

Argomentare e “centralizzare”: *patterns* (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*

di **Stefania Parisi** – *Professore aggregato di Diritto regionale presso l’Università degli studi di Napoli Federico II.*

ABSTRACT: In the light of the recent constitutional jurisprudence, the essay analyzes the functioning of Regions’ residual power, by reflecting on the book edited by Alfonso Celotto and Raffaele Bifulco, *Le materie dell’art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001 – Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015. In the direction given to the Italian regionalism, the emerging framework seems to mark more a dual than a cooperative trend. So the essay reports the experience of the special Regions, that, thanks to the implementing rules (norme di attuazione), have been able to implement the system based on enumerated powers better than the residual power of art. 117, par. 4, of the Constitution. Although the essay argues for a system based on the policy objectives rather than on the division of powers, the experience of the special Regions could be a good compromise solution. Finally, the essay focuses on the problems raised by the constitutional reform, under referendum next autumn; particularly, it analyzes the critical issues of the division of powers, the new Senate and the supremacy clause.

SOMMARIO: – 1. Tendenze emergenti e linee recessive nella giurisprudenza sulla potestà residuale. – 1.2. In particolare: l’incidenza sul procedimento di sussunzione. – 2. Più duale che cooperativo: il regionalismo che emerge. La soluzione delle interferenze materiali e il verso talora “unidirezionale” della leale collaborazione. – 3. Un breve *incursus*. Una via “politica” alla soluzione del contenzioso: l’esempio delle Regioni speciali. – 4. La riforma *in itinere*: “hanno tutti ragione”?

* Il contributo, referato secondo le Linee Guida della Rivista, costituisce la rielaborazione della Relazione svolta in occasione del Convegno dal titolo *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni tra “vecchio”, “nuovo” e “nuovissimo” titolo V della parte II della Costituzione. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, svoltosi presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, il giorno 26 febbraio 2016, in occasione della pubblicazione del volume di R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

1. Tendenze emergenti e linee recessive nella giurisprudenza sulla potestà residuale

La competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. sembra inseguita da un paradosso ricorsivo.

L'intento manifesto dei riformatori (almeno quello concretizzatosi nella legge cost. 3/2001) è stato quello di ampliare le competenze regionali, finanche invertendo la tecnica di riparto delle materie. Tuttavia, lo Stato ha continuato a reclamare competenze e la Corte, responsabilizzata fino al parossismo e privata dell'ausilio di un testo normativo al quale imputare la delimitazione dei confini delle materie, ha assecondato questo moto centripeto intestando alle Regioni molte meno competenze di quante si sperava. Diversi sono stati gli strumenti adoperati per compiere questa operazione e sono tutti notissimi: si possono anche solo enumerare. Si va dal disconoscimento della natura di "materia" all'incidenza sul procedimento di sussunzione, che ha privilegiato competenze esclusive statali a scapito di quelle residuali regionali; dalla composizione degli intrecci di competenze attraverso il criterio di prevalenza allo sfrangiamento dello statuto della sussidiarietà procedimentalizzata e collaborativa disegnato nella sentenza 303/2003.

Delineata sommariamente la cornice, questo intervento si propone tre scopi: esaminare le linee di tendenza recenti¹ della giurisprudenza costituzionale in materia di competenza residuale per capire se esse confermino, smentiscano o arricchiscano il quadro già analizzato in precedenza²; capire se sia possibile percorrere una strada ulteriore e se questa strada passi necessariamente per la ripartizione duale delle competenze; valutare in che misura le indicazioni che emergono da questa giurisprudenza siano state recepite dal legislatore di revisione nel disegno di legge.

1.2. In particolare: l'incidenza sul procedimento di sussunzione

La disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di competenze residuali consegna al lettore che se ne faccia carico una realtà piuttosto monocorde, in larga parte confermativa di *trend* già consolidati pur se con qualche spunto interessante, degno di nota. Partiamo dalle tendenze "recessive".

Si è detto in altri luoghi che l'art. 117, comma 4, Cost. esprime un "noumeno muto"³ e che la giurisprudenza costituzionale ha assunto, suo malgrado⁴, il compito di dare ad esso voce e

¹ Per "recenti" intendo le linee rintracciabili nella giurisprudenza che va dal 2011 al 2016.

² Mi riferisco alla tassonomia elaborata con riferimento alla giurisprudenza 2001-2010 in S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni* 2/3-2011, 341 ss.

³ Se si escludono le materie di potestà residuale ccdd. «nominate» quali la polizia amministrativa locale (esclusa dal novero delle competenze esclusive statali dall'art. 117, comma 2, lett. h) e l'istruzione e formazione professionale (esclusa dall'elenco delle materie concorrenti, di cui al terzo comma dell'art. 117), non c'è un elenco di materie per questi ambiti. Proprio l'assenza di una delimitazione delle funzioni che, nella precedente esperienza regionalista, era stata realizzata con i decreti di trasferimento ha contribuito a generare una confusione ancora maggiore sugli ambiti materiali e un obbligo di supplenza della Corte costituzionale rispetto al Parlamento. Sul punto, cfr. R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli 2004, 305 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1238.

⁴ Sul ruolo di supplenza della Corte, cfr. le considerazioni di R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001 – Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015, spec. XII, laddove si critica questa tendenza allo spostamento dell'«ago della

contenuti, ispirando il proprio operato, tendenzialmente, al “principio di non regressione”⁵ ossia intestando alle regioni *almeno* le funzioni che nell’art. 117 (nella formulazione “*ante 2001*”) e nella legislazione ordinaria di attuazione appartenevano ad esse, seppur in via concorrente.

Tuttavia, e quasi da subito, la Corte ha in più luoghi ribadito un andante in base al quale la mancata inclusione di una materia nell’elenco delle competenze nominate dei commi 2 e 3 dell’articolo 117 non significa automatica attribuzione di quella materia alle Regioni in via residuale; alla lunga, l’andante si è cristallizzato in un vero e proprio stilema che ha rappresentato la premessa di ogni risposta della Corte alle rivendicazioni regionali⁶. Inizialmente, è servito a porre un argine alla fantasia delle etichette che le Regioni reclamavano come ambiti di competenza residuale: si pensi alla richiesta di considerare alla stregua di materie oggetti come il “rapporto tra uomo e specie animali” (sent. n. 166/2004).

bilancia nei rapporti centro-periferia» dal Parlamento alla Corte, affermando che «si tratta di un indice negativo dello stato del regionalismo». Si tratta di un malcontento diffuso in dottrina: cfr. R. TOSI, *Giustizia costituzionale e regionalismo forte*, in *Le Regioni*, 1996, spec. 606.; R. BIN, *Dopo la riforma*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 596; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 613 ss., spec. 623.

È noto, però, che questa delega impropria alla Corte di una competenza spettante al legislatore non sia piaciuta alla Corte stessa. Molto scalpore destano ancora oggi le parole dell’allora Presidente G. Zagrebelsky pronunciate nella conferenza stampa del 2 aprile 2004 che affermò: «La Corte costituzionale si è trovata, in questo primo periodo di attuazione, a dover fare fronte alle esigenze di messa in opera della riforma del Titolo V, nella garanzia di valori costituzionali che la riforma medesima non ha affrontato esplicitamente. La Corte costituzionale indubbiamente è stata chiamata ad una funzione di supplenza non richiesta e non gradita, per la quale oltretutto non dispone di strumenti necessari, perché non è un organo legislativo e la transizione dal vecchio al nuovo sistema di ordinamento di poteri pubblici nel nostro paese ha bisogno di normative di attuazione, che non spetta ad essa porre»; il testo della conferenza stampa si trova su http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_392.do.

Sembra più comprensivo, rintracciando le specifiche cause dell’accrescersi del ruolo della Corte V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali*, in *Le Regioni*, 2007, 11 s., spec. 12-13, laddove individua tre possibili ragioni che spiegano il fenomeno: «La crescita del contenzioso è stata più volte, negli ultimi anni, motivo di preoccupazione e di allarme in sedi politiche e istituzionali. Essa si spiega non solo con il fatto che le innovazioni costituzionali intervenute in questa materia comportano di per sé maggiori incertezze e maggiori occasioni di conflitto, ma anche con altre ragioni più specifiche. In primo luogo, la soppressione, avvenuta nel 2001, di una fase di controllo governativo sulle leggi regionali, attraverso l’istituto del rinvio delle leggi al Consiglio regionale per una nuova deliberazione, prima dell’impugnazione davanti alla Corte, ha fatto venir meno un “filtro” che prima portava a ridurre il numero di ricorsi del Governo contro leggi delle Regioni, e ha condotto alla “giurisdizionalizzazione” anche di conflitti che prima potevano esser risolti in sede politica. In secondo luogo, il non facile impatto della riforma sulla prassi della legislazione ordinaria nazionale, spesso rimasta ancorata a modelli ormai superati, e soprattutto l’assenza di norme di attuazione e transitorie atte a risolvere in via normativa almeno alcune delle incertezze interpretative e applicative che investono il nuovo testo della Costituzione, hanno favorito a loro volta la crescita del numero delle controversie. A ciò si aggiunge, in terzo luogo, il fattore politico dato dalla contrapposizione fra la maggioranza governativa formata al centro e le maggioranze formate in molte Regioni: anche se si tratta di un fattore che incide forse più sulla distribuzione regionale del contenzioso che non sulla sua dimensione complessiva, esso sembra essersi manifestato più nettamente negli ultimi anni, a seguito della maggiore polarizzazione del sistema politico italiano».

⁵ Così lo chiama G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa – IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, 120. Sull’identificazione dei possibili contenuti delle materie residuali, molti autori avevano già affermato che esse, grosso modo, avrebbero potuto coincidere con le materie che il precedente art. 117, comma 2, Cost. identificava come concorrenti. Sul punto, cfr. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343 ss., spec. 352-353.

⁶ Già nella sent. 303/2003 erano presenti indicazioni in tal senso, con riferimento alla materia “lavori pubblici”. In senso analogo, cfr. altresì 370/2003; 380 e 428/2004; 256/2007.

Il *refrain* ostinato deve aver sortito un qualche effetto subliminale: le Regioni, indotte nella convinzione di non avere poi così tante competenze, hanno smesso di “inventare” etichette e, dunque, di chiedere che alcuni oggetti fossero “materie” e che, in quanto innominate, ricadessero in ambiti di competenza residuale. Nel lasso di tempo considerato, si trovano solo affermazioni volte a negare l’autonomia concettuale di ambiti che le Regioni chiedevano di considerare residuali: esemplificativo è il caso della (non) materia “impresa”. Come affermato nella sent. 179/2012⁷ non esiste una materia “impresa” disgiunta dai settori nei quali le imprese stesse operano. La premessa, tuttavia, continua a essere formulata per i casi in cui le Regioni chiedono che una disciplina sia sussumibile in una competenza certamente residuale: è il caso della premessa formulata nella sent. n. 50/2015, secondo cui « non fondata è, innanzitutto, la preliminare questione di competenza sollevata dalle ricorrenti sul presupposto che la mancata espressa previsione della “istituzione delle città metropolitane” nell’ambito di materia riservato alla legislazione esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma secondo, lettera p)*, Cost. ne comporti l’automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva, in applicazione della clausola di residualità di cui al quarto comma dello stesso art. 117» (par. 3.4.1. del considerato in diritto⁸).

Significativamente più numerosi sono i casi in cui la Corte ha deciso di negare la sussistenza di una competenza residuale, ascrivendo un singolo ambito materiale a titoli di intervento trasversali o concorrenti, attraverso il procedimento di sussunzione. La materia che sovente ha patito lo scacco, nel senso che non ne è stata riconosciuta la sussistenza nel singolo caso (pur non essendone disconosciuta l’esistenza “in astratto”), è stata quella dell’organizzazione amministrativa regionale⁹. In tal senso, ad esempio, la sent. 151/2012 chiarisce che non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 4, del d.-l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 122, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, relative all’asserita lesione della competenza legislativa residuale della regione nella materia elettorale (*lato sensu* relativa all’organizzazione regionale). Secondo la Corte, l’espressione «sistema di elezione» utilizzata nell’art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale, inclusa, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne. Ne consegue che in materia la potestà legislativa della Regione non è residuale, ma va ricondotta alla competenza concorrente di cui all’art. 122, primo comma, Cost., da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

Ancora, secondo la sent. 173/2012 non è fondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad altre disposizioni del già impugnato d.-l. n. 78/2010, art. 9, comma 29, che estende ai soggetti di diritto privato (quali le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni) le norme in materia di assunzioni; la pronuncia ricorda che già a partire dalla sent. 326/2008 la competenza in materia di regime giuridico delle società partecipate spetta allo Stato in via esclusiva in quanto

⁷ Affermazione, peraltro, già presente in Corte cost. sent. 63/2008.

⁸ Perché «se esatta fosse, invero, una tale tesi si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato “non potrebbe fare” in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell’accesso a specifici fondi comunitari)».

⁹ Su cui cfr. B. GUASTAFERRO, *Organizzazione amministrativa regionale*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001* ..., cit.

riconducibile all'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l). Nel periodo considerato, si trova anche la sent. 236/2013 che dichiara non fondate numerose questioni concernenti il d.-l. n. 95/2012 o perchè nel ricorso regionale vi è «erroneità del presupposto interpretativo» circa l'ambito applicativo delle disposizioni censurate, che non riguarda l'organizzazione e le funzioni delle Regioni, oppure perchè le disposizioni statali sono espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (su cui vedi *infra*). La già citata sent. n. 50/2015 dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni ordinarie con riferimento a varie disposizioni della l. n. 56/2014 poiché non esiste una materia denominata "istituzione delle città metropolitane", né questa materia è ascrivibile alla competenza residuale dell'organizzazione regionale, dal momento che la Città metropolitana è un ente di rilevanza nazionale (talora sovranazionale perché può accedere a fondi comunitari) le cui funzioni devono essere determinate dallo Stato in forza della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. p).

Oggetto di precisazioni, in giurisprudenza, è stata anche la disciplina dei «servizi pubblici locali»; non contestata l'esistenza di questa materia, né la sua "residualità"¹⁰, la Corte ha escluso che, in taluni casi, sussistesse, privilegiando altri titoli di competenza (per lo più esclusiva statale). Così, nella sent. n. 128/2011, la Corte ha affermato che ricade nella competenza statale in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente la facoltà di sopprimere le Autorità di ambito territoriale per l'esercizio del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; sul punto la Corte, nel richiamare la propria precedente giurisprudenza¹¹, è molto chiara nel tracciare un netto riparto delle competenze, sostenendo che «la spettanza allo Stato della facoltà di disporre tale soppressione *esclude* le invocate competenze regionali in materia di servizi pubblici locali e di organizzazione della cooperazione degli enti locali»: dunque, non si realizza, tecnicamente, nemmeno una *interferenza* materiale con ambiti di competenza regionale. Analogamente, sempre in relazione a questa materia, la Corte, nella sent. 22/2014, precisa che l'*individuazione* delle funzioni fondamentali dei Comuni, tra cui quelle attinenti ai servizi pubblici locali, è cosa diversa dalla *disciplina* e dalla *organizzazione* delle funzioni medesime: da ciò consegue l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni sull'art. 19, comma 1, lett. a) del d.-l. n. 95/2012 che aveva ridefinito le funzioni fondamentali dei Comuni in forza della competenza di cui all'art. 217, comma 2, lett. p).

Una rilevante attività di intarsio è quella realizzata dalla Corte in materia di commercio: numerose decisioni nel periodo considerato dichiarano infondate alcune questioni sollevate dalle Regioni nelle quali si contestava la lesione di questa specifica competenza residuale. Si prendano ad esempio alcune di esse. Nella sent. n. 200/2012 la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, del d.-l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011 poiché in esso è stato posto il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è

¹⁰ Su cui V. DE SANTIS, *Servizi pubblici locali*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001...*, cit., 463 ss.

¹¹ Nel paragrafo 2 del considerato in diritto, la Corte afferma che « con la sentenza n. 246 del 2009, questa Corte ha affermato che la disciplina delle Autorità d'ambito territoriale ottimale rientra nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale. Tale disciplina attiene alla tutela della concorrenza, perché l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato; attiene, allo stesso tempo, alla tutela dell'ambiente, perché l'allocatione delle competenze sulla gestione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale serve a razionalizzare l'uso delle risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa "come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico" (nello stesso senso, sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)».

espressamente vietato dalla legge: a fronte della dedotta lesione della competenza residuale in materia di commercio, la Corte afferma che l'intervento statale censurato deve essere inquadrato nel campo delle competenze statali di portata trasversale relative alla tutela della concorrenza. Con la sent. 299/2012, la Corte afferma che non è fondata la questione di legittimità sollevata dalle Regioni in riferimento alle norme dell'articolo 31, comma 1, del d.-l. n. 201/2011 contenenti la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali: la disciplina non attiene alla materia "commercio", ma a quella della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale, in quanto attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche; si tratta, insomma, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale¹². Stando alla sent. 62/2013, non è stata violata la competenza regionale in materia di commercio neanche con le disposizioni contenute nell'art. 41 del d.-l. n. 51/2012 relative alla previa segnalazione certificata di inizio attività con modalità semplificate dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, poiché le norme di semplificazione amministrativa sono riconducibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m). Livelli essenziali che, nella medesima decisione, rappresentano il titolo di intervento statale che *esclude* la competenza regionale in materia di "servizi sociali e assistenza" in relazione alle norme contenute nell'art. 60, comi 1 e 2, del d.-l. 51/2012 relative all'istituzione e sperimentazione della *social card*.

Un'attenta operazione di separazione delle competenze è pure quella compiuta nella sent. n. 140/2015 che dichiara l'infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 16, quinto e sesto comma, del d.-l. n. 83/2014 con il quale viene trasformato l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) in ente pubblico economico e vengono disciplinati i tempi e i modi di approvazione del nuovo statuto e la nomina del presidente, rinviando allo statuto dell'ente per l'individuazione delle sue finalità e la sua organizzazione interna. La norma modifica una disciplina preesistente che, con una prima riforma (legge n. 292 del 1990), aveva visto l'attribuzione all'ENIT di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia statutaria e, con una seconda riforma (d.-l. n. 35 del 2005) lo aveva trasformato in agenzia, con conseguente autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione; in entrambi i provvedimenti ne era stata chiarita la natura di ente nazionale. Poiché l'intervento statale è volto a valorizzare l'offerta turistica italiana, a livello nazionale, ne consegue che la normativa che opera una riorganizzazione dell'ENIT è da ascrivere alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, di competenza esclusiva statale secondo l'art. 117, secondo comma, lett. g).

L'intervento della Corte a proposito della materia residuale della "pesca" nella sent. n. 9/2013 – che decide un conflitto intersoggettivo – è interessante dal punto di vista della tripla blindatura del decreto ministeriale oggetto del giudizio. Difatti, secondo la Corte spetta allo Stato adottare il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 in tema di ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012, poiché il provvedimento – che peraltro non ha natura regolamentare – interviene nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; anche se questo provvedimento coinvolge in parte la materia

¹² Sul principio di liberalizzazione e sul fatto che le Regioni sono tenute a rispettarlo collaborando con lo Stato per la sua attuazione, cfr. sent. n. 8/2013.

della pesca, di competenza residuale/primaria delle Regioni, l'interferenza andrebbe comunque risolta facendo leva sul criterio della prevalenza. La Corte addiviene, in sostanza, a una tripla blindatura della competenza statale: incide sul procedimento di sussunzione affermando che la disciplina contenuta nel decreto ricade nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s); fa valere il criterio di prevalenza nel constatare l'interferenza materiale; disconosce finanche la dedotta violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. poiché questo decreto non avrebbe natura regolamentare.

Considerazione separata meriterebbe il filone giurisprudenziale che, nel procedimento di sussunzione, privilegia la materia «onnivora»¹³ del coordinamento della finanza pubblica: competenza che si scrive «concorrente» ma, di fatto, si legge «esclusiva». Ma la giurisprudenza è stata accuratamente classificata in modo esteso e non è il caso di appesantire ancora questo scritto¹⁴.

Non bisogna meravigliarsi, allora, che nel d.d.l. costituzionale la materia del coordinamento della finanza pubblica sia transitata tra le competenze esclusive statali: anzi, forse questo è uno dei pochi aspetti della riforma coerente con le indicazioni giurisprudenziali finora emerse.

Quantitativamente inferiori ma non meno interessanti sono, all'opposto, i casi di residualità «chiusa», ossia quelli in cui la Corte decide di dichiarare l'illegittimità di una competenza statale perché lesiva di una competenza regionale risalente al quarto comma dell'art. 117. Tra queste¹⁵, spicca la sent. n. 80/2012 con la quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale, sotto vari profili, del d. lgs. n. 79/2011 in materia di turismo; la decisione è ricca e articolata e in essa vi sono anche dei profili di infondatezza di singole questioni, nella misura in cui le norme impugnate traducono una competenza statale¹⁶: sarà interessante capire, semmai la riforma costituzionale *in itinere* dovesse andare in porto, quale sarà il destino delle «disposizioni generali e comuni in

¹³ Così E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte e la crisi*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, volume I, Milano 2013, 101- 135.

¹⁴ Si è occupato del tema nel volume collettaneo (e in altre sedi), G. RIVOCCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, cit., spec. 375 ss.

¹⁵ A cavallo tra la violazione della materia del turismo e per la competenza concorrente, nella parte di dettaglio, in materia di governo del territorio è la decisione di fondatezza della questione contenuta nella sent. n. 189/1995: è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., l' art. 41, comma 4, d.-l. n. 69/2013 che, novellando l'art. 3, comma 1, lett. e. 5) del T. U. in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), include, tra gli interventi di nuova costruzione per i quali è richiesto il permesso di costruire, i «manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee», «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti». La previsione legislativa impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, la quale rientra nella materia del governo del territorio, affidata alla competenza ripartita tra Stato e Regioni. Pertanto, laddove la norma estende l'ambito oggettivo degli interventi di nuova costruzione, per i quali si richiede il permesso di costruire, a una serie di manufatti leggeri puntualmente indicati, si pone per l'eccessivo suo dettaglio in contrasto con le competenze regionali, ledendo altresì la connessa competenza residuale in materia di turismo.

¹⁶ Ad esempio, in materia di ordinamento civile: così viene dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, dell'allegato 1 al d. lgs. n. 79/2011 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo che, contenendo norme che regolano le imprese turistiche, riproduce sostanzialmente l'art. 7 della l. n. 135/2001 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), emanato prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, e non lede la competenza regionale esclusiva in materia di turismo, ma si mantiene nell'ambito della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

materia di turismo” e se questo titolo di intervento possa attrarre ambiti materiali, attualmente di competenza residuale, in capo allo Stato in via esclusiva.

Lesiva della competenza residuale in materia di «istruzione e formazione professionale»¹⁷, stando alla sent. n. 287/2012, è la norma contenuta nell’art. 11 del d.-l. 138/2011 nella parte in cui disciplina i tirocini formativi e di orientamento curricolari.

La violazione della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale si realizza, secondo quanto deciso nella sent. n. 293/2012, nell’art. 44-bis, comma 4, del d.-l. n. 201/2011 che ha espressamente previsto un organo regionale competente per la raccolta dei dati in materia di opere pubbliche. Sempre la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale, nella corposa sent. n. 219/2013, è lesa dall’art. 5 del d.lgs. n. 149/2011, nel testo introdotto dall’art. 1-bis, comma 4, del d.-l. n. 174/2012 (come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012) - che estende il potere di verifica sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche «anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, ed è stato costruito al fine della immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio -, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome, in quanto la disposizione impugnata eccede i confini posti alla legislazione statale nel coordinamento della finanza pubblica e lede sia l’autonomia finanziaria e contabile regionale che la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa. Di analogo tenore, e sempre coinvolgenti l’organizzazione amministrativa regionale, sono alcune affermazioni contenute nella sent. n. 229/2013: in essa si dichiara (anche) l’illegittimità dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3- sexies, ed 8 dell’art. 4 del d.-l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni ad autonomia ordinaria. La disciplina dettata dai commi 1 e 2, infatti, impone a tutte le amministrazioni, anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali che, nell’anno 2011, abbiano conseguito più del 90% del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante, sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società: in tal modo, viene sottratta alle Regioni medesime la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali¹⁸.

¹⁷ Su cui l’analisi accurata di M. BENVENUTI, *Istruzione e formazione professionale*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, cit., spec. 435 ss.

¹⁸ Secondo, poi, Corte cost. n. 79/2014, è illegittimo perché oltrepassa il limite dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica l’art. 16, comma 2, terzo periodo, del d.-l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all’anno 2015». La disposizione censurata, infatti - nel determinare l’ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione al patto di stabilità, prevede che in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente la determinazione di tale concorso è effettuata esclusivamente «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi». In tal modo, essa non soddisfa la condizione, richiesta da un consolidato orientamento della Corte, della necessaria “transitorietà” delle misure restrittive in quanto contempla l’adozione di tali misure non per un limitato periodo di tempo per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato, prevedendo l’adozione del decreto ministeriale «entro il 15 febbraio di ciascun anno». La pronuncia si segnala, più che per la presenza di un diverso procedimento di sussunzione, per il fatto che lo Stato, in una competenza concorrente, ha varcato la soglia dei principi fondamentali ledendo un ambito competenziale regionale.

L'orizzonte di senso nel quale si muove questa giurisprudenza costituzionale è piuttosto nitido e può giungersi a una prima, interlocutoria conclusione. Sia il modo in cui è congegnata la riforma costituzionale del 2001 che il suo invero giurisprudenziale sembrano dar vita a un risultato difficilmente contestabile: la valorizzazione di elementi di tipo duale-garantista nel nostro sistema regionale¹⁹. È un esito preterintenzionale della revisione costituzionale del 2001? Il d.d.l. costituzionale intende correggere la rotta, alla luce di questi esiti o ne sta implementando gli effetti?

2. Più duale che cooperativo: il regionalismo che emerge. La soluzione delle interferenze materiali e il verso talora "unidirezionale" della leale collaborazione

Il fatto stesso che sia nato un volume nel quale si procede alla ricognizione delle materie è sintomatico di una *esigenza* di fondo che è, a sua volta, indicativa di una *carenza* del sistema: l'*esigenza* è quella di comprendere *cosa*, di fatto, rientri nelle etichette materiali e cosa, invece, abbia ricevuto, in giurisprudenza, il crisma di "materia residuale"; la *carenza*, invece, è data dalla circostanza che tanto la Corte quanto la dottrina hanno cercato, coi mezzi a propria disposizione, di sopperire a una colpevole omissione del legislatore sul punto. Insomma, non conforta sapere che questi esiti giurisprudenziali sarebbero l'approdo di una tensione riformatrice rivolta al regionalismo cooperativo, se non altro perché il giudizio di congruità tra mezzo e fine darebbe segno negativo.

In alcuni luoghi – e questa mi sembra una novità del periodo considerato – la stessa Corte preferisce adoperare l'aggettivo "esclusiva" anche in riferimento alla competenza regionale di cui all'art. 117 comma 4, Cost. (ad esempio sentt. 287 e 299/2012). E allora, se entrambe le competenze, quella statale di cui al comma 2 e quelle regionali di cui al comma 4 dell'art. 117, sono esclusive ciò significa che (almeno nella concezione che ne ha la Corte) esse sono *reciprocamente escludentesi* in una materia, ossia che *un solo* legislatore può occuparsi della disciplina positiva. Sembra evidente che la matrice teorica sia diversa da quella professata *in abstracto*: altro che collaborativa, in effetti²⁰. Con questo non si intende dire che nella realtà fenomenica sia dato

¹⁹ Esito preconizzato da A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, relazione presentata al seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁰ Si condivide, qui, l'analisi di P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 2/1989, 473 ss. che ha rintracciato alcuni elementi comuni ai vari esempi di decentramento in senso *cooperativo*: «a) la introduzione (o la rivalutazione) degli strumenti di partecipazione degli enti decentrati alla attività di determinazione dell'indirizzo politico degli Stati centrali» (477), che può riguardare «sia l'attività legislativa (come avviene nelle seconde Camere a composizione federale) sia quella di indirizzo (come accade con gli organi di collaborazione informale tra esecutivi)»; «b) l'introduzione di una serie di strumenti e di procedure di raccordo, dirette a realizzare forme di cooperazione "volontaria" o "orizzontale" fra Stato ed enti decentrati ovvero forme di cooperazione "impropria" o "verticale", mediante le quali lo Stato centrale può in vario modo e con diversa intensità a seconda dei casi orientare (nei casi di cooperazione volontaria) o condizionare e limitare (nei casi di cooperazione "obbligatoria", ma il confine è assai più labile di quanto non appaia a prima vista) l'attività di indirizzo, legislativa, amministrativa, finanziaria ecc. degli enti decentrati» (479); «c) una progressiva "degiuridicizzazione" (...) o "decostituzionalizzazione" (...) delle relazioni tra Stato ed enti decentrati, il cui più vistoso aspetto è un graduale declino della originaria concezione della giustizia costituzionale come giurisdizione deputata a risolvere i conflitti di competenza» (482-483).

riscontrare l'esistenza di un idealtipo "puro"²¹, realizzato in ogni sua parte. Tuttavia, dalla *quantità* e *qualità* degli istituti presenti in un ordinamento e dalle superfetazioni giurisprudenziali che si sono sedimentate si può, perlomeno, azzardare una prognosi sulla direzione (appunto, duale-garantista) impressa al regionalismo²². In questo contesto, è interessante anche capire in che modo la Corte riconosce e risolve i problemi relativi a possibili (anzi, normali) interferenze materiali che pure ci sono stati e ci saranno, nella consustanziale ambiguità del sistema di competenze del 117.

Prima di tutto, però, è necessario difendere una precisa opzione classificatoria che non mi sembra accolta in molti contributi, all'interno del volume, nel quale si trattano indistintamente le ipotesi in cui la Corte risolve le interferenze materiali da quelle in cui incide sul procedimento di sussunzione. La difesa della tassonomia proposta non è dettata da un mero vezzo classificatorio: sono differenti, nei due casi, le opzioni teoriche postulate dalla Corte e, più in generale, il modello di regionalismo cui si ispira la singola decisione. È necessario distinguere le ipotesi delle interferenze materiali dai casi in cui la Corte incide sul procedimento di sussunzione. Nel caso in cui la Corte ritenga di aver individuato la sussistenza, in concreto, di una interferenza materiale, in disparte il modo in cui la risolve, vuol dire che è ben conscia dell'insufficienza di un riparto duale delle competenze e ragiona quasi postulando la necessità di riflettere per "politiche" più che per "materie"; pertanto, rendendosi conto del fatto che le materie sono così interrelate da rendere impossibile qualunque geometrica e manichea rappresentazione delle competenze, risolve l'intreccio o con il criterio della prevalenza o con quello della leale collaborazione. Nel secondo caso, allorché decide di sussumere la disciplina oggetto della *quaestio* sotto l'uno o l'altro titolo di intervento, la Corte prende atto dei limiti del riparto per materia e "separa" le competenze, che dunque sono interferenti solo in astratto ma non anche nel caso ad essa sottoposto, avallando implicitamente l'idea per cui il testo e lo spirito complessivi della riforma costituzionale impongono un riparto duale delle competenze e non consentono una comunicazione osmotica tra le materie: ragion per cui, si deve procedere ad attribuire quella disciplina a un titolo di intervento materiale specifico dell'art. 117.

²¹ Un'analisi dei due modelli, quello cooperativo-simmetrico e quello duale-garantista, unita a una valutazione circa la commistione dei medesimi nell'ordinamento italiano si trova in O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Atti delle giornate di studio-Roma, 20-21-22 ottobre 2011, Milano 2012, 161 ss. Ma si vedano, in generale sul punto, G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino 1991, 282 ss.; G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1998, 849 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composito*, Padova 1995.

Di recente, cfr. altresì A. CANDIDO, *Confini mobili – Il principio autonomista nei modelli e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012.

²² Per la verità, sembrano ancora attuali le parole di M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1313 ss., nonostante il contributo sia stato scritto prima della riforma del 2001. L'A., rilevata sia la necessità di un recupero dei valori unificanti per rimediare alla crisi dell'unità nazionale che l'importanza di una riforma del sistema delle autonomie, insisteva sull'insufficienza del modello prevalentemente accolto dai Costituenti, ossia quello duale-garantista, a rispondere alle «esigenze di decentramento proprie di quelle democrazie mature delle quali era destinata ad entrare rapidamente a far parte la giovane democrazia italiana» (1318), pur notando che la giurisprudenza della Corte, pur avendo introdotto dosi massicce di regionalismo cooperativo sia caratterizzata da un certo – giustificato – "eclettismo": «l'eclettismo della giurisprudenza costituzionale italiana, nella quale convivono entrambe le concezioni, è comunque spiegabile – e giustificabile – per la peculiare situazione nella quale l'esperienza del decentramento si è compiuta nel nostro Paese» (1336). Del resto, che la spinta verso un regionalismo cooperativo fosse un *trend* auspicabile (oltre che già in atto nelle prassi decisorie della giurisprudenza costituzionale) era idea già diffusa nella dottrina di quegli anni: per tutti, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione...*, cit.

Difesa l'opzione teorica di fondo, non resta che esaminare le ipotesi di interferenza materiale che la Corte ha risolto facendo appello ora alla prevalenza²³, ora alla leale cooperazione. Più che analizzare partitamente i singoli casi, è utile muovere da un'affermazione recente della Corte, che può essere elevata a paradigma dell'atteggiamento interpretativo con il quale essa si accosta alla decisione delle fattispecie in cui sia realizza una interferenza:

«...la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti» (sent. n. 44/2014).

Questo assunto, molto frequente in giurisprudenza, conferma le impressioni manifestate: la Corte ha, talora, il sentore che le competenze non siano sempre separabili; il criterio che prioritariamente essa adotta per risolvere i casi di concorrenza di competenze è quello della prevalenza; il criterio sussidiario è quello della leale cooperazione «qualora di tale applicazione sussistano i presupposti». Il problema allora diventa: quando sussistono i presupposti per imporre l'azione sinergica dei legislatori e preferire l'adozione della leale cooperazione, attraverso uno dei tanti cromatismi di cui essa si colora, al criterio di prevalenza? La risposta potrebbe muovere dalla distinzione tra *concorrenza* e *interferenza* di competenze: ma essa, alla lunga, si converte in criterio quantitativo, basato sulla misurazione, cioè, del *quantum* di inestricabilità degli ambiti materiali ed è comunque operazione interpretativa altamente discrezionale. Poiché la Corte afferma sovente che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale cooperazione» (sent. n. 250/2015²⁴) sarebbe stato forse opportuno recuperare "a valle" quello che, per carenze strutturali legate alla conformazione del Senato che non ha mai funzionato come Camera delle Regioni, non esiste "a monte"²⁵. Ma tant'è.

A ciò si aggiunga la singolare considerazione che la Corte svolge in relazione ad alcune competenze esclusive statali, in cui sembra avallare l'idea di un verso "unidirezionale" della leale cooperazione. Mi spiego con un caso. Nella sent. n. 8/2013, la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del d.-l. 1/2012, norma che prevede che le Regioni e gli altri enti territoriali si adeguino al principio volto a favorire la liberalizzazione desumibile dai primi tre commi del medesimo art. 1 e, al fine di incentivare gli enti territoriali ad operare nel senso indicato dal legislatore statale, afferma che «il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità», al quale si connettono conseguenze di ordine finanziario. Questa

²³ Su questo criterio, si veda almeno cfr. almeno E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, 61-90; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in *www.forumcostituzionale.it*; R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1185-1212.

²⁴ Affermazioni simili sono anche in sentt. 63 e 229 del 2013, 100/2010, 225/2009, 159/2008.

²⁵ Sul ruolo del Senato e la sua importanza negli Stati compositi per il processo di ridefinizione della competenze normative al fine di implementare uno sviluppo cooperativo delle medesime, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione...*, cit. spec. 53 ss.

disposizione, nel ragionamento della Corte, si limita a estendere alle Regioni il compito di attuare i principi di liberalizzazione, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie: le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle secondo i principi di leale collaborazione e quelli indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Vero che la pronuncia è insolita; non per questo, tuttavia, va trascurata: in una materia esclusiva che pone dei principi di portata generale la Corte ritiene indispensabile, per l'implementazione dei medesimi, che i legislatori regionali collaborino con il livello di governo statale. Astrattamente, si potrebbe ricondurre questa "integrazione" tra legislatori alla «logica di fondo del federalismo cooperativo» che «consiste nel ridurre l'autonomia *negativa* di ciascuna entità federata a vantaggio di quella *positiva*: sicché si limitano le loro funzioni esclusive e si valorizzano, invece, quelle che si esercitano in forma integrata nelle sedi di codecisione federale»²⁶. Tuttavia, nella realtà in cui l'operazione è calata, il risultato, di fatto conduce a un inasprimento del riparto duale-garantista delle competenze: dire che la flessibilizzazione del riparto di competenze e la delimitazione dei confini delle materie favoriscono sempre titoli di intervento statale equivale, nei fatti, a realizzare una paradossale eterogenesi dei fini, reintestando allo Stato centrale molte più competenze di quante ne avesse in precedenza²⁷.

Quindi i problemi finora rintracciati sono tanti e riguardano: il confine e il *contenuto* delle competenze materiali, facilmente espugnabili da parte dello Stato, il *procedimento* attraverso cui flessibilizzarne il riparto in modo da farle ritornare al centro²⁸, al verificarsi di determinati

²⁶ Così O. CHESSA, *Specialità e asimmetria...*, cit., 162.

²⁷ Laddove il modello cooperativo si sviluppa proprio perché l'insufficienza di un ambiente duale-garantista diviene patologica in un sistema di welfare nel quale aumentano a dismisura i compiti dello Stato sociale che richiedono un'attuazione sinergica dei livelli di governo, come di fatto è accaduto negli U.S.A.

²⁸ C'è da dire che in giurisprudenza, a testimonianza della signoria esercitata dallo Stato in relazione all'accentramento delle competenze, si registra anche il fenomeno speculare: nel caso, cioè, in cui lo Stato ritenga *non più strategico* un intervento inizialmente considerato tale, la Regione non può opporsi a questo cambiamento. Si veda quanto deciso nella sent. 79/2011 secondo cui non violano la competenza legislativa residuale della Regione in materia di "trasporto pubblico locale" le norme dell' art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, nella parte in cui dispongono la revoca del finanziamento statale previsto per l'opera di «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma» (metropolitana), prevedono la riassegnazione delle somme e rimettono ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

Nella specie, lo Stato ha prima inserito la metropolitana di Parma nel Programma Infrastrutture Strategiche attraendo in sussidiarietà le relative funzioni anche legislative; dopodiché ha deciso di non considerare più "strategica" quell'opera, revocando il relativo finanziamento. Tuttavia, la decisione statale di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide sulle competenze legislative e amministrative della Regione: quest'ultima può realizzarla con fondi propri. E la revoca del finanziamento statale «a seguito di valutazione di politica economica non censurabile in sede di sindacato di legittimità costituzionale» (par. 5, considerato in diritto, enfasi aggiunta) comporta il venir meno delle ragioni giustificative dell'attrazione in sussidiarietà, consentendo il ritorno della competenza nelle mani delle Regioni che, però, non necessariamente hanno la forza economica per realizzare quell'opera pubblica.

La vicenda è significativa perché mostra come la decisione sulla strategicità di un intervento e il ruolo collaborativo della Regione restino soggette alla discrezionalità totale dello Stato che può, *ad nutum*, decidere anche l'opposto senza che questo crei neanche una legittima aspettativa della Regione.

presupposti e col necessario coinvolgimento regionale; la (inesistenza della) leale cooperazione a livello legislativo.

3. Breve incursus. Una via politica alla soluzione del contenzioso: l'esempio delle Regioni speciali

Una soluzione sottovalutata, dalla quale potrebbero avviarsi considerazioni stimolanti, è quella attualmente praticata nelle Regioni speciali: difatti, se si intendesse perseverare in un sistema strutturato ancora per materie più che per obiettivi di *policy*, l'esperienza delle Regioni speciali (soprattutto quelle del Nord Italia) potrebbe rivelarsi un modello da cui trarre proficua ispirazione. La peculiarità del sistema delle competenze è data, fondamentale, dall'esistenza delle norme di attuazione che, frutto di una sorta di "contrattazione" in Commissione paritetica, contribuiscono a blindare in un testo la competenza, mettendo a riparo le Regioni da future pretese da parte dello Stato, raggiungendo, in costanza di un riparto per materie, un effetto parzialmente deflattivo del contenzioso e deresponsabilizzante della Corte, in relazione al procedimento di sussunzione. È forse questa la ragione per la quale molte Regioni speciali, pur potendo contare sull'estensione delle competenze residuali dovuta alla clausola di maggior favore per le autonomie di cui all'art. 11, l. cost. n. 3/2001, hanno, talora, preferito far valere l'omologa competenza primaria²⁹. E la Corte, in numerosi casi, ha riconosciuto la sussistenza di una competenza primaria proprio grazie al fatto che esse si ancoravano a un *testo*: molte decisioni hanno, anzi, riconosciuto la competenza delle Regioni speciali proprio grazie al dettato esplicito delle norme d'attuazione. Si pensi a quanto disposto nella sent. n. 177/2004. In essa si decide un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Sicilia avverso la nota 13 gennaio 2003, con la quale il Dipartimento per i servizi nel territorio e lo sviluppo dell'istruzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca aveva conferito ad un proprio ispettore un incarico ispettivo presso scuole paritarie della provincia di Palermo. Viene dedotta la violazione degli artt. 13 (*recte*: 14), 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e delle relative norme di attuazione.

La Corte annulla l'atto ricostruendo la competenza regionale alla luce delle norme d'attuazione³⁰. A questo si aggiunga il più volte affermato contenuto *praeter legem* delle norme d'attuazione medesime, che possono «integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano», con il solo «limite della corrispondenza delle

²⁹ È una tesi che sostengo e argomento con il sostegno dei dati giurisprudenziali in *Regioni speciali e titolo V: materie residuali e chiamata in sussidiarietà*, in R. BIN-L. COEN (a cura di), *L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi*, Padova 2012, 95 ss., spec. 136.

³⁰ Disponendo che «le norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione assegnano, genericamente, alla Regione "le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione" (art. 1) e, specificamente, "le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all'amministrazione dello Stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella Regione attività nelle materie trasferite a norma del presente decreto" (art. 3).

L'art. 8 delle medesime norme di attuazione tiene ferma la competenza dello Stato in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali e assegna valore legale in tutto il territorio nazionale ai titoli di studio conseguiti negli istituti scolastici non statali "parificati, pareggiati e legalmente riconosciuti dalla Regione in conformità dell'ordinamento statale"».

norme alla finalità di attuazione dello Statuto»³¹. Nella sentenza n. 341/2009 la Corte dichiara che è costituzionalmente illegittimo l'art. 61, comma 17, del d.-l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta poiché detta disposizione stabilisce unilateralmente, e senza alcuna forma di coinvolgimento della Regione speciale, l'acquisizione al bilancio statale di somme provenienti dall'applicazione di misure di contenimento che si riferiscono a voci di spesa che sono finanziate anche con risorse poste a carico del bilancio regionale. Si afferma espressamente che «in tal modo, la norma impugnata, da un lato, viola il principio di leale collaborazione, e, dall'altro lato, lede la potestà legislativa in materia di finanziamento dell'ateneo che è attribuita alla Regione Valle d'Aosta da un decreto di attuazione dello statuto, cui la costante giurisprudenza della Corte riconosce forza prevalente su quella delle leggi ordinarie» (par. 4, in diritto).

La presenza di un testo è, dunque, importante nel procedimento di sussunzione perché rappresenta un paletto che la Corte difficilmente aggira e che la deresponsabilizza non poco nello svolgimento della sua attività ermeneutica. Se, poi, il testo di cui si tratta è scolpito in un decreto di attuazione, allora esso merita una considerazione approfondita, stante la collocazione di questa fonte nel sistema. Ora, l'ideale sarebbe quello di ragionare per obiettivi di policy più che per materie: per quanto un elenco possa essere analitico, non potrà mai contenere un riparto competenziale esaustivo e definitivo. Inoltre, la complessità di discipline legislative non rende sempre agevole il procedimento di sussunzione, posto che, nella maggior parte dei casi, le competenze sono caratterizzate da dinamismo interno e reciproche interferenze: questa difficoltà dovrebbe essere risolta valorizzando gli strumenti di leale cooperazione esistenti e graduandoli in ragione della natura degli interessi coinvolti. Tuttavia, bisogna ascoltare le parole di chi rammenta che «l'intangibilità delle materie pare essere stata, nonostante tutte le traversie e l'andamento altalenante della giurisprudenza costituzionale, la prima garanzia della autonomia degli enti differenziati...» e da ciò trae un argomento molto solido per affermare che «la svolta recente in favore della flessibilità [...] sembra contrastare con quella scelta originaria e, quindi, è più ragionevole ritenere che il primo sintomo di un'autonomia più ampia sia l'*intangibilità* della materia, cioè l'assenza di rischi di sua smaterializzazione o eclissi»³².

Se le Regioni speciali – quelle che hanno saputo adoperare lo strumento delle norme di attuazione – sono riuscite a ottenere qualche risultato in termini di garanzia di un bagaglio competenziale o, perlomeno, di non arretramento di questo bagaglio, ciò è dovuto al fatto che le materie sono state saldate a un testo: una considerazione simile fa il paio con la *débâcle* della tecnica della residualità all'italiana, schiacciata sulla (mancata) valorizzazione dell'*argumentum e silentio*.

È anche vero che la considerazione che le norme di attuazione hanno avuto in dottrina³³ ma anche da parte del legislatore delle Regioni speciali è stata piuttosto marginale³⁴. Ma un uso

³¹ L'affermazione è frequente in giurisprudenza: v. sentenze nn. 152/2009, 132/2009, 249/2005, 341/2001, 520/2000, 212/1984 e 20/1956.

³² Il passo virgolettato (enfasi aggiunta) è tratto da S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 2010, 863 ss., spec. 869.

³³ Cfr. sul punto quanto affermato da P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino 2007, spec. 26: specialmente nella prima fase di attuazione del regionalismo italiano, si è originato il fenomeno paradossale per cui «le norme di attuazione piuttosto che agire nel senso di accrescere le funzioni delle Regioni speciali rispetto a quelle delle Regioni ordinarie, le hanno depotenziate sotto vari profili» perché «la Sardegna e tutte le Regioni speciali con le norme di attuazione hanno avuto in ritardo le stesse funzioni delle Regioni ordinarie. La causa di questo fenomeno in apparenza paradossale [...] è che mentre le Regioni ordinarie si sono presentate unite al confronto con lo Stato e quindi

razionalizzato dei decreti d'attuazione potrebbe inaugurare una nuova stagione nel modo di concepire il riparto di competenze e magari avviare una diversa esperienza di regionalismo³⁵. Dal punto di vista del sistema delle fonti, il loro procedimento di formazione, pur nella diversità dei vari Statuti speciali³⁶, si presenta caratterizzato dal concorso di volontà tra rappresentanti del Governo e rappresentanti delle rispettive Regioni riuniti in Commissioni paritetiche.

C'è da dire, però, che il ruolo di queste Commissioni nel determinare i contenuti, ossia le funzioni da trasferire con i decreti d'attuazione, è decisivo: l'assunto è suffragato anche dalla Corte che, nella sent. 37/1989, afferma in sostanza che il Governo, non può «adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere»³⁷. Quindi, l'individuazione delle funzioni avviene, sostanzialmente, in Commissione paritetica, luogo nel quale si compongono gli interessi della componente statale e di quella regionale, organo che fonde in un unico sincretismo le istanze del regionalismo duale e collaborativo.

In tal modo, il principio pattizio sembra davvero ergersi a «supremo principio regolatore dei rapporti tra lo Stato e la singola Regione speciale»³⁸. Come sempre accade, le peculiarità del procedimento si riflettono direttamente sulla forza dei decreti di attuazione, atteso che essi, per

hanno messo in campo un forte potere contrattuale, le Regioni speciali hanno negoziato i trasferimenti singolarmente». L'A. però sottolinea comunque che «le norme d'attuazione hanno a che vedere con l'essenza stessa della specialità» (p. 28).

Analogamente P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanzia della specialità regionale ed esigenze di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Norme d'attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali* (Atti del Convegno, Passariano di Codroipo, 8 maggio 2006), in www.regione.fvg.it, ricorda che con queste fonti «per un verso, si determinava un ritardo anche sensibile nell'attuazione nelle Regioni speciali delle novità che venivano ad affermarsi nelle Regioni ordinarie; per altro verso, questo ritardo non sembrava affatto compensato da una maggiore incisività dei trasferimenti».

³⁴ Come dimostra la disamina di I. RUGGIU, *Regioni speciali, norme di attuazione e clausola di adeguamento* (art. 10, l. cost. n. 3/2001), in R. BIN-L. COEN (a cura di), *L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi*, Padova 2012, scarse e poco analitiche sono state le norme di attuazione approvate dalle varie Regioni speciali.

³⁵ Sulla «perdurante validità dello strumento delle norme di attuazione», cfr. R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 2008, 1051 ss., spec. 1061.

Legge le norme di attuazione come strumento del regionalismo asimmetrico (dunque, tendenzialmente competitivo), invece, O. CHESSA, *Specialità e asimmetria...*, cit., 173-174, laddove afferma che «si tratta di una tipologia di fonti che evidentemente rappresenta un inveramento del modello asimmetrico, poiché evoca la concezione della specialità come «rapporto singolare con lo Stato», come relazione bilaterale col Governo nazionale», aggiungendo, però, che esse «invero, possono essere indifferentemente una risorsa ovvero un freno al potenziamento delle prerogative regionali speciali, secondo la capacità delle classi dirigenti locali di interloquire in modo fruttuoso col Governo. L'esito delle relazioni bilaterali tra la singola regione speciale e l'esecutivo nazionale dipende fortemente dalla capacità di ciascuna Regione di individuare e rappresentare con efficacia le proprie esigenze, e dal «potere contrattuale» di ognuna di esse».

³⁶ Per un'analisi degli specifici procedimenti di approvazione di queste fonti, cfr. F. GABRIELE, voce *Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali*, in *Enc. Giur.*, Roma 1988.

³⁷ Nella specie si faceva riferimento allo Statuto regionale del Trentino-Alto Adige, che prevede solo il parere della Commissione paritetica ma queste conclusioni sono estensibili, come argomenta R. BARBAGALLO, *Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 1990, 897 ss.

³⁸ «E in ciò pare risiedere il significato ultimo e la principale garanzia della specialità riconosciuta dalla costituzione ad alcune Regioni»: i virgolettati si trovano entrambi in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, spec. 133.

espresso riconoscimento della Corte, sono dotati di una forza prevalente rispetto a quella di cui godono le leggi ordinarie statali³⁹. I decreti, inoltre, non sono limitati, nei contenuti, alla mera *attuazione* delle competenze previste nello Statuto, potendo, invece, dettare norme anche *praeter legem*⁴⁰. In definitiva, le norme d'attuazione potrebbero rappresentare la sede per consolidare in un testo il corredo di ambiti materiali in cui è possibile l'esercizio di una potestà legislativa piena. In un sistema imperniato sul riparto di competenze per materia, questo potrebbe rivelarsi un metodo interessante per salvare il ruolo delle Regioni da una centralizzazione *ad nutum* degli ambiti materiali da parte dello Stato⁴¹.

Alla virtù legata a una tendenziale predeterminazione dell'ambito materiale, si associano i due vantaggi connessi alla deflazione del contenzioso costituzionale relativo alla rivendicazione delle competenze e alla conseguente contrazione del ruolo decisionale della Corte⁴²: si guardi, nel periodo considerato, alle ipotesi di soluzione consensuale del contenzioso (ord. n. 41/2012), o all'ipotesi di accordi intercorsi, in materia di finanza pubblica, che inducono le Regioni inizialmente ricorrenti a rinunciare al ricorso (ord. n. 116/2015).

Questa rapida digressione dimostra – credo – che la presenza di un testo, magari previo confronto politico in sedi istituzionalizzate, potrebbe contribuire a smussare gli angoli, magari in attesa di una riforma di respiro più ampio. Emergerebbe la questione dell'estensione di meccanismi decisionali alle Regioni ordinarie e della perdita di senso delle Regioni speciali: questo, però, è un altro problema.

4. La riforma in itinere: “hanno tutti ragione”?

«Se qualcosa sembra che funzioni, lasciala stare» (da *Un'altra donna*, film del 1988 di Woody Allen). La massima alla quale potrebbe essersi ispirato il legislatore, nel progetto di riforma Boschi-Renzi⁴³, suona più o meno come questa battuta tratta da un monologo di un film. Senonché, viene da replicare, con un altro aforisma: «Se qualcosa sembra andar bene, hai detto bene, sembra» (Arthur Bloch, *La legge di Murphy*).

In effetti, deve essere parso al riformatore che i problemi del sistema regionale consistessero: nella esistenza di una potestà concorrente; nell'assenza di una clausola di supremazia scolpita a chiare lettere *testo* costituzionale; nel fatto che, nel *testo* dell'art. 117 (ma – come si dirà – non anche nel *contesto* giurisprudenziale), alcune competenze andassero spostate in capo allo Stato;

³⁹ La giurisprudenza è costante sul punto: cfr. sentenze nn. 341, 159, 132 del 2009, n. 341/2001, n. 231/1998, n. 212/1984 e n. 20/1956.

⁴⁰ Per la dimostrazione questo assunto, si veda, volendo, S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 5/2011, 821 ss. Ricorrente, in giurisprudenza, è l'affermazione secondo cui le norme di attuazione possono «integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano», con il solo «limite della corrispondenza delle norme alla finalità di attuazione dello Statuto»: si vedano, sul punto, le sentt. nn. 152/2009, 132/2009, 249/2005, 341/2001, 520/2000, 212/1984 e 20/1956.

⁴¹ Quanto sostenuto, naturalmente, non vale a inficiare la preferenza accordata, in generale, a un sistema basato sulle “politiche”.

⁴² Sulla “degiuridicizzazione” dei conflitti come elemento caratterizzante i sistemi regionali cooperativi, cfr. nt. 20 del presente lavoro.

⁴³ Farò riferimento all'ultima versione del d.d.l., ossia la C. 2613-D, approvata dal Senato in seconda deliberazione e trasmessa di nuovo alla Camera il 21 gennaio 2016.

nella necessità di semplificare, *separando*, il sistema delle competenze e attribuendo alcune “etichette” allo Stato e lasciando, sempre in via residuale, il resto delle competenze alle Regioni. Il resto è *sembrato* funzionare: la potestà residuale “innominata”, l’assenza di confini tra le materie, i meccanismi collaborativi esistenti, lo sfaldamento progressivo del canone operativo della sussidiarietà legislativa così come costruito dalla Corte costituzionale, il carico di responsabilità conferito alla stessa Corte. Ma forse è una rappresentazione irenica, *apparente*, della realtà delle cose.

Nei fatti, rispetto al dichiarato intento di dar vita a una maggiore cooperazione e integrazione tra livelli di governo⁴⁴, il d.d.l. realizza un forte accentramento delle competenze e una (neanche molto) chiara separazione delle medesime: elementi che, piuttosto, mi sembrano tipici di un sistema duale-garantista⁴⁵.

Ma si proceda per ordine: consideriamo il sistema delle competenze e il ruolo della potestà residuale.

Nonostante la segnalata insufficienza della tecnica della distribuzione delle competenze attraverso gli elenchi di materie⁴⁶, le competenze legislative nel progetto di riforma sembrano ancora ispirate, almeno *prima facie*, a una geometrica divisione delle competenze, tipica dei sistemi regionali “duali”: anzi, la distinzione di competenze si accentua in modo più netto dal momento che si assegna allo Stato una mole ingente di materie in via esclusiva e alle Regioni una potestà legislativa in via residuale, con competenze parzialmente enumerate⁴⁷. Parallelamente, la riforma sopprime la competenza in via concorrente ma introduce sintagmi polisensivi e vaghi, come le «disposizioni generali e comuni»⁴⁸ (ma anche «disposizioni di principio sulle forme associative dei

⁴⁴ Con le parole della relazione di accompagnamento, l’obiettivo è «*semplificare* e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa *collaborazione* inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di *co-decisione tra gli enti che compongono la Repubblica*, volto a favorire il *protagonismo dei territori* nella composizione dell’interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale» (le enfasi sono aggiunte). La relazione può leggersi in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/302471.pdf>

⁴⁵ Nel senso che questo riparto di competenze disincentivi una logica collaborativa, non favorendo un coordinamento tra i legislatori, cfr. R. BIN, *Oltre il velo di ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 83 ss., spec., 93, laddove scrive: «gli elenchi di materie servono a dividere, le politiche pubbliche richiedono coordinamento; i primi rispondono a una logica avvocatesca e burocratica di difesa del proprio contenitore, le seconde richiedono una visione politica che guardi agli obiettivi. Cercare di definire meglio le materie e distribuirle con coerenza tra Stato e Regione può servire nel migliore dei casi ad abbassare il livello del contenzioso, ma non risolve il problema del coordinamento, e dunque di come l’Italia è messa in grado di affrontare con efficacia le politiche pubbliche».

⁴⁶ Per tutti, ancora, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 509 ss., che sviluppa tesi già presenti in R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2009, 203 ss.

Ma sono in molti a segnalare il problema: cfr. A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 557 ss., spec. 561, che parla di «difetto “competenzista”» in relazione alla revisione costituzionale del 2001.

⁴⁷ Sull’idea che «il metodo del riparto di competenze, per di più così *tranchant*» sia «un metodo vecchio che genera solitamente conflitti», cfr. I. CIOLLI, *La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, relazione al Seminario di discussione dell’Associazione “Gruppo di Pisa” *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, tenutosi a Firenze il 23 ottobre 2015, spec. 8 del *paper* disponibile su <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/11/Ines-Ciulli.pdf>.

⁴⁸ Su cui, specificamente, G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le cd. “disposizioni generali e comuni”*, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le cd. “disposizioni*

comuni») che radicano in capo allo Stato una quantità di poteri normativi di ordine generale, apparentemente non dissimili, quanto a struttura nomologica, dai «principi fondamentali» in materie concorrenti. Tuttavia, mutando il *contesto* normativo entro cui queste disposizioni operano, esse vanno distinte dai principi fondamentali e dalla potestà concorrente cui essi si riferivano: a breve si proverà a segnare una linea discriminante. Alle modifiche segnalate si aggiunge l'introduzione della clausola di supremazia della legge statale sulle leggi regionali e il ripristino dell'interesse nazionale. La tecnica di riparto sommariamente esposta solleva numerose questioni.

Una delle novità più problematiche è legata all'introduzione delle «disposizioni di carattere generale e comune». Il primo interrogativo che sorge in merito è legato alla ragione che ha indotto il legislatore di revisione a inventare un sintagma del tutto nuovo, senza precedenti; in particolare, bisogna domandarsi come sia provare a restituire un senso noto alla nostra esperienza regionalistica, attuale o pregressa. Sul punto, si è autorizzati a credere che se il legislatore ha dato vita a una formula senza precedenti egli abbia inteso abbandonare un bagaglio semantico già consolidato. Ma la dottrina si è schierata su posizioni agli antipodi fra loro: a chi propende per una lettura continuista della competenza in discorso si contrappone chi adduce numerose ragioni per cui essa sarebbe una cesura rispetto all'attuale competenza concorrente. Chi identifica la competenza statale in materia di disposizioni generali e comuni con la potestà concorrente ne coglie la potenziale conflittualità sostenendo che «locuzioni come “disposizioni generali e comuni” e “norme di principio” altro non significano che una legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio. La vecchia competenza concorrente definita però attraverso categorie nuove e incerte, che in quanto tali andranno a produrre, non a ridurre i conflitti»⁴⁹.

generali e comuni”, relazione al Seminario del “Gruppo di Pisa” *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, tenutosi a Roma il 24 novembre 2014, disponibile sulla pagina <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/11/Rivosecchi.pdf>, *passim*.

⁴⁹ Così F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/palermo.pdf>, spec. 5 del *paper*.

Sulla circostanza per cui lo spazio ora riservato alle Regioni sarà pressoché interstiziale inserendosi negli spazi minimi lasciati dalle «norme generali», cfr. P. CARETTI, *La riforma del titolo V Cost.*, Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti *I Costituzionalisti e le Riforme* tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014, attualmente disponibile su <http://www.rivistaaic.it/la-riforma-del-titolo-v-cost.html>, spec. 3 del *paper*, laddove preconizza «un legislatore regionale che deve muoversi praticamente al buio, dovendo andare sistematicamente alla ricerca di un titolo competenziale che ne giustifichi l'intervento, sarà costretto ad operare tra gli interstizi delle riserve esclusive allo Stato e soprattutto negli spazi lasciati dalle c.d. “norme generali”, senza avere un “plafond” minimo di riferimento neppure nelle materie tradizionalmente oggetto di disciplina regionale».

Per la sostanziale assimilazione tra i due tipi di potestà normativa, cfr. anche F. S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/14-04-2014/Marini_ASTRID-rif-cost-ddl-cost_11-aprile-2014.pdf che afferma: «al di là del nomen juris, sembra riprodursi una concorrenza di competenze tra “norme generali” dello Stato e norme di dettaglio delle Regioni, che ricorda molto da vicino o addirittura finisce per identificarsi con la vigente ripartizione prevista dal 3° comma dell'art. 117. In altri termini, la limitazione alle “norme generali” rischia di svuotare di contenuto l'eliminazione dell'elenco delle competenze concorrenti e ripropone le problematiche interpretative che scaturiscono dalla pluralità degli elenchi di materie».

Meno netto e in chiave dubitativa, cfr. E. GIANFRANCESCO, *La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, relazione al Seminario *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, tenutosi a Roma il 10 luglio 2014, leggibile in <http://www.issirfa.cnr.it/7576,908.html>.

Nel senso che la disposizione crei più problemi di quanti ne risolva, cfr. ad esempio l'intervento di N. Dirindin nella seduta del 6 agosto 2014 che, riferendosi all'emendamento che ha portato a introdurre questa disposizione, afferma testualmente: «...purtroppo in Commissione è stata introdotta una terza fattispecie, riguardante disposizioni generali e

C'è, invece, chi mette in risalto la peculiarità intrinseca di questa locuzione, sulla scorta di una serie di indici testuali e sistematici che la distinguono dai principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente⁵⁰. Nella specie, si sottolinea la novità dell'aggettivo «comuni», a sua volta foriero di opposte interpretazioni: da un lato, c'è chi sostiene che l'espressione «inedita nel regionalismo italiano (...) evochi la *necessità* della leale collaborazione tra Stato e Regioni»⁵¹ o che rappresenti un modo per «flessibilizzare il riparto in tali materie»⁵²; dall'altro, che essa sia un consolidamento dell'aggettivo “generali” cui si accompagna «implicando, quindi, un *quid pluris* rispetto al rafforzamento delle esigenze di uniformità»⁵³.

L'antiteticità di queste interpretazioni non si spinge fino a negare recisamente la sussistenza, in tema di disposizioni generali e comuni, di una forma di colegislazione⁵⁴.

Talora, per dare un senso all'espressione “disposizioni generali e comuni”, alcuni autori hanno attinto alle distinzioni praticate nella giurisprudenza costituzionale relative a concetti simili, come quello di “norme generali” (specificamente, in merito all'istruzione); gli esiti di questa indagine possono riassumersi come segue⁵⁵: 1) le norme generali sono «capaci di esaurire in sé stesse la loro operatività» mentre i principi «non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme più o meno numerose» (sent. n. 279/2005); 2) è sostenibile che le norme generali debbano essere necessariamente poste dal legislatore, a differenza dei principi fondamentali che invece potevano essere ricavati dal legislatore regionale in via interpretativa⁵⁶; 3)

comuni. *Non si conosce nel dettaglio cosa vuol dire questa fattispecie, quindi noi stiamo superando la materia concorrente, rispetto alla quale avevamo incertezze nell'applicazione che hanno creato fra l'altro un certo tipo di contenzioso, sovrapposizioni e interpretazioni discrezionali, non facendo chiarezza ma creando un nuovo problema, di introdurre disposizioni generali e comuni che richiederanno interventi interpretativi e rischieranno comunque di aver bisogno di ulteriori interventi, probabilmente anche della Corte costituzionale, quindi non risolviamo il problema per il quale l'attuale Titolo V è stato criticato e rispetto al quale siamo chiamati a intervenire». Così sen. Dirindin, seduta del 6 agosto 2014, enfasi aggiunta (resoconto stenografico della seduta, p. 122-123, leggibile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/800392.pdf>).*

⁵⁰ Mi riferisco a G. RIVOCCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le cd. “disposizioni generali e comuni”*, cit., spec. 7 del paper.

⁵¹ Così C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato, Relazione al Seminario “La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429”*, tenutosi a Roma il 10 luglio 2014, disponibile su http://www.issirfa.cnr.it/7575,908.html#_ftnref38. L'enfasi è testuale.

⁵² Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., il quale poi si libera di questa interpretazione facendo anche leva sull'intervento della rel. Finocchiaro nella seduta del 6 agosto 2014 e addivene all'idea per cui «il risultato potrebbe essere quindi non lontano (anzi, molto vicino) al punto di partenza, ovvero alla ripartizione per “norme generali-norme non generali” già conosciuta dalla presente esperienza».

⁵³ Così G. RIVOCCHI, *Introduzione al tema...*, cit., spec. 7 del paper.

⁵⁴ Cfr. S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., che individua numerose altre clausole di colegislazione: v. spec. 17-21.

⁵⁵ Più estesamente, cfr. G. RIVOCCHI, *Introduzione al tema...*, cit., spec. 8 del paper. Ma l'A. ricostruisce la posizione di G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze ...*, cit.

⁵⁶ Dai lavori parlamentari è uscita una proposta interpretativa singolare che sembra andare in direzione opposta a quella della necessaria indicazione espressa delle disposizioni generali. Nell'intervento di Guerra del 6 agosto 2014 si afferma che «per quanto riguarda l'emendamento 30.112, ricordo che nell'articolo 117 della Costituzione si riporta nella potestà esclusiva dello Stato la definizione di disposizioni generali e comuni su molti settori, come ad esempio l'ambiente, il turismo, la sicurezza alimentare ed altri ancora. *Il suddetto emendamento porta a considerare la possibilità, in caso di inerzia della legislazione statale sulla definizione di queste disposizioni generali e comuni, di lasciare alle Regioni la facoltà di intervenire seppure, come si dice, con norme cedevoli, cioè con norme che perdono*

per qualificare una norma come principio fondamentale non importa l'autoqualificazione del legislatore mentre è possibile che ciò non accada per le disposizioni generali e comuni.

Ne discenderebbe che «il legislatore statale, in tutte le materie in cui è autorizzato a porre norme generali, è in condizione di definire pressoché liberamente l'area di estensione della disciplina regionale», al punto tale che «fra la competenza statale sulle “norme generali” e la legislazione regionale residuale non sussiste un concorso vincolato, come nelle materie concorrenti, ma un concorso sostanzialmente libero»⁵⁷. Se si conviene sull'idea che il concorso libero tra fonti sia «il grande accordo su cui si intona una salvezza per il principio gerarchico»⁵⁸, ne discende che il rapporto tra legge statale e regionale in questi ambiti sarà analogo a quello che si realizza tra legge e regolamento statale governativo: di fatto, un potenziale non-concorso.

È vero che questa interpretazione risale a prima dell'attuale formulazione del d.d.l. (è, infatti, precedente all'approvazione in Senato dell'8 agosto 2014); è anche vero che la giurisprudenza costituzionale maturata sulle «norme generali sull'istruzione» è nata col preciso intento di distinguere la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. n) dalla competenza concorrente in materia di «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» e, pertanto, non ne sarebbe ammessa interpretazione estensiva.

Tuttavia, si potrebbe inseguire questa traccia per capire perché, nonostante le insistenze della dottrina e anche di alcuni parlamentari interni alla stessa maggioranza, il disegno di legge abbia conservato questa formula. L'alternativa peggiore per l'autonomia regionale, ossia che non si tratti di una forma di colegislazione, è in agguato. Analizzando partitamente le materie a cui le «disposizioni generali e comuni» afferiscono, si può notare che le disposizioni generali e comuni si accompagnano a competenze attualmente di potestà esclusiva, concorrente⁵⁹ e residuale⁶⁰. Due sono

efficacia nel momento in cui lo Stato faccia il suo dovere e disciplini queste disposizioni generali comuni». (resoconto stenografico della seduta, p.122-136, leggibile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/800392.pdf>). L'enfasi della citazione è aggiunta.

È davvero sorprendente che questa espressione, nata nel contesto di una competenza esclusiva statale, possa addirittura essere interpretata nel senso che consentirebbe la cd. “cedevolezza rovesciata”, ossia la possibilità per le Regioni, sempre negata dalla Corte, di porre norme generali in una materia in attesa della legislazione statale. È noto, infatti, che la giurisprudenza sui principi fondamentali imponeva alle Regioni di ricavarli dalla normazione statale esistente (sulla possibilità della “desunzione” dei principi fondamentali dalla normativa statale esistente anche dopo il 2001, cfr. F. CORVAJA, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, in *Le Regioni* 2-3/2011, 287 ss., spec. 308). Quindi suonerebbe paradossale l'idea che fosse concesso alle Regioni di ingerirsi in una competenza statale esclusiva mentre è stato a esse impedito di farlo nel contesto, apparentemente più permissivo, della competenza concorrente.

⁵⁷ Testualmente G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative...*, cit., spec. 6-7 del *paper*. È noto che la nozione di concorso libero, come ricorda lo stesso Scaccia, è riconducibile a V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano 1965, III, 202.

⁵⁸ Secondo la plastica espressione di F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, I agg., Milano 1997.

⁵⁹ Si vedano le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute (art. 31 del ddl, che introduce la nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. m); istruzione (eventuale nuovo art. 117, comma 2, lett. n); governo del territorio (eventuale nuovo art. 117, comma 2, lett. u);

⁶⁰ Politiche sociali (art. 31 del ddl, che introduce il nuovo art. 117, comma 2, lett. m); istruzione e formazione professionale (eventuale nuovo art. 117, comma 2, lett. o); attività culturali e turismo (eventuale nuovo art. 117, comma 2, lett. s).

Talora vi sono anche materie che non hanno un omologo nell'attuale titolo V: si prenda il caso delle disposizioni generali e comuni in materia di sicurezza alimentare (nuovo art. 117, comma 2, lett. m) che potrebbero solo alla lontana coincidere con i principi fondamentali in materia di alimentazione, di competenza concorrente.

gli scenari prospettabili per questa operazione. O si tratta di una forma di colegislazione, e allora si realizza una deresponsabilizzazione del legislatore di revisione consegnando di nuovo nelle mani della Corte il compito di ridefinire gli argini tra Stato e Regioni; o, peggio, si tratta di un modo per ri-centralizzare competenze.

Come ho sostenuto altrove⁶¹, il sospetto che quest'ultima alternativa sia concretamente realizzabile è alimentato da un dato: il riparto di competenze regolamentari non è mutato. L'art. 117 comma 6 nella sua attuale formulazione resterà, infatti, invariato: lo Stato, forte della competenza a dettare disposizioni generali in una materia che attualmente è di competenza residuale *potrebbe* introdurre norme regolamentari, senza che lo si possa tacciare di aver debordato dai propri confini e rendendo finanche recessivo il tanto deprecato fenomeno della "fuga dal regolamento"⁶². Il "microsistema"⁶³ normativo sarebbe occupato totalmente (e legittimamente) da fonti statali e le fonti regionali potrebbero essere arginate finanche da un regolamento: evidenti gli effetti a cascata sul sistema delle fonti⁶⁴.

Si potrebbe obiettare⁶⁵ che questa ricostruzione non sia corretta, dal punto di vista dogmatico: difatti, le "disposizioni generali e comuni" non costituiscono una *materia* ma un *modo di disciplina* e, siccome l'art. 117, comma 6, Cost. riferisce la potestà regolamentare alle *materie* e non ai *modi di disciplina*, le materie cui le disposizioni generali e comuni afferiscono seguirebbero ancora il riparto di competenze previsto in Costituzione (o dalla Corte, se si tratta di materie residuali innominate). Tuttavia, la possibile deriva segnalata (l'espropriazione anche in via regolamentare di interi settori materiali anche residuali) è frutto di una valutazione dettata dall'osservazione della giurisprudenza costituzionale che, nelle materie concorrenti, ha considerato "principi" anche disposizioni dal contenuto affatto connotato dal grado di generalità normalmente richiesto dalla

⁶¹ In S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?», in *Le Regioni*, 1/2015, 187 ss., spec. 195.*

⁶² Sulla "fuga" dal regolamento si veda almeno G. DEMURO *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino 1995; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino 1998; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 365 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna 2003; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano 2005; V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli 2005, spec. 105 ss.; E. ALBANESI, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino 2011, 169 ss.

⁶³ Sulla nozione di microsistema Cfr. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977. A seguire fino in fondo questa logica, frutto della combinazione del criterio gerarchico e del criterio della competenza, discende che le fonti primarie «proprio per la posizione di vertice occupata all'interno del microsistema, sono idonee a trasmettere alle fonti da esse rispettivamente prodotte la qualità della tipizzazione materiale, vale a dire l'impronta competenziale immediatamente derivata dalla Costituzione»: così spec. 99-100 (enfasi testuali).

La logica dei microsistemi (o sottosistemi, volendo mutuare un lessico di chiara ascendenza luhmanniana) è stata rielaborata da P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, spec. 116 ss.

⁶⁴ Ma almeno da questo punto di vista, forse, la giurisprudenza costituzionale sarebbe privata di qualche responsabilità, specie per quanto attiene all'intervento di norme regolamentari in materie concorrenti: sul punto, l'analisi di C. PADULA, *Fonti secondarie statali e competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 379 ss.

⁶⁵ Devo questa obiezione a Omar Chessa.

Corte costituzionale nell'elaborazione del cd. "criterio strutturale"⁶⁶: non solo sono stati ammessi principi autoapplicativi ma la Corte ha riconosciuto lo *status* di principi anche a disposizioni molto dettagliate che hanno predisposto una disciplina molto penetrante in materie concorrenti, col supporto di norme regolamentari (e nonostante una espressa dichiarazione programmatica della stessa Corte in materia⁶⁷). Insomma, si è provato a fare una previsione sulla base di quanto *già* successo, nell'attuale esperienza regionalista, nonostante espresso avviso contrario della Corte stessa.

In conclusione, o quella delle «disposizioni generali e comuni» è una potenziale forma di colegislazione, insistentemente riproposta nonostante le remore rilevate da più parti – e allora in questo modo il legislatore di revisione avrebbe inteso rimettere di nuovo nelle mani della Corte il compito di stabilire i confini delle competenze; oppure non lo è, promuovendosi, in tal modo, un deciso accentramento del sistema delle competenze. Qualunque sia l'alternativa del corno, la riforma appresta mezzi incongruenti⁶⁸ con i fini astrattamente proposti: o perché *non* riduce il contenzioso⁶⁹ (anzi, lo fomenta), o perché *non* incentiva un regionalismo cooperativo, favorendo il «protagonismo dei territori». Bisognerebbe valutare se quello che si perde nel sistema delle competenze si guadagna in termini di maggiore capacità decisionale "al centro", attraverso la riforma della Seconda camera⁷⁰ e se gli istituti di flessibilizzazione come la clausola di supremazia siano adeguati e non si limitino, piuttosto, ad accentrare competenze senza idonei meccanismi cooperativi riproponendo lo schema fallimentare dell'interesse nazionale⁷¹. Ma la questione oltrepassa questo scritto.

Per concludere, una domanda, rendendo interrogativo il titolo di un libro recente: hanno tutti ragione? Sembra che nel sistema regionale attuale abbiano ragione le Regioni a reclamare le competenze; abbia (parzialmente) ragione lo Stato a cercare di assumerle in capo a sé, specie in settori strategici e nell'attuale congiuntura economica; abbia ragione la Corte che ha svolto il suo ruolo con saggezza istituzionale e capacità di leggere gli istituti in modo non avulso dal contesto storico in cui sono stati calati.

Non ha ragione, però, il legislatore di riforma che insiste nel predicare un regionalismo collaborativo di fatto razzolando nel regionalismo duale-garantista. Qui, allora, non è un problema

⁶⁶ Per un'accurata disamina della giurisprudenza costituzionale relativa ai criteri elaborati dalla Corte per riconoscere le norme principio, cfr. F. CORVAJA, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, cit., *passim*.

⁶⁷ Oltre al già citato lavoro di F. CORVAJA, op. ult. cit., (spec. 322: «guardando alla giurisprudenza della Corte è però possibile ricostruire diverse costellazioni nelle quali regolamenti statali o atti amministrativi generali a carattere non regolamentare dello Stato intervengono nelle materie di competenza regionale in potestà concorrente, riempiendo gli spazi ritagliati in favore dello Stato o condizionando la legislazione regionale»), si veda altresì C. PADULA, *Fonti secondarie statali...*, cit., *passim*.

⁶⁸ Sulle incoerenze fra fini e mezzi, cfr. altresì G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, 1/2015, 153 ss.

⁶⁹ Pure la riduzione del contenzioso sembrava un obiettivo del d.d.l., come emerge ancora dalla relazione:

«Oggi deve prendersi atto dell'impossibilità – in mancanza dei necessari, e invano attesi, interventi di riforma – di continuare a lasciare al pur grande e ultradecennale lavoro di supplenza svolto dalla Corte costituzionale, un *ruolo improprio di risolutiva attenuazione del contenzioso* tra Stato e regioni; contenzioso che non è affatto diminuito nel tempo, ma, anzi, aumentato» (enfasi aggiunta).

⁷⁰ Tra i numerosi contributi apparsi, si veda, da ultimo R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 1/2015, 69 ss.

⁷¹ Per queste considerazioni rinvio a S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in *Le Regioni*, 1/2015, 187 ss., spec. 199.

di quale sia il regionalismo “buono” o quello “cattivo”⁷². È, piuttosto, un problema di quale regionalismo i riformatori hanno in mente e di quali strumenti abbiano predisposto per consentirne l’attuazione.

Per favorire l’azione sinergica degli attori istituzionali, bisogna partire da un testo ben scritto che aiuti l’interprete – la Corte – a imprimere una certa direzione al regionalismo, con la cautela di non perdere mai di vista il sistema complessivo: avvitarsi su singoli istituti potrebbe lasciar sfuggire fini e concetti pivotali, nella misura in cui l’intero non è sempre e solo la somma aritmetica delle sue parti.

⁷² Anche se bisogna ammettere che avrebbe poco senso un ritorno a un sistema di tipo duale-garantista dal momento che già nella pregressa esperienza regionalista (precedente anche alla riforma del 2001), da più parti, se ne era avvertita l’insufficienza.

Del resto, la non-neutralità dei due modelli del regionalismo che sottendono due antitetiche concezioni dell’intervento pubblico, se non altro sul piano dell’esperienza storica, era già stata evidenziata da A. BALDASSARRE, *Rapporto tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *L’autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, suppl. 5 al *Bollettino di legislazione e documentazione regionale*, 1983, 38 ss. che riferiva come un modello garantista abbia corrisposto alle esigenze del liberismo economico, più vicino allo Stato liberale, laddove un modello cooperativo si associava a periodi storici in cui più forte era l’intervento pubblico e, quindi, all’avvento dello Stato sociale. Analoghe considerazioni pure in M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., spec. 1319.

Sulla struttura costituzionale italiana, definita come “regionalismo a supremazia statale”, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione...*, cit. spec. 185 ss.

Sulle possibili cause che hanno spinto, nella pregressa esperienza regionalista, verso la disincentivazione dell’autonomia e il *favor* nei confronti dell’*uniformità* (vero antonimo dell’autonomia), cfr. le considerazioni ancora attuali di F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2/1995, 255 ss., spec. 256-7, laddove si individuano le cause dei “moti centripeti” e dell’eccesso di regole minute e vincolanti nei confronti delle Regioni nella sostanziale «sfiducia negli amministratori regionali e nella capacità di stimolo e di controllo della società locale», che ha comportato il rifiuto del cd. «rischio dell’autonomia».