

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 19/05/2016

AUTORE: Andrea Morrone *

LO STATO REGIONALE E L'ATTUAZIONE DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Sommario: 1. Premessa: le 14 cose da tenere a mente per non ripetere una "commedia degli errori". – 2. Obiettivi e contenuti del nuovo titolo V, gli strumenti di integrazione nazionale (Senato e clausola di unità nazionale). – 3. Alcune conclusioni sul da farsi. – Riferimenti

1. Premessa: le 14 cose da tenere a mente per non ripetere una "commedia degli errori"

Ancora oggi, dopo settant'anni dalla Repubblica, lo stato regionale deve affrontare il problema dell'adeguamento dell'ordinamento vigente "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". La direttiva dell'art. 5 Cost. varrà, a maggior ragione, l'indomani del *referendum* costituzionale, se la riforma approvata dalle Camere sarà ratificata anche dal voto popolare. Non è un esercizio astratto, quindi, discutere "che fare?" del regionalismo, visto che proprio la Costituzione, non limitandosi a enunciare i principi di unità e indivisibilità della Repubblica assieme ai principi di autonomia e decentramento, prevede un processo "permanente" di trasformazione del diritto in modo coerente con quel progetto.

In questo scritto mi propongo di collocare quella direttiva costituzionale in relazione ai contenuti della riforma costituzionale, con riferimento proprio al nuovo "titolo V". Per poter ragionare su quel processo occorre riflettere, sia pure brevemente, su alcuni profili di contesto, necessari per trarre dalla storia qualche insegnamento utile: non solo per valutare se la questione dell'attuazione del "titolo V" possa essere ridotta nell'alternativa secca "intervento generale" o "decisioni caso per caso", ma per evitare errori che hanno snaturato il volto del regionalismo italiano. Invero, anche se la storia non si ripete, almeno non allo stesso modo, è sempre il contesto che svolge un ruolo essenziale: per non fare esercizi astratti o retorici

*Ordinario di diritto costituzionale nell'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna – andrea.morrone@unibo.it

occorre considerare che quello nel quale il diritto regionale deve oggi essere collocato è lo spazio dell'Europa e del diritto costituzionale europeo (Morrone 2015, 155 ss.).

Nella storia del regionalismo italiano i profili più problematici da richiamare sono i seguenti:

(1) i ritardi nell'attuazione dell'ordinamento regionale e il peso svolto dall'esperienza delle regioni speciali e della giurisprudenza costituzionale che si era formata su quella, che ha condizionato il modo di essere delle regioni ordinarie quando si decise di attuarle;

(2) la paralisi della legislazione regionale che veniva stabilita nella più famosa delle leggi del Ministro Scelba (l. n. 62/1953), che subordinava alla previa adozione delle "leggi cornice" dello Stato l'esercizio della legislazione concorrente, condizionando di fatto la legislazione regionale alle decisioni dello Stato;

(3) lo "sblocco" di questa situazione grazie al "compromesso Ingrao", nella legge finanziaria n. 281/1970 (art. 17) che, modificando l'art. 9 della legge n. 62/1953, permetteva l'esercizio della potestà concorrente "ad avvenuta emanazione" dei decreti di trasferimento e "comunque" dopo un biennio dall'entrata in vigore della stessa legge finanziaria: decisione che però ha marginalizzato il ricorso alle "leggi cornice";

(4) la scelta politica, reiterata più volte, di procedere all'attuazione dell'art. 117 Cost. mediante "trasferimenti" di funzioni amministrative, dal centro verso regioni e enti locali, tutti ipotizzati e ridimensionati da forti resistenze dei centri di potere ministeriale;

(5) il peso decisivo, nel primo (1971-72) e nel secondo decentramento (1975-77), svolto dal modo di essere della legislazione statale, nel senso di una "uniformità livellatrice", che ha ristretto i contenuti del decentramento anche rispetto alle traiettorie dell'art. 117 Cost. (basti pensare alla riforma del sistema tributario nazionale, della prima metà degli anni Settanta, fatta *etsi regiones non darentur*, per non dire della legislazione statale "di ritaglio" delle competenze regionali);

(6) la trasformazione, per mezzo della giurisprudenza costituzionale, del limite *politico* dell'interesse nazionale (art. 127 v.t. Cost.), in un "limite preventivo di legittimità", che ha giustificato la forza "onnivora" del Parlamento nell'operare il ritaglio, lasciando sostanzialmente senza paracadute la garanzia dell'autonomia regionale e locale (salvo il richiamo giurisprudenziale, retorico e solo formale, alla leale collaborazione e alla ragionevolezza come "principi" cui il legislatore statale avrebbe dovuto ispirare la normazione nelle materie regionali e locali, ma che, invece, funzionava come un altro modo per giustificare il ritaglio delle materie e lo svuotamento dei già ridotti spazi della politica dei territori);

(7) la fallimentare strategia di associare, nel terzo decentramento, ad opera delle c.d. leggi Bassanini, "federalismo amministrativo" e riforma costituzionale del "titolo V", l'uno prima dell'altra, l'una anticipatrice dell'altra: in entrambi i casi, però, continuando a implementare l'art. 5 Cost. secondo una logica meramente "funzionalistica" (o "competenzistica"), trascurando che il regionalismo o il federalismo presuppongono l'esistenza di interessi territoriali effettivamente differenziati nel quadro di valori nazionali condivisi e, quindi, *istituzioni* coerenti, sia a livello regionale che nazionale;

(8) l'assenza nella riforma costituzionale del "titolo V" del 2001 di istituzioni di "governo nazionale" della "Repubblica delle autonomie", primo fra tutti un "senato delle regioni",

quale istituzione per co-determinare in una sede *politica* come il Parlamento i contenuti dell'unità, dell'autonomia e del decentramento, senza dover scaricare – com'è implicito nella logica funzionalistica – la risoluzione dei conflitti tra interessi territoriali diversi sulla Corte costituzionale e, quindi, mediante una giurisprudenza necessariamente “creatrice” (come dimostra, prima fra tutte, la “riscrittura” svolta nella sent. n. 303/2003);

(9) l'inutile “legge La Loggia”, ossia il tentativo non riuscito di un'attuazione generale ma “mascherata” della riforma costituzionale del 2001, come dimostrava la norma sulla *ricognizione*, mediante decreti legislativi, dei principi fondamentali nelle materie “concorrenti”, consentendo un ennesimo “ritaglio” di poteri regionali che, a discrezione del governo, venivano attratti nelle competenze statali; tentativo puntualmente svuotato dalla Corte costituzionale (sent. n. 280/2004);

(10) la volontà di abrogare la riforma costituzionale “approvata a maggioranza” l'8 marzo 2001, sostituendola con una più generale “riforma della riforma”, approvata dal Parlamento dalla nuova maggioranza di centro-destra, ma respinta nel referendum popolare del 25/26 giugno 2006: tentativo che ha consolidato la sostanziale “indifferenza”, nella discussione pubblica, tra piano della costituzione e piano della politica di governo, rendendo di fatto la revisione costituzionale (non approvata a 2/3, cosa sempre più difficile in mancanza di uno spirito repubblicano trasversale e separato dalla lotta politica) una qualsiasi decisione legislativa;

(11) lo svuotamento della riforma del “titolo V” approvata nel 2001 da parte della legislazione nazionale¹ e della stessa Corte costituzionale²;

(12) la ridotta “novità” e la settorialità (e, talora, “micro-settorialità”) della legislazione regionale di questo decennio, se paragonata alla quantità e alla qualità delle nuove competenze, concentrata in alcuni ambiti ben determinati e quasi totalmente assente in (molti) altri³;

¹ Cfr. ad es. le leggi su turismo l. 135/2001, grandi opere e infrastrutture l. 443/2001, energia 22/2002, iniziativa privata e concorrenza l. 273/2002, infrastrutture e approvvigionamento energetico d.lgs. 190/2002, infrastrutture e trasporti l. 166/2002, centrali elettriche l. 55/2002, condono edilizio l. 326/2003, agricoltura l. 38/2003, apicoltura l. 313/2004, ortofrutticola l. 71/2005, incentivi attività produttive e turismo l. 80/2005, pesca, acquacoltura, agroalimentare d.lgs nn. 100, 101, 102/2005, agriturismo l. 96/2006, oltre alle manovre finanziarie annuali, o quelle di riordino, come il codice delle comunicazioni elettroniche (dlgs. 259/2003, su cui Corte cost., sent. 336/2005; codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006, su cui Corte cost., sent. 401/2007), le liberalizzazioni nel commercio (decreto Bersani 2006, su cui Corte cost., sent. 430/2006).

² Esiste una letteratura sterminata: rinvio alle ricerche dell'Issirfa citate in seguito.

³ Cfr. i dati delle ricche e istruttive ricerche di Arabia 2012, 211 ss. e Buglione 2012, 383 ss.: agricoltura quasi 50% delle leggi regionali, industria e artigianato intorno al 6%, turismo 14%; il servizio sanitario occupa tra il 65% e il 59% della spesa (1995-2009, dopo in calo, per effetto del contenimento della spesa per i vincoli europeo-statali e per la crescita di altre voci: istruzione, formazione professionale e assistenza sociale dal 5 al 7%; tutela del territorio, edilizia pubblica e investimenti non riconducibili a settori specifici dal 13% nel 1995, al 19% nel 2005, al 18% nel 2009; solo 4% l'amministrazione, in genere “snella” a livello regionale, “decentrata” tra enti locali e altri enti finanziati dalla regione come le ASL, che spendono però per il personale sanitario il 33% del totale della spesa corrente per la sanità, cioè, per il 2009, 33,3 miliardi di euro su 101. Gli ambiti poco legiferati sono: energia, ricerca scientifica porti e aeroporti, grandi reti, ordinamento delle comunicazioni. Come risulta dalle indagini dell'Issirfa, cit., in genere la normazione regionale è caratterizzata per: a) la riduzione della quantità di leggi regionali (da 1095 nel 1980 a 421 nel 2010), b) l'aumento dei regolamenti regionali, sia pure con diversa incidenza regione per regione (poco nelle regioni più avanzate come Lombardia, Emilia e Toscana, molti in Puglia), c) lo sviluppo di competenze residuali. Gli ambiti più legiferati sono: a) i servizi alla persona e alla comunità, 24% (di cui salute 31,8% e sussidi sociali 23,3%); b) ambiente, territorio e infrastrutture, 17,7%; c) lo sviluppo economico

(13) l'incerto e debole disegno di "federalismo fiscale", il cui processo di attuazione è stato sostanzialmente dirottato su un binario morto dalla complessità irrisolvibile del disegno;

(14) la crisi economico-finanziaria, e, di conseguenza, la crisi del processo di integrazione europea, la crisi del modello di stato costituzionale conosciuto finora, e, inevitabilmente, di quel che resta del "modello di regione" presente nell'ordinamento italiano: le esigenze connesse al "pareggio di bilancio" (legge cost. n. 1/2012), ai vincoli di spesa, alla riduzione del *deficit*, hanno prodotto un'autentica e pervasiva "legislazione di emergenza"⁴ che, come convitato di pietra, ha modificato e inciderà ulteriormente il processo di ridefinizione dello stato regionale, anche dopo la nuova riforma costituzionale.

2. Obiettivi e contenuti del nuovo titolo V, gli strumenti di integrazione nazionale (Senato e clausola di unità nazionale)

Prima di analizzare il contenuto delle nuove disposizioni del "titolo V" vale la pena partire dall'individuazione delle ragioni che sorreggono la riforma costituzionale, almeno per la parte dedicata allo stato regionale.

Una lettura sistematica, condotta al luce della storia del dibattito sulle riforme istituzionali, consente di individuare almeno due obiettivi principali: (1) *razionalizzare l'ordine delle competenze*, sulla base del criterio di riallocazione, in capo allo Stato, di materie di "interesse nazionale", e di attribuzione alle regioni di funzioni di programmazione, organizzazione di servizi di "interesse locale" (sanitari, sociali, culturali, turistici, e in parte economico-infrastrutturali), e pianificazione del territorio (secondo obiettivi generali legati al territorio e alla comunità regionale); (2) *superare il bicameralismo paritario, con la trasformazione del Senato della Repubblica in una "camera delle autonomie"*, non solo per la stabilità e la funzionalità del governo parlamentare (collocando rappresentanza nazionale e indirizzo politico nel circuito "cittadini elettori-camera dei deputati-governo della Repubblica"), ma anche per *assicurare una rappresentanza nazionale alle istituzioni territoriali* (e tra queste soprattutto alle regioni).

Quest'ultimo scopo è coerente con la prospettiva di mantenere la Repubblica "una e indivisibile" uno "stato regionale", rilanciandone le prospettive in chiave di integrazione na-

e le attività produttive 17,2% (di cui agricoltura 26,3% e caccia e pesca 17,7%); d) scarsi industria (4,1%), artigianato (2,8%), turismo (14,1%).

⁴ Cfr. la legislazione sul taglio/riduzione/razionalizzazione della spesa regionale e locale (in materia di personale: Corte cost., sentt. nn. 289/2013, 261/2012, 169/2007 considerati "principi fondamentali" della legislazione statale; in materia di spesa sanitaria regionale e di riduzione del disavanzo mediante piani di rientro regionale: Corte cost., sent. 104/2013, 91/2012, 193/2007; cfr. altresì le leggi nn. 296/2006, 191/2009, leggi finanziarie per il 2007 e per il 2010; la c.d. *spending review*, dl. n. 95/2012, art. 23-ter, co. 1, lett. g, su cui Corte cost., sentt. nn. 63 e 205/2012); la riorganizzazione degli enti locali e delle regioni (accorpamento o soppressione agenzie e enti locali che esercitano funzioni fondamentali, sent. 236/2013; riforma delle funzioni dei c.d. piccoli comuni, d.l. nn. 78/2010, 138/2011, 95/2012, salvati in Corte cost., sentt. nn. 22 e 36/2014; numero dei consiglieri regionali, Corte cost., sent. 198/2012, abolizione province e istituzione delle città metropolitane: Corte cost., sent. n. 220/2013 e la contestata sent. n. 50/2015); indebitamento (Corte cost., sent. 88/2014 sulla legge di contabilità n. 243/2012 di attuazione del pareggio di bilancio), pagamento debiti scaduti della PA (sent. 250/2013)

zionale pluralistica, valorizzando il momento della partecipazione politica delle regioni alla legislazione nazionale – nella quale il Senato continua a svolgere un ruolo primario, dato che la maggior parte delle questioni regionali e locali continuano ad essere oggetto delle leggi approvate paritariamente dalle due camere. Si tenta una risposta ad una esigenza nata fin dalla metà degli anni Settanta, non solo nella riflessione scientifica più sensibile e attenta (Occhiocupo 1975), sulla quale si era registrata una convergenza politica trasversale e condivisa⁵.

Il primo obiettivo, invece, nasce dall'esperienza fallimentare della riforma costituzionale del 2001, sia per come è stata scritta – il c.d. “federalismo all'italiana”, affidando alle regioni, a volte casualmente, di definire per legge i contenuti di molte politiche in sé nazionali e internazionali –, sia per come si è venuta concretizzando nella legislazione, nella prassi, nella giurisprudenza. Anche in questo ambito, tuttavia, non mancavano precedenti discussioni: Augusto Barbera da tempo aveva contestato la logica funzionalistica nel riparto delle competenze per “materie”, trattate come “oggetti” certi e definiti, sostenendo, di contro, la necessità di organizzare le competenze statali e regionali secondo la dimensione degli interessi materiali (Barbera 1973).

Quali, dunque, le caratteristiche del nuovo ordine di competenze? Se si legge l'art. 117 Cost. si possono trovare elementi di *continuità* e di *discontinuità* col diritto regionale vivente. Nel solco della tradizione è il mantenimento della scelta di individuare i poteri a partire da “materie”; le più evidenti discontinuità sono l'accettazione di una *concezione dinamica* dell'ordine delle attribuzioni e la possibilità per il legislatore (regionale) di farsi artefice responsabile di riempire di contenuto le proprie competenze, perché di eventuali sconfinamenti o esigenze unitarie la riforma si fa carico mediante il Senato (*ex ante*) la “clausola di unità nazionale” (*ex post*). A queste caratteristiche generali si affiancano aspetti più specifici.

Non siamo di fronte ad una “rivoluzione” del quadro dei poteri, perché il tratto di penna utilizzato per stabilire le materie statali e quelle regionali si muove *nella direzione tracciata dalla Corte costituzionale* dopo la legge cost. n. 3/2001. Molte delle nuove attribuzioni statali sono la traduzione positiva di pronunce specifiche: sulla concezione “a tutto tondo” concorrenza; sul commercio; sul coordinamento finanziario e tributario, ulteriormente rafforzato dal nuovo 119 Cost.; sul procedimento amministrativo; sul lavoro privato e pubblico; sull'istruzione, l'ordinamento scolastico, l'università; sull'ordinamento degli enti locali e sull'area vasta; sul coordinamento informatico; sull'ordinamento delle professioni e delle comunicazioni; su energia, infrastrutture, grandi reti di trasporto, porti e aeroporti nazionali e internazionali.⁶

Se si confronta il nuovo art. 117.3 Cost. con la giurisprudenza costituzionale si comprende il senso di quel che a molti appare un “drastico” taglio di competenze regionali: le ridotte attribuzioni (in termini *quantitativi* però) sono anch'esse coerenti con i numerosi e consolidati precedenti della Corte costituzionale. Così, ad, esempio, per la pianificazione territo-

⁵ Almeno dall'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 20 febbraio 1991. Cfr. Barbera 1991, 253 ss.

⁶ Cfr. la ricerca sulla giurisprudenza di Viceconte e Colasante 2013.

riale; per la programmazione dei servizi sanitari, assistenziali, scolastici, culturali, in questo caso, superando l'inutile e "accademica" distinzione tra "tutela" e "valorizzazione"; per la promozione dello sviluppo economico locale e dei servizi alle imprese; per il turismo; per il coordinamento economico, limitato alla più circoscritta, ma fondamentale funzione regionale, di governare le relazioni finanziarie locali nel quadro dei vincoli nazionali e europei. Si tratta, in sostanza, di "titoli" presenti nei precedenti della Corte costituzionale come ambiti propri dell'autonomia regionale⁷. Nello stesso senso, inoltre, potrà leggersi il mantenimento della clausola di residualità (ultima parte del comma 3 del nuovo art. 117 Cost.): come ha chiarito la fondamentale sent. n. 370/2003 questa previsione non riconosce "materie residuali" (che erano e restano innominate e, quindi, *a priori* inesistenti), ma semplicemente la possibilità per la regione di esercitare la potestà legislativa laddove non siano rinvenibili esigenze di carattere unitario, che meritano di essere realizzate dal Parlamento nazionale o riassorbite mediante la "clausola di unità nazionale".

Discontinua, rispetto alla tradizione costituzionale repubblicana è l'*abolizione delle "competenze concorrenti"*: cosa che ha suscitato molte critiche, alcune fuori segno, altre fondate. Tra queste ultime quelle che sottolineano che si tratta di una abrogazione *solo formale*: quel che era sotteso all'idea della concorrenza, tipicamente italiana, che nulla ha a che vedere con la *Konkurrierende Gesetzgebung* tedesca, finisce per riapparire quando il testo dell'art. 117 prefigura l'esercizio di poteri normativi spettanti a soggetti diversi su medesimi ambiti. In molti casi, tra le "materie" statali sono previste formule che indicano "*disposizioni generali e comuni*" (salute, politiche sociali, alimentazione, istruzione tradizionale e professionale, cultura e turismo, governo del territorio, lett. m, n, o, s, u); "*disposizioni di principio*" (associazioni di enti locali, lett. p); "*norme (...) tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale*" (procedimento amministrativo e lavoro nelle pubbliche amministrazioni, lett. g); "*profili ordinamentali generali*" (area vasta, art. 40.3 l. cost.); "*principi fondamentali*" (oltre al sistema elettorale regionale, anche per la "democrazia paritaria", art. 122.1 Cost.). In queste "materie" si ammette l'intervento della legge regionale proprio nei confini tracciati dal legislatore statale. Non è ingiustificata la sensazione che la cancellazione della legislazione regionale concorrente – ritenuta nell'*intentio legislatoris* la causa dei conflitti tra lo stato e le regioni e, per questo, meritevole di essere abolita – sia coerente solo in parte con quell'intenzione, di fronte ad un uso così largo di criteri che riprendono la distinzione "principi-dettaglio" rilanciandola attraverso opposizioni in parte simili (generale-particolare, uniforme-difforme, ecc.). *Simili solo in parte*, però: senza potere approfondire troppo, è chiaro che "principio fondamentale" non equivale a "norma generale", o a "norme dirette a garantire l'uniformità". Una simile obiezione vale solo per mettere alla berlina la debolezza politica della scelta del legislatore riformista. Non serve, ciò nonostante, per negare rilievo al fatto che anche in queste mutate spoglie, le nuove formule costituzionali sull'intreccio di competenze – ineliminabili, va detto, in qualsiasi contesto regionale e federale – devono misurarsi con problemi antichi che, però, sono stati affrontati e *risolti* dalla giurisprudenza costituzionale. Che

⁷ Rimando per i riferimenti di giurisprudenza alla ricerca citata dell'Issirfa, in Viceconte e Colasante 2013.

si tratti di un problema antico è evidente agli esperti di diritto regionale: quelle opposizioni concettuali rimandano all'esistenza di *confini mobili* o a distinzioni giuridiche che scontano un alto tasso di *politicità*, dato che la misura di un "principio fondamentale", o di una "norma generale", o della "uniformità" non è *in rerum natura*, né può essere codificata in criteri di giudizio predeterminati o certi una volta per tutte, ma dipende dai rapporti di forza e dalla realtà. Quel che non si dice, da chi critica questa ambigua soluzione, che da una parte toglie e dall'altra rimette, è che proprio la giurisprudenza costituzionale e la dottrina più attenta hanno risolto la relativa problematica ricorrendo ai due criteri della dimensione degli interessi e del contesto storico.⁸

Invero, ciò che non si ricorda più è che nell'art. 117 Cost., prima e dopo la riforma del 2001, è stato possibile rinvenire solo una "pagina bianca", riscrivibile a piacimento dal legislatore statale (Giannini 2004, 915, Paladin 1971, 39)⁹. Il legislatore di riforma costituzionale, con un certo realismo, prende atto che il regionalismo e il federalismo, non solo in Italia, non possono essere definiti soltanto individuando "materie" (ritenute) oggettive, ma sulla base di un dinamico criterio di "dimensione degli interessi", che, ora, viene esplicitato direttamente nel testo della Costituzione¹⁰, ma che non è privo di "garanzie".

È questo della "dimensione degli interessi" il *fil rouge* sotteso al nuovo ordine delle competenze, che ne permette una lettura rinnovata rispetto al passato, anche qui perfettamente coerente con la "sostanza" della giurisprudenza costituzionale, nella quale la "smaterializzazione" è arrivata a leggere nell'art. 117 fasci di interessi o valori (Morrone 2014, 52 ss.). Innanzitutto per le "materie" statali: non solo quando espressamente si richiamano "interessi nazionali" e/o "interessi internazionali" – come per la protezione civile (lett. u), l'energia (lett. v), le grandi reti di trasporto e di navigazione, e porti e aeroporti civili (lett. z) – ma anche negli altri casi, nei quali ciò che spetta allo Stato è indicato richiamando, in genere, attività, funzioni, compiti sistematici e ordinamentali senza confini materiali, di natura trasversale, fonti di "poteri impliciti", come nella giurisprudenza vivente. In maniera ancora più esplicita ciò vale per le competenze regionali, ricondotte a pianificazione, programmazione, promozione, valorizzazione, organizzazione, servizi, attività ecc. riferibili a "interessi regionali". Il *criterio dinamico degli interessi* sorregge soprattutto la "clausola di unità nazionale" (così va chiamata e non "clausola di supremazia", non congrua con rapporti non gerarchici tra enti territoriali). Superando l'idilliaca prospettiva del Costituente, che pensava di ricondurre integralmente ad un "atto politico" del Parlamento la valutazione dell'interesse nazionale, il legi-

⁸ Mi limito qui solo a richiamare alcune decisioni giurisprudenziali paradigmatiche, che costituiranno un faro anche per il futuro: la sent. n. 50/2005 relativa alla c.d. "legge Biagi", che chiarisce l'unico significato giuridicamente possibile per intendere i "principi fondamentali"; la sent. n. 16/2010 sul Fas, per cui la nozione di "principio fondamentale" non può essere "cristallizzata" ma "deve tener conto del contesto"; la sent. n. 279/2005 sulla differenza tra principi generali e principi fondamentali; la sent. n. 200/2009 sulla differenza tra "norma generale" e "principio fondamentale".

⁹ Si potrebbe ricordare addirittura il giudizio sprezzante di Gaetano Salvemini che parlava di un "vaso vuoto con scritto su regione".

¹⁰ Occorre ricordare che anche la legge Bassanini n. 59/1997 faceva riferimento a un *criterio di interessi* e non a materie, nell'art. 1, quando stabiliva che andavano trasferite "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori...".

slatore di riforma segue la strada più sicura degli ordinamenti federali, nei quali una specifica clausola a tutela dell'unità nazionale – concetto nel quale compendio “la tutela dell'unità giuridica o economica” e la “tutela dell'interesse nazionale” – viene stabilita espressamente a favore delle istituzioni della Repubblica (governo, camera e senato) per interventi legislativi “in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato”.

Del tutto inedito, in particolare, il *nuovo Senato della Repubblica*. Al di là delle incertezze che circondano la composizione e il modo di selezione dei senatori, specie dopo l'approvazione dell'emendamento che collega l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali o provinciali “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo [degli] organi [delle istituzioni territoriali], secondo le modalità stabilite dalla legge” – incertezze che potranno essere superate nella prassi e eventualmente corrette – la *ratio* della novella costituzionale sembra essere quella di valorizzarne il ruolo di *intermediazione politica* nelle relazioni tra lo stato, le regioni e i comuni. In buona sostanza, salvo verificarne la tenuta alla luce dell'esperienza, il superamento del bicameralismo paritario a favore di una seconda camera che “rappresenta le istituzioni territoriali” (regionali e locali), va letta proprio nella prospettiva di permettere quella “*integrazione dinamica fra livelli di governo*” invocata dalla Corte costituzionale, quando censurava la gelosa difesa delle proprie prerogative nei conflitti costituzionali sulle “materie” legislative (sent. 105/2007), proprio per l'assenza di una sede politica di bilanciamento contro le “tendenze disgregatrici” (Carlassare 2001, 354)¹¹. Questo obiettivo deve orientare l'attuazione, per organizzare l'organo e le funzioni in maniera coerente, specie nel momento in cui saranno stabilite le regole elettorali e il nuovo regolamento di Assemblea. La novità è allora strategica: una camera delle regioni e, sia pure in parte, dei comuni, ha il senso di portare direttamente dentro il Parlamento le questioni relative ai conflitti territoriali e alla dimensione degli interessi. Alla sede politica per eccellenza spetta, allora, non solo definire i contenuti della legislazione di attuazione dell'art. 5 Cost., nella prospettiva dell'autonomia e del decentramento, finalmente entro una cornice nazionale, e, altresì, di sciogliere a monte i possibili conflitti che possono circondare la decisione politico-legislativa di attrarre, mediante la legge dello Stato, competenze regionali, quando lo richiede la tutela dell' “unità nazionale”, secondo la clausola contenuta nell'art. 117.4, Cost.

3. Alcune conclusioni sul da farsi.

Sulla carta restano irrisolti, perché irrisolvibili *a priori*, i problemi collegati all'ordine costituzionale delle competenze, specie quando queste si intrecciano o si sovrappongono, il

¹¹ Cito in proposito l'opinione “non sospetta” di una delle voci più critiche della riforma costituzionale, Lorenzo Carlassare, che, tuttavia, non aveva mancato di sostenere che “il bicameralismo perfetto ha aggravato e reso più acute le difficoltà legate al sistema politico, sicuramente raddoppiate dalla necessità della duplice approvazione” e che “una seconda Camera rappresentativa dei poteri locali (...) con funzione di garante di questi ultimi (...) potrebbe svolgere anche quella fondamentale funzione di unificazione contro le tendenze disgregatrici, di cui si era parlato in sede costituente” (Carlassare 2001, 349 e 354).

che accade quasi sempre: ciò che fa apparire un *wishfull thinking* la convinzione che a questo fine fosse sufficiente la mera abrogazione della legislazione concorrente. Semmai – e, in questo, la riforma costituzionale fa un significativo passo in avanti – l’attenzione va riposta sugli strumenti individuati per comporre conflitti tra le esigenze dell’unità e quelle dell’autonomia e del decentramento, come il nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali e la clausola di unità nazionale.

Il risultato che emerge dal nuovo 117 Cost. e dal collegato art. 119 Cost. in materia di risorse finanziarie è la forte centralizzazione delle politiche di spesa e quindi della legislazione, coerente, a me pare, con le tendenze recenti negli altri ordinamenti regionali o federali (Spagna, Germania), nel quadro dei nuovi impegni assunti dagli Stati membri in Europa, negli anni della crisi economico-finanziaria e come conseguenza di quest’ultima. Il criterio della dimensione degli interessi, tuttavia, inserisce *un opportuno metodo dinamico* per interpretare e, quindi, per applicare il nuovo titolo V: nel senso che *la torsione centralistica è soprattutto formale*, ben potendo, in concreto, il sistema delle relazioni ordinamentali assestarsi in maniera differente in relazione ai diversi contesti. In questo modo il volto del regionalismo italiano non sembra affatto “segnato”, ossia orientato in una direzione determinata, ma rimesso direttamente nelle mani degli attori politici, e ai concreti rapporti di forza tra stato, regioni e autonomie locali, *nel quadro del diritto costituzionale europeo*.

Una maggiore delimitazione e contestualizzazione ricevono certamente le attribuzioni delle regioni: ma ciò va nella direzione di quella che chiamerei la necessaria “*sostenibilità costituzionale*” di un’organizzazione pluralistica complessa, essendo il nuovo quadro delle competenze regionali coerente con l’esperienza, con l’immagine che le stesse regioni danno di se stesse – come dimostrano le ricerche richiamate sulla legislazione di questi anni – compatibile con l’equilibrio delle risorse economico-finanziarie necessario per mantenere la coesione sociale, in un Paese con profonde differenze di sviluppo economico e di integrazione. Le regioni, infatti, hanno dimostrato una maggiore vocazione all’amministrazione piuttosto che alla normazione e, anche in questo ambito, proprio nei settori che la riforma costituzionale saldamente assegna al governo regionale (sviluppo economico locale, pianificazione territoriale, servizi sanitari, sociali e scolastici, turismo e attività culturali, programmazione della finanza pubblica regionale e locale).

Due sono, invero, i nodi più problematici della riforma costituzionale. Ampie, ancora di più rispetto al testo vigente, sono le possibilità del “regionalismo differenziato” (art. 116.3 Cost.). È strano che il realismo del legislatore di riforma non si sia adeguatamente esercitato su un istituto del quale l’esperienza ha dimostrato essere *una chimera* (Morrone 2007, 139 ss.), sia perché svuotato di contenuto dai tentativi esperiti e miseramente falliti (da Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna), sia perché istituto del tutto incongruo rispetto ad almeno tre parametri: il conclamato divario tra le regioni italiane in termini di sviluppo, coesione e organizzazione dei servizi essenziali; il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, che rappresenta a regime un limite ben più stringente del “dissesto finanziario” previsto dallo stesso art. 116.3 Cost. come argine per far scattare la norma; l’integrazione europea, con i vincoli derivanti dal mercato e dalla libera circolazione di persone, cose e merci (sottesi, per Costituzione, nella formula contenuta nell’art. 120.1 Cost., norma, a quanto pare “dimenticata”).

Il secondo *handicap* è l'eccezione delle regioni speciali: qui la *real politik* ha raggiunto il suo apice. I costi di questa scelta sono e saranno elevati. Peraltro la norma rincara la dose, perché in attesa della revisione degli statuti speciali, si applica subito il vecchio testo dell'art. 116.3 (senza le materie concorrenti), cosa che comporta vantaggi in termini di entrate corrispondenti alle nuove spese per le già sproporzionatamente "ricche" regioni speciali. Non si capisce, allora, quali dovrebbero essere i motivi per modificare gli statuti, se, la revisione di questi, potrebbe preludere ad un adeguamento della specialità al nuovo volto del regionalismo italiano, se non si vogliono tradire gli obiettivi costituzionali che l'hanno giustificata. Del tutto incomprensibile il perché non si dovrebbe applicare anche alle speciali la clausola di unità nazionale: o le regioni speciali sono diventate micro-stati sovrani, i cui rapporti con lo Stato italiano sono regolati da "accordi-costituzione", o le regioni speciali sono soggette al principio di "unità e indivisibilità" della Repubblica, di cui quella clausola rappresenta lo strumento di inveroamento e di garanzia. *Tertium non datur*. Senza trascurare che appare dubbio che le regioni speciali possano sfuggire ai vincoli derivanti dal pareggio di bilancio e dall'Unione europea.¹²

Che fare in sede di prima attuazione? Tra gli interventi che meritano di essere valorizzati fin da subito vi potrebbe essere quello di riprendere la legge sul federalismo fiscale per portarne ad effetto le parti migliori, tenuto conto del diverso e più coerente set di competenze regionali. Il nuovo art. 119 Cost. prevede ora espressamente una legge dello Stato su costi e fabbisogni, proprio con l'intento di valorizzare alcuni strumenti della legge n. 42/2009.

L'art. 39.12 della legge costituzionale di riforma stabilisce la *continuità* normativa della legislazione regionale vigente nella fase transitoria e fino all'adozione delle leggi statali e regionali in applicazione del nuovo art. 117 Cost.: c'è da augurarsi che questa opportuna previsione non rallenti però l'innovazione normativa.

È auspicabile, piuttosto, che il processo di attuazione avvenga per mezzo di passaggi gradualisti. Non considero decisivo ricorrere, come nel passato e proprio alla luce della scarsa utilità e funzionalità delle esperienze precedenti, ad una "legge generale" di riordino. Ritengo più utile spingere per l'iniziativa autonoma dei diversi legislatori. È preferibile, questa volta, che il sistema si assesti mediante "strappi successivi", in particolare incentivando: a) una legislazione statale *ad hoc* negli ambiti effettivamente "nuovi" (rispetto all'ordine costituzionale vigente), senza richiedere un intervento generale di trasferimento di funzioni alle regioni (visto il carattere ridotto delle competenze regionali e quello che si dirà subito appresso); b) l'esercizio immediato, pienamente legittimo in sé, della legislazione regionale, senza previa *interpositio* di leggi statali: resta valido il criterio che principi fondamentali e norme generali possono essere tratti dalla legislazione vigente e direttamente dai consigli regionali.

A garanzia del sistema (e della Repubblica), ora, la riforma predispone risposte adeguate. La "clausola di unità nazionale" non costituisce un limite *a priori* della legge regionale (come il vecchio interesse nazionale) ma, al contrario, una norma attributiva di un potere di chiusura del sistema: questo legittima il pieno e completo esercizio della potestà legislativa

¹² Come ha, ricordato, la Corte cost. nella sent. n. 182/2010 sul c.d. scudo fiscale.

regionale. D'altro canto, proprio il nuovo Senato della Repubblica, configurato come camera di rappresentanza delle "istituzioni territoriali", svolgerà il compito di camera di compensazione degli interessi regionali e locali direttamente nei processi di produzione legislativa statale.

Riferimenti

Arabia, A. (2012), *L'attività normativa delle regioni ordinarie: tipologia dei poteri e materie di intervento*, in S. Mangiameli, (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Issirfa, n. 29, Giuffrè, Milano, 211 ss.

Barbera, A. (1974), *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano.

Barbera, A. (1991), *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma.

Buglione, E. (2012), *La finanza regionale: storia scritta e da scrivere*, in S. Mangiameli, (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Issirfa, n. 29, Giuffrè, Milano, 383 ss.

Carlassare, L. (2001), *Un bicameralismo discutibile*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali 17, Einaudi, Torino, 325 ss.

Giannini, M.S. (2004), *Regione e Stato moderno in Italia*, in Id., *Scritti*, vol. 5, Giuffrè, Milano, ma il saggio è il testo di una relazione al Convegno organizzato dal Cesi nel 1968.

Morrone, A. (2015), *Egalité et fédéralisme (et "fédéralisme fiscal"). Tendances en Europe dans la crise économique*, in O. Lecucq (dir.), *État, collectivités territoriales et droits sociaux. Étude de droit comparé*, Paris, L'Harmattan, 155 ss.

Morrone, A. (2014), *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino.

Morrone, A. (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in "Federalismo fiscale", 2007, 139 ss.

Occhiocupo, N. (1975), *La "Camera delle regioni"*, Giuffrè, Milano.

Paladin, L. (1971), *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm.", III, 3 ss.

Viceconte, N., Colasante, P. (2013), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, vol. II, Giuffrè, Milano.