

STELIO MANGIAMELI*

La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto**

ABSTRACT (EN): The essay systematically examines regional law as a central regulatory instrument in the relationship between territorial autonomy and the constitutional order. Starting from an analysis of the bodies vested with regional legislative power and their institutional evolution, with particular reference to majoritarianism, the direct election of Regional Presidents, and the composition of Regional Councils, the author addresses the theoretical and practical issue of the division of legislative powers between the State and the Regions, in light of Article 117 of the Constitution and constitutional case-law.

The paper examines the reconstruction of the legal framework for concurrent powers and the delimitation of regulation between State and regional sources, as well as the systemic challenges, including the effectiveness of public policies and the influence of European law.

Particular attention is paid to the comparison between “State law” (*Staatsrecht*) and “constitutional law” (*Verfassungsrecht*), as a key to interpreting the tensions between neo-state centralism and cooperative regionalism.

In this light, the “regional question” and the evolutionary prospects of regional law are also examined following the Constitutional Court ruling 192 of 2024 and the need to restore the consistency of regional legislative autonomy within the framework of the conditions imposed by the budgetary policies imposed by the new Stability and Growth Pact, and in compliance with constitutional rules.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina in chiave sistematica la legge regionale, quale strumento normativo centrale nel rapporto tra autonomie territoriali e ordinamento costituzionale. A partire da un’analisi degli organi titolari della potestà legislativa regionale e della loro evoluzione istituzionale, con particolare riferimento alla spinta maggioritaria, all’elezione diretta dei Presidenti di Giunta e alla composizione dei Consigli regionali, l’A. affronta il nodo teorico e pratico del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, alla luce dell’art. 117 della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale.

Il contributo si sofferma sulla ricostruzione del quadro giuridico della competenza concorrente e della delimitazione normativa tra fonti statali e regionali e sulle criticità strutturali del sistema, anche in relazione all’efficacia delle politiche pubbliche e all’incidenza del diritto europeo. Particolare attenzione è rivolta al confronto tra “diritto dello Stato” (*Staatsrecht*) e “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*), quale chiave interpretativa delle tensioni tra neo-centralismo statale e regionalismo cooperativo.

In questa luce, la “questione regionale” e le prospettive evolutive della legge regionale sono esaminate anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 e all’esigenza di ricostituire la consistenza dell’autonomia legislativa regionale entro il quadro delle condizioni imposte dalle politiche di bilancio imposte dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita e nel rispetto delle regole costituzionali.

* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Relazione al convegno promosso dal Segretariato generale dell’ARS, *L’evoluzione dell’autonomia regionale tra norma e “sostanza”*, Palermo, Palazzo Reale di Palermo, Sala Piersanti Mattarella, 20-21 marzo 2025.

SOMMARIO: 1. Legge regionale e legislatore regionale. – 1.1. La spinta maggioritaria e l’elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali. – 1.2. La consistenza dei Consigli regionali. – 2. Legge regionale e legge statale nell’art. 117, comma 1, della Costituzione. – 3. Legge regionale e legge statale tra concorrenza e delimitazione: la concorrenza. – 4. *Segue*: la delimitazione. – 5. Difficoltà e problemi del riparto delle competenze legislative: garanzie costituzionale e poteri funzionali. – 5.1. *Segue*: l’impatto del diritto europeo e l’efficacia delle politiche pubbliche. – 6. La funzionalità del riparto delle competenze legislative e le garanzie costituzionali: il “diritto dello Stato” (*Staatsrecht*) contro il “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*). – 6.1. *Segue*: diritto costituzionale, federalismo e regionalismo. – 6.2. *Segue*: la differenza tra “statualismo” e “costituzionalismo”. – 7. Il regionalismo italiano, le criticità del riparto dei poteri e le soluzioni secondo il “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*). – 7.1. Le procedure di partecipazione tra Stato e Regioni e la presa in considerazione (*Berücksichtigung*) delle competenze costituzionali. – 8. Prospettive della legge regionale: dalla sentenza n. 192 del 2024 in poi.

1. Legge regionale e legislatore regionale

Tematizzare la legge regionale implica necessariamente una considerazione preliminare sulla condizione degli organi titolari della potestà legislativa regionale, i Consigli, e sul sistema politico-istituzionale in cui questi sono concretamente inseriti. Ciò consentirà di cogliere meglio il divario con il disegno costituzionale del regionalismo la cui capacità normativa, anche dopo la revisione degli anni 1999/2001, sembra progressivamente attenuata sino a diventare per molti aspetti marginale.

A norma dell’art. 121, comma 2, Cost., “il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere”.

Non vi sono molte altre disposizioni costituzionali che riguardano la struttura costituzionale dei Consigli regionali; un riferimento si trova nell’art. 123 Cost., dove si dispone che “Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con *legge* approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi” e, infine, nell’art. 126 Cost., che riguarda la disciplina dello scioglimento del Consiglio (comma 1), per il compimento di “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge”, così come qualora sussistono “ragioni di sicurezza nazionale”. Lo stesso articolo peraltro prevede la possibilità di “esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata” (comma 2), la cui approvazione “nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio” e in ogni caso lo scioglimento ha effetto con le “dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio” (comma 3).

Per precisare bene la configurazione e la collocazione dei Consigli regionali occorre notare che manca una garanzia costituzionale sulla consistenza di questi organi e del tutto indeterminato risulta l’equilibrio dell’organo legislativo con l’organo esecutivo della Regione.

Nel vigore del precedente Titolo V il primo aspetto era rimesso dalla Costituzione alla legge statale¹; era in particolare l'art. 2 della legge n. 108 del 1968 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*) che definiva la consistenza dei Consigli regionali in relazione alla popolazione della Regione medesima, da un massimo di 80 consiglieri, per le Regioni con popolazione superiore a sei milioni di abitanti, ad un minimo di 30 membri, per le Regioni al di sotto di un milione di abitanti. Quanto, poi, alla forma di governo regionale, questa era incentrata sulla rappresentanza politica regionale. Infatti, vi era la previsione che “Il Presidente ed i membri della Giunta (fossero) eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti”.

Non vi è dubbio alcuno che i Consigli regionali erano nel vigore del precedente Titolo V gli organi centrali dell'ente Regione: dotati di tutti i poteri normativi, tanto legislativi, quanto regolamentari, e con un ruolo preponderante rispetto alla Giunta e allo stesso Presidente, avendo nella loro disponibilità la formazione, la vita e la fine dell'organo esecutivo.

Con il nuovo Titolo V, la posizione del Consiglio regionale avrebbe dovuto essere ancor più rafforzata, sia per l'ampliamento della competenza legislativa contenuta nell'art. 117 Cost. e dovuta al rovesciamento del principio enumerativo, sia per il potenziamento della potestà statutaria (art. 123 Cost.), nel cui ambito dovrebbe rientrare – almeno così dice la Costituzione – la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, e sia, infine, per l'attribuzione della legislazione elettorale regionale alle Regioni medesime, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi” (art. 122, comma 1, Cost.).

Di conseguenza, la consistenza dei Consigli regionali e il rapporto tra questi e l'esecutivo regionale sarebbero stati rimessi entrambi alle determinazioni degli Statuti ordinari (cioè alla volontà dei Consigli medesimi).

È vero che l'art. 121, u.c., Cost., dispone che “Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto” e che “il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”, sulla falsariga della norma transitoria contenuta nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999; ed inoltre, che l'art. 126, u.c., prima frase Cost. – come già richiamato – dispone che “L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio”, ma queste, per le formulazioni adottate, dovrebbero costituire norme cedevoli rispetto a quelle statutarie e predisposte solo per il caso che lo Statuto regionale non fosse stato rinnovato o avesse taciuto sul punto della forma di governo.

Ora, mentre sulla potestà legislativa le Regioni sono state attendiste, anche per la circostanza che molti dei campi materiali della potestà concorrente erano stati sino al momento di entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 di spettanza esclusiva dello Stato, per quanto riguarda la potestà statutaria quasi tutte le Regioni avevano costruito i nuovi Statuti regionali credendo

¹ Art. 122, comma 1, Cost.: “Art. 122 - Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica”.

effettivamente alle parole della Costituzione e, tra l'altro, prevedendo un aumento della consistenza dei Consigli giustificata dall'accresciuto compito legislativo, rivendicando in alcuni casi anche il nome di Parlamento², e disciplinando la forma di governo fuori dalla forma transitoria dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 e dalla previsione dell'art. 122, comma 5, Cost. ("Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta")³.

1.1. La spinta maggioritaria e l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali

Invero, anche in occasione del Titolo V revisionato, nulla è andato come la Costituzione prevede: con riserva di tornare oltre sulle problematiche della legge regionale e del riparto delle competenze, qui rileva che l'atteso potenziamento istituzionale dei Consigli regionali, non solo non si è avuto, ma soprattutto si è assistito ad uno svilimento di questi organi, che non può non riflettersi anche sulla funzione legislativa regionale.

Se si vuole cogliere la ragione profonda del(l'ennesimo) degrado del nostro regionalismo, occorre ritornare a quella spinta maggioritaria, (apertasi con la legge n. 81 del 1993 - "*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*"), la quale ha avuto la meglio sul potenziamento istituzionale e legislativo dei Consigli regionali operato dalla revisione costituzionale⁴.

Per l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, sussistevano degli ostacoli di ordine costituzionale, per cui fu fatta una legge (n. 43 del 1995 - *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*) la quale si basava su liste provinciali (4/5 dei seggi), anche tra loro coalizzate e sul listino regionale (1/5 dei seggi) e su una sorta di vincolo elettorale per il quale il capolista della lista regionale sarebbe dovuto essere, in caso di vittoria elettorale, il candidato Presidente della Giunta. Tuttavia, l'impianto della legge risultava alquanto debole, sia perché non vi era l'obbligo di riconoscere (*rectius*: eleggere) il capolista della lista regionale come Presidente della Giunta, sia in quanto la durata della Giunta regionale non sarebbe stata salvaguardata sufficientemente dalla previsione dell'art. 8 che disponeva "*Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio*"; allo scadere del biennio e per il resto della legislatura, perciò, i Consigli avrebbero potuto regolarsi come meglio avrebbero creduto.

Per questo motivo, quando si è proceduto alla revisione di una parte delle disposizioni del Titolo V (e specificamente degli articoli 121, 122, 123 e 126 Cost.), si dispose con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in via transitoria, che, "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (...) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge

² V. Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2002.

³ V. Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004 (sul punto oltre).

⁴ Sul punto sia consentito rinviare al nostro *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Atti del Convegno in memoria di G. Mor*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna 2000.

ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Il Presidente della Giunta regionale fa parte del Consiglio regionale. È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente”.

Ed inoltre, che “Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali si osservano le seguenti disposizioni: a) entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, e può successivamente revocarli; b) nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione, entro tre mesi si procede all’indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta. Si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente”.

Con il passaggio dalla legge ordinaria del 1995 alla legge costituzionale del 1999 si soddisfa l’aspettativa maggioritaria nelle elezioni regionali. Tuttavia, nel testo delle nuove disposizioni del Titolo V la spinta maggioritaria risultava adeguatamente controbilanciata dalla crescita dell’autonomia regionale che per la potestà statutaria e organizzativa, oltre che per quella legislativa, avrebbe dovuto premiare i Consigli regionali in misura tale da risultare, alla fine, prevalente sull’aspetto maggioritario della riforma del regionalismo.

Invero, è stata la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 2 del 2004, sullo Statuto regionale della Calabria, ha imposto alle Regioni la visione maggioritaria nelle relazioni della forma di governo regionale, a discapito del principio di autonomia codificato dalle disposizioni costituzionali. Con quella decisione, con la quale ha ridotto gli ambiti dell’autonomia statutaria, la Corte ha di fatto caricato di una *vis* particolare quella che ha definito “l’elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta”, in quanto avrebbe attribuito alla volontà del legislatore di revisione “la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali” (*Considerato in diritto* - p.to 4.).

Inoltre, dovendo dare conto dello spazio di autonomia rimesso allo Statuto in ordine alla forma di governo, ha finito con il configurare l’elezione a suffragio diretto come la regola e la scelta per “altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta” come una eccezione. Infatti, la Corte ha affermato che “l’elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta” è stata “indicata come ‘normale’ possibilità di assetto istituzionale”, pur potendo “essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali”. Tuttavia, ad avviso del giudice costituzionale, “questa

possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fondate sull'elezione diretta del Presidente della Giunta (troverebbe) un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta (*sic!*), al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici" (*Considerato in diritto* – p.to 4.).

Una volta delimitato il potere statutario nel senso che, *scelta la forma di governo predisposta dalla Costituzione, le regioni ordinarie non possono incidere sui ricordati suoi tratti fondamentali* (sentenze n. 203 del 2023, n. 12 del 2006, n. 2 del 2004 e n. 304 del 2002) e fatto riferimento alla volontà del legislatore di revisione costituzionale, risultava impossibile per le Regioni potere effettivamente disciplinare la forma di governo in una maniera diversa, con la conseguenza che i consigli regionali da quel momento in poi venivano di fatto subordinati alla figura del Presidente della Giunta, con una perdita significativa di ruolo⁵.

Quanto poi alla pretesa "elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta" è da osservare che questa è tutt'altro che reale, in quanto, secondo i principi della legge n. 165 del 2004, le elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale si debbano svolgere contestualmente (art. 4, comma 1, lett. b). E qui ha pesato il modello provvisorio dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, per cui quella che è stata chiamata una elezione diretta sostanzialmente è sempre una elezione sulle spalle dei consiglieri regionali, i quali seguono un sistema elettorale legato ad un rapporto con il territorio e gli elettori, e che molte volte sono costretti a supportare candidati Presidente con scarso *appeal* territoriale e senza seguito elettorale proprio per ragioni che attengono al funzionamento del sistema politico, che vuole il più delle volte i candidati Presidenti di Giunta regionale rimessi alle segreterie di partito e fiduciari delle stesse⁶.

Sembra potersi concludere che i vincoli creati dalla giurisprudenza sulla disciplina della forma di governo regionale, determinando la subordinazione del Consiglio al Presidente della Giunta, siano sicuramente una delle cause del degrado della legislazione regionale al rango di una normativa, non solo amministrativa, ma spesso di carattere provvedimentale e, in genere, priva di un certo respiro sulla disciplina delle materie di competenza, anche per il particolare intreccio – come si vedrà – con la legge statale.

Peraltro, per molti aspetti, la vicenda dei Consigli regionali è ricalcata da quella del Parlamento nazionale, nonostante le proclamazioni che la giurisprudenza costituzionale abbia riservato a quest'ultimo in più pronunce dalla sentenza n. 106 del 2002 alla sentenza n. 192 del 2024. Infatti, anche in questo caso, soprattutto per effetto delle leggi elettorali che hanno inciso

⁵ Nella sentenza n. 64 del 2025, che riguarda il problema del c.d. "terzo mandato", la Corte in modo sincero ha affermato che la c.d. "elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta" "è stata imposta alle regioni ordinarie in via transitoria dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, «ffino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali», e sostanzialmente "proposta" a regime come «normale» (sentenza n. 372 del 2004; nel medesimo senso, sentenza n. 203 del 2023), ferma restando la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria".

⁶ Se si riflette, la vicenda del c.d. "terzo mandato" nasce propriamente dal conflitto tra le segreterie politiche dei partiti e i pochi Presidenti delle Giunte regionali (forse solo due: Veneto e Campania) con un forte radicamento territoriale, tale per cui questi non subiscono facilmente condizionamenti politici anche dagli stessi partiti o coalizione di partiti cui appartengono essi stessi.

sui diritti elettorali dei cittadini (eliminazione del voto di preferenza, liste bloccate decise dalle segreterie dei partiti, premi di maggioranza, trasferimento dei voti, ecc.), abbiamo un organo elettivo che ha perso sostanza democratica e, con essa, capacità politica nei confronti dell'esecutivo, per non parlare del trasferimento della legislazione in modo prevalente in sede governativa.

1.2. La consistenza dei Consigli regionali

Anche con riferimento all'altro aspetto che nella revisione era risultato indeterminato, rispetto alla precedente disciplina, e cioè quello della consistenza numerica dei Consigli, la vicenda regionale addirittura ha finito con il costituire il conio entro il quale è stata rimodellata il peso dello stesso Parlamento nazionale, che – come è noto – con la legge costituzionale n. 1 del 2020, ha visto ridotto il numero dei componenti delle due Camere di ben un terzo, e certamente questa misura, frutto della decadenza dell'autorevolezza dell'organo, non ha giovato alla nostra democrazia rappresentativa.

Nel caso dei Consigli regionali, per il vero, il silenzio delle fonti statali sul punto era determinato dalla circostanza che la loro composizione numerica veniva rimessa alla determinazione dello Statuto regionale. Così, diverse Regioni avevano travalicato i numeri della legge n. 108 del 1968, alla luce della modifica del riparto delle competenze e degli accresciuti compiti legislativi che avrebbero richiesto una maggiore distribuzione del lavoro consiliare.

In realtà, la subordinazione, sin da subito, dei Consigli ai Presidenti delle Giunte, risultò tale da deprimere il ruolo legislativo dei primi, la qualcosa si combinò con la sottrazione da parte dello Stato delle competenze legislative regionali, operata – come vedremo – sulla scorta di una ricca, quanto discutibile, giurisprudenza della Corte costituzionale.

In tal modo, le distorsioni introdotte nei primi anni di vigore nel nuovo Titolo V consentirono al legislatore statale di attrarre a sé anche il profilo della consistenza dei Consigli regionali. Infatti, durante la crisi economica del 2010 emerse come uno dei problemi più impellenti della politica italiana il problema dei “costi della politica” che la classe dirigente nazionale pensò bene di risolvere riducendo la consistenza dei consigli comunali e provinciali e, subito dopo, dei Consigli regionali⁷.

Tuttavia, mentre per comuni e province la competenza della legge statale risultava dal disposto dell'art. 117, comma 2, lett. p., Cost. (“legislazione elettorale, *organi di governo* e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”), per quanto riguarda le Regioni un simile provvedimento sembrava scontrarsi con l'autonomia organizzativa riservata agli Statuti regionali. Così, si agì sul piano delle risorse finanziarie, disponendo con l'art. 14, comma 1, del decreto legge n. 138 del 2011, che, “per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica”, le Regioni per collocarsi nella classe più virtuosa degli enti territoriali avrebbero dovuto adeguare, “nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri”: a) riduzione del

⁷ Sul punto v. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *AIC Rivista on-line*, n. 4, 2013 (18.10.2013); nonché ID., *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013.

numero dei consiglieri regionali⁸; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore; c) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, (...) degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto; d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto medesimo, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali”.

Successivamente alla presentazione dei ricorsi – con i quali le Regioni sollevavano diversi dubbi di legittimità costituzionale, tra i quali il principale (e, per certi aspetti, il più fondato) appariva essere la violazione dell'art. 123 Cost., in quanto la normativa statale avrebbe leso la potestà statutaria delle Regioni in materia di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento – l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), modificava il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva un meccanismo premiale, come tale posto nella discrezionalità della Regione medesima, con una disposizione per la quale «le Regioni *adeguano* i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1», prescindendo da ogni incentivo o premio.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2012 considerò non fondati i rilievi di costituzionalità presentati dalle Regioni con la seguente argomentazione: «La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori», per cui verrebbero in rilievo «per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost.».

Da questa premessa la Corte deduce che «la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), (mirerebbe) a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati».

Poiché, ad avviso del giudice costituzionale, sussisterebbe una «assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali», come peraltro è ovvio che sia, essendo in gioco la competenza dello Statuto, potrebbe verificarsi secondo la Corte «una marcata disegualianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori)» e, poiché «i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione»,

⁸ Più specificamente: «previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti».

conclude il giudice costituzionale «il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) (risulterebbe) diversamente ponderato da Regione a Regione».

Se ne è tratta la conclusione che «la disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati».

È ben noto che la disposizione sul dimensionamento dei Consigli regionali è stata il frutto della legislazione d'emergenza dovuta alla crisi economica, ma ha assunto un carattere permanente. Essa peraltro ha attribuito alle Regioni rappresentanze in modo meno generoso di quello che aveva fatto l'art. 2 della legge n. 108 del 1968.

La motivazione della sentenza n. 198 si può ancora oggi definire singolare, ma senza bisogno di addentrarci nelle critiche alla motivazione della decisione⁹, e in questa sede è agevole osservare come la riduzione del numero di un organo rappresentativo equivalga sempre ad una perdita di sostanza politica e che con queste consistenze, assai limitate, è ben difficile pensare a delle vere e proprie “camere legislative” in grado di articolare il procedimento di formazione della legge con la dovuta accuratezza per così tante e varie materie della legislazione attribuite alle Regione. Di conseguenza, con strutture politicamente così deboli, la legge regionale ben difficilmente avrebbe potuto procedere alla creazione di veri e propri ordinamenti come sin dall'origine è stato auspicato per modellare la forma di Stato regionale. I limiti che in questo modo affliggono il sistema legislativo derivano certamente dalla consistenza dei Consigli regionali e i fenomeni osservati sulla loro azione istituzionale (amministrativizzazione della legge, carattere interstiziale della legislazione, legge manutenzione al posto di leggi organiche, ecc.), oggi cominciano a registrarsi anche nell'attività delle Camere parlamentari proprio per via della riduzione del numero dei parlamentari.

2. Legge regionale e legge statale nell'art. 117, comma 1, della Costituzione

Se si passa a considerare la legge regionale come fonte del diritto, tenendo conto del quadro istituzionale e politico descritto brevemente, possiamo osservare subito che è alto il divario tra le previsioni costituzionali che riguardano questa fonte e la concretizzazione quale risulta dopo circa un quarto di secolo di entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001; non inutile è però mostrare proprio questo divario, anche ai fini delle vicende future del regionalismo italiano. Si può, allora, partire con la lettura sistematica delle disposizioni costituzionali e notare, nel percorso, le vicende dell'ordinamento concreto.

In primo luogo, allora, occorre notare come la riflessione sulla legge regionale implichi una riconsiderazione della potestà legislativa in sé e per sé, comprensiva della legge statale. La questione è squisitamente costituzionale e riguarda direttamente *la formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost.*, per il quale “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel

⁹ Per le quali si rinvia a S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del governo*, in *Giur. Cost.* 2012, 2869 ss.

rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Da questa disposizione discende che tanto lo Stato quanto la Regione sono sottoposti, in via di principio, agli stessi limiti costituzionali, primo di tutti il *rispetto della Costituzione*.

Si potrebbe ritenere che questo limite discenda direttamente dalla presenza nell'ordinamento di una costituzione rigida e che, pertanto, tutte le potestà legislative ordinarie, rinforzate, atipiche e speciali, statali e regionali, sarebbero comunque sottoposte al limite costituzionale, rappresentato dalla Costituzione e dalle Leggi costituzionali.

Chi risolve così l'interpretazione di questo frammento di norma dà un carattere “autoreferenziale” alla previsione del rispetto della Costituzione¹⁰, tanto più che la Costituzione istituisce un organo che giudica della “legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni”.

Ovviamente, una risposta in tal senso non spiegherebbe il motivo della espressa indicazione del “principio del rispetto della Costituzione”, rendendo inutile o pleonastica la disposizione e lo stesso, in fondo, potrebbe dirsi anche per gli altri limiti generali previsti dallo stesso primo comma dell'art. 117 Cost. Infatti, *obblighi internazionali e ordinamento comunitario* – come lo definisce la Carta – già da prima erano vincoli costituzionali assodati per il legislatore regionale e anche – se si riflette bene sui doveri di sistema – per il legislatore statale.

È di tutta evidenza che l'introduzione di una disposizione così importante, posta all'inizio dell'articolo sul riparto dei poteri legislativi (e regolamentari) non può essere liquidata come una disposizione scontata che ribadisce il rispetto gerarchico della Costituzione (così come degli obblighi internazionali e dell'ordinamento comunitario) da parte di tutti i tipi di atto legislativo, bensì *richiama il rispetto della competenza da parte delle fonti primarie*, giacché ciascuna di queste ha limiti suoi propri e una collocazione sistematica che la differenzia dalle altre dello stesso genere, per la materia trattata, per l'organo titolare e per il procedimento necessario per la produzione di ogni atto legislativo. E questo assunto, che ha un carattere sistematico e si riverbera – come vedremo – su tutto il Titolo V, vale in modo particolare per il legislatore statale, al quale per la prima volta la Costituzione impone espressamente, oltre al rispetto di sé stessa, tanto i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario/europeo, quanto quelli provenienti dagli obblighi internazionali.

Ciò consente di affermare come, alla luce della Costituzione, la fonte legislativa sia espressione di una potestà che è sempre limitata. Niente di assoluto come nei regimi antichi o nella vigenza delle costituzioni flessibili. *La legge è sì espressione di comando, ma non di sovranità*, e ciò vale anche per la legge statale. Infatti, nel nostro ordinamento solo in senso lato si può parlare di una sovranità del Parlamento e, in più in generale, degli organi costituzionali, ma certamente non in senso dommatico.

L'art. 1 della nostra Carta afferma in modo chiaro che l'unico soggetto sovrano è il popolo che esercita la sovranità *nelle forme e nei limiti della Costituzione*, e, se è vero che la Costituzione invero una democrazia rappresentativa, ciò non implica che nelle elezioni parlamentari, così come in tutti gli altri tipi di elezioni, ci sia un trasferimento di sovranità dal popolo ai

¹⁰ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di Diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, p. 175.

parlamentari e da questi al Capo dello Stato, o al Governo, che deve godere della fiducia delle Camere, o ai giudici costituzionali eletti o nominati a vario titolo da altri organi¹¹.

Ora, se il Parlamento non è il luogo della sovranità e la legge statale non è un atto sovrano, risulta chiaro che il precetto dell'art.117, comma 1, Cost., ha un carattere innovativo sia per la limitazione che compie dei poteri dei due legislatori, sia per la qualificazione delle loro potestà legislative. Nella sostanza – si può già anticipare – che *legge statale e legge regionale sono state sicuramente equiparate nel sistema delle fonti*, ammesso pure che prima della revisione del 2001 non lo fossero già.

Oltre al principio del rispetto della Costituzione – di cui si è detto – l'innovazione della norma in questione si rileva nella sottoposizione di entrambi i legislatori al limite degli obblighi internazionali. Si ricorderà che questo limite era previsto dagli Statuti speciali ed esteso pacificamente anche alle Regioni ordinarie, in assenza di una previsione proprio nel testo costituzionale. L'indicazione dell'art. 117, comma 1, anche qui, è innanzi tutto rivolta proprio al legislatore statale e riguarda non solo gli obblighi derivanti dalle “norme di diritto internazionale generalmente riconosciute” – come peraltro già disponeva l'art. 10 Cost. – ma anche e in modo particolare gli obblighi derivanti dai trattati stipulati dall'Italia¹².

In proposito, si potrebbe obiettare che, anche per questo aspetto, la norma potrebbe avere più un carattere ricognitivo che realmente innovativo, perché indubbiamente lo Stato italiano sa bene che il rispetto dei vincoli derivanti da questi obblighi è la condizione per una sua partecipazione, giuridicamente corretta, alla vita della Comunità internazionale, e ciò appare in sintonia con l'apertura internazionalistica della nostra Carta, improntata al ripudio della guerra “come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”, alla possibilità di accettare limitazioni di sovranità “necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni” e alla promozione delle “organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo” (art. 11).

Potrebbe dirsi, perciò, che sin dall'inizio della vigenza della Carta avrebbe rappresentato comunque una violazione della Costituzione la commissione di illeciti internazionali derivanti dalla violazione degli obblighi assunti con i trattati sottoscritti, nascondendo questi illeciti dietro una presunta legittimità dell'ordinamento interno derivante dal mancato adattamento di questo o da una modifica della norma di adattamento – come, invece, sosteneva la Corte costituzionale nella risalente sentenza n. 14 del 1964, nella quale trovava giustificazione una produzione legislativa in contrasto con gli obblighi assunti, attraverso l'abrogazione o la modifica della stessa legge di esecuzione del trattato sottoscritto con la successiva legislazione¹³.

Tuttavia, per quanto queste considerazioni abbiano un sicuro pregio, la norma costituzionale che impone ai legislatori, statale e regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali sembra andare oltre. Essa, infatti, innova al sistema delle fonti primarie in quanto appunto dà immediato rilievo nell'ordinamento interno agli obblighi internazionali anche derivanti dalla stipula dei trattati, per cui le disposizioni di legge in contrasto sarebbero

¹¹ V. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, 1-15; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 91 ss.

¹² V. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V. ed. Torino, 153 ss.

¹³ Per i riferimenti a questa pronuncia, v. S. MANGIAMELI, *Integrazione europea e Diritto costituzionale*, Milano, 2001.

sicuramente illegittime costituzionalmente per violazione dell'art. 117, comma 1, *senza più la necessità di una legge di esecuzione del trattato medesimo*; in tal senso, non è mancato chi si è spinto ad affermare che la disposizione in discorso accoglierebbe il meccanismo dell'*adattamento automatico* del diritto internazionale pattizio¹⁴. La norma, in tal senso, in un modo o nell'altro, completerebbe l'apertura internazionalista della Carta, superando l'impostazione dualistica dei rapporti tra ordine interno e ordine internazionale e dando luogo ad un sincero monismo tra i due ordinamenti.

Che queste implicazioni non siano state tratte in modo coerente, sostenendosi ancora per i trattati internazionali la necessità delle norme di adattamento (nella forma della legge di esecuzione o dell'ordine di esecuzione), in omaggio alla tesi duale, non significa che la norma costituzionale non accolga questi contenuti, ma semplicemente che la comunità politica non li ha ancora tratti per conformare l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Ciò che per certo è stato tratto dall'art. 117, comma 1, con riferimento agli obblighi internazionali, è che le disposizioni di adattamento, avendo in virtù del disposto il carattere delle norme interposte, sono provviste di forza giuridica maggiore delle normali leggi ordinarie, e cioè che, violandole, si violerebbe la Costituzione e potrebbero, pertanto, essere censurate davanti alla Corte costituzionale, come questa stessa ha ammesso, a partire dalle c.d. "sentenze gemelle" (nn. 348 e 349 del 2007)¹⁵.

E un altro aspetto di ordine sistematico, che ha un rilievo generale tanto per la legge statale, quanto per quella regionale, è che il limite degli obblighi internazionali vincola i due legislatori nell'ambito delle rispettive competenze. In proposito, *il primo comma si collega direttamente con il quinto comma dell'art. 117*, per il quale "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, (...) provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali (...), nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Questo regime, peraltro, riguarderebbe tutti i tipi di trattati sia quelli stipulati in forma semplificata, sia quelli che seguono la forma solenne dell'art. 80 Cost. e per i quali occorre una

¹⁴ V. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 155 ss.

¹⁵ Considerevole è la mole di commenti alle sopracitate pronunce; *ex multis* si rinvia a R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2012; I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (parte I)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2010; ID., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (parte II)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2010; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2007; C. CARUSO, *Il "posto" dell'interpretazione conforme alla Cedu*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2018; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in *federalismi.it*, 21 novembre 2007; F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale.*, in *Il Corriere giuridico*, n. 2, 2008; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 3 marzo 2008; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2008.

legge statale per autorizzarne la ratifica; e, perciò, dopo l'ingresso del nuovo art. 117, comma 1, non potrebbe sempre seguirsi la prassi precedente che metteva insieme l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del trattato, dovendosi adesso mantenere distinti i due atti, in quanto se il primo è sempre di competenza statale, per il secondo potrebbe darsi l'evenienza che sia di spettanza della legge statale o regionale, secondo la regola della competenza (Corte costituzionale, sentenza n. 379 del 2004 e sentenza n. 299 del 2010).

Anche in questo caso sarebbe venuta meno ogni forma di gerarchia interna tra le fonti legislative legata alla supremazia dello Stato nella politica estera, tanto più che secondo diversi precetti costituzionali anche questa non si può condurre da parte dello Stato e del suo governo a discapito dei poteri regionali, tanto più che anche alle Regioni sarebbe riconosciuta, sia pure a determinate condizioni, la possibilità di avere una loro politica estera. Insomma, nel sistema costituzionale italiano non sarebbe rinvenibile – neppure implicitamente – una *supremacy clause* come quella dell'art. VI, para. 2 della Costituzione statunitense, che fa riferimento alle leggi federali e a “tutti i trattati stipulati o che saranno stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti”¹⁶.

Consideriamo, infine, anche i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Chi ricorda i punti di approdo sistematici della nostra giurisprudenza costituzionale sul tema, sa che da questo punto di vista la posizione dei due legislatori era alquanto diversa. Attenzione, il vincolo valeva per entrambi già da prima della novella del 2001, ma mentre nel caso della legge regionale la violazione del diritto europeo determinava l'illegittimità della medesima, e nel controllo della legge regionale, con il giudizio in via diretta, il vizio si poteva rilevare e sottoporre alla censura del giudice costituzionale, nel caso della legge statale, invece, l'antinomia con il diritto europeo non si risolveva, ma semplicemente – in via di fatto – si dava luogo alla “disapplicazione” della norma statale, sempre che non intervenisse la violazione dei c.d. “controlimiti” (diritti inviolabili dell'uomo e principi supremi o fondamentali dell'ordinamento costituzionale)¹⁷.

¹⁶ “La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che saranno emanate in conformità alla stessa; e tutti i trattati stipulati o che saranno stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese; e i giudici di ogni Stato saranno vincolati da essa, nonostante qualsiasi disposizione contraria contenuta nella Costituzione o nelle leggi di qualsiasi Stato”; fa riferimento alla *Supremacy Clause*, ma in un senso diverso, anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 154.

¹⁷ Sul tema dei controlimiti v. S. MANGIAMELI, *Unchangeable core elements of national constitutions and the process of European integration. For a criticism to the theory of the “controlimiti” (counter-limits / Schranken-Schranken)*, Lecture presented to the Summer School in European Public Law – 2009 September 6th – 11th – Konstanz (Germany), in *Teoria del diritto e dello Stato*, Roma, 2010, 68-90; e per una visione critica della giurisprudenza costituzionale che ha fatto applicazione di questi (con particolare riferimento alla sentenza n. 115 del 2018), S. MANGIAMELI, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo e le funzioni nazionali*, in ID., *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Torino, 2020, 155 ss. La sentenza n. 115 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha posto fine alla c.d. “vicenda Taricco” è stata oggetto di un intenso confronto in dottrina: ex multis, C. AMALFITANO, O. POLLICINO, *Jusqu'ici tout va bien '... ma non sino alla fine della storia. Luci, ombre ed atterraggio della sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale che chiude (?) la saga Taricco*, in *www.diritticomparati.it*, 5 giugno 2018; R. CALVANO, *Taricco. Un finale di partita, in attesa della prossima*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2018; B. CARAVITA, *'Roma locuta, causa finita?'. Spunti per un'analisi di una recente 'actio finium regundorum', in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 15, 2018; A. CELOTTO, *Ritorno al passato sui controlimiti*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2018; M. LUCIANI, *La dura realtà e il “caso Taricco”*, in *Diritto penale e processo*, n. 10, 2018; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “momenti di diffusione”*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2, 2020; A. RUGGERI, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Consulta online*, n. 3, 2018; ID., *Dopo 'Taricco': identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle*

La Corte costituzionale, di fronte alla disposizione dell'art. 117, comma 1, ha avuto rilevanti incertezze. Addirittura, si è chiesta se avesse dovuto ripristinare, analogamente agli obblighi internazionali, un controllo preventivo di legittimità della norma europea (e interna), come aveva affermato nella sentenza n. 232 del 1975, seguendo il principio dei due ordinamenti "autonomi e distinti" e semplicemente «*coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita dal Trattato*» (Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 1973). Quando, poi, la Corte di Giustizia, con la sentenza *Simmenthal* (del 9 marzo 1978, C-106/77), affermò la supremazia del diritto comunitario anche sul diritto costituzionale degli Stati membri e negò fondamento alla limitazione dell'efficacia del diritto europeo, per la necessaria rimozione dell'antinomia *in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale*, la disapplicazione della legge statale per opera del giudice comune rappresentò un punto di compromesso bilanciato appunto dalla teoria dei *controlimiti* (a conferma la celebre sentenza n. 170 del 1984).

La Corte, pur ambendo al controllo del diritto europeo, di fronte all'art. 117, comma 1, ha finito nel concreto con il ribadire l'impostazione precedente, riducendo così la portata della nuova disposizione costituzionale (v. ancora una volta le "sentenze gemelle", nn. 348 e 349 del 2007).

Questa disposizione, infatti, sicuramente subordina direttamente il legislatore statale all'ordinamento comunitario, tanto quanto quello regionale, e le norme legislative tanto statali, quanto regionali, dovrebbero essere considerate sempre illegittime, quando si rileva un contrasto con il diritto europeo.

Ciò perché la disposizione dell'art. 117, comma 1, innovando anche qui all'ordinamento costituzionale, ha integrato l'ordinamento italiano direttamente con l'ordinamento europeo; la disposizione richiamata ha cioè delimitato l'efficacia del diritto italiano in modo da consentire il pieno dispiegarsi del diritto europeo. Si tratta del passaggio alla visione monista a suo tempo espressa dalla Corte di Giustizia, collegata al "primato del diritto europeo", secondo le regole, anche qui, della competenza¹⁸.

La conseguenza ulteriore, da assumere – se si vuole – problematicamente, è se i c.d. *controlimiti*, grazie a questa integrazione, abbiano ancora una loro ragione, o non siano da considerare ormai impraticabili, soprattutto alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento europeo, ormai strettamente collegato, da un lato, alla salvaguardia dei diritti fondamentali, con la posizione di diritto primario assegnata alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (art. 6 TUE) e la proclamazione dei valori europei che conformano l'ordinamento europeo "al rispetto della dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all'uguaglianza, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze" (art. 2 TUE), e, dall'altro, ai principi dell'art. 4.2. TUE, per i quali "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"; e, inoltre, "rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia

fonti, n. 3, 2018; F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

¹⁸ Sul punto v. E. DI SALVATORE, *Declaration Concerning Primacy*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *The Treaty on European Union. A Commentary*, Heidelberg, 2013, 1761 ss.

dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale, senza considerare, infine che, "in particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro".

Come è noto, in proposito, il giudice costituzionale ha tenuto un comportamento conservatore con la giurisprudenza sul caso Taricco¹⁹. Se, per un verso, ha considerato sé stesso alla stregua di uno dei tanti *organi giurisdizionali di uno degli Stati membri*, ai sensi dell'art. 267 TFUE, superando l'isolamento nel quale si era posto, rispetto alla Corte di Giustizia, dopo la sentenza del 1984, dall'altro ha mantenuto la teoria dei controlimiti, grazie alla quale ha valutato e disapplicato il diritto europeo, mantenendo pure il diverso regime della legge statale rispetto alla legge regionale.

Tuttavia, di fronte alla formulazione dell'art. 117, comma 1, l'incongruenza del doppio regime, mantenuto dalla nostra Corte, nel rapporto con l'ordinamento europeo - incostituzionalità della legge regionale, disapplicazione della legge statale (o del diritto europeo, nel caso di violazione dei controlimiti) - risulta evidenziata, anche qui, da una lettura sistematica di questa disposizione con l'art. 117, comma 5, Cost., per la quale è riconosciuto, alle "Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza" *la partecipazione* alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e *l'attuazione e l'esecuzione* degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza; senza considerare, peraltro, i vincoli derivati per gli Stati membri dai protocolli 1 e 2 dei Trattati europei che attribuiscono specifici poteri ai Parlamenti regionali titolari di potestà legislative, valorizzandone il ruolo. Anche il diritto europeo, pertanto, presuppone la regola della competenza per disciplinare i rapporti tra le due fonti legislative (interne), per cui la circostanza che questa sia fortemente recessiva in fatto appare una riduzione costituzionalmente non giustificabile.

3. Legge regionale e legge statale tra concorrenza e delimitazione: la concorrenza

Quanto si è detto sin qui sulla più netta parità sistemica - intesa come fonti dello stesso grado e sottoposte ai medesimi limiti - della legge statale e della legge regionale, dopo la revisione del Titolo V, richiede di considerare due aspetti diversi: da un lato, quello della *concomenza*, e cioè le ragioni per le quali la legge statale e la legge regionale insieme concorrono a comporre l'ordinamento generale della Repubblica, e, dall'altro, quello della *delimitazione* reciproca, per la quale le due fonti legislative hanno spazi reciprocamente escludenti l'altra fonte, senza alcuna pretesa di superiorità dell'una nei confronti dell'altra; il che comporta che anche i casi di c.d. *overlapping* e collisione tra le due sfere di attribuzioni richiedono il ricorso a criteri diversi da quello gerarchico²⁰.

¹⁹ V. S. MANGIAMELI, *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, cit., pp. 155 ss.

²⁰ Sulle problematiche del riparto delle competenze sia consentito il rinvio al nostro in *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, a cura di S. MANGIAMELI, A. FERRARA E F. TUZI, Giuffrè, Milano 2020, pp. 11-115.

Dal primo punto di vista, poi, la questione della concorrenza delle due fonti legislative si specifica in due aspetti ulteriori: il primo riguarda il tema della cura degli interessi nazionali; il secondo, strettamente connesso, concerne la qualificazione della legge regionale come fonte di rango statale.

Conosciamo bene la vicenda degli “interessi nazionali” del primo regionalismo. Il limite di merito previsto dall’art. 117, comma 1, Cost. (v.f.)²¹, implicava che in via di principio la legge regionale era la fonte con la quale soddisfare gli interessi nazionali, al pari della legge statale e che, qualora ciò non fosse accaduto, per una qualsiasi ragione, sarebbe spettato al Governo promuovere l’esame di merito della legge regionale davanti al Parlamento nazionale e a quest’ultimo valutare l’eventuale contrasto con gli interessi nazionali²².

Mai una legge regionale fu valutata dal Parlamento per contrasto con gli interessi nazionali. Per contro la Corte costituzionale nella sua giurisprudenza si appropriò della tutela degli interessi nazionali, trasformandoli in un limite di legittimità, decidendo liberamente quando e come le Regioni con le loro leggi li avrebbero violati²³.

La reazione a questa giurisprudenza così invasiva e impropria fu l’eliminazione di tutte le previsioni relative agli interessi nazionali nella revisione del Titolo V con le due leggi costituzionali del 1999 e del 2001, anche se questi sono ancora presenti nelle disposizioni degli Statuti speciali, con la sola eccezione dello Statuto della Regione Siciliana²⁴.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nel secondo regionalismo, non solo decretò che gli interessi nazionali continuavano ad essere parte del sistema politico, il che è palesemente giusto, ma perpetrò la sua pretesa di continuare ad esserne la custode, nonostante il legislatore di revisione costituzionale ne avesse eliminato la previsione formale dal Titolo V, proprio per sottrarne al giudice costituzionale ogni sindacato; tanto più che era assodato che dalle leggi regionali non fosse derivato alcun reale danno o menomazione degli stessi.

La Corte, peraltro, dopo avere adoperato in qualche prima sentenza l’espressione “interessi nazionali”, ha di fatto mascherato il riferimento a questi, parlando di “esigenze unitarie”, come nel caso della c.d. “chiamata in sussidiarietà”, che altro non è se non un surrogato degli interessi nazionali, o, più spesso, riferendosi ai c.d. “interessi non frazionabili”, espressione già adoperata nella precedente giurisprudenza come sinonimo degli “interessi nazionali”. E si badi che il richiamo a questi nelle pronunce costituzionali ha un carattere totemico, non solo perché non necessita di alcuna dimostrazione o giustificazione, ma soprattutto in quanto funge da simbolo e, più propriamente, da elemento protettivo della legge statale.

Ora, non è chi non veda come questa impostazione metta in discussione l’intero impianto costituzionale del regionalismo disegnato dalla revisione del Titolo V, sia nella parte in cui

²¹ “La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, *sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni ...*”

²² Art. 127, commi 3 e 4, Cost. (v.f.). Questo meccanismo era uno strumento di controllo politico sulle Regioni del disegno del Titolo V originario.

²³ Sia consentito rinviare al nostro *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, ed ivi ampi riferimenti alla dottrina del tempo.

²⁴ Art. 3 St. Sa.; Art. 2 St. V.d’A.; Art. 4 St. F.V.G.; Art. 4 St. T.A.A. e il limite vale anche per le leggi provinciali, Art. 8 St. T.A.A.

prevede il riparto della potestà legislativa e sia in quella che disciplina il conferimento delle funzioni amministrative.

Anche la questione dell'individuazione degli interessi frazionabili e di quelli unitari non è rimessa al giudice costituzionale, né può essere definita dal legislatore statale. Infatti, è il legislatore costituzionale che può definire ciò che può essere regolato unitariamente e ciò che può essere disciplinato dal legislatore locale e in che misura l'uno e l'altro hanno specifici poteri legislativi. Questa decisione, che è rilevante in ogni ordinamento decentrato nella potestà legislativa e nelle funzioni amministrative, è compiuta con l'indicazione delle materie di competenza legislativa enumerate a favore di ciascuna fonte legislativa o disciplinate secondo il criterio della concorrenza e del riparto.

Da questo punto di vista gli interessi non frazionabili o unitari nel nostro sistema costituzionale sono fatti salvi dalle materie di competenza esclusiva dello Stato e da quelle per le quali la Costituzione riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Diversamente per il restante campo legislativo il legislatore costituzionale ha considerato prevalente la potestà legislativa regionale, senza che questa decisione possa formare oggetto di una successiva valutazione, se non nelle forme e con le procedure della legge di revisione costituzionale²⁵.

Il Titolo V, in definitiva, non solo mantiene il principio che gli interessi nazionali sono soddisfatti da entrambe le fonti legislative, ma soprattutto considera queste dotate della medesima qualità legislativa. Infatti, la legislazione costituisce un potere unico sin da quando è stato istituito lo Stato che ne identifica l'autorità massima.

Ora, questo potere legislativo, diversamente da quanto accadeva nell'assolutismo, che lo manteneva in capo ad un solo soggetto (lo Stato), nel nostro ordinamento è diviso dalla Costituzione tra lo Stato e le Regioni, ma non vi è alcuna ragione per pensare che la qualità del comando legislativo sia diversa a seconda che l'atto provenga dallo Stato o dalle Regioni; e, in tal senso, si può affermare che la legge regionale ha la stessa qualità della legge dello Stato, e cioè ha carattere statutale, e le due fonti concorrono a costituire l'ordinamento legislativo della Repubblica allo stesso modo²⁶.

Altrimenti si scadrebbe nel paradosso di Zanobini²⁷ che, nel commentare per primo la Costituzione repubblicana, considerava le leggi regionali poco più dei regolamenti provinciali e comunali. Una visione che appartiene ad una concezione distorta della nozione di autonomia

²⁵ V., invece, Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, *Considerato in diritto* - p.to 2.1. "In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)".

²⁶ Sul tema della qualità delle fonti, v. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977.

²⁷ 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.

che quell'Autore aveva forgiato negli anni '30 del secolo scorso e che ricalcava quella di "autarchia", la quale ben difficilmente oggi, in base alla Costituzione, possiamo riferire persino all'attività amministrativa delle Regioni. Infatti, Zanobini assumeva che l'*autonomia* significasse "la facoltà di creare un proprio diritto, diritto che non solo è come tale riconosciuto dallo Stato, ma assunto da esso a far parte del suo proprio ordinamento giuridico e dichiarato obbligatorio come le proprie leggi e i propri regolamenti" e allo stesso tempo la definizione dell'*autarchia* come "la facoltà riconosciuta all'ente di amministrare se stesso, ossia di agire per il conseguimento dei propri fini, mediante il dispiegamento, ove occorra, di una attività amministrativa, che ha la stessa natura e gli stessi effetti dell'amministrazione pubblica dello Stato"; e di qui la conclusione che "autonomia e autarchia appaiono, così, come forme di legislazione e di amministrazione, che sono proprie di un ente pubblico e, allo stesso tempo, proprie, per il campo della loro efficacia giuridica, dello Stato"²⁸.

Questo schema, che andava bene nel 1935, quando vigeva una costituzione flessibile e sostanzialmente una filosofia dello Stato come espressione di potere totale, non può accogliersi neppure indirettamente in un regime con una Costituzione rigida e dove lo Stato è comunque una parte che costituisce la Repubblica (art. 114, comma 1, Cost.); ed invero, lo Stato non accoglie la legge regionale nel proprio ordinamento, né fonda o legittima la potestà legislativa delle Regioni; bensì, è la Costituzione, attraverso il canone delle materie della legislazione, che colloca la legge regionale nel sistema delle fonti e ne legittima la forza e il regime giuridico; e sempre la Costituzione dispone anche che alla legge regionale spetta il compito di organizzare, esercitare o conferire le funzioni amministrative (art. 118, commi 1 e 2, Cost.); sicché all'autonomia della legge regionale corrisponde l'autonomia delle funzioni amministrative, che per valere nei confronti degli amministrati, attraverso il principio di legalità, non hanno bisogno della vetusta categoria dell'autarchia, essendo sufficiente la derivazione dalla legge regionale e, prima ancora, dalle disposizioni costituzionali.

A fugare ogni ulteriore dubbio, per chi vuole dare un senso compiuto alle parole della Costituzione, soccorre anche l'art. 117, comma 6, Cost., per il quale "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni", mentre "la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia".

4. *Segue*: la delimitazione

Il discrimine tra le due fonti legislative non deriva dalla loro qualità, forza e regime, quanto dal canone della "materia", che delimita l'efficacia giuridica delle medesime. La lettura corretta del rapporto tra le due fonti è esclusivamente legata – soprattutto dopo il rovesciamento del principio enumerativo – al canone della materia legislativa, e ciò vale – come si è detto – oltre che per la legislazione, sia per la potestà regolamentare, sia per la determinazione delle funzioni amministrative²⁹.

²⁸ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1935, 137-138.

²⁹ V. S. MANGIAMELLI, *Materie di competenza regionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XIX, Roma, 1988.

Non a caso la giurisprudenza costituzionale, per destrutturare il Titolo V, ha dovuto disarticolare necessariamente il riparto materiale delle competenze legislative e, si badi, non sminuendo il potere intrinseco della legge regionale, in relazione al “modo di disciplina” che è proprio del campo materiale regionale, ma attraverso una discutibile interpretazione del principio di legalità, per cui vi sarebbero delle funzioni amministrative, non si sa bene come e da chi determinate, che avrebbero una appartenenza statale quasi naturale, anche se ricadenti in un campo materiale regionale, per cui nonostante il disposto della Costituzione, non alle Regioni spetterebbe disciplinarle legislativamente, ma allo Stato con la propria legislazione³⁰.

È questa la motivazione seguita nella sentenza n. 303 del 2003, con la c.d. “chiamata in sussidiarietà”, che trova il suo completamento nella pronuncia n. 192 del 2024 sul regionalismo differenziato, per il quale l’art. 116, comma 3, Cost. riguarderebbe singole e limitate funzioni amministrative e non “materie” e ciò sarebbe stato disvelato al giudice costituzionale dalla parola “concernenti le materie”³¹. Cioè, di tutte le possibili interpretazioni del disposto costituzionale relativo alla clausola di asimmetria, questo appare senza alcun dubbio il meno convincente. Ma prima di addentrarci su questi aspetti cruciali di questa fase del nostro regionalismo è bene che si completi la problematica della delimitazione delle fonti legislative attraverso il riparto materiale delle competenze.

Il rovesciamento del principio enumerativo è sicuramente il punto cruciale della revisione del 2001. Il legislatore costituzionale, pur permanendo per molti aspetti nell’ambito di un sistema regionale, per ciò che attiene al riparto delle competenze legislative, ha effettuato la scelta di seguire *il modello di riparto dei poteri legislativi tipico dei sistemi federali*; anzi, se si applica una stretta interpretazione, ancora più severo di quello tipico delle federazioni. Come è noto, il Titolo V disciplina tre competenze legislative: quella esclusiva dello Stato, quella concorrente tra Stato e Regioni, secondo la tradizione italiana della legislazione ripartita, e quella generale/residuale delle Regioni. Con il precedente riparto degli Statuti speciali le disposizioni del nuovo Titolo V tendono a prevalere, *sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, (...) per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite* (art. 10), anche se la Corte costituzionale ha in qualche modo graduato l’applicazione delle disposizioni del Titolo V, privilegiando per quanto possibile quelle degli Statuti³².

Questo riparto è ordinato attraverso le enumerazioni di materie della legislazione, per le quali il legislatore costituzionale ha scelto la competenza statale, regionale e concorrente. Le materie, perciò, delimitano la spettanza del potere legislativo e il tipo di competenza e hanno un carattere garantista, tanto per lo Stato, quanto per le Regioni. I campi materiali richiamati

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, per la quale v. S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008.

³¹ Sulla sentenza n. 192 del 2024 v. i commenti favorevoli di A. D’ATENA, *L’autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. Cost.* 2024, p. 2312 ss.; G. M. SALERNO, *Autonomia differenziata e “ragionevole giustificazione, espressione di un’idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà”*: prime considerazioni, *ivi*, 2327 ss.

³² V. S. MANGIAMELLI, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano 2001; ID., *Regioni a Statuto speciale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Milano, 2006. Per la giurisprudenza costituzionale v. le sentenze n. 145 del 2005; n. 134 del 2006, n. 98 del 2007.

dalle voci dell'enumerazione delimitano e garantiscono la competenza, in quanto escludono che l'altro soggetto possa appropriarsi di un campo materiale che non risulta a lui attribuito.

In tal senso, il riparto risulta estremamente rigido soprattutto per via delle due specificazioni contenute, la prima, nell'art. 117, comma 4, Cost., lì dove si attribuisce *alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*, e l'accento cade sul "non espressamente" – un linguaggio, questo, che rimanda agli articoli della Confederazione delle colonie americane – che implicherebbe che l'interpretazione delle competenze statali non sarebbe suscettibile di allargamento attraverso gli strumenti dell'inferenza e della connessione tra oggetti della legislazione e si negherebbe, inoltre, nel nostro ordinamento ogni possibile teoria dei "poteri impliciti" a favore del legislatore statale.

La seconda specificazione riguarderebbe i limiti che il nuovo testo avrebbe apposto alla competenza concorrente, in polemica con quanto accaduto nel primo regionalismo, allorquando il legislatore statale, anziché legiferare per principi (fondamentali) nelle materie dell'art. 117, adottava atti legislativi di dettaglio senza riguardo per il riparto delle competenze e la Corte costituzionale si limitava a dichiarare alcune disposizioni della legge statale semplicemente *cedevoli*, senza mai ripristinare il canone dei principi fondamentali.

Così, nel nuovo testo, le materie di legislazione concorrente sono definite materie di spettanza delle Regioni e la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, dovrebbe essere effettuata *ad hoc* (senza, cioè, la possibilità di fare ricorso ai c.d. "principi impliciti della legislazione statale") e nel rispetto della forma e della procedura dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, ovvero *con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, condizionando l'approvazione della legge statale contenente i principi fondamentali al parere espresso dalla Commissione e, qualora detto *parere* dovesse essere *contrario o condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea (avrebbe dovuto deliberare) a maggioranza assoluta dei suoi componenti*³³.

Infine, proprio alla competenza concorrente è rivolto (in massima parte) anche l'art. 116, comma 3, Cost., con la previsione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" oltre alle tre materie del secondo comma (*organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*), prevedendone l'attribuzione con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata e approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Ed inverso, *la clausola di asimmetria*, anche per la collocazione nel testo costituzionale, riguarderebbe la potestà legislativa regionale e il proprio di questa risiederebbe nella modificazione dei limiti della potestà legislativa concorrente

³³ In argomento, S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2004, pp. 301 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2007, pp. 357 ss.; M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti, Interna corporis degli organi costituzionali, Speciale su Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, n. 1, 2009, pp. 88 ss.

e della potestà legislativa esclusiva dello Stato, nelle tre materie indicate espressamente (anche se con un errore di formulazione compiuto al tempo dell'approvazione della disposizione in questione³⁴).

Nonostante le pieghe che hanno preso le vicende collegate a detta disposizione e che vanno sotto il nome di “regionalismo differenziato”³⁵, una lettura ordinata del testo costituzionale dovrebbe condurre a ritenere che le materie della clausola di asimmetria, riferendosi all'art. 117, comma 3, sono già di spettanza regionale e, a prescindere dalla considerazione se il legislatore costituzionale abbia fatto bene o male a prevedere una clausola simile, il rapporto asimmetrico non può riferirsi alle funzioni amministrative che dovrebbero essere ricomprese nel dominio della fonte competente, bensì sull'estensione dei limiti che le fonti legislative dello Stato e delle Regioni conoscono: e cioè, per le materie concorrenti *sui principi fondamentali* determinati attraverso la legislazione dello Stato, così come, per le tre materie di competenza esclusiva dello Stato, *sull'esclusività della competenza dello Stato*; consentendo alla legge regionale, nel primo caso, di incontrare principi diversamente modulati, e, nel secondo caso, di disciplinare oggetti che in via di principio rientrano nella competenza dello Stato; in definitiva, perciò, la disposizione costituzionale dell'art. 116, comma 3, consentirebbe alle Regioni un potere legislativo differenziato.

5. Difficoltà e problemi del riparto delle competenze legislative: garanzie costituzionale e poteri funzionali

Ogni riparto delle competenze legislative è, allo stesso tempo, complicato e complesso, e anche se accuratamente articolato, può risultare spesso oscuro e con sovrapposizioni e lacune. In più, le scelte compiute per definire i poteri centrali e quelli periferici, attraverso la tecnica dell'enumerazione, sono per lo più motivate da ragioni storico-contingenti e, a queste ragioni originarie, si sovrappongono i bisogni politici che maturano nel tempo nella comunità, spesso non presenti o non esattamente calcolati al momento dell'adozione delle norme costituzionali, e qui giocano un grosso ruolo, oltre ai cambiamenti politico-sociali, anche le evoluzioni scientifiche e tecnologiche. Bisogna aggiungere anche che il nuovo riparto delle competenze,

³⁴ Come è noto l'art. 116, comma 3, Cost. venne approvato prima dell'approvazione definitiva dell'art. 117, comma 2, Cost., e non più riconsiderato dopo le modifiche apportate a quest'ultimo. Di conseguenza, non la materia “norme generali sull'istruzione” era quella della lettera “n”, bensì la “previdenza sociale” e a quest'ultima materia andava riferita la volontà del legislatore costituzionale di potere derogare ai limiti della legislazione statale.

³⁵ Per il quale si rinvia al nostro *I problemi del regionalismo e la differenziazione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, vol. II, 2077 ss.; nonché: *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2023, pp. 1-50.

oltre a diverse incongruenze³⁶, si differenzia dal precedente per il suo carattere più dinamico³⁷. Infatti, come era stato notato sin dall'inizio, non tutte le voci hanno un carattere oggettivo e sono definibili facendo ricorso ad un esame della legislazione pregressa secondo i canoni dell'interpretazione storico-normativa.

In particolare, l'osservazione riguarda i poteri dello Stato. Infatti, se si riflette attentamente sulla posizione dello Stato, delineata dalle disposizioni del Titolo V, il disegno che emerge, per un verso, si connota per un quadro alquanto povero di competenze materiali statali e, per l'altro, per l'attribuzione proprio allo Stato di una funzione dinamica, di *promozione*, di *salvaguardia*, di *perequazione* e di *coordinamento* tra i diversi livelli di governo, ma anche per l'assunzione – se del caso – di un ruolo di *indirizzo*, attraverso l'attribuzione di “competenze finalistiche” (poteri funzionali) e il riconoscimento di una posizione dominante in considerazione anche dei suoi poteri finanziari e dei possibili interventi sostitutivi, connessi alla determinazione legislativa e alla garanzia effettiva “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, per tutto il territorio nazionale, compresa la tutela dell'unità economica e giuridica, e la sicurezza e l'incolumità pubblica, in caso di pericolo grave (art. 117, comma 2, lettere *h* ed *m*, art. 119, comma 5, e art. 120, comma 2).

Le competenze finalistiche – come ha spiegato Antonio D'Atena – “si presentano come *competenza senza oggetto*, chiamate a definire se stesse (o, più esattamente il rispettivo ambito di incidenza), mediante il proprio esercizio”³⁸. Di conseguenza, dal loro esercizio ne può derivare un intreccio di competenze che tocca direttamente gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni. Ovviamente, questi poteri statali non fanno venire meno la salvaguardia costituzionale di quelli regionali, potendo anche questi perseguire i diversi fini insiti nelle voci enumerate di propria competenza. Semmai, si tratta di comprendere come si debba risolvere, in un ordinamento con la funzione legislativa divisa tra due soggetti, l'attribuzione dei poteri.

In questo senso – per quanto paradossale possa sembrare – *la determinazione dei poteri legislativi*, in senso dinamico, e cioè come attualizzazione del riparto previsto dalla Costituzione, è una operazione che è destinata a rinnovarsi di continuo, pur sempre nel principio costituzionale di

³⁶ Si pensi alla mancanza di esclusività delle voci enumerate. Infatti, alcune voci rappresentano solo una parte di materia e risultano assegnate in un ambito di competenza diverso rispetto a quello della voce più generale; ad esempio: la lett. n) del secondo comma dell'art. 117, “le norme generali sull'istruzione”, sono solo una parte della materia dell'“istruzione”, enumerata nell'ambito della competenza concorrente (art. 117, comma 3); e lo stesso può dirsi, anche se a parti invertite, per la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, compito previsto nel terzo comma dell'art. 117, rispetto a quello più generale rimesso alla competenza esclusiva dello Stato dalla lett. s) del secondo comma, “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. Inoltre, si consideri anche la voce “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale” (*sic!*), che mostra un linguaggio – dal punto di vista tecnico – estremamente impreciso, atteso che si mettono in relazione la funzione (ordine pubblico e sicurezza) e l'organizzazione (la materia della] polizia amministrativa), per cui la voce finisce con l'essere disomogenea. Infatti, l'ordine pubblico e la sicurezza richiedono, dal punto di vista organizzativo, forme di tutela che sono anche esse competenze di *polizia amministrativa*, e la polizia (amministrativa) locale attiene anch'essa alla salvaguardia dell'*ordine pubblico* e della *sicurezza*.

³⁷ V. il nostro *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

³⁸ *Diritto regionale*, cit., 176; ma già precedentemente ID., *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano 1981.

un riparto delle competenze che non perda di significato per via di quegli elementi politici e/o dinamici che possono operare a discapito della stessa articolazione costituzionale tra legge statale e legge regionale.

5.1. *Segue: l'impatto del diritto europeo e l'efficacia delle politiche pubbliche*

Si aggiunga, infine, che il nostro riparto delle competenze legislative ha dovuto *fare i conti*, sempre di più, *con il diritto europeo* e con le regole cui questo è ispirato, che presentano un forte grado di funzionalismo e una complessa congerie di competenze concorrenti, ispirata ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, per le quali i poteri europei rinviano a quelli nazionali³⁹, tenendo conto che per l'ordinamento europeo (ma non per quello interno) è irrilevante quale sia il legislatore, statale o regionale, competente e il modo in cui la regolazione interna sia delimitata⁴⁰.

Certamente – come è stato già detto – nel nuovo Titolo V, sono state inserite delle disposizioni per proteggere la legge regionale dall'impatto con il diritto europeo, rispetto alla vicenda iniziale in cui questo aveva l'effetto di spostare la competenza dalle Regioni allo Stato, anche per l'iniziale “cecità” dell'Europa per le Regioni e per l'assunto che la responsabilità dell'adempimento agli obblighi europei sarebbe comunque dello Stato, in quanto tale.

Tuttavia, quello che non si è calcolato adeguatamente è che il diritto europeo, al di là degli spazi normativi che ha acquisito, ha cambiato il modello di legislazione e amministrazione degli Stati membri e che l'adattamento di questi alla presenza dell'ordinamento comune ha comportato un confronto con il riparto dei poteri legislativi interni in termini diversi dal passato.

Al passato appartiene la disputa delle competenze legislative tra Stato e Regioni, un fenomeno noto in tutti gli ordinamenti federali che è tipico dell'epoca del c.d. “federalismo duale”, nel quale l'esercizio delle competenze presupponeva una difesa dei poteri non attribuiti alla Federazione da parte degli Stati membri. Mentre, nella sua evoluzione, il diritto europeo ha insegnato agli Stati membri a non ragionare più per campi divisi tra due legislatori, bensì *per campi concorrenti*, sia pure senza sovrapposizioni, *per la realizzazione delle politiche pubbliche*, le quali quasi sempre investono più materie e più livelli di governo, la qualcosa pone perciò il problema concreto di come realizzare dette politiche poste e imposte dall'Unione europea – si pensi,

³⁹ Sulla competenza concorrente europea v. S. MANGIAMELI, *Concurrent powers of the European Union and their impact on the powers of Member States*, in N. STEYTLER (Ed.) *Concurrent Powers in Federal Systems; Meaning, Making, and Managing*, Brill NV, Leiden, Netherlands, 2017; e per la competenza europea, in generale, v. il nostro commento agli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del TFUE (in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI – Eds), *The Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: *Preamble to Article 89*, Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2020).

⁴⁰ Se è vero che, nel caso dei poteri dell'Unione europea, i Trattati sono fermamente ancorati al “principio di attribuzione” (art. 5.1. TUE - “La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione”), che, al di fuori delle competenze esclusive, esiste una vasta e articolata area di competenze concorrenti, nelle quali “l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità” (art. 5.1. TUE) e che, infine, “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” (art. 4.1. TUE), bisogna osservare che queste regole, anch'esse ispirate ai riparti competenza di tipo federale, ben poco ci dicono dell'impatto che la legge europea ha avuto e ancora ha sui poteri legislativi dello Stato e delle Regioni.

adesso, al *green deal* e alla digitalizzazione – attraverso il riparto materiale delle competenze previsto dal Titolo V.

In definitiva, perciò si tratta non solo di far funzionare il riparto delle competenze legislative previsto costituzionalmente e basato sulle enumerazioni di materie, superando aporie e sovrapposizioni e tenendo conto dei poteri funzionali; ma anche di continuare a mantenere il rispetto, non apparente o formale, dei principi costituzionali che improntano il riparto medesimo con l'intreccio necessario di atti dello Stato e delle Regioni per attuare le politiche pubbliche, tenendo conto che il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni non sempre appare in grado di assicurarne la realizzazione spontanea, per cui si pone il problema di come implementare la funzionalità del sistema legislativo.

Tutte le vicende del nostro regionalismo sono di fatto legate a questo equilibrio tra garanzie costituzionali e funzionalità, e ciò ha comportato non pochi problemi non solo per la determinazione delle voci enumerate in via squisitamente interpretativa, ma anche per i meccanismi pensati e possibili per rimediare a questa situazione reale dell'ordinamento senza far venire meno il carattere garantista delle enumerazioni. Altrimenti detto, il tema della legge regionale diventa *quello di conservare uno spazio significativo della legislazione sulla base delle garanzie accordate dalla Costituzione e di concorrere ad un riparto funzionale alla realizzazione delle politiche pubbliche*⁴¹.

Nel caso italiano, queste difficoltà di ordine ermeneutico e sistematico hanno trovato soluzioni, con gli interventi del legislatore statale e le pronunce del giudice costituzionale, che non sempre hanno giovato alla salvaguardia del principio del riparto costituzionale.

6. La funzionalità del riparto delle competenze legislative e le garanzie costituzionali: il “diritto dello Stato” (*Staatsrecht*) contro il “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*)

Invero, le decisioni della giurisprudenza costituzionale dal 2002 in poi non sempre hanno mantenuto l'equilibrio tra le garanzie costituzionali e l'efficacia delle politiche pubbliche, con la conseguenza che a distanza di tempo le norme costituzionali del nuovo Titolo V appaiono nuovamente destrutturate e ciò non agevola affatto la comprensione di quale sia lo spazio e il ruolo della legge regionale.

Nei fatti, le garanzie costituzionali delle Regioni sono state progressivamente risolte ed oggi si avverte di nuovo – come a metà degli anni '90 – un “insopportabile degrado” del nostro regionalismo⁴².

Per quale ragione la giurisprudenza della Corte costituzionale anche in questa occasione ha dato vita ad uno *strumentario* che nel complesso sfavorisce l'autonomia legislativa regionale senza

⁴¹ Sulla problematica del passaggio dalle materie della legislazione alle politiche pubbliche v. il nostro *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.

⁴² L'espressione è di U. De SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione* (Luglio 2007) [Seminario su “Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano”, Roma 18 giugno 2007], in <http://www.issirfa.cnr.it/4173,908.html>, il quale osserva anche che “di fatto tutta 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”.

alcuna possibilità di raggiungere un equilibrio tra le pretese legislative dello Stato e quelle delle Regioni?

La chiamata in sussidiarietà, il criterio di prevalenza, le materie trasversali, gli interessi unitari o non frazionabili, e ancora: il coordinamento della finanza pubblica, la concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni, l'ambiente, l'unità giuridica ed economica della Repubblica, ecc., sono stati spesso poco argomentati e adoperati in modo apodittico per fare crescere l'ambito della legge statale a discapito della legge regionale, sino a giustificare un vero e proprio "assolutismo" del legislatore statale⁴³.

In questo modo la Corte ha finito col permettere al Parlamento (e al Governo) di potere usare la propria autorità legislativa per incidere sui principi costituzionali, e menomare le garanzie poste a favore della legge regionale; infatti, la legislazione del Parlamento (e del Governo) nei campi materiali attribuiti alle Regioni, o ben oltre i limiti segnati per la legge statale, non appare sempre adeguatamente giustificata sul piano costituzionale. Proprio di recente, nella sentenza n. 192 del 2024, il giudice costituzionale si è spinto fino a considerare che le funzioni di determinate materie dell'art. 117, comma 3, Cost., come il commercio estero, l'energia, l'ambiente, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione, non siano affatto trasferibili alle Regioni per "motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico" (*Considerato in diritto* - p.to 4.4.).

Ora non è chi non veda come tutte queste valutazioni escano dall'ordine costituzionale. Se la Corte giunge a contraddire l'enumerazione delle materie regionali contenute nella Costituzione, valutando quelle che possono afferire alla potestà legislativa delle Regioni e quelle che per ragioni di sussidiarietà non possano essere nella disponibilità di queste, fa venire meno la principale garanzia costituzionale della legge regionale.

È vero che in dottrina non è mancato chi abbia affermato che nella formulazione del riparto vi sia "una sorprendente erraticità delle collocazioni", e siano presenti "incongruenze e dimenticanze" ed "evidenti errori materiali"⁴⁴ e che ciò sarebbe dovuto alla scarsa ponderazione "da parte degli artefici della riforma" dell'impatto che la collocazione delle materie avrebbe avuto; attribuendo questo risultato alla circostanza che gli elenchi delle materie sono passati da una bicamerale all'altra per poi approdare sul tavolo del Ministro delle riforme dell'epoca che con una certa *nonchalance* ha derubricato molte materie di competenza esclusiva dello Stato a materie di competenza concorrente. Ma anche dopo questa critica, si è osservato che "tali incongruenze - e le altre presenti nella nuova disciplina - non esimono l'interprete dall'onere di ricostruire, sulla base degli elenchi, le linee del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni"⁴⁵.

Quale è stato allora il senso di questa giurisprudenza?

Nello Stato moderno convivono due differenti visioni dell'"ordinamento giuridico": la prima è legata al diritto dello Stato (*Staatsrecht*) che si è formato con l'affermazione di questa

⁴³ Sul tema dell'assolutismo del legislatore statale v. il nostro *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2023, pp. 1-50.

⁴⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 168.

⁴⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 170.

formazione politica, come soggetto sovrano assoluto, espressione di unità politica e giuridica. Per il diritto dello Stato tutti i poteri promanano dallo Stato e sono da questo riconosciuti, ammessi, organizzati e resi efficaci, così come ogni partizione dell'ordinamento ha un carattere funzionale ai bisogni dello Stato, perché altrimenti non vi sarebbe alcuna possibilità di dare luogo ad una regola giuridica, e persino gli individui godono di una posizione funzionale, essendo ammessi a godere di determinati diritti solo se riflettono i diritti dello Stato. Si tratta di una concezione che porta la soggettivizzazione dello Stato ad un grado ideale tale da fargli acquisire persino un valore spirituale di totale superiorità.

Completamente differente è la visione dell'ordinamento giuridico che attribuisce la posizione dominante all'individuo e alla comunità e per la quale il potere conferito allo Stato è meramente strumentale alla realizzazione dei diritti dell'individuo e delle comunità (intese queste come enti territoriali, che non sono nella disponibilità dello Stato, bensì dei cittadini che vi vivono e di cui sono esponenziali, e come formazioni sociali, quale luogo "ove si svolge la personalità" della persona umana, che concorrono - insieme, sia pure con modalità diverse - a costituire la Repubblica).

Nasce da qui la necessità di scrivere una Costituzione che porta con sé il suo diritto (*Verfassungsrecht*) come superiore al diritto dello Stato che determini tutti gli atti giuridici, siano essi leggi, regolamenti, decreti, sentenze o provvedimenti amministrativi, consentendone la valutazione in termini di legalità e legittimità costituzionale; e con la Costituzione l'individuo è titolare di pretese proprie (diritti soggettivi) che può far valere anche nei confronti dello Stato.

"Diritto dello Stato" e "Diritto costituzionale" non sono perciò affatto identici, nonostante nella lingua tedesca - che pure ne conosce la distinzione giuridica - siano spesso considerati sinonimi. La loro differenza, invero, è profonda, dal momento che sono espressione storicamente di due diverse filosofie del diritto: lo *statualismo*, dove lo Stato è la fonte di ogni autorità e potestà e il potere tende sempre a concentrarsi, ad unificarsi; e il *costituzionalismo*, nel quale, invece, l'autorità proviene dall'individuo e lo Stato è solo titolare di *potestas* nella forma e nei limiti previsti dalla Costituzione.

6.1. *Segue: diritto costituzionale, federalismo e regionalismo*

Per quel che qui rileva, il *federalismo* e anche il *regionalismo* non sono storicamente il portato del "diritto dello Stato", ma esclusivamente del "diritto costituzionale", rientrando oggi nella Costituzione in senso storico-politico, in quanto rappresentano forme di divisione dei poteri in senso verticale. Infatti, il decentramento delle funzioni statali, nelle forme del federalismo o del regionalismo, costituirebbero un elemento del moderno costituzionalismo che si colloca accanto alla tradizionale divisione dei poteri in senso orizzontale, al riconoscimento dei diritti inviolabili e delle autonomie locali, alla sovranità popolare, alla democrazia politica e alla *Judicial review*.

La *Costituzione federale* presuppone la costruzione della Federazione come organismo nuovo cui si attribuiscono solo determinati poteri legislativi, in ragione della comune esistenza degli Stati, con una sovranità che si deve considerare condivisa, o che comunque diventa una

questione aperta fra Federazione e Stati membri, come aveva sottolineato Carl Schmitt⁴⁶. Il moderno federalismo, peraltro, ha sviluppato un carattere fortemente unitario, secondo la sua indole originaria (espressa sin dal preambolo della Costituzione degli Stati Uniti: “*to form a more perfect Union*”) e culminata nel tempo – come si dirà subito oltre – nella necessità costituzionale di riarticolare procedure e competenze, per mantenere sempre viva una significativa divisione dei poteri verticali e, in particolare, una divisione del potere legislativo tra Federazione e Stati membri.

La *Costituzione regionale* si differenzia da quella federale, perché richiede la riforma dello Stato centrale, in modo che la statualità possa defluire sugli enti regionali: nella legislazione e nell’amministrazione regionale; e sollecita una organizzazione che consenta l’influenza delle Regioni sugli organi costituzionali dello Stato centrale; particolare attenzione, in tal senso, va prestata al Parlamento nazionale, al Presidente della Repubblica e al giudice costituzionale⁴⁷. Inoltre, il regionalismo ha come proprio carattere quello di riarticolare l’unità della Repubblica non nel solo Stato, ma anche nelle Regioni, modificando l’assetto delle funzioni statuali. È quello che nella nostra Costituzione è stato scritto e che prende il nome di “principio di adeguamento”: “La Repubblica ... adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”, recita l’art. 5; e nella IX disposizione transitoria l’espressione di questo principio diventa ancora più nitida e lo riferisce proprio “alla competenza legislativa attribuita alle Regioni” (*La Repubblica ... adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni*).

È vero che entrambi i tipi di Costituzione (federale e regionale) sono sottoposti a tensioni: la prima, dove agisce la forza dell’unione insita nel federalismo, ha sopportato nel tempo un offuscamento della sostanza del federalismo medesimo che, però, non arriva mai alla completa unificazione⁴⁸; la seconda fa i conti con la ritrosia da parte dello Stato a realizzare le riforme

⁴⁶ Dottrina della Costituzione (1928), trad. it., Milano 1981, 502 ss. («è proprio dell’essenza della federazione il fatto che la questione della sovranità rimanga sempre aperta fra federazione e Stati membri, finché la federazione in quanto tale esiste accanto agli Stati membri in quanto tali» atteso che «né la federazione nei confronti dello Stato membro né lo Stato membro nei confronti della federazione svolge la parte del sovrano»).

⁴⁷ Sono noti, in presenza di una articolazione regionale, i principi che dovrebbero informare gli organi dello Stato: il Parlamento nazionale dovrebbe avere una camera di rappresentanza delle Regioni (la questione fu dibattuta anche in sede di Assemblea costituente, ma l’unico riferimento che alla fine fu scritto nella Carta è che “il Senato della Repubblica è eletto a base regionale” (art. 57)); il Presidente della Repubblica, come “capo dello Stato” e rappresentante de “l’unità nazionale” (art. 87), ha come punto di forza nella sua elezione la partecipazione di “tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d’Aosta ha un solo delegato” (art. 83); e la Corte costituzionale, proprio per il compito che viene attribuito, di dirimere la conflittualità tra Stato e Regioni, dovrebbe avere una composizione che non si limiti a ricalcare la divisione dei poteri in senso orizzontale (art. 135), ma dovrebbe essere ricomposta valorizzando la presenza del legislatore regionale (invero, è convincimento diffuso che una appropriata riforma del Parlamento, indicata anche dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, potrebbe risolvere anche il problema della composizione appropriata del giudice costituzionale).

⁴⁸ È stato Carl Schmitt a criticare l’esperienza degli *Stati federali unificati*, attribuendo loro la qualifica di “Stato federale senza fondamento federativo” (*Dottrina della Costituzione*, cit., 486), e ad affermare la necessità del c.d. “dualismo di esistenza politica”, derivante dall’intreccio di coesione federale e di unità politica, con la sussistenza di una molteplicità di Stati, e cioè di un pluralismo di singole unità politiche, che può mantenersi in vita con un equilibrio che consentirebbe alla Federazione di continuare ad esistere in quanto tale (486 e 494).

imposte dalla Costituzione e con la voglia di mantenere, per quanto possibile, l'immagine dello Stato unitario di antica ascendenza.

Queste tensioni, peraltro, spiegano come nei sistemi federali vi siano state spinte e contropinte tra un federalismo gerarchico (con la teoria dei due livelli: Federazione - Stati membri) e unitario⁴⁹ e un federalismo paritario in cui tanto la Federazione, quanto gli Stati membri sono entrambi sottoposti ad un comune ordinamento (la Costituzione federale) che si colloca al di sopra di entrambi⁵⁰, con nel mezzo l'idea di riconoscere allo "Stato-federale" la *struttura unitaria* di "ordinamento giuridico decentralizzato"⁵¹.

Negli Stati Uniti, dopo la crescita dei poteri del governo federale, con le varie clausole della Costituzione (commerce clause, welfare clause, necessary and proper clause) si è assistito al ritorno dei diritti degli Stati membri e le varie clausole costituzionali sono diventate silenti (*dormant*).

In Germania, dopo l'affermazione della tesi dello Stato federale unitario e la riforma sui "compiti comuni" degli anni '60, la perdita di sostanza federale era diventata insopportabile, anche per via dell'uso fatto dal *Bund* della competenza concorrente, così è stato avviato un processo di revisione costituzionale per la "ri-federalizzazione dello Stato federale" (2006), una espressione che tradotta dal tedesco può sembrare paradossale, ma che rende molto bene la disastrosa condizione dell'unificazione ordinamentale.

Nella prassi del regionalismo italiano, nonostante non siano mancati momenti di spinta verso il regionalismo, per le ragioni rese evidenti dal dibattito in seno all'Assemblea costituente e ancora oggi valide (democrazia, riforme economico-sociali, diritti, ecc.), e la spinta ad un rinnovamento del regionalismo, dopo la disfatta del primo regionalismo, con la revisione del Titolo V e le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, si deve registrare un fallimento costante del principio dell'adeguamento della Repubblica ad un elemento proprio del costituzionalismo espresso nella Costituzione.

Per ricordare un momento di tensione tra costruzione del regionalismo e contropinte centralistiche si ricordi che, quando Massimo Severo Giannini usò l'espressione "del lavare la testa all'asino"⁵², considerava necessario istituire le Regioni secondo la figura organizzatoria dell'autogoverno e ridurre l'organizzazione dello Stato. Questo, infatti, non avrebbe dovuto "più avere organi periferici, salvo che per le funzioni della propria azienda e per quelle degli interessi esterni (difesa e potestà estera); quindi organi delle amministrazioni finanziarie, militare e degli affari esteri; tutti gli altri di altre amministrazioni" avrebbero dovuto "invece andare a costituire le amministrazioni regionali, le quali per talune funzioni" avrebbero dovuto raccordarsi "procedimentalmente all'amministrazione dello Stato, al Governo e al Parlamento".

⁴⁹ V. K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

⁵⁰ V. H. NAWIASKY, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen 1920.

⁵¹ V. H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, pp. 163 ss. Si tratta di una impostazione che avrebbe influenzato il federalismo austriaco e che avrebbe portato il nostro C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, p. 1514, ad attenuare la distinzione tra "Stato-federale" e "Stato a decentramento regionale".

⁵² *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, pp. 7 ss.

Una visione lucida del regionalismo, chiaramente ispirato al disegno del Costituente, per il quale Giannini affermava che si trattava di *superare la logica della Regione come grande ente locale*.

La mancata affermazione della visione costituzionale, anche dopo riforme profonde e significative che avrebbero dovuto portare all'affermazione della forma di Stato regionale (1970/1977 – 1999/2001 – 2009/2011) secondo quanto previsto dalla Costituzione ha portato a risolvere tutti i *problemi* e le *aporie* del regionalismo sempre in chiave “statualista”. Ogni difficoltà di ordine ermeneutico e sistematico sia del riparto delle competenze adottato dall'Assemblea Costituente, sia di quello previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è stata affrontata e risolta sempre con soluzioni ispirate allo statualismo e ciò ha portato, insieme alla crisi economico-finanziaria del 2010 e alla pandemia, a *destrutturare il regionalismo italiano* – punto di arrivo della situazione presente – risolvendo tutte le garanzie costituzionali per la legislazione e per l'amministrazione in posizioni di dominio dello Stato sulle Regioni, e sulle decisioni della Corte costituzionale che hanno inverato questa interpretazione del regionalismo italiano ha pesato non poco – inutile negarlo – la composizione che caratterizza il giudice delle leggi.

6.2. *Segue: la differenza tra “statualismo” e “costituzionalismo”*

La ragione profonda di questa situazione di difficoltà del regionalismo impone certamente una ripresa della visione costituzionale dello Stato regionale, assegnando alla legge regionale quella primazia nell'ordinamento giuridico generale della Repubblica.

Perché possa esservi un percorso chiaro – che non riguarda solo le Regioni in sé, ma la Repubblica e la competitività del Paese – occorre considerare che non vi può essere alcuna interazione tra “diritto dello Stato” e “diritto costituzionale”: tra “statualismo” e “costituzionalismo”. Si tratta di assetti non interscambiabili e neppure suscettibili di influenza reciproca.

Nello statualismo si dà solo la figura dell'*autarchia*, perché la legittimazione deriva dal riconoscimento statale: non è un caso che durante il fascismo comuni e province furono configurati come una forma di amministrazione indiretta dello Stato, al pari dell'amministrazione periferica dei Ministeri⁵³. Nel costituzionalismo, invece, si dà la figura dell'*autonomia* come ordinamento parziale nell'ambito dell'ordinamento generale costituzionale che rende parziale anche l'ordinamento statale, e ciò comporta anche il riconoscimento della capacità politica agli enti territoriali i quali sono esponenziali delle rispettive comunità e gli enti stessi sono propri delle comunità di cittadini che vi vivono, come dimostrano anche le regole degli articoli 131, 132 e 133 della Costituzione; questi enti appartengono alla Repubblica e non allo Stato⁵⁴.

⁵³ Posizione espressa con chiarezza da Cino VITTA, *Diritto amministrativo*, 1° ed., Torino 1933/35.

⁵⁴ L'insegnamento di A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, XII ed., Napoli 1974, p. 305, sul punto è molto significativo: “Regioni, Province e Comuni sono aggregati *naturali* e *spontanei* (ne dà conferma la rilevanza che la Costituzione attribuisce al volere degli abitanti ai fini delle loro variazioni territoriali: artt. 132-133) tra i quali è ripartito l'intero territorio dello Stato e ai quali appartengono necessariamente tutti i soggetti residenti nel rispettivo territorio. Si tratta perciò di enti *necessari* e ad *appartenenza necessaria*. Non esiste quindi nessun soggetto particolare

Ancora, nello statualismo *la legge dello Stato* è la sola fonte a carattere generale ed è sempre superiore alla legge regionale e tende a limitare contenuti e portata di questa, svuotando di significato l'enumerazione delle materie di competenza regionale e riducendo la legge regionale all'atto di mera organizzazione della funzione amministrativa, lì dove anche questa viene considerata propria delle Regioni e cioè allorché riguarda interessi locali, frazionabili e non in contrasto con gli interessi nazionali. Di contro, nel costituzionalismo *la legge regionale* è pari ordinata per qualità, forza e valore alla legge statale, ubbidendo come quest'ultima al criterio della competenza insito nel riparto costituzionale, e soddisfa allo stesso modo della legge statale gli interessi nazionali ed è anzi la fonte di riferimento (si potrebbe anche dire, di *prossimità*) per tutti i bisogni dei cittadini, riguardando l'erogazione di beni e servizi pubblici, cioè quelle *prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* dei cittadini ed è in grado di supplire al mancato intervento della legge statale, come dimostra la normativa regionale in materia di inquinamento, di rifiuti, di beni ambientali, ecc., nonché di salvaguardia dei diritti sociali, sanitari e assistenziali.

Nello statualismo la *gerarchia* è la chiave di volta delle relazioni legislative e di quelle intergovernative; nel costituzionalismo la chiave di volta è la *collaborazione* e punta alla costruzione di raccordi istituzionali per la legislazione e l'amministrazione tra i diversi livelli di governo, in modo da risolvere o, quanto meno, ridurre il conflitto e il contenzioso tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale non a caso ha cercato di ridurre la sfera del "principio di leale collaborazione", escludendolo - dopo averlo ammesso in un primo momento - nel caso delle materie trasversali e del criterio di prevalenza, ma anche lì dove ha ritenuto necessario il principio di leale collaborazione, come, ad esempio, nel caso della "chiamata in sussidiarietà", a parte lo squilibrio in cui ha inserito la procedura collaborativa che altera il riparto delle competenze, lo ha risolto in una mera forma priva della sostanza della collaborazione⁵⁵. Infatti, da un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale emerge una costruzione della collaborazione di tipo *coercitivo*, ammettendo - quando non si accontenti di un'intesa debole, ove non, addirittura, di un mero parere - che il coinvolgimento delle Regioni, previsto nelle forme della c.d. "intesa forte", sia comunque superabile da parte dello Stato⁵⁶. Ora, se l'unica collaborazione offerta alle Regioni è la "collaborazione coercitiva", e cioè una forma che consente allo Stato di disattendere comunque i limiti costituzionali, nei confronti dei poteri delle Regioni, e che obbliga le Regioni ad aderire sempre e semplicemente alla volontà espressa dallo Stato, resta ben poco del *principio di leale collaborazione* che dovrebbe essere strutturato per ponderare l'esercizio dei poteri in base al riparto delle competenze e alla valutazione di entrambe le parti, al fine di cercare e trovare soluzioni condivise tra lo Stato e le Regioni.

che possa non appartenere, necessariamente, a un Comune, a una Provincia, a una Regione. *Onde tali enti vengono considerati esponenziali delle rispettive comunità*" (corsivo ns.).

⁵⁵ Sia consentito rinviare al nostro *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008.

⁵⁶ Per la concezione della collaborazione coercitiva v. il nostro *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico - Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *AIC Rivista on-line*, n. 4, 2013 (18.10.2013).

In definitiva, anche da questo punto di vista, il problema è: l'intero modo di funzionare dello Stato regionale si riduce alla gerarchia, anziché alla competenza, e alla collaborazione coercitiva, anziché a quella paritaria? Oppure, competenza e leale collaborazione sono realmente i principi costituzionali cui devono fare riferimento i rapporti tra Stato e Regioni e, in particolare, quelli tra la legge statale e quella regionale?

7. Il regionalismo italiano, le criticità del riparto dei poteri e le soluzioni secondo il “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*)

Certamente se si dovesse ritenere che una interpretazione del regionalismo secondo i canoni del costituzionalismo e i principi della nostra Costituzione sia concretamente incapace di risolvere aporie e sovrapposizioni tra la legge statale e quella regionale, allora la prassi statualista e la giurisprudenza costituzionale che l'ha sostenuta apparirebbe come l'unica via d'uscita, ma bisognerebbe affermare che la Costituzione sia di fatto inutilizzabile e appare difficile credere che la Carta sia priva di capacità normativa, perché bisognerebbe ammettere che effettivamente non solo il Titolo V, ma l'intero ordinamento sarebbe *affidato alla volontà del sistema politico dominante a livello nazionale*. Invero, le disposizioni del Titolo V esprimono principi innovativi, introdotti al fine di superare quanto era accaduto nelle vicende del primo regionalismo e scritte per rafforzare la potestà legislativa delle Regioni e le loro funzioni amministrative.

Dunque, non resta che indicare qualche linea di condotta che possa riportare nella giusta collocazione il regionalismo e la legge regionale, eliminando o, quanto meno riducendo la contesa delle competenze e che ciò possa giovare anche alla realizzazione degli altri principi del costituzionalismo a cominciare dalla democrazia. Infatti, se la migliore democrazia è quella in cui il (singolo) cittadino può esprimere il maggior peso nella decisione pubblica, perché ciò soddisferebbe meglio le sue preferenze, allora la democrazia di prossimità è sicuramente più importante per l'individuo della democrazia universale, dal momento che più cresce l'ambito e il numero dei partecipanti alla decisione pubblica, minore sarà l'influenza del singolo elettore⁵⁷.

Ciò comporta che una migliore democrazia che ubbidisca al principio di responsabilità richiede che le competenze locali siano salvaguardate rispetto a quelle centrali e che soprattutto le politiche pubbliche, avendo un carattere *multimateriale* abbiano uno sviluppo *multilivello* e, da questo punto di vista, non è affatto un errore che una buona parte di queste politiche sia stata collocata proprio nell'art. 117, comma 3, Cost., a titolo di competenza concorrente.

È vero, però, che anche in assenza di priorità giuridiche o di vantaggi sociali, possano sussistere ragioni economiche a favore di una decisione centrale o unitaria, come nel caso in cui in un certo settore vi sia la possibilità di realizzare delle *economie di scala*, cioè vi sia una diminuzione dei costi al crescere della dimensione considerata (della quantità prodotta, o dell'utenza soddisfatta, si pensi agli armamenti o alle reti, per le quali comunque è necessario un assetto multilivello), oppure come nell'ipotesi in cui si manifestino in determinate attività delle “*esternalità*” (ovviamente negative), e cioè che l'attività di una Regione influenzi

⁵⁷ V., in proposito, G. TULLOCK, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato* (1994), Milano 1996, pp. 77 ss.

negativamente il benessere di un'altra Regione o di più Regioni, senza che queste, subendo tali conseguenze, abbiano avuto un ruolo decisionale nell'attività stessa (è il caso delle diverse forme di inquinamento)⁵⁸.

Qui viene in discussione il momento critico del riparto proprio perché l'articolazione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni prevista dalle enumerazioni costituzionali può porsi in concorrenza con le necessità concrete di contenere i costi pubblici e di evitare condizioni negative nelle relazioni territoriali.

In proposito, bisogna considerare che le materie enumerate corrispondono ad un insieme di oggetti della legislazione e sono l'espressione di una "visione politica", un insieme di finalità di un determinato momento storico che le forze politiche cercano di tradurre in programmi e azioni.

Conseguentemente, dietro la legislazione delle materie si situano, per quanto possibile, delle scelte razionali, che culminano nella progettazione, realizzazione e attuazione di politiche pubbliche da parte del sistema istituzionale, con il contributo degli stessi cittadini, attraverso cui si affrontano e si risolvono i problemi di una comunità in modo efficiente ed efficace.

Poiché, poi, le politiche pubbliche sono concretamente condizionate e indirizzate a livello internazionale ed europeo, i governi e gli apparati amministrativi centrali dovrebbero concentrare la parte più rilevante della loro attività politica, sia nella negoziazione esterna, sia nel correlare la potestà legislativa e le funzioni amministrative proprio alle politiche pubbliche, tenendo conto che queste muovono dalla determinazione degli obiettivi e delle strategie per giungere alla distribuzione di competenza che attraversa i diversi livelli di governo.

In conclusione, proprio perché le politiche pubbliche impongono, per le caratteristiche indicate, uno svolgimento non lineare, bensì circolare, consentendo la partecipazione alla *policy* di tutti i soggetti interessati (non solo pubblici, ma anche privati), in posizione differenziata e distinta, ma non conflittuale o rivendicativa, la legge statale e quella regionale hanno una crescente difficoltà ad agire per ambiti separati come nel regionalismo duale e hanno necessità di determinare l'ordinamento di ogni politica senza aporie o sovrapposizioni e senza che l'intervento di una fonte legislativa importi il sacrificio o l'esclusione delle competenze dell'altra.

In particolare, definire il ruolo della legge regionale oggi significa approfondire un aspetto sinora ampiamente disatteso anche a causa della permanente disputa delle competenze, e cioè: l'incidenza su un sistema di riparto delle competenze legislative e amministrative, regolato attraverso il canone della materia legislativa e la previsione di funzioni amministrative inerenti a queste, del compito proprio degli apparati pubblici di promuovere e implementare "politiche pubbliche".

⁵⁸ Si rinvia a quanto esposto nello scritto *Regioni ed Eguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista on-line – Issirfa – Cnr, n. 1, 2019, pp. 1-27, dove si muoveva dall'esame economico del riparto delle competenze, secondo l'insegnamento di R. POSNER, *Economic Analysis of Law*, eighth ed., Kluwer Austin etc., 2011, pp. 867 ss., per il quale la disciplina delle esternalità dovrebbe essere affidata a chi abbia un potere di decisione politica sulle comunità che sostengono i costi e, al contempo, su quelle che ricevono i benefici, e cioè le esternalità richiedono un intervento del potere politico federale.

In questa prospettiva, la relazione tra la legge regionale e la fonte statale non si dovrebbe sviluppare secondo lo schema dell'esclusività (*aut, aut*), ma dovrebbe essere prevalente quello della "concorrenza" (*et, et*), di cui il riparto basato sulla distinzione tra principio fondamentale e disciplina della materia è uno dei possibili modelli, al quale però si può affiancare una "concorrenza" di tipo verticale che ubbidisce alla realizzazione dei medesimi obiettivi attinenti alle politiche pubbliche, con lo svolgimento di funzioni per le quali è l'ambito di efficacia territoriale di una determinata azione o misura a definire la competenza della legge statale e di quella regionale⁵⁹.

Da questo punto di vista, i migliori risultati si sono avuti quando lo Stato ha aperto le proprie materie alle Regioni (e agli enti locali). L'esempio più evidente è quello dell'ambiente che, pur essendo una materia di competenza esclusiva dello Stato, nel concreto dell'ordinamento funziona spesso come una materia ampiamente concorrente ripartita tra Stato e Regioni⁶⁰.

Problematica risulta, invece, la flessibilità delle competenze quando lo Stato ha inteso spaccettare le materie regionali rivendicando l'esercizio di una parte delle funzioni amministrative e lasciando alle Regioni l'altra parte, come nel caso dell'energia, dove lo Stato ha mantenuto il dominio di determinate attività inerenti al comparto dell'energia, lasciandone altre, ad esempio quella delle fonti rinnovabili, alla cura delle Regioni, senza alcuna concertazione con le Regioni⁶¹. Ancora più drastica è la distanza dal riparto materiale previsto in Costituzione, allorché lo Stato ha rivendicato le competenze di spettanza squisitamente regionale, per esercitarle al posto delle Regioni, come nel caso della "social card"⁶². Qui, infatti, è lo Stato che è venuto meno al suo ruolo strategico, per perseguire risultati di gestione concreta.

⁵⁹ Anche questo canone di distribuzione delle competenze appartiene alle regole dell'analisi economica delle competenze che implica comunque una redistribuzione dei compiti che soddisfi i compiti della legislazione statale e quelli della legislazione regionale (sul punto v. S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista giuridica on-line - Issirfa - Cnr, n. 1, 2020, pp. 1-74).

⁶⁰ Pur non essendo espressamente prevista una regola come quella contenuta nell'art. 71 GG, per la quale "Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden" (*Nell'ambito della legislazione esclusiva della Federazione le Regioni hanno la competenza legislativa solo se e nella misura in cui sono espressamente autorizzati a farlo da una legge federale*), si deve ritenere che anche nel nostro ordinamento costituzionale sia implicitamente accolto il medesimo principio; anzi, nella Costituzione italiana, l'art. 116, comma 3, Cost., sia pure per sole tre competenze esclusive, è consentito alle stesse Regioni di proporre una iniziativa per aprire la competenza esclusiva dello Stato a loro favore.

⁶¹ V. Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004 (sul decreto sblocca centrali), la sentenza n. 383 del 2005 (sul sistema elettrico), la n. 249 del 2009, la n. 278 del 2010 e la n. 33 del 2011 (sulle centrali nucleari). L'argomento prevalente per giustificare la competenza statale è dato dalla salvaguardia dell'interesse nazionale.

⁶² Il caso delle disposizioni sulla c.d. "social card" o "carta acquisti", contenute nel decreto legge n. 112 del 2008, che dispone "una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura"; la Corte, pur riconoscendo che costituisce "un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale", conclude che "la finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse incidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame" (Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010, *Considerato in diritto* - p.to 6.3.; v. anche la sentenza n. 297 del 2012, che riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un

Invero, qualora una politica pubblica richieda l'unificazione di una parte o di tutta la legislazione, nonostante la norma sulla competenza affidi la materia o le materie alla legislazione regionale, con o senza la previsione della concorrenza, occorrerebbe giungervi *attraverso modalità compatibili con il riparto delle competenze*.

7.1. Le procedure di partecipazione tra Stato e Regioni e la presa in considerazione (*Berücksichtigung*) delle competenze costituzionali

Ora, il punto di partenza di un esercizio dei poteri, in cui si assista all'incontro tra discipline di unificazione e discipline di differenziazione, può avvenire solo seguendo i canoni che si ricavano dalla Costituzione, così come al momento risultano dalle disposizioni di questa e tenuto conto che alla base del funzionamento di legislazione e amministrazione, distribuite tra due livelli di governo, si situa la condizione dell'attuale complessità istituzionale, per la quale la maggior parte delle politiche pubbliche si intersecano e solo raramente possono considerarsi esclusivamente statali, oppure esclusivamente regionali; ne consegue che, poiché la maggior parte delle politiche pubbliche sono trasversali, occorre definire come una legislazione di unificazione possa essere esercitata dallo Stato, quando la Costituzione rimette la materia alla legislazione delle Regioni e non sia sufficiente la fissazione dei soli principi fondamentali o di altre forme di concorrenza.

La soluzione necessita di accurate *procedure di partecipazione*, che, muovendo dalla titolarità costituzionale della competenza, inveri forme di esercizio delle competenze *consensuali e non conflittuali*, tanto più necessarie quanto più complesse risultano le politiche pubbliche.

Per fare ciò, la via maestra sarebbe *la partecipazione delle Regioni agli atti legislativi con cui la legge statale dispone in ambiti altrimenti di spettanza regionale*. Si fa riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la cui mancata attuazione, per dispute di potere, ha fatto venire meno anche la prospettiva di una seria riforma del Parlamento nazionale e, in particolare, della seconda camera come "Camera delle Regioni"; ben altro del Senato della riforma Renzi, per intenderci⁶³.

Si potrebbe obiettare che l'intervento della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali sarebbe previsto quando *un progetto di legge riguardi le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione*. In realtà, una lettura del genere non sarebbe corretta, in quanto la disposizione dell'art. 11, comma 1, avrebbe inteso istituire in seno al Parlamento nazionale una sede di concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali; mentre l'art. 11, comma 2, ha una funzione diversa, e cioè quella di imporre una procedura legislativa aggravata (approvazione in *Assemblea della delibera legislativa a maggioranza assoluta dei suoi componenti*), qualora sussista un *parere*

indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale, definito in assenza di una procedura collaborativa e, in questo caso, la Corte ha accolto la censura regionale).

⁶³ Sulle problematiche incontrate dall'art. 11 della l.c. n. 3 del 2001 v. S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007; sulle incongruenze insite nella riforma del Senato prevista dalla proposta Renzi v. ID., *Problemi inerenti la formazione e il funzionamento del Senato*, in www.issirfa.cnr.it, Studi e interventi (ottobre 2016).

contrario espresso dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, o un parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata.

Di conseguenza, nulla esclude che in quella sede si possano svolgere ampie negoziazioni sulle problematiche regionali e locali e, con riferimento alla funzione legislativa statale, si giunga a realizzare quello scambio tra competenza (legislativa) e partecipazione (al procedimento legislativo) che viene considerato ormai come un connotato tipico del federalismo cooperativo⁶⁴.

Tuttavia, anche in assenza o in attesa di questa, occorre sostituire la disputa delle competenze con l'implementazione di *relazioni intergovernative* che dirimano le conflittualità e consentano ai diversi livelli di governo di collaborare e competere nella realizzazione, appunto, delle politiche, a partire da una legislazione raccordata in modo consensuale. La legislazione di attuazione del Titolo V, in tal senso, avrebbe previsto uno strumento, entrato nell'ordinamento quasi di soppiatto e sinora con pochissima considerazione: si tratta della previsione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, il quale dispone la possibilità di stipulare “*intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*”. Certamente, sussiste qui una anomalia (che caratterizza anche la chiamata in sussidiarietà della giurisprudenza costituzionale) data dalla circostanza che al sistema delle Conferenze non partecipano i due legislatori, e cioè i titolari del potere legislativo e l'eventuale negoziazione sugli ambiti di competenza avverrebbe per opera degli esecutivi (Governo e Giunte regionali), ma indubbiamente le intese dell'art. 8, comma 6, potrebbero esprimere una collaborazione paritaria e non coercitiva come nel caso della chiamata in sussidiarietà; inoltre, la negoziazione potrebbe riguardare anche il “*principio di prevalenza*”, che nella giurisprudenza costituzionale ha una prevalenza statutale non sempre convincente, dando a questo criterio di accomodamento dei poteri legislativi un tono più equilibrato.

Le intese sulle competenze oltrepassano la povertà della filosofia gerarchica delle relazioni intergovernative tra Stato e Regioni, implementando *forme di negoziato*, osservando i principi costituzionali del riparto e dell'esercizio delle competenze legislative, facendo correre la collaborazione in modo paritario ed eliminando le forme coercitive di statualismo.

Attraverso questa via, in una misura maggiore rispetto a quanto non accada oggi con gli strumenti della sussidiarietà e della prevalenza della legge statale, il riparto delle materie previsto dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., risulterebbe conformativo dei poteri legislativi statali e regionali e costituirebbe lo schema di realizzazione delle politiche pubbliche, un po' come avviene con la disciplina delle materie trasversali dello Stato e delle materie regionali interferenti.

Seguire *la via dell'accordo consensuale* significa che le Regioni non agirebbero più in contrapposizione allo Stato e questo limiterebbe il suo assolutismo legislativo, non unificando per intero le competenze e le politiche pubbliche, se non in ragione di forti economie di scala

⁶⁴ Sul punto si rinvia a S. MANGIAMELLI, *Il principio di leale collaborazione*, in *Lecture sul Regionalismo*, Torino, 2011, 21 ss., ed ivi ampi riferimenti all'esperienza americana e tedesca.

e di esternalità che richiedono un riequilibrio nazionale e che potrebbero trovare il loro fondamento in specifiche disposizioni costituzionali, come la “perequazione”, la cui previsione si trova in più frammenti costituzionali e la tutela dell’“ambiente” che di recente ha assunto un rilievo particolare con la legge costituzionale n. 1 del 2022.

Per le politiche direttamente influenzate dal *Diritto europeo*, contrariamente all’assunto della sentenza n. 192 del 2024, che lo usa in modo espropriativo della competenza regionale, la regionalizzazione della medesima politica, il più delle volte, è direttamente disposta dal diritto sopranazionale; inoltre, l’assenza di una disciplina statale, oppure proprio grazie a una disciplina della legge statale, bisogna ricordare che le Regioni costituzionalmente *devono* “partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedere alla sua attuazione” (art. 117, comma 5, Cost.).

A completamento di questo quadro, poi, si pone la c.d. regola della *Berücksichtigung* (presa in considerazione), in base alla quale lo Stato e le Regioni reciprocamente dovrebbero prestare attenzione alle competenze, ai compiti e agli obiettivi che l’altro soggetto deve esercitare, svolgere o perseguire, si da renderne l’attuazione da parte dell’altro più agevole.

In questo modo, la ponderazione degli interessi pubblici delle proprie competenze si dovrebbe basare tenendo conto di quella compiuta dall’altro legislatore nelle sue materie o concordata con questo (sulla base delle negoziazioni) e, perciò, utilizzare le disposizioni giuridiche dell’altro legislatore come base per i propri atti legislativi.

In definitiva, per quanto le disposizioni sulla competenza siano state determinate dal Costituente, per cui sarebbe da presumere ragionevolmente che la Costituzione tolleri *le tensioni risultanti dalle voci enumerate e dagli interessi che si incrociano*, si deve ritenere altrettanto coerentemente che, pur in presenza di poche previsioni normative, il Costituente abbia voluto, per principio, i rapporti tra legge statale e legge regionale improntati alla funzionalità e al coordinamento e, in conseguenza di ciò, dovrebbe perciò ammettersi un *obbligo generale di mutua considerazione*.

Non si tratterebbe più, perciò, di assicurare la supremazia dello Stato, quanto di essere certi che lo Stato e le Regioni, tenendo conto l’uno della competenza dell’altro (*Berücksichtigung*), esercitino le loro potestà legislative inerenti a una determinata politica pubblica, senza inadempimenti, in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei diritti dei cittadini; e che, nel caso di inadempimenti, si possa provvedere attraverso l’esercizio del potere sostitutivo (art. 120, comma 2, Cost.) che non ha una valenza costrittiva, ma rappresenta una forma di esecuzione giuridica prevista dalla Costituzione, tant’è che, l’eventuale compimento dell’atto da parte della Regione inadempiente, farebbe venire meno l’atto statale⁶⁵.

A tal fine, è necessario presupporre che, nell’esercizio delle rispettive competenze, i due legislatori si sostengano reciprocamente ed è qui che la sussidiarietà delle funzioni amministrative può trovare la sua giusta dimensione, non come un “ascensore” con una

⁶⁵ In proposito, v. H. Kelsen, *L’esecuzione federale*, tr. it., in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981.

affermazione che esprime una netta incomprendimento del significato del principio in questione⁶⁶, almeno nel modo in cui la dottrina giuridica, non solo italiana, lo ha interpretato a partire dalla formulazione di questo nell'enciclica di Pio XI, *Quadragesimo anno* (1931)⁶⁷. Infatti, una formulazione del principio di sussidiarietà come "ascensore" rappresenterebbe uno sviluppo in chiave statualista e non costituzionale del principio, che consentirebbe di destrutturare i poteri legislativi regionali, configurandolo come un *passe-partout* per il legislatore statale in deroga alle disposizioni costituzionali.

La sussidiarietà ha invece una valenza giuridica intrinsecamente garantista a tutela dell'individuo e delle comunità territoriali locali, che si esprime in precisi meccanismi giuridici di devoluzione delle funzioni verso il basso, come era nel testo del Titolo V deliberato dall'Assemblea costituente (art. 118), oppure con un richiamo al principio, come nell'attuale testo dell'art. 118, comma 1, del Titolo V (anche se un particolare valore deve pur sempre attribuirsi alla formulazione della sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost.); ma questa seconda scelta del legislatore costituzionale non può giocare a favore di un uso fuori contesto della sussidiarietà e, per di più, in senso aversativo alla salvaguardia delle comunità locali.

Nello specifico dei rapporti tra i due legislatori, statale e regionale, pertanto, la sussidiarietà deve avere un carattere consensuale, e cioè di decisione bilaterale e non unilaterale, altrimenti dal punto di vista costituzionale il principio perderebbe la sua carica assiologica e diventerebbe espressione di autoritarismo e dominio, anziché di sostegno verso la promozione delle comunità territoriali; non a caso proprio la disposizione costituzionale che disciplina il potere sostitutivo (art. 120, comma 2, Cost.) prevede "che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"⁶⁸.

In conclusione, Stato e Regioni, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative, pur perseguendo obiettivi e strategie elaborate nei rispettivi ambiti (anche territoriali), sono chiamati a ricomporre le loro azioni, grazie al principio di cooperazione, tenendo conto che la competenza loro attribuita concorre a definire il funzionamento dell'ordinamento della Repubblica.

Il Titolo V, con tutti limiti che può avere al suo interno, in definitiva, inverte un moderno sistema legislativo multilivello, che richiede non la rivendicazione del potere, ma l'esercizio

⁶⁶ Come affermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024: "La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto" (Considerato in diritto - p.to 4.1.).

⁶⁷ Si veda il contributo di A. MERKL (*Der staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika »Quadragesimo Anno«*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1934, pp. 208 ss.) che per primo considerò l'importanza del principio di sussidiarietà per la Dottrina dello Stato; per la dottrina italiana v. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2001, pp. 13-34; S. MANGIAMELI, *Appunti sullo "Stato sociale sussidiario"*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, pp. 235 ss.

⁶⁸ Sul potere sostitutivo si rinvia a P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province, nota ad ordinanza n. 15 del 2003*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 846 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, p. 236; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1358 ss.; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzare*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1207; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 733.

collaborativo dei poteri di ogni livello e il rispetto istituzionale reciproco tra i diversi livelli, con sedi e procedure idonee a governare le loro interdipendenze.

8. Prospettive della legge regionale: dalla sentenza n. 192 del 2024 in poi

Le tensioni che si sono manifestate nel regionalismo italiano dopo il periodo della crisi economica e quello del Covid-19 risentono dell'emergenza interna che tanto la crisi quanto la pandemia hanno causato.

Il tentativo di alcune Regioni di fare riemergere la “questione regionale” attraverso la clausola di asimmetria, anziché essere visto come un'opportunità per ripensare politiche pubbliche, procedure di collaborazione e riforme istituzionali già inserite nel testo costituzionale, ha dato luogo ad un ennesimo confronto politico rivendicativo che ha oscillato tra una spinta ancora più accelerata verso il centralismo, ed un impulso verso un regionalismo più estremo dal punto di vista territoriale, visioni entrambe problematiche anche alla luce del crescente divario, della perdita di capitale umano, degli scompensi del mercato del lavoro, delle condizioni delle finanze pubbliche, ecc. Anche il PNRR – sia detto solo per inciso – sembra rimasto vittima di questa tensione costante tra Stato e Regioni, con la sua chiusura netta nella fase di elaborazione, approvazione e messa in opera e la necessaria apertura verso le Regioni e le autonomie territoriali nella fase di attuazione⁶⁹.

Collaborazione, partecipazione e presa in considerazione delle competenze costituzionali sono rimaste perciò lettere morte, così come l'idea che un forte ed equilibrato regionalismo sia essenziale per il funzionamento della Repubblica e richiede una profonda innovazione nel disegno statuale, in nome del principio di adeguamento, mai seriamente pensata, prima ancora che compiuta.

Su questa confrontazione è arrivata, in modo certamente non leggero, la pronuncia della Corte costituzionale n. 192, cit., la quale, per un verso, ha concretamente posto nel nulla la legge sul c.d. “regionalismo differenziato”, ma, per l'altro, ha ulteriormente avvilto ogni possibile tentativo di ripresa del dibattito regionalista.

Tra le diverse direzioni di pensiero, che la pronuncia del giudice costituzionale segue, qui è sufficiente considerare gli effetti sistemici prodotti, che pongono la decisione n. 192 in stretto collegamento con la pregressa giurisprudenza, a partire dalla pronuncia n. 303 del 2003, anche se la Corte, in quest'ultimo caso, sembra andare oltre nel tentativo di tracciare un modello di regionalismo che risulta assai diverso da quello voluto dal legislatore di revisione costituzionale.

Questi effetti sistemici derivano dalla circostanza che, pur parlando della c.d. differenziazione, gli argomenti utilizzati hanno una valenza generale, per la quale i limiti posti dalla Corte varrebbero anche se a richiedere funzioni e competenze fossero tutte le Regioni ordinarie e, paradossalmente, anche se a volere effettuare un certo trasferimento dovesse essere

⁶⁹ V. G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, pp. 171 ss.; M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *osservatoriosullefonti.it* 2, 2021; ID., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.

lo Stato. Di conseguenza, la sentenza – almeno nel medio termine – ha ingessato il regionalismo in quanto tale.

La sentenza – come è stato osservato – è lunga e articolata, più di cento pagine, e contiene “52 pronunce, di cui 14 dichiarazioni d’incostituzionalità (6 accoglimenti secchi, 5 sostitutive, 1 additiva, 2 illegittimità consequenziali), 12 inammissibilità (motivate non solo in punto di rito, ma contenenti precisazioni esegetiche), 26 dichiarazioni di infondatezza (di cui 3 interpretative di rigetto, relative ai punti qualificanti della disciplina)”⁷⁰. Per di più il giudice costituzionale si è distaccato frequentemente dall’interpretazione delle disposizioni della Carta per agire come se fosse dotato, rispetto a queste, di un potere di revisione costituzionale⁷¹.

Ma per dire che cosa? Che si possono trasferire solo poche e limitate funzioni, ignorando il canone della “materia” e le enumerazioni delle competenze legislative? Che la maggior parte delle materie concorrenti devono restare nelle mani dello Stato, in nome delle materie trasversali? Che le Regioni non possono intervenire nelle materie di propria competenza se vi è una disciplina di Diritto europeo, dimenticando la composizione costituzionale relativa ai legislatori statale e regionale rispetto all’ordinamento europeo? Oppure per ribadire le *esigenze unitarie* utilizzando in modo strumentale il principio di sussidiarietà (*Considerato in diritto* - par. 4 ss.)⁷²

Non è con una lettura politica statualista che si può salvaguardare l’unità della Repubblica e neppure la sua efficienza. Anzi, il “funzionalismo frammentato”, insito nel prevedere solo un possibile trasferimento di limitate funzioni amministrative appare contrario al disposto costituzionale che, con riferimento a queste ultime, intende “assicurarne l’esercizio unitario” (art. 118, comma 1, Cost.) e si distacca dalla tradizione costituzionale con cui è stato forgiato il nostro regionalismo. Basti pensare, infatti, alla logica del trasferimento delle funzioni amministrative, animata da Massimo Severo Giannini che intendeva attribuire le funzioni alle Regioni proprio in ragione della loro afferenza alla materia legislativa e attraverso cui le funzioni stesse dovevano essere individuate disciplinate, organizzate e finanziate.

Nel vigore del precedente Titolo V, il criterio enunciato dalla legge n. 382 del 1975 era che “il trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per *settori organici*, inerenti alle *materie* indicate nell’articolo 117 della Costituzione”, in modo da giungere, sulla base della “delega, a norma dell’articolo 118, secondo comma, della Costituzione”, all’assegnazione delle “funzioni amministrative necessarie per *rendere possibile l’esercizio organico da parte delle regioni delle funzioni trasferite o già delegate*” e prevedendo, infine, che “l’identificazione delle materie dovrà essere realizzata per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a *criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali*

⁷⁰ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, gennaio 2025.

⁷¹ Per questo profilo v. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, tr. it., Milano, 1981.

⁷² Nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte parlava di deroga da parte del legislatore statale al riparto costituzionale delle materie legislative, in ragione della salvaguardia delle esigenze unitarie; nella sentenza n. 192, invece, il giudice costituzionale non differenzia più le materie in base alla loro appartenenza alla competenza dello Stato o delle Regioni, ma semplicemente afferma che *a ciascuna materia afferisce ... una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l’attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all’allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini* (criterio dell’“ascensore”).

e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale” (corsivo ns.).

La sentenza n. 192 (ma in questo con diversi precedenti negli ultimi anni), perciò, smarrisce il senso della costruzione del regionalismo, anzi lo deprime, determinando una nuova fuga delle Regioni dal giudice costituzionale, tanto più che la Corte, per un verso, si spinge fino a dotare di carattere costituzionale l’efficacia e l’efficienza, insieme all’equità e alla responsabilità (“Tali criteri trovano fondamento nella Costituzione”⁷³), il che significherebbe una riqualificazione dei principi della legge n. 241 del 1990, ma, per l’altro, finisce con l’adoperare queste prescrizioni non per tutta l’attività amministrativa (statale e regionale), bensì solo per le funzioni da attribuire alle Regioni, consentendo allo Stato di continuare a mantenere una spesa inefficiente, una attività inefficace, una realizzazione iniqua e una gestione irresponsabile delle medesime funzioni. Ad esempio, efficacia e efficienza vengono intesi dal giudice costituzionale in termini economici, per cui la funzione trasferita dovrebbe comportare sempre un risparmio rispetto alla spesa storica, ma se la funzione resta amministrata dallo Stato, resta irrilevante l’eventuale spreco di risorse che questa gestione causa⁷⁴

Si può accettare che per lo Stato non valgano i criteri dell’attività amministrativa che trovano fondamento nella Costituzione?

A che serve, inoltre, rinviare a concetti e categorie non poste in discussione dalle Regioni, come che *Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili* e che *esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità* (sentenza n. 365 del 2007); ancora, a che serve scrivere che spetta ... solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale e che la tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo; a che serve, infine, affermare che la concorrenza dei territori non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l’effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l’unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella

⁷³ La premessa sarebbe che “l’adeguatezza dell’attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo (andrebbe) valutata con riguardo a tre criteri: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l’equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell’autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all’esercizio della funzione” (sentenza n. 192, cit., *Considerato in diritto* – p.to 4.2.).

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024, “poiché l’art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà” (*Considerato in diritto* – p.to 22.1.); ed ancora: “La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l’art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall’eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell’intesa” (*Considerato in diritto* – p.to 22.3.).

stessa crisi della democrazia, se sono state proprio le carenze del Parlamento e del Governo ad avere alimentato, dal 1947 fino ad oggi, il divario territoriale, l'assenza di strategie adeguate per le politiche pubbliche e la perequazione, lo spreco delle risorse finanziarie, la sospensione *sine die* del federalismo fiscale, la mancanza assoluta di ogni legislazione di principio – in una parola – ad avere impedito di adeguare “i principi ed i metodi della legislazione della Repubblica alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” e, più specificamente, “alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”?

La legge regionale nel quadro disegnato dalla sentenza n. 192 non avrebbe alcuna possibilità di riaversi e di svolgere il ruolo per il quale la Costituzione l'ha pensata e normata (nel vecchio, come *a fortiori* nel nuovo Titolo V), e cioè di disciplina delle materie della legislazione, secondo il riparto delle competenze, che costituiscono l'ordinamento, essendo stato ridotto il suo compito alla mera organizzazione di frammenti di funzioni amministrative.

C'è da dire, però, che ogni qual volta il giudice costituzionale imprime una svolta statualista con le proprie pronunce al sistema, disattendendo la parola e l'essenza insita nelle disposizioni costituzionali sul regionalismo, solo apparentemente risolve il conflitto a favore dello Stato. In realtà, le sue pronunce, cui anche la sentenza n. 192 appartiene, viste retrospettivamente, fondate sulla gerarchizzazione delle competenze e sull'assolutismo del legislatore statale, hanno danneggiato lo stesso Stato. Questo, infatti, nel disegno costituzionale – come si è ricordato – ha un ruolo importante e un compito delicato nell'ambito della Repubblica, legato proprio alla formulazione delle relazioni intergovernative, per “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”, e ancora per superare i divari e realizzare la perequazione. Ogni volta che la Corte costituzionale argomenta le sue pronunce con i canoni dello statualismo e non con quelli espressi dalla Carta costituzionale, dà luogo così ad un disagio istituzionale caratterizzato da inadeguatezza e arbitrio nelle relazioni istituzionali, nel quale lo stesso Stato risulta depotenziato. Anche la stessa “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”, che abilita – insieme alle altre ipotesi contemplate dall'art. 120, comma 2, Cost., l'esercizio del potere sostitutivo, va rettammente intesa. Infatti, la giurisprudenza costituzionale la intende come una causa preventiva di legittimazione della legge statale nelle materie di competenza della legge regionale, ma si stratta di una interpretazione affatto convincente, in quanto la *tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica* è una causa successiva di legittimazione della legge statale su un inadempimento costituzionale della legge regionale che è sempre limitato nel tempo, e cioè sino a quando la legge regionale non si conforma ai precetti costituzionali disattesi.

È sotto gli occhi di tutti che la giustificazione dei comportamenti dello Stato in chiave statualista, abbandonando la posizione costituzionale, sta alimentando la crisi della democrazia nazionale che investe in primo luogo le istituzioni statali: parte dall'incapacità del Parlamento di regolare le politiche pubbliche, di definire i ruoli delle Regioni e delle autonomie locali, anche per la mancata attuazione dell'art. 119 Cost., passa dall'inadeguatezza del Governo di agire nell'ambito di una visione regionale nello Stato che consenta alle Regioni (così come alle autonomie locali) di avere un ruolo stabile, prevedibile e definito e approda ad una mancanza di metodo nell'azione amministrativa che definisca tempi e risultati dell'attività e sia connessa

ad un sistema di valutazione, tale da creare nelle pubbliche amministrazioni dei diversi livelli di governo una tensione alla realizzazione degli obiettivi che dovrebbero caratterizzare tutta l'azione pubblica.

Certamente, questo disagio istituzionale evidente nelle relazioni tra Stato e Regioni convive con tutti gli altri problemi istituzionali interni ed esterni alla Repubblica, a cominciare dalle relazioni europee e dalle ripercussioni che creano fatti come la guerra alle porte dell'Europa e la crisi commerciale con gli Stati Uniti, ma ciò non fa venire meno la necessità di interrogarsi sul sistema territoriale e in particolare sulle Regioni. Anzi, sono proprio queste vicende che, per essere affrontate, richiedono di adeguare quanto più possibile il nostro ordinamento istituzionale.

Non è difficile immaginare, perciò, che la situazione presente sia del tutto transitoria e che la sentenza n. 192 sarà necessariamente superata da un nuovo punto di incontro tra lo Stato e le Regioni, perché in un ordinamento multilivello non si possono azzerare le relazioni intergovernative e neppure le esigenze che emergono dal corpo sociale alle quali il nostro sistema costituzionale dispone che si risponda con il concorso di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.).

A tal riguardo, l'occasione più prossima potrebbe essere data dalle procedure che il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC), approvato dal Parlamento Europeo il 23 aprile 2024 impone agli Stati membri⁷⁵. Infatti, senza entrare nei particolari dei vincoli che la nuova regolazione di bilancio europea pone, qui è sufficiente rilevare che questa richiede una gestione delle risorse finanziarie pubbliche sulla base di un "piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine" e questo deve essere conforme alla "traiettoria di riferimento" (*reference trajectory*) elaborata dalla Commissione europea, sulla base dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA, *debt sustainability analysis*), espressa in termini di "spesa primaria netta" (*net expenditure*) finanziata con risorse nazionali (art. 2 Regolamento UE 2024/1263)⁷⁶.

In particolare, il piano strutturale di bilancio di medio termine, negoziato con la Commissione europea, oltre ai percorsi di consolidamento fiscale e alle misure volte a dare seguito alle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo nel quadro del Semestre europeo e a quelle relative alla procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, dovrà prevedere le *riforme* e gli *investimenti* necessari per migliorare il potenziale di crescita, la resilienza dell'economia e la sostenibilità di bilancio⁷⁷.

⁷⁵ Il PSC è ordinato come nuova governance economica attraverso due regolamenti e una direttiva: il primo Regolamento del 29 aprile 2024, 2024/1263, relativo al coordinamento e alla sorveglianza delle politiche fiscali, sostituisce il Regolamento n. 1466/97 (c.d. *braccio preventivo*); il secondo Regolamento, del 29 aprile 2024, 2024/1264, modifica il Regolamento n. 1467/97, relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. *braccio correttivo*); la Direttiva del 29 aprile 2024, 2024/1265, contenente modifiche alla Direttiva 2011/85/UE sui requisiti di bilancio nazionali.

⁷⁶ A. PEZZUTO, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: luci ed ombre*, in *Diritto bancario Tidona*, 10 novembre 2024.

⁷⁷ V. il considerando 29 del Regolamento UE 2024/1263, che dispone "Al fine di garantire l'attuazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, la Commissione e il Consiglio dovrebbero monitorare le riforme e gli investimenti inclusi in tali piani nell'ambito del semestre europeo, sulla base delle relazioni annuali sui progressi compiuti presentate dagli Stati membri, e conformemente agli articoli 121 e 148 TFUE. A tal fine essi dovrebbero avviare un dialogo economico con il Parlamento europeo"; nonché l'art. 1, comma 2, del medesimo Regolamento, per il quale "il presente Regolamento stabilisce disposizioni dettagliate ... al fine di promuovere finanze pubbliche

Ora, la stesura del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, secondo il Regolamento UE 2024/1263 non è un atto meramente statale, ma si potrebbe dire repubblicano. Già nel 23.mo *Considerando* è previsto che “Prima della presentazione del secondo e successivo piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale, dovrebbe procedere alla consultazione delle parti sociali, *delle autorità regionali*, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi nazionali pertinenti”.

Inoltre, sempre il medesimo *Considerando* sottolinea come “le informazioni sulla consultazione dei parlamenti nazionali e sul *processo di consultazione* dovrebbero essere incluse nel piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine” (23.mo *Considerando*).

Questa disciplina prende corpo nell’art 11 del Regolamento 2024/1263, relativo alla *Presentazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*, ove al paragrafo 3 si prescrive che “Prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale, procede alla consultazione della società civile, delle parti sociali, *delle autorità regionali* e di altri portatori di interessi pertinenti”; e allo stesso tempo, al paragrafo 4, si dispone che, “prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro può discutere il progetto di piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine con il parlamento nazionale, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale”⁷⁸.

Non si vuole certo sostenere che le garanzie nascenti dalla consultazione delle “autorità regionali” siano superiori rispetto alle possibili discussioni preventive in seno al Parlamento nazionale, ma certamente le procedure di bilancio saranno chiamate a ridare un ruolo particolarmente significativo ai Consigli regionali, soprattutto nell’individuazione, anno per anno, delle politiche pubbliche di riforma e di quelle di investimento.

In entrambi i casi il sistema regionale dovrà essere considerato, al pari di quello statale e delle parti sociali, in modo da assicurare la determinazione degli aspetti finanziari e da verificare l’efficacia delle misure adottate sulla base di forme sistematiche di valutazione (delle riforme) e monitoraggio (degli investimenti). Saranno necessarie inoltre sedi di concertazione e di valutazione delle politiche finanziarie, la qualcosa potrebbe già essere effettuata per il tramite della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, di cui all’art. 5 della legge n. 42 del 2009, la quale “concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi”, e ancora “verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull’applicazione dei

sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché di prevenire disavanzi pubblici eccessivi”.

⁷⁸ Si può ricordare anche che “Per i primi piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, ... in deroga all’articolo 11, paragrafo 3, gli Stati membri *possono* condurre una consultazione pubblica delle parti sociali, *delle autorità regionali*, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi nazionali pertinenti secondo i principi di cui all’articolo 11, con termini appropriati” (*Articolo 36*, para. 1, lett. c), Disposizioni transitorie).

meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento”, così come “propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l’applicazione”.

Il ciclo di bilancio nella prospettiva del PSC diviene, perciò, una procedura di incontro tra Istituzioni europee e Stato, per l’approvazione del (progetto di) bilancio da parte delle istituzioni europee, così come tra Stato e Regioni; e in questo secondo caso, i terminali della procedura sono le rappresentanze politiche: il Parlamento nazionale e i Consigli regionali.

Per quel che riguarda questi, al di là dei vincoli europei e dell’approvazione dei bilanci e della discussione sui documenti programmatici di finanza pubblica, le riforme e gli investimenti non potranno essere sviluppati attraverso il circuito degli esecutivi (Governo – Giunte regionali) o la mera predisposizione di atti e operazioni amministrative, ma richiederanno una adeguata disciplina legislativa delle materie dell’ordinamento secondo il riparto costituzionale delle materie.

Infatti, le esigenze finanziarie della Repubblica, sottoposte al vaglio europeo, richiedono una ripresa del sistema autonomistico e del regionalismo, che assegni alle Regioni un ruolo legislativo prima ancora che amministrativo, nelle materie concorrenti dell’art. 117, comma 3, Cost., e in quelle riconducibili all’art. 117, comma 4, Cost., grazie al quale la legge regionale può rideterminare il sistema territoriale, riordinando le funzioni amministrative e la perequazione tra le autonomie locali di carattere orizzontale. Altrimenti detto, nel nuovo ciclo di bilancio alle Regioni non può essere riservato un ruolo di mero ente attuatore, come nel caso del PNRR, ma di soggetto chiamato alla definizione della regolazione in collaborazione con lo Stato.

Certamente, questo compito delle regioni e della legge regionale, richiede un diverso atteggiamento degli organi dello Stato ed esattamente che, per un verso, il Parlamento e il Governo si pongano entro i limiti costituzionali ed elaborino le strategie delle politiche pubbliche, intervengano con la legislazione di principio nelle materie concorrenti, articolino le loro funzioni attraverso procedure di collaborazione, integrino le risorse regionali e locali, con la perequazione verticale, sia nel fondo dell’art. 119, comma 3, Cost., *per fare fronte ai bisogni dei territori con minore capacità fiscale per abitante*, sia attraverso le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali”, previsti dall’art. 119, comma 5, Cost., in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, *per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni* di questi.

Per l’altro verso, per giungere ad un funzionamento del regionalismo secondo le norme del Titolo V, occorre anche che la Corte costituzionale contribuisca positivamente all’interpretazione delle competenze legislative e tenga in considerazione le novità introdotte dal PSC in termini di procedure finanziarie e di distribuzione dei compiti legislativi. In tal senso, è d’obbligo considerare che il giudice costituzionale, in una recente pronuncia (la n. 45 del 2025), riguardante un ricorso della regione Liguria sulle problematiche del fondo di solidarietà comunale (FSC), ha fatto riferimento al Piano Strutturale di Bilancio, previsto dalla nuova governance economica europea, osservando che se “*il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento*

finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali", deve lasciare, tuttavia, "un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi" (Considerato in diritto – p.to 6.1.).

Inoltre, pur configurando lo Stato come il *"custode della finanza pubblica allargata"*, il giudice costituzionale ha sottolineato la necessità, nella politica finanziaria, *"di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto"*, e ha ribadito che, *"in relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione)" (Considerato in diritto – p.to 6.3.1.).*

Infine, la Corte ha rilevato *"che lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali"*, traendone la conclusione che in questo modo lo Stato *si allontana dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024)" (Considerato in diritto – p.to 5.3.).* In effetti, il giudice costituzionale ha ribadito un suo pregresso insegnamento per il quale *"appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia 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; inoltre, 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"* (Corte costituzionale, sentenza n. 370 del 2003; *Considerato in diritto – p.to 7).*