

## UNA DEMOCRAZIA MULTILIVELLO. UN POSSIBILE RACCORDO FRA REGIONI, STATO E UNIONE EUROPEA (A PARTIRE DALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE)\*\*

1. Premessa. - 2. Una democrazia "multilivello". - 3. E i Comuni? - 4. Quali Regioni. - 4.1. Le Regioni tra eguaglianza e differenziazione. - 4.2. Segue: le Regioni ad autonomia speciale. - 5. La riforma: non è solo una questione di diritto (costituzionale). - 6. I "criteri ordinatori" del possibile raccordo. - 7. Per superare l'"insaziabile" esclusività delle materie di competenza statale e l'episodicità della giurisprudenza costituzionale. - 8. Una proposta semplice.

### 1. Premessa

Ringrazio anzitutto per l'invito rivoltomi a partecipare a questa giornata di riflessione: di fronte alla riconoscenza per tanto onore non posso che provare ad onorare a mia volta, almeno un poco, la fiducia che mi è stata accordata.

Per arrivare alla parte propositiva della mia relazione, quella che come si evince dal titolo è volta ad identificare "*Un possibile raccordo tra Regioni, Stato e Unione europea*" bisogna partire, come suggerisce lo stesso titolo, dalla giurisprudenza costituzionale. Ben volentieri raccolgo l'indicazione aprendo la mia riflessione con le parole del discorso pronunciato dal Presidente della Corte, Gaetano Silvestri, in occasione dell'ultima annuale conferenza stampa. Il Presidente, dopo aver rilevato l'ennesimo "sorpasso" del numero dei giudizi in via principale rispetto a quello dei giudizi in via incidentale - del resto è capitato spesso dopo la riforma del 2001<sup>1</sup> - sottolinea come si tratti dell'effetto della mancata "composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze sia legislative che amministrative". Il Presidente denuncia, altresì, l'inadeguatezza del sistema di riparto delle funzioni delineato dal Titolo V con riferimento "sia ai *criteri di definizione* delle materie sia agli *strumenti di raccordo* tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi" e sottolinea come "negli ordinamenti giuridici moderni nulla possa sostituire forme efficaci di *cooperazione tra i diversi livelli di governo*"<sup>2</sup>.

Due sono dunque le esigenze complementari del *pluralismo istituzionale* che connota la democrazia "multilivello" cui è dedicata la sessione mattutina di questa giornata di riflessione: da un lato la semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro il rafforzamento dei luoghi (istituzionali) di confronto.

### 2. Una democrazia "multilivello"

Confesso di non amare particolarmente l'aggettivo "multilivello", perché mi pare non restituisca adeguatamente la realtà odierna degli ordinamenti che sono tra loro diversi, ma al contempo sempre meno distinti, meno separati.

Proprio la giurisprudenza costituzionale più recente offre un significativo test del livello di integrazione tra gli stessi: si ricordino le due ordinanze con le quali il Giudice delle leggi ha promosso un *rinvio pregiudiziale* dinanzi alla Corte di giustizia "a salvaguardia del generale interesse alla uniforme applicazione del

\* Associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano.

\*\* Relazione svolta nella giornata di riflessione sulle riforme costituzionali promossa dalla Fondazione Basso, svoltasi a Roma presso la Biblioteca Giovanni Spadolini del Senato della Repubblica, venerdì 20 giugno 2014.

<sup>1</sup> Si vedano le relazioni annuali 2004-2006 dei Presidenti, pubblicate nella *Documentazione* disponibile sul sito ufficiale della Corte costituzionale.

<sup>2</sup> Si v. *Relazione annuale 2014*, p. 2, corsivi aggiunti.

diritto dell'Unione" (*ordinanza n. 103 del 2008*, rel. Gallo e *ordinanza n. 207 del 2013*, rel. Mattarella). Se dapprima il Giudice costituzionale ha riconosciuto la propria natura di giudice nazionale di ultima (e unica) istanza ex art. 264 TFUE nel giudizio in via d'azione, motivando l'apertura in ragione dell'assenza di un giudice diverso, poi ha esteso l'apertura anche al giudizio in via incidentale, dove per definizione un altro giudice c'è, senza per la verità motivare l'*overruling* rispetto al passato (all'*ordinanza n. 536 del 1995*).

Ma ancora più in generale va segnalata la crescente pervasività del diritto europeo ed internazionale all'interno dei giudizi costituzionali: esso gioca ormai un ruolo decisivo sia come *parametro interposto* sia a *fini ermeneutici*, quale strumento di definizione dell'oggetto del giudizio e del parametro<sup>3</sup>. Con riguardo alle definizioni delle "materie", basti l'esempio della nozione di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e, che a partire dalla *sentenza n. 14 del 2004* (rel. Mezzanotte) è assunta nella sua accezione europea comunitaria.

L'elemento sovranazionale europeo rafforza pertanto la convinzione che nelle democrazie sociali moderne i diversi livelli di governo non possano concepirsi come tra loro separati, ma esigano cooperazione e coordinamento in vista dell'integrazione delle diverse posizioni.

Va ancora precisato che è ragionevole concepire forme di raccordo solo a condizione che si muova dall'idea che il *pluralismo istituzionale arricchisca la democrazia* e non si limiti a costituire un ostacolo alla decisione politica.

Se si concepisce l'interesse nazionale come mera espressione aprioristica dell'istanza statale e se si ritiene che le Regioni siano portatrici di interessi "minori", gerarchicamente sottordinati e dunque destinati ad essere naturalmente recessivi, allora ogni forma di raccordo si risolve in inutili lungaggini procedurali. La Corte costituzionale non sembra aver valorizzato le potenzialità contenute al riguardo nella *sentenza n. 303 del 2003* (rel. Mezzanotte) nella quale si legge: "Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, (...), è divenuta priva di valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (*n. 2.2 del considerato in diritto*). Ma anche prima della riforma del Titolo V, la Corte aveva riconosciuto alla Regione, in virtù dell'art. 5 Cost., una soggettività politica e costituzionale "*riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima (sentenza n. 829 del 1988)*" (*sentenza n. 470 del 1992*, rel. Cheli; corsivi aggiunti). Alla luce di questi orientamenti si sarebbe potuto ammettere la possibilità che esigenze unitarie si definissero non solo in contrapposizione o ignorando le istanze regionali, ma valorizzandone la portata sovraregionale<sup>4</sup>.

Così pure la tradizionale contrapposizione tra sovranità ed autonomia, che la Corte ha ribadito ancora di recente nella *sentenza n. 365 del 2007* (rel. De Siervo) sulla pretesa "sovranità del popolo sardo", sembra non cogliere le profonde trasformazioni che portano a mettere in discussione la stessa sovranità dello Stato (analogamente la *sentenza n. 66 del 1964*).

Sotto questo aspetto è di grande rilievo la questione del possibile raccordo con l'Unione europea che interessa sia il livello statale sia il livello regionale, sia nella fase ascendente di formazione del diritto europeo sia nella fase discendente della sua attuazione.

Va segnalata al riguardo la progressiva "regionalizzazione" dell'Unione, nel senso di un accresciuto riconoscimento delle regioni a partire dal Trattato di Maastricht (1992), proseguito con i Trattati di Amsterdam e Nizza. Da ultimo col Trattato di Lisbona si stabilisce che "*l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale* insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali" (art. 3*bis* TUE), e nel Protocollo sul principio di sussidiarietà e proporzionalità si attribuisce al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere alla Corte di giustizia per denunciare la violazione del principio di sussidiarietà, qualora tale violazione discenda da atti normativi dell'UE sui quali sia richiesta la sua consultazione (art. 8 § 2)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Per un quadro dell'impatto del diritto europeo nei giudizi costituzionali si v. il Cap. IV *La Repubblica, l'ordinamento europeo e il diritto internazionale* delle Relazioni annuali 2012 e 2013; per un'analisi dell'impatto in materia economica si v. altresì il quaderno curato dal Servizio studi della Corte *I vincoli derivanti dal diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale in materia economica* (maggio 2014).

<sup>4</sup> In argomento, volendo, B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Atti del seminario del Gruppo di Pisa, svoltosi a Roma il 18 novembre 2011, a cura di M. Decaro, N. Lupo e G. Rivoecchi, Giappichelli, Torino 2012, pp. 163-189 e in *Rivista AIC* n. 2/2012.

<sup>5</sup> Si v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2013, pp. 373 ss.

### 3. E i Comuni?

Prima di entrare in *medias res* pare opportuna ancora una notazione preliminare “di contesto”, in ordine ai soggetti messi in campo dal titolo della relazione.

L'individuazione degli stessi costituisce oggi un'opzione di per sé non del tutto scontata, se si considerano da un lato, la composizione del Senato prevista dal ddl n. 1429 di riforma, che contempla anche la presenza dei Sindaci [un omaggio all'ANCI?] e, dall'altro, la forte limitazione delle competenze legislative delle Regioni prevista nel medesimo disegno di legge.

Viene da chiedersi se facendo leva sulla pretesa equiparazione degli enti che costituiscono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. nella versione del 2001 - pretesa che la Corte costituzionale ha già espressamente smentito con la *sentenza n. 274 del 2003* (rel. Bile) e facendo leva, tra l'altro, proprio sulla diversa natura dell'autonomia delle Regioni e degli enti territoriali minori (*n. 2.1 del considerato in diritto*) - si vogliano in realtà premiare le mai sopite istanze municipaliste. Ma sono sotto gli occhi di tutti le forti e decisive resistenze proprio dei Comuni alla realizzazione del necessario riordino del sistema delle autonomie: si pensi alla fatica con la quale si realizzano le unioni di Comuni, le forme di esercizio associato delle funzioni, e gli esempi si potrebbero moltiplicare. Si è concentrata l'attenzione sulle Province, ma ci si può domandare fino a che punto sia ragionevole continuare a sostenere realtà comunali di dimensioni limitatissime che tuttavia rifuggono da un effettivo esercizio associato di funzioni.

Di più: la proposta di riforma del Senato (specie nella versione originaria) e del Titolo V sembra “sfumare” quella profonda differenza tra le autonomie sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale e ben chiara ai Costituenti.

Nella seduta della II Sottocommissione del 27 luglio 1946 Ambrosini nella sua relazione di apertura della discussione sulle autonomie locali diceva: “... *quando si ammette la necessità del cambiamento del sistema attuale e l'adozione dell'istituto regionale, il problema si riduce nel determinare quale caratteristica deve avere la regione ed a quali scopi concreti deve assolvere. E qui bisogna guardare alle funzioni pubbliche (...) Anzitutto viene in considerazione la competenza legislativa o normativa. Questa competenza, che verrebbe a spettare alla regione, sarebbe di natura diversa da quella che oggi compete a tutti gli enti i quali, in virtù del loro diritto di autonomia, possono darsi delle determinate norme per regolare per lo meno l'esercizio dei loro poteri. Qui si tratterebbe di una competenza legislativa normativa, assegnata alla regione direttamente dalla carta costituzionale e che perciò (...) darebbe luogo alla emanazione di vere e proprie leggi, le quali avrebbero lo stesso valore delle leggi emanate dallo Stato*”; e con riguardo agli altri enti nel territorio regionale Ambrosini aggiungeva che se si vuole superare il centralismo attuale si deve impedire che ad esso si sostituisca un sistema di accentramento regionale. Per quanto riconoscesse il principio della libertà degli enti locali, Ambrosini chiariva che *ad essi non è applicabile “il concetto di autonomia politica, così come è stato delineato nei riguardi della Regione”*<sup>6</sup>.

A proposito del riconoscimento dell'autonomia legislativa come connotato essenziale della Regione che la differenzia dagli altri enti territoriali, si può osservare che nell'elenco delle materie che verrebbero ricondotte nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato compaiono invero quelle materie che appartengono si direbbe per natura (come ritennero i Costituenti) alla competenza regionale proprio perché strettamente connesse con le peculiarità dei territori: basti l'esempio dell'*urbanistica* dell'epoca che, dopo la riforma del Titolo V, la Corte ha ricondotto nell'ambito della materia *governo del territorio* (*sentenza n. 303 del 2003, n. 11.1 del considerato in diritto*). Prevedere, come fa il ddl n. 1429, la competenza esclusiva statale su “norme generali sul governo del territorio” significa rimettere alla *benevolenza* o all'*arbitrio dello Stato* la competenza legislativa regionale, fare spazio ad una competenza legislativa “ottriata”, come l'ha definita Gi-no Scaccia<sup>7</sup>.

La composizione del Senato prevista dal ddl n. 1429 non sembra tenere conto neppure di quella giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la legittimazione delle Regioni ad agire in giudizio dinanzi alla Corte a difesa delle competenze costituzionalmente attribuite agli enti locali (*sentenze n. 196 del 2004*, rel. De Siervo, e *n. 298 del 2009*, rel. Gallo). L'apertura in questo senso della Corte poteva invece essere presa in considerazione per far uscire dall'ambiguità il nostro regionalismo, rimettendo alle Regioni, come è già per le Regioni a Statuto speciale e come accade in tutti i Paesi che riconoscono analoghe autonomie (salvo il

<sup>6</sup> La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, p. 820.

<sup>7</sup> G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in Astrid on-line (16 aprile 2014).

Messico mi pare), la disciplina degli enti territoriali minori nel proprio ambito. E invece si attribuisce alla *competenza esclusiva statale*, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p, del ddl, la materia "ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta".

Ancora: all'indomani della riforma del sistema delle conferenze voluta dalla legge n. 59 del 1997 e adottata con il d.lgs n. 281 del 1997, la Corte veniva investita di una pluralità di questioni di legittimità costituzionale, una delle quali riguardava la presunta equiparazione in seno alla neo-istituita Conferenza unificata delle posizioni delle Regioni e degli enti locali. Il Giudice delle leggi in quella occasione chiari che "l'unificazione delle conferenze (...) è idonea a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze emergenti in tema di assetto delle autonomie, lasciando meno spazio a rigide divisioni o contrapposizioni suscettibili di sfociare in ostacoli e resistenze al processo di decentramento. (...) Le Regioni potrebbero lamentare una lesione della loro posizione costituzionale se l'unificazione delle due conferenze desse luogo ad un organismo indifferenziato, nel cui ambito i rappresentanti regionali mescolassero il loro voto con quello degli altri rappresentanti" (*sentenza n. 408 del 1998*, rel. Onida, n. 19 del *considerato in diritto*). La giurisprudenza costituzionale mi pare suggerisca cautela nella equiparazione in seno ad uno stesso organo di rappresentanti dei Comuni e delle Regioni.

#### 4. Quali Regioni

Viene ancora da chiedersi se l'edificio costituzionale della Repubblica italiana del XXI secolo abbia bisogno di reggersi *anche* sulle Regioni, o se invece il titolo della relazione a me affidata non potrebbe modificarsi in "*Un possibile raccordo tra Stato, Comuni e Unione europea*".

Molte sono le ragioni che conducono ad una risposta affermativa alla prima domanda, non solo in omaggio al disegno innovatore dei nostri Padri Costituenti: certo però la risposta affermativa non è incondizionata, non è "senza se e senza ma".

Intanto dovrebbero, finalmente, rimettersi in discussione il numero e le dimensioni territoriali delle Regioni attualmente previste, in una prospettiva sovranazionale europea, con ciò andando anche a realizzare significativi risparmi di spesa. Si ricordi del resto che l'individuazione delle Regioni corrisponde ancora sostanzialmente ai vecchi compartimenti statistici istituiti nel 1864<sup>8</sup>.

Con soddisfazione ho letto nei giorni scorsi la proposta di riforma dei territori del Presidente Hollande, secondo cui: "*l'intercommunalité* deviendra donc, dans le respect de *l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale*. [Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa *légitimité démocratique*. Comme il en a été décidé pour le 13 métropoles et le Grand Paris qui on été créés par la loi du 27 janvier 2014]. *Les régions, quant à elles, se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire. (...) Pour le renforcer, je propose donc de ramener leur nombre de 22 à 14. Elles seront ainsi de taille européenne et capables de bâtir des stratégies territoriales*"<sup>9</sup>.

Non sono un comparatista e non amo comparazioni superficiali e ad effetto, e per quanto mi sia noto il diverso assetto dei territori in Francia, a mio avviso l'esigenza di pensare regioni "*de taille européenne*" è non solo condivisibile, ma urgente anche nel nostro Paese.

Si potrebbe a tal fine, comunque, cominciare almeno col promuovere forme già possibili di collaborazione e coordinamento nell'esercizio delle funzioni tra le attuali Regioni da realizzarsi attraverso accordi o intese.

##### 4.1. Le Regioni tra eguaglianza e differenziazione

Dopo oltre quarant'anni di regionalismo constatato con stupore e con un certo rammarico come si continui a parlare di "Regioni" quasi che l'esperienza maturata dalle venti Regioni italiane sia stata del tutto uniforme. Quasi risulti impossibile fare *valutazioni differenziate* nel tempo e nello spazio: se ne fanno convergere inesorabilmente i destini, sull'onda degli scandali che hanno coinvolto molti amministratori regionali, come peraltro molti funzionari statali e politici nazionali.

<sup>8</sup> Si v. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967.

<sup>9</sup> Il testo del discorso del Presidente "*Réformer les territoires pour réformer la France*" è stato pubblicato il 2 giugno 2014 sul sito ufficiale [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr) nella sezione "*Les actualités*".



Riconoscere un ruolo di traino alle realtà più virtuose presenti sull'intero territorio nazionale - valorizzando e premiando la capacità e l'onestà di molti funzionari e amministratori cui dobbiamo, in presenza di fenomeni di illegalità diffusa a tutti i livelli di governo, la tenuta dello Stato - parrebbe il segno di maturità di un Paese ostinatamente bambino che invece abbatte i costi nel modo più semplice e superficiale: con la tecnica dei tagli lineari, avvilendo e penalizzando di fatto solo gli enti più responsabili.

La legislazione premiale<sup>10</sup> adottata in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale - che indica la *premiabilità dei comportamenti virtuosi ed efficienti* (art. 2, comma 1, lett. z) tra i criteri e principi direttivi - potrebbe offrire interessanti punti di avvio per un ripensamento "differenziato" e serio degli attuali assetti territoriali.

Un ulteriore elemento critico della proposta del Governo è dunque rappresentato dall'eliminazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. introdotto nel 2001 proprio per valorizzare "ulteriori forme di autonomia" in vista del superamento di un, già allora, vetusto regionalismo "binario", i cui solchi vengono invece ora fortemente rimarcati.

I timori per l'unità nazionale provocati da istanze "secessioniste" del Nord (ricco) non si combattono con la frusta del riaccentramento, fingendo di ignorarne alcune ragioni, ma con la convinzione che il principio di solidarietà tra Regioni non è solo il velo con cui si coprono e giustificano sprechi e inefficienze dell'apparato centrale come di quelli periferici. Il principio di solidarietà potrebbe giocare un ruolo decisivo, a mio avviso, proprio nella individuazione di forme innovative di collaborazione e coordinamento tra le diverse Regioni.

#### **4.2. Segue: le Regioni ad autonomia speciale**

Non può omettersi, a questo punto, un breve cenno alle Regioni speciali per segnalare, come peraltro già hanno fatto ben più autorevolmente Paolo Caretti<sup>11</sup> e Roberto Bin<sup>12</sup>, la necessità di ridiscutere le ragioni, i limiti, e le prospettive delle specialità.

La questione è complessa e va puntualmente articolata, le opinioni al riguardo sono varie<sup>13</sup>, e non è certo questa la sede per affrontarle: però aprire una discussione sul tema appare non solo opportuno, ma necessario in un'ottica di valorizzazione delle differenze *reali* proprio a salvaguardia del principio di eguaglianza, che non si limita a facili forme di livellamento, ma esige piuttosto che a situazioni uguali siano riservati uguali trattamenti e a situazioni diverse trattamenti diversi.

### **5. La riforma: non è solo una questione di diritto (costituzionale)**

In ultimo, ma non ultima tra le premesse, una questione di carattere *culturale*: come gioca la prevalenza dell'appartenenza politico-partitica su quella istituzionale e quali ricadute ha nella individuazione del possibile raccordo tra Stato e Regioni?

Per fare un esempio relativo all'attuazione delle previsioni della legge c.d. Delrio (n. 56 del 2014) sulla Città metropolitana di Milano: quante e quali scelte istituzionali dipenderanno più dal fatto che gli amministratori locali sono di colore politico diverso rispetto agli amministratori regionali, e quanto invece peseranno i rispettivi ruoli istituzionali? Ancora: quanto nell'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di leggi regionali o statali dipende dal colore politico dei governi del momento e quanto dalla difesa dei rispettivi ruoli istituzionali?

Condizione imprescindibile per ragionare di "racordi" è che tra i diversi livelli territoriali prevalga la rappresentanza dell'istituzione sulla rappresentanza politico-partitica. Per questo mi parrebbe essenziale la previsione del *voto unico* per rappresentanza regionale nel Senato, onde evitare che l'appartenenza politica continui a svilire il senso del pluralismo istituzionale.

<sup>10</sup> Si ricordi il d.lgs. n.149 del 2011, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

<sup>11</sup> P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014 (5.5.2014).

<sup>12</sup> R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum di quaderni costituzionali* (22 aprile 2014).

<sup>13</sup> Nel senso di una loro valorizzazione da ultimo G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*. Discorso tenuto dal Presidente in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014, pubblicato sul sito ufficiale della Corte costituzionale.

Siamo di fronte ad un vizio di fondo della nostra prassi politica, rispetto al quale solo una capillare e costante opera di *crescita culturale* potrà o potrebbe rimediare.

## 6. I “criteri ordinatori” del possibile raccordo

Prima di giungere alla individuazione di un possibile raccordo tra i diversi livelli di governo è opportuno soffermarsi su quelli che potrebbero definirsi i suoi “criteri ordinatori”, mutuando una espressione utilizzata in senso analogo da Stefano Agosta<sup>14</sup>.

A) Il *principio di attribuzione*, che implica una puntuale definizione degli ambiti di competenza dei diversi livelli di governo.

Sotto questo riguardo va segnalato l'abbandono della riforma del 2001 da parte del legislatore. Con l'introduzione del criterio dell'elencazione delle materie - già utilizzato in realtà a livello legislativo dalla legge Bassanini (n. 59 del 1997) - e la previsione di due lunghi elenchi, essa necessitava di un'attuazione a livello legislativo: sia attraverso la definizione dei principi fondamentali delle materie, sia attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative che avrebbe consentito come nel passato di individuare più compiutamente gli ambiti delle materie. Da qui l'opera di supplenza, o meglio di sostituzione, della Corte costituzionale, attraverso la elaborazione dei criteri volti a definire le materie ai fini della sussunzione in esse delle diverse discipline di volta in volta censurate, dal criterio della prevalenza, a quello della concorrenza di competenze. Nella consapevolezza, scrive la Corte, che “la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è piuttosto la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni.” (*sentenza n. 278 del 2010*, rel. De Siervo, *n. 12 del considerato in diritto*). E si potrebbe aggiungere che anche nell'Unione europea la individuazione dei titoli di competenza passa in ultima analisi dalla delimitazione della dimensione territoriale dei diversi interessi sottesi alle specifiche discipline legislative.

Tralascio il riferimento puntuale alle norme dei Trattati, limitandomi a ricordare che il TFUE prevede elenchi di materie di competenza esclusiva (articolo 2 B TFUE) e concorrente (nell'accezione tedesca, non italiana: articolo 2 C), cui si aggiunge un terzo elenco di ambiti in cui si svolgono azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

Dall'analisi delle materie di competenze dell'UE la portata della competenza esclusiva dello Stato risulta fortemente indebolita: si pensi alle materie della concorrenza, dell'ambiente, dell'energia, etc. Sotto questo profilo una riflessione “trasversale” sulle materie potrebbe essere di decisivo rilievo.

B) Il *principio di sussidiarietà* e il *principio di proporzionalità*, in virtù di tali principi “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”. Il Trattato di Lisbona affida ai Parlamenti nazionali (e anche al Comitato delle Regioni) il compito di *vigilare sul rispetto di tali principi* (art. 3ter), secondo procedure stabilite nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il riparto delle competenze amministrative in base all'art. 118 Cost. si fonda tutto sul principio di sussidiarietà: al riguardo va ricordata ancora la celebre *sentenza 303 del 2003*, nella quale la Corte riconosce la vocazione dinamica della sussidiarietà “costituzionalizzata” rispetto a quella statica della sussidiarietà già vigente nell'ordinamento in virtù della legge Bassanini. Secondo la Corte tale dinamismo consente alla sussidiarietà di “operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predefinite, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie” (*n. 2.2 del considerato in diritto*).

E anche nella versione italiana il principio di sussidiarietà è strettamente *connesso al principio di proporzionalità*. In particolare con riguardo alla cosiddetta *attrazione in sussidiarietà* delle competenze legislative la Corte chiarisce: “i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di

<sup>14</sup> In *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008, pp. 42 ss.

competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata" (ancora n. 2.2. del *considerato in diritto*).

C) Ed eccoci al *principio di leale collaborazione* che per natura, direi, "ordina" i rapporti.

Benché la sua previsione espressa in Costituzione risalga alla riforma del 2001, in realtà la sua "presenza" nell'ordinamento è ben più risalente. La sottolineatura dell'esigenza di collaborazione tra Stato e Regioni anche sul piano legislativo risale agli anni Cinquanta: nella *sentenza n. 49 del 1958* la Corte chiarisce che la "collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa". L'espressione più piena del principio di leale collaborazione si rinviene nella giurisprudenza precedente la riforma del Titolo V. La Corte ricorda come secondo la sua costante giurisprudenza il principio di leale cooperazione "deve governare i rapporti tra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (cfr. *sentenza n. 341 del 1996*)" e aggiunge: "Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adequa i principi e i metodi della sua legislazione' (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie o delegate" (così *sentenza n. 242 del 1997*, rel. Onida, n. 4 del *considerato in diritto*). Questo pare il manifesto del *regionalismo cooperativo*.

Ebbene, la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 al riguardo sembra aver fatto una significativa retromarcia: la Corte ha negato espressamente che in base all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, che prevedeva la c.d. Bicameralina, possa ritenersi vigente un principio di necessaria partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi riguardanti materie che interessano le Regioni medesime, giungendo sino ad escludere espressamente che l'art. 11 fondi un obbligo costituzionale di procedimento legislativo ispirato alla leale collaborazione (*sentenza n. 196 del 2004*, rel. De Siervo, n. 27 del *considerato in diritto*).

La leale collaborazione opera dunque secondo la Corte sul piano amministrativo, ove è richiesta ai fini dell'esercizio dell'*attrazione in sussidiarietà* come *clausola di supremazia*, dei *poteri sostitutivi* e nei casi di *concorrenza di competenze legislative*.

## **7. Per superare l'"insaziabile" esclusività delle materie di competenza statale e l'episodicità della giurisprudenza costituzionale**

Se a quanto sin qui ricordato si aggiunge la giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali (concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni e ambiente), sull'"ordinamento civile" e sui principi di coordinamento della finanza pubblica, il quadro è completo, e la conclusione cui si perviene è che il disegno centralista della riforma in discussione in larga parte è già stato realizzato dalla Corte.

Due esempi: il primo in materia di concorrenza e liberalizzazione; sull'apertura di nuovi esercizi commerciali la Corte afferma "che la tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori è effettivamente considerata dal legislatore statale quale valida ragione di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali; tuttavia, i predetti valori non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. L'introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell'ambiente, della salute e di altre esigenze sociali che ai sensi della legislazione statale vigente potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha invero l'effetto diretto di rendere più oneroso, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l'esercizio dell'attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost." (*sentenza n. 165 del 2014*, rel. Cartabia, n. 7.2 del *considerato in diritto*).

Si ricordi, ancora in materia di liberalizzazioni e concorrenza, che la Corte soltanto poco più di un anno fa aveva affermato che il compito di attuare i principi di liberalizzazione si estendeva all'intero sistema delle autonomie: "Il principio di liberalizzazione delle attività economiche – adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale – si rivolge tanto al governo centrale (...), quanto a Comuni Province, Città metropolitane e Regioni (...), perché solo con la convergenza dell'azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili." (*sentenza n. 8 del 2013*, rel. Cartabia, n. 4.2 del *considerato in diritto*).

Come secondo esempio si può segnalare la giurisprudenza costituzionale sui principi di coordinamento della finanza pubblica, che trova da ultimo nella *sentenza n. 79 del 2014* (rel. Tesaurò) una sua chiara espressione. La Corte ribadisce "che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in «*un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente*», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (*sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007*); il citato *contenimento sia comunque «transitorio*», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e *non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»* (*sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007*).» (n. 5.2 del *considerato in diritto*).

È nota a tutti l'imprevedibilità, su queste basi, degli esiti dei giudizi, imprevedibilità che suggerisce ai soggetti legittimati di proporre ricorso alla Corte in ogni caso.

Anche questa episodicità della giurisprudenza della Corte costituzionale, denunciata dal suo stesso Presidente nella già citata relazione annuale, rende dunque urgente la "costituzionalizzazione" di una sede politico-legislativa di raccordo tra Stato e Regioni.

## 8. Una proposta semplice

I luoghi della partecipazione regionale alla vita dello Stato centrale sono noti (dall'iniziativa legislativa al referendum, all'elezione del Presidente della Repubblica, alla partecipazione al Consiglio dei ministri dei Presidenti delle Regioni speciali); in questa sede meriterebbe un approfondimento il sistema delle Conferenze delineato dal d.lgs n. 281 del 1997, ma la complessità dell'analisi consiglia di limitarsi ad osservare che si tratta della sede principale per la composizione delle diverse istanze, anche europee, e che sul versante statale vede l'esecutivo come interlocutore esclusivo.

La rilevanza del ruolo delle Conferenze va segnalata in particolare con riferimento a due provvedimenti legislativi di cruciale importanza ai fini che qui interessano: la legge n. 234 del 2012 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, che ha sostituito la legge n. 11 del 2005 per adeguarsi al Trattato di Lisbona; e la legge n. 42 del 2009 recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*.

Nella c.d. Legge europea si prevedono una molteplicità di sedi di raccordo tra lo Stato, le Regioni e l'Unione con il coinvolgimento a vario titolo e forma del sistema delle Conferenze in particolare con la previsione di una sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città (artt. 22 ss.).

Si osservi che nonostante gli innumerevoli obblighi di informazione, le richieste di pareri, e la mancabile trasmissione di relazioni, atti e documenti al Parlamento (artt. 13-17), tuttavia, l'articolato riserva, in materia di adeguamento al diritto europeo, un ruolo preponderante al Governo. Sotto questo profilo vanno segnalate le previsioni del Trattato di Lisbona che puntano sul rafforzamento della cooperazione interparlamentare attraverso la *Conferenza dei Presidenti dei parlamenti nazionali*, ma soprattutto attraverso la *Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei parlamenti UE* (COSAC), e prevedono obblighi di trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali da parte delle istituzioni europee.

La legge n. 42, invece, rileva in quanto provvedimento necessario a garanzia dell'*effettività* dell'autonomia regionale; e che la *questione delle risorse* sia decisiva per le autonomie lo notava già Ambrosini nella relazione in precedenza richiamata.

Il patto di stabilità incide oggi fortemente sull'autonomia finanziaria garantita agli enti dall'art. 119 della Costituzione, e anche in quest'ambito gli organismi di raccordo si moltiplicano: la legge n. 42 ha istituito il *Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali* (art. 3, comma 4), al fine di assicurare il coordina-



mento con la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo*; la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* presso il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 4); la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* nell'ambito della Conferenza unificata (art. 5).

In entrambe le leggi sono dunque stabiliti molteplici luoghi di raccordo in cui le Regioni e gli altri enti territoriali vengono sentiti anche congiuntamente.

A fronte della formale proliferazione di raccordi (della cui effettività ed efficacia pare lecito dubitare) e in virtù delle critiche mosse agli orientamenti più recenti della giurisprudenza costituzionale, pare urgente un coordinamento in sede politico-legislativa: *i)* per la definizione delle attribuzioni dei diversi livelli territoriali e la vigilanza sul principio di sussidiarietà/proporzionalità; *ii)* in vista dell'attuazione/formazione del diritto UE; *iii)* ai fini della distribuzione delle risorse finanziarie tra le autonomie.

In conclusione, una volta stabilito che il Senato è delle Regioni e che però, come suggerito da Massimo Luciani in un altro seminario sulle riforme<sup>15</sup>, dovrebbe continuare a chiamarsi Senato della Repubblica quale espressione "smendiana" di una unità che si fa per integrazione del pluralismo istituzionale, secondo l'intendimento dell'art. 5 della Costituzione, ecco la semplice proposta: prevedere l'istituzione di una *commissione bicamerale ad hoc* che riporti sul piano politico-legislativo quegli indirizzi che ora paiono affidati a sedi improprie: quali sono quella amministrativa e quella giudiziaria.

Di questa riappropriazione democratica pare aver bisogno il nostro Paese, di questo ha bisogno anche l'Europa, affinché l'ormai inevitabile e inarrestabile integrazione non si faccia a suon di sentenze di tribunali e Corti o di diktat delle banche. Senza naturalmente dimenticare che, come già scrisse Giacomo Leopardi, "il vincolo e il freno delle leggi e della forza pubblica, che sembra ora essere l'unico che rimanga alla società, è cosa da gran tempo riconosciuta per insufficientissima a ritenere dal male e molto più a stimolare al bene. Tutti sanno con Orazio, che le leggi senza i costumi non bastano, e d'altra parte che i costumi dipendono e sono determinati e fondati principalmente e garantiti dalle opinioni."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014 (2.5.2014).

<sup>16</sup> G. LEOPARDI, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani* (1824-1826), edizione Piano B 2011, p. 21.