parlano sempre le fonti costituzionali in relazione alle Regioni, resta da dimostrare se il fondamento dei poteri statali verso di queste, persino nelle forme più penetranti, come l'esercizio del potere sostitutivo (art. 120, comma 2, Cost.), o lo scioglimento del consiglio e la rimozione del presidente della giunta (art. 126 Cost.), sia da ricondurre all'esercizio della sovranità, o piuttosto a quelle di precise competenze costituzionalmente previste e disciplinate.

A onore del vero la prospettiva gerarchica delle relazioni Stato-Regioni aveva conosciuto una precisa formulazione per opera della Corte costituzionale già nella **sentenza n. 274 del 2003**. La questione riguardava un ricorso statale avverso una legge regionale nel quale si indicavano parametri costituzionali del tutto estranei al riparto delle competenze, per cui la regione interessata poneva il "problema se - nell'assetto derivato dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - lo Stato, impugnando in via principale una legge regionale, possa dedurre come parametro violato qualsiasi norma costituzionale, ovvero solo quelle concernenti il riparto delle competenze legislative".

Pur in presenza di autorevoli voci contrarie in dottrina⁶⁸, era nota la posizione del giudice costituzionale prima della riforma, fondata sul particolare regime dell'atto legislativo regionale, che consentiva allo stato di impugnare non già leggi entrate in vigore, ma delibere legislative non ancora perfezionate dall'atto promulgativo.

Di conseguenza, in omaggio alla formulazione originaria dell'art. 127 Cost. e all'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1948, si distingueva tra impugnativa delle Regioni contro la legge dello stato, che avrebbe richiesto un interesse a ricorrere specifico della regione, derivante dall'invasione della sfera di competenza di questa, e impugnativa dello stato avverso le leggi regionali, per il quale doveva riconoscersi un interesse generale a ricorrere, dovuto ad un qualunque eccesso di competenza regionale. Di qui, sulla base del diverso modo di

⁶⁸ H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, cit., 23: "Quello che la Federazione e i Länder - mediante un reciproco controllo - fanno valere è l'interesse alla costituzionalità delle leggi".

atteggiarsi della questione della competenza, sulla base del dato testuale delle disposizioni costituzionali, la possibilità solamente per lo Stato di impugnare sempre le leggi regionali per qualsivoglia violazione delle disposizioni costituzionali, sia relative alla competenza, sia relative ad altri principi.

La Corte, nella decisione richiamata, non si limita semplicemente a sottolineare che nel nuovo testo dell'art. 127 Cost. si continua a prevedere una diversità di posizione dello Stato e delle Regioni rispetto alla questione della competenza, analoga a quella prevista nelle disposizioni vigenti anteriormente alla revisione costituzionale, e cioè il distinguo tra eccesso di competenza regionale, per il ricorso statale, e lesione della competenza regionale, per il ricorso regionale, ma riconduce la diversa posizione statale ad una valutazione dell'intero regionalismo italiano.

Il giudice costituzionale sa bene che il permanere dello stesso linguaggio adoperato in precedenza in materia di impugnazioni delle leggi non è di per sé sufficiente a legittimare, dal punto di vista sistematico, la medesima interpretazione. Infatti, il significato del dato testuale potrebbe variare in ragione delle complessive modifiche apportate al Titolo V. La stessa Corte evidenziava che “in questa prospettiva sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo”.

Tuttavia, la Corte costituzionale ribalta l'interpretazione sistematica della Costituzione, facendo valere una pretesa meta-costituzionale. In base a questa sarebbe “decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”.

Ancora una volta si scambiano regole di disciplina della competenza con principi del regime politico dello Stato che non hanno nulla a che fare con le disposizioni costituzionali citate, e ciò consente alla Corte di confermare la propria posizione sul regime delle impugnazioni in via principale delle leggi, nonostante la revisione del Titolo V. Peraltro, lo stesso art. 114 Cost., prima evocato per individuare la nuova collocazione degli enti costitutivi della Repubblica, viene visto poi come la fonte che esclude “una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato

spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa”.

In conclusione, perciò, pur dopo la riforma, secondo il giudice costituzionale, “lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale”.

Dal punto di vista delle limitazioni processuali delle Regioni, non appare inutile ricordare la **sentenza n. 41 del 2014**, la quale risolve un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, lamentando che l’impugnato verbale dell’Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Corte di cassazione avrebbe attribuito alla circoscrizione coincidente con il territorio regionale un numero inferiore di seggi. Tuttavia, la Corte osserva che “*la Regione, in quanto ente esponenziale a fini generali, (non) può far valere, in sede di conflitto di attribuzione, l’interesse della comunità stanziata sul proprio territorio ad avere nella Camera dei deputati una rappresentanza numericamente più consistente*. Secondo la giurisprudenza (costituzionale), le Regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni (...) quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale”. Invece, “nel caso di specie una lesione del genere non sarebbe neppure ipotizzabile, non avendo la Regione alcuna competenza costituzionalmente garantita in materia di elezioni per il Parlamento; né, d’altra parte, *la Regione esprime alcuna rappresentanza parlamentare, in quanto i deputati eletti nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione né come ente, né come comunità, ma rappresentano l’intera Nazione (art. 67 Cost.)*. Manca, dunque, lo stesso presupposto perché le doglianze della ricorrente possano essere prese in considerazione in questa sede” (corsivo ns.).

Come può vedersi, la Corte costituzionale avalla un’interpretazione del Titolo V revisionato in continuità con i precedenti giurisprudenziali creati nel vigore delle disposizioni costituzionali precedenti, nonostante, in alcuni casi, il dato testuale modificato era stata voluto dal costituente per correggere proprio la giurisprudenza costituzionale.

È esemplare, in tal senso, la stessa **sentenza n. 282 del 2002**, la prima decisione nella quale la Corte valuta la legittimità di una legge regionale alla luce delle disposizioni costituzionali dell’art. 117 Cost., in relazione al nuovo riparto delle competenze. Ebbene, la motivazione sembra recepire in modo coerente e corretto l’innovazione costituzionale, lì dove afferma che “la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”; salvo poi a ripercorrere per la definizione dei limiti della competenza concorrente un vecchio *cliché*, derivato dalla sua precedente giurisprudenza e figlio di un modo di procedere della legislazione statale di principio, che imponeva, prima, la necessità della previa legge cornice e, dopo, la fungibilità tra i principi fondamentali posti con legge cornice e quelli desunti dalla legislazione statale della materia.

A poco vale che la stessa Corte rilevi che “la nuova formulazione dell’art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell’art. 117, primo comma, esprime l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”, dal momento che, secondo il giudice costituzionale, ciò non significherebbe che “*i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo*”, che era proprio la volontà sottostante alla determinazione della nuova competenza concorrente. Per di più la motivazione della Corte, chiaramente volta al depotenziamento della potestà legislativa regionale, aggiunge che “specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”.

Si paventava il timore che l’esercizio della potestà legislativa regionale, in assenza di apposite leggi statali, avrebbe potuto sconvolgere l’ordinamento giuridico, ma di lì a poco i principi fondamentali delle materie di competenza concorrente non sarebbero più serviti a delimitare i poteri regionali. La giurisprudenza costituzionale del secondo regionalismo, infatti, ha forgiato categorie e strumenti di centralizzazione del potere legislativo ben più penetranti di quanto non fosse già accaduto nel corso del primo regionalismo.

La Corte, nei dieci anni del secondo regionalismo, ha proposto nuovamente una forte ripresa del principio unitario dell’ordinamento giuridico e della preminenza della legge statale, ritenendo che “limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, (...), significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie”, **sentenza n. 303 del 2003**; oppure ponendosi – per negarlo – l’interrogativo “se lo Stato, nell’orientare la propria azione allo sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato, o se, al contrario, le sue funzioni in materia si esauriscano nel promuovere e assecondare l’attività delle autonomie. Vera questa seconda ipotesi lo Stato dovrebbe limitarsi ad erogare fondi o disporre interventi speciali in favore di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, i quali sarebbero quindi da considerare come gli effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica”, **sentenza n. 14 del 2004**.

Nondimeno, la Corte ha tentato di distinguere questo principio da una ripresa del precedente limite degli interessi nazionali; ha indebolito la riforma in relazione alla competenza concorrente; è arrivata ad affermare, con riferimento alla competenza esclusiva dell’art. 117, comma 4, Cost., che, “in via generale”, sussisterebbe “l’impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all’ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell’art. 117 della Costituzione” (**sentenza n. 370 del 2003**); ha dato una lettura delle relazioni tra Stato e Regioni di tipo gerarchico, a discapito del criterio della competenza e del principio della parità processuale.

Si è già in altra sede analizzata quale sia stata l'influenza della legislazione statale su quella regionale e attraverso quali canoni il giudice costituzionale abbia consentito una forte ricentralizzazione della legislazione⁶⁹. Nella chiamata in sussidiarietà, nel caso del criterio della prevalenza (su cui, v. la **sentenza n. 370 del 2003** e, soprattutto, la **sentenza n. 50 del 2005**), in quello delle materie trasversali (**sentenza n. 282 del 2002** sui LEP e **sentenza n. 407 del 2002** sulla tutela dell'ambiente) e attraverso il coordinamento della finanza pubblica, il riparto delle competenze previsto dalla Costituzione non opera più e il parametro del giudizio costituzionale è sostituito dal principio unitario. Se ne potrebbe dubitare per il canone della prevalenza e per le materie trasversali, perché, in entrambe le ipotesi, non dovrebbe essere scontato che si abbia prevalenza della materia statale su quella regionale, oppure una trasversalità delle materie del secondo comma dell'art. 117 Cost., su quelle del terzo comma, come nel caso della tutela della salute e del lavoro, ma qui soccorrono i dati quantitativi delle indagini sulla giurisprudenza costituzionale, che ci consentono di affermare, con certezza, che questi canoni sono stati applicati dalla Corte prevalentemente a favore del legislatore statale.

A ciò si aggiunga che le compensazioni offerte dalla Corte per la perdita della competenza da parte del legislatore regionale, sotto l'egida della "leale collaborazione", non sono affatto appaganti per questo. Infatti, il legislatore regionale è interamente tagliato fuori dalla funzione legislativa inerente a una materia che costituzionalmente è di sua competenza, atteso che il momento collaborativo si svolge dopo che lo Stato ha legiferato sulla materia regionale, in un ambito in cui è prevalente il ruolo del governo e con la partecipazione dei soli organi esecutivi della regione.

Si può osservare che la collaborazione, così come viene regolata dalla Corte, appare molto distante dai canoni del federalismo cooperativo, così come viene interpretato dal giudice che per primo lo ha praticato, e cioè la Corte Suprema americana. Infatti, pur nelle variazioni dovute alle diverse fasi del federalismo americano, il principio cooperativo realizzato con il contributo della Corte Suprema non ha mai avuto un tratto "coercitivo" e l'esercizio della competenza federale è stata ammessa solo se non vi sono "*previsionsi costituzionali che possono comportare un'autonoma limitazione*" ed è sempre contenuta entro i limiti della *pressure*, senza mai giungere ad una forma di *compulsion* (coercizione) nei confronti dello stato membro (v. *South Dakota v. Dole*, [483 U.S. 203](#) [1987]). Insomma, nel federalismo cooperativo americano lo stato membro ha comunque la possibilità di rifiutare la collaborazione, sia pure subendo un qualche effetto negativo, che però non incide sui suoi poteri; per contro, nel regionalismo cooperativo italiano le Regioni subiscono l'esercizio del potere legislativo statale, perdendo sempre la loro competenza legislativa, anche se costituzionalmente garantita⁷⁰, fatta eccezione per alcuni rari casi in cui la legislazione statale si ispira a canoni di "premiabilità" (v. **sentenze nn. 8 e 46 2013**).

⁶⁹ Sia consentito rinviare ai nostri *Giustizia costituzionale e federalismo*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Giuffrè, Milano 2013, p. 5 ss., nonché *Il governo delle politiche pubbliche*, cit.

⁷⁰ Sull'applicazione giurisprudenziale del principio cooperativo, sia consentito rinviare al nostro *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008, in part. v. p. 38 ss. e 52 ss.

Secondo un orientamento diffuso si ritiene che la giurisprudenza con la quale la Corte costituzionale ha inciso sul riparto delle competenze legislative troverebbe il proprio fondamento nel modo in cui la riforma costituzionale è stata compiuta.

Si sarebbe trattato di una riforma poco meditata, senza un accurato studio sugli ambiti materiali attribuiti alla competenza delle regioni, sia a titolo concorrente, sia di carattere esclusivo, per alcuni con evidenti errori dovuti al maldestro uso dei tasti “taglia” e “incolla” del computer⁷¹, come nel caso dell’energia; per altri, commettendo il grave errore di avere frantumato la politica economica, riducendo il novero dei poteri dello stato, sino a descrivere uno stato non interventista, e soprattutto attraverso le competenze del comma 3 dell’art. 117, Cost., e per materie dal palese risvolto nazionale, come commercio estero, professioni, energia, comunicazioni, ecc.⁷²; altri ancora sottolineano che “la riforma viene pericolosamente affidata alla volontà del sistema politico dominante a livello nazionale”, per via della “sommarietà o genericità di varie disposizioni costituzionali in tema di riparto di competenze fra Stato e Regioni”⁷³.

A ciò si aggiungano le critiche – espresse dalla stessa Corte costituzionale – dovute alla “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)” (**sentenza n. 6 del 2004**) e, in generale, alla mancata attuazione di tutto il disegno del regionalismo per opera soprattutto del legislatore statale, come nel caso dell’art. 119, la cui attuazione è stata considerata urgente “al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”, senza considerare che “la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l’art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali” (**sentenza n. 370 del 2003**).

Nel più recente passato, però, la legislazione della crisi, marcando maggiormente l’unificazione dell’ordinamento per opera della legge statale, supportata dalla giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica, sembra avere accentuato il “carattere di servizio” della legge regionale, per il quale il legame con le competenze costituzionalmente garantite tende ad attenuarsi, sino a scomparire del tutto, in nome dell’emergenza economico-finanziaria.

Da questo punto di vista, basti ricordare la **sentenza n. 39 del 2014**, sul controllo della Corte dei conti sulle finanze regionali e, in particolare, sui bilanci preventivi e sui rendiconti

⁷¹ A. D’Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., pp. 15-24.

⁷² S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 107 ss.

⁷³ U. De Siervo, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, luglio 2007.

consuntivi, e la **sentenza n. 19 del 2015**, che indebolisce oltremodo il principio di leale collaborazione in nome dei vincoli europei di bilancio e, soprattutto, di una valutazione *de facto*: “il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell’Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell’Unione europea (...). Si tenga, inoltre, conto che con l’introduzione del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche da parte del Regolamento (UE) n. 1175/2011 (...) è stata anticipata la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri. Si tratta, quindi, di misure legislative statali direttamente riconducibili agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. *Considerate, inoltre, le modalità temporali anticipate di quantificazione di detta manovra, non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati*” (corsivo ns.).

La crisi ha realizzato, peraltro, una più estesa sintonia tra legislazione statale e giurisprudenza costituzionale, come nel caso della composizione dei consigli regionali, nel quale in nome del coordinamento della finanza pubblica si è consentito al governo con decreto legge di intervenire nel campo dell’organizzazione regionale rimessa dalla Costituzione allo statuto regionale (**sentenza n. 198 del 2012**).

Anche la recente modifica della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012), che ha comportato l’inserimento dell’«armonizzazione dei bilanci pubblici», nella lettera e) del comma 2, dell’art. 117 Cost., con corrispondente soppressione delle medesime parole dal comma 3 del medesimo articolo, non ha costituito un semplice allineamento normativo a una situazione di fatto, sin lì giustificata con la responsabilità statale, dinnanzi all’Unione europea, per il rispetto del patto di stabilità, ma di uno spostamento di competenza volto a giustificare un più penetrante intervento della legge statale sulle discipline sostanziali delle materie attribuite alla competenza legislativa regionale, nelle forme di misure di carattere finanziario, rafforzate dalla perdurante situazione di crisi, come è accaduto nel giudizio sulla *social card* (**sentenza n. 10 del 2010**, confermata con la **sentenza n. 62 del 2013**).

4. La riforma *in itinere* e il ruolo della Corte costituzionale

Che cosa sia oggi il regionalismo italiano è difficile dire. Il testo costituzionale del 2001 giace lì inerte, com’era già capitato a quello del 1947 all’inizio degli anni ‘90 del secolo scorso. La legislazione della crisi ne ha segnato il tracollo e ormai la sua riforma può dirsi che sia questione di ore. Il nuovo testo, infatti, è pronto, anche se non sono da escludere delle ulteriori negoziazioni politiche che potrebbero portare a cambiamenti dell’ultima ora e, purtroppo, non è detto che siano migliorativi.

Quali sono le linee guide di questo nuovo progetto costituzionale?

Bisogna procedere con attenzione nella lettura del testo che adesso è tornato nuovamente al Senato della Repubblica (AS/1429-B) in una formulazione profondamente diversa da quella

presentata dal governo l'8 aprile 2014 e modificata, se vogliamo, anche migliorata, dal Senato l'8 agosto 2014; ma la sensazione che si prova alla lettura resta di delusione per il disegno che traspare, soprattutto nell'ultima (peggiolata) versione approvata dalla Camera dei deputati (e che ha ora determinato la necessità di una nuova lettura da parte del Senato)⁷⁴.

Questa proposta dovrebbe incarnare il terzo (secondo alcuni il quarto) regionalismo italiano. La revisione, infatti, tocca molte disposizioni della Carta, peraltro in modo non lieve; non si tratta, cioè, di un semplice restyling della precedente riforma, ma di un'autentica riforma della riforma.

Pur tuttavia, non sembra emergere ancora, dopo le esperienze costituzionali e i diversi regionalismi sin qui vissuti dall'ordinamento, una decisione politica fondamentale sulla distribuzione dei "compiti statali" – elemento, questo, che caratterizza l'essenza del regionalismo medesimo – tra lo Stato centrale e le regioni, sia sul versante della legislazione, che su quello dell'amministrazione⁷⁵.

Questa conclusione trova conferma anzitutto dall'esame del nuovo riparto delle competenze legislative, con cui, per un verso, si eliminerebbe la competenza concorrente, accusata di essere fonte dell'eccesso di contenzioso davanti alla Corte costituzionale, oberando il giudice delle leggi oltre misura e rallentando la funzionalità della legislazione. Per altro verso, si introdurrebbe una clausola, che ostinatamente viene definita di "supremazia", ma che sarebbe bene considerare come una clausola di "flessibilità", e cioè che espande le possibilità di intervento della legge statale in quelli che dovrebbero essere i campi riservati costituzionalmente alle regioni.

Nella relazione di accompagnamento, infatti, si legge: «La scelta di fondo che è stata operata nel disegno di legge è diretta a superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a *una più flessibile ripartizione anche per azioni*, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle

⁷⁴ Si precisa che questa Relazione fa riferimento al testo approvato dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014, che, nella parte sotto citata relativamente alla nuova enumerazione, non risulta significativamente incisa dal testo approvato dalla Camera dei deputati. Su altri profili che determinano la menzionata visione critica di quest'ultima versione, si veda la nostra audizione del 27 luglio 2015, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2015.

⁷⁵ Il rischio di una provincializzazione dell'istituto regionale è molto forte. Come già è stato avvertito in altra sede (S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, cit.), esso discenderebbe dalla riduzione sino alla marginalità della legislazione e dalla contemporanea assunzione di compiti meramente amministrativi, complice anche la riforma delle province (legge n. 56 del 2014). Il testo costituzionale di riforma sembrerebbe confermare questa sensazione; se si considerano, infatti, le materie iscritte all'art. 117, comma 3, si ha la sensazione che la descrizione delle materie di competenza esclusiva regionale tenendo conto essenzialmente dell'incidenza regionale e locale dell'interesse perseguito; di qui anche la possibilità, attraverso la clausola di flessibilità, di potere modificare la competenza a favore dello Stato.

competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica che riguarda sia lo Stato sia le Regioni».

La richiesta di una minore rigidità nella ripartizione delle competenze è legittima, purché si comprenda che un sistema flessibile non può risolversi in una legislazione unitaria (solo dello Stato), ma, comunque, in una divisione della legislazione che tenga conto dell'articolazione tra Stato e Regioni, di ciò che deve essere unitario e di ciò che richiede differenziazione nello svolgimento dei "compiti *statali*".

Invece, l'unico risultato che sembra trasparire dalla riforma costituzionale – soprattutto dal punto di vista della comunicazione pubblica – è la concentrazione di poteri in capo allo Stato.

Tuttavia, la spinta verso un modello neocentralista, che di per sé ci porterebbe fuori dal regionalismo, in quanto i "compiti *statali*" sarebbero concentrati esclusivamente nelle mani dello Stato-persona, non avrebbe avuto ragione di spingere a una revisione della Costituzione, per i motivi sopra esposti. Infatti, a prescindere da ogni considerazione sul contenzioso costituzionale, peraltro non confortati dai dati di fatto (in quanto non la generalità delle competenze concorrenti ha determinato l'aumento del contenzioso, bensì le competenze esclusive dello Stato e il coordinamento della finanza pubblica), il punto di caduta dell'intero sistema, già prima della presentazione del disegno di legge costituzionale del governo, era che, di fatto e nella dinamica della politica nazionale, non esistevano limiti al potere legislativo dello Stato e che vi erano pochissimi casi in cui quest'ultimo non potesse intervenire.

Si potrebbe obiettare che, anche se non vi sono "di fatto" confini al potere legislativo statale (del parlamento e del governo), la riforma voglia sanzionare un riordino di questa situazione e dare legittimazione costituzionale proprio a questa evidenza. Di qui la necessaria scomparsa delle materie dall'articolo 117, comma 3, Cost., prevalentemente assorbite nell'enumerazione del comma 2, e la comparsa (al comma 4 n.f.) della clausola di flessibilità, oltre al riordino delle materie residuali, riservate, ma solo in via di principio, al legislatore regionale.

Nondimeno, però, la nuova formulazione dell'articolo 117 Cost. non sembra in grado di rendere evidente un riparto delle competenze che supera la concorrenza (che di per sé può considerarsi positiva, se accompagnata da opportune garanzie, che nel ddlc sembrano invece mancare), né riordina la legislazione tra Stato e regioni sulla base delle politiche pubbliche, come parte della dottrina ritiene opportuno che si debba fare, in modo che anche le esigenze reali dell'azione amministrativa e finanziaria siano riordinate secondo il principio di responsabilità (la c.d. *accountability*).

Se si osservano attentamente le voci enumerate nel secondo comma, ci si accorge come queste ripetano, in buona parte, la distribuzione attuale tra competenze esclusive e competenze concorrenti. Infatti, accanto alle voci che indicano i *poteri arcaici dello Stato*⁷⁶, le materie in

⁷⁶ V. Art. 117, comma 2, lett. a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e

compartecipazione con le Regioni sono la maggioranza, nonostante l'enumerazione sia unica e riferita alle competenze esclusive dello Stato. Esse, inoltre, sembrano sussumibili in due categorie: 1) quelle che, attribuendo allo Stato un determinato ambito materiale nella misura in cui corrisponda a un interesse nazionale, implicitamente rimettono al legislatore regionale il medesimo ambito materiale nella parte in cui abbia carattere locale e regionale⁷⁷; 2) quelle in cui la competenza statale è limitata alla disciplina generale e comune della materia, in riferimento alle quali il resto della legislazione dovrebbe allora intendersi attribuito alle Regioni⁷⁸.

Come si nota, tranne qualche piccola innovazione, molte di queste materie compartecipate hanno una corrispondenza con quelle dell'attuale art. 117, comma 3, Cost..

A prescindere, poi, da quanto accadrà in ogni singolo settore e per ogni voce dell'enumerazione, la circostanza che la riforma costituzionale abbia l'intento, con l'allungamento e il rafforzamento dell'enumerazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato, di depotenziare le pretese delle regioni di legiferare in certi ambiti e su determinati oggetti, si pone un interrogativo per il giudice costituzionale. Infatti, se dovesse considerarsi riuscito l'intento di una forte centralizzazione dei poteri in capo allo Stato (parlamento e governo), a discapito delle regioni, sorgerebbe immediata la questione sul modo in cui il giudice costituzionale possa interpretare le materie enumerate. In particolare, ci si può chiedere se la Corte riconoscerà allo Stato il dominio assoluto dei campi materiali, dando ai richiami all'interesse nazionale (in complementarietà con quello regionale o locale) un significato penetrante, sino a escludere la possibilità stessa di un intervento del legislatore regionale. Oppure, se, con opportuni accorgimenti, facendo applicazione del principio di proporzionalità, del criterio teleologico o di quello oggettivo, possa limitare il legislatore statale e mantenere così il dualismo legislativo di Stato e regioni su queste materie.

Inoltre, problematicamente, il giudice costituzionale sarebbe chiamato a definire il significato delle “*disposizioni generali e comuni*”, nel senso di considerarle o una salvaguardia della concorrenza legislativa, che lascia intravedere una riserva di potere di disciplina degli oggetti delle materie da parte delle regioni; oppure – come con i principi fondamentali – nel senso che il legislatore statale possa ritenersi abilitato a normare le materie sino a ridurre drasticamente l'intervento regionale.

penale; giustizia amministrativa; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo.

⁷⁷ Si fa riferimento alle seguenti nuove lettere dell'art. 117, comma 2, Cost.: v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

⁷⁸ v. le seguenti lettere del nuovo testo dell'art. 117, comma 2, Cost.: g) norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale; m) disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro; n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; p) disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; s) disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Infine, si tratta di definire se “interesse”, “disposizione generale”, “disposizione comune” siano lemmi costituzionali su cui la Corte si eserciterà per trovare significati a favore delle regioni o a favore dello Stato, oppure per potere costruire schemi aperti che la lascino arbitra di decidere caso per caso e per come più opportuno sul piano costituzionale.

Anche la clausola di supremazia / flessibilità impegnerà il giudice costituzionale sul piano interpretativo e sistematico. Se si riflette attentamente sulla disposizione costituzionale che la introduce, l'azionabilità della clausola è attribuita all'iniziativa del governo, il quale appare essere ormai, più che il regista della legislazione, il vero “signore” della legge, per via delle torsioni del modello costituzionale. Infatti, in primo luogo, la legge elettorale per la Camera dei deputati “iper-maggioritaria” (appena promulgata) incide sul rapporto tra maggioranza parlamentare e Presidente del Consiglio; in secondo luogo, poi, il nuovo Senato non sembra in grado di assolvere al ruolo di sede di mediazione con le regioni, viste la fragilità della rappresentanza regionale e la debole posizione dell'organo nell'ambito dei procedimenti legislativi.

Attraverso il sindacato sugli atti legislativi dello Stato che si fonderanno sulla c.d. clausola di supremazia / flessibilità, alla Corte costituzionale sarà rimesso concretamente il compito di bilanciare, sul piano della forma di Stato, anche i problemi che, con la riforma costituzionale e la legge elettorale, si pongono nella forma di governo. Per il tramite della clausola in discorso, infatti, si manifesta in modo evidente un potere di intervento della legislazione dello Stato (*rectius*: del governo), in materie “non riservate alla legislazione esclusiva” di questo, *laddove lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*.

In questo caso, la Corte avrebbe due alternative: per un verso, potrebbe considerare queste espressioni costituzionali con riferimento all'esercizio della discrezionalità del legislatore statale e astenersi dall'esaminare gli atti così motivati, in quanto involverebbero valutazioni di merito; tanto più che sussisterebbe in proposito un qualche coinvolgimento del Senato (art. 70, comma 4, n.f.). Per altro verso, il giudice costituzionale – come è già avvenuto nel primo regionalismo – potrebbe assumere la giurisdizione anche delle questioni che possono riguardare l'unità giuridica o economica, o la tutela dell'interesse nazionale.

Nella prima ipotesi la clausola di flessibilità consentirebbe l'insindacabile occupazione da parte del legislatore statale delle materie di competenza regionale residuale, racchiuse nell'art. 117, comma 3, Cost. n.f.

Nella seconda ipotesi, invece, l'estensione della competenza regionale (esclusiva) dipenderebbe solamente dalle decisioni del giudice costituzionale.

Si osservi che le materie dell'art. 117, comma 3, sebbene si sia cercato di limitare la competenza all'ambito strettamente locale, dal punto di vista quantitativo, non sono poche, e

che, in termini di sostanza, non sono di poco momento e neppure molto diverse da quelle sin qui espletate⁷⁹.

Peraltro, la situazione prevista con il nuovo testo costituzionale è opposta a quella disciplinata dalla Carta del 1947. Infatti, in quel caso l'interesse nazionale operava come limite (di merito) della legislazione regionale, mentre con la nuova formulazione il principio di unità giuridica o economica e l'interesse nazionale operano come base giuridica per l'intervento legislativo dello Stato in un campo materiale in via di principio affidato alla regione e in genere contraddistinto positivamente dall'interesse regionale o locale. Pertanto, non si tratta più solo di "ritagliare" il campo materiale costituzionalmente affidato alle regioni, in nome dell'interesse nazionale, bensì di affermare la legittimità costituzionale – in nome dell'interesse nazionale – dell'atto legislativo statale nelle materie di competenza (esclusiva) delle regioni.

Nella sostanza, la concentrazione del potere legislativo in capo allo Stato e la flessibilità delle competenze legislative regionali possono considerarsi obiettivi raggiunti dal nuovo testo.

Ciò avrà ripercussioni pure sulle funzioni amministrative, perché certamente la riforma costituzionale non produrrà una semplificazione amministrativa, quanto piuttosto il mantenimento del sistema di doppia amministrazione che sta alla base del problema della spesa pubblica (alta e inefficiente).

Ora, a parte quest'ultimo aspetto, certamente non secondario, resta il fatto che l'intero sistema risulta sbilanciato a favore dello Stato e che mancano reali garanzie costituzionali di salvaguardia dei poteri regionali. Il che apre due questioni tra di loro collegate: la prima è la qualificazione del regionalismo italiano e la seconda concerne il ruolo della Corte costituzionale.

Sinora ci siamo interrogati sempre sui poteri e sul ruolo che le regioni erano chiamate a svolgere. Adesso, che le regioni appaiono essere scoperte costituzionalmente, che la soluzione sul punto rimane aperta e che l'essenza del regionalismo è disarmata, dobbiamo chiederci se la forma di Stato delineata dalla riforma della Costituzione, mantenga, o meno, i tratti dello "stato regionale".

Da questo punto di vista, è ovvio che il ruolo delle regioni sarà determinato dal risvolto dei poteri esercitati in concreto dallo Stato, sul piano legislativo e su quello amministrativo in relazione ai territori. Tuttavia, se l'assetto dei "compiti statali" sarà quello della distribuzione e dell'articolazione tra Stato e regioni, in modo significativo, come riteneva Esposito già nel 1954,

⁷⁹ Esse vanno dalla pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, alla dotazione infrastrutturale, alla programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, alla promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; inoltre, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, alla materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; alla materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.



potremo ancora parlare di regionalismo, dal momento che – come detto – l’*essenza* regionale risiede in una distribuzione di “compiti *statali*”. Viceversa, se la spinta centralista della riforma concentrerà i poteri legislativi e amministrativi in capo allo Stato, relegando la regione al ruolo di un grande ente locale, allora la nostra Repubblica sarà fuori dal regionalismo, pur mantenendo un certo grado di decentramento amministrativo.

Nell’alternativa sarà certamente di primaria rilevanza la decisione politica concreta che parlamento e governo vorranno assumere; ma altrettanto fondamentale sarà il ruolo del giudice costituzionale. Infatti, finché il testo costituzionale è stato formulato in termini di garanzie per le regioni, nei confronti dello Stato, la giurisprudenza costituzionale è stata animata dall’intento di salvaguardare l’unità dell’ordinamento giuridico, affiancando – anche in un ruolo di supplenza – il legislatore statale, e ciò che è stato fatto ha avuto il senso di mantenere un equilibrio generale.

Invece, mai come dopo la riforma alla Corte sarà richiesto di offrire una garanzia ai principi costituzionali del regionalismo e di riequilibrare il potere che la nuova costituzione concederà al governo centrale.