

## Le Regioni e la responsabilità senza poteri

Stefania Parisi

### Sommario

1. *Introduzione: sul “nuovo assetto costituzionale delle autonomie”*. – 2. *Tre domande necessarie e tre risposte possibili*. – 3. *I “tratti irrinunciabili” di uno statuto costituzionale delle autonomie*. – 4. *Le risposte rese dalla Commissione per le riforme costituzionali su questi punti*.

### 1. *Introduzione: sul “nuovo assetto costituzionale delle autonomie”*

L'idea che la soluzione dell'attuale congiuntura politico-istituzionale vada affrontata in chiave esclusivamente economica è un classico esempio di errore di parallasse. Già si conoscono, ad esempio, le posizioni di personalità illustri, come Guido Rossi, che sostengono la tesi secondo cui l'*austerità* uccida l'economia e rallenti la crescita del Paese anziché favorirla<sup>1</sup>. Ma l'idea che la moltiplicazione dei livelli di governo sia un inutile spreco di fondi pubblici senza che la democrazia ne tragga alcun beneficio non è solo un errore di parallasse, è una vera e propria mistificazione, buona solo a fomentare un'insana retorica e un populismo di bassa lega. Il maggiore quotidiano economico italiano, nel suo più importante inserto culturale<sup>2</sup>, reca in prima pagina un significativo articolo di Roberto Napolitano dal titolo *Le Regioni, i Fulci e la saggezza (inascoltata) del popolo*. In esso, brevemente, si parla di un incontro che il giornalista ha avuto con Francesco Paolo Fulci (ambasciatore, presidente di Ferrero Italia) nel quale si fa riferimento alla crisi economica e alla «malat-

---

(1) In realtà, la posizione di Rossi è molto più articolata e si unisce a quanto detto da Paul Krugman e Joseph Stiglitz da cui, secondo l'A., giunge «la prova dei fatti che la politica del rigore e dei tagli deprime sempre di più i diritti fondamentali dei cittadini più poveri, quali quelli al lavoro, all'istruzione e alla sanità e rende impossibile la ripresa delle economie, condannandole a depressioni senza termini» (così G. Rossi, *L'austerità uccide l'economia*, da Il Sole 24 Ore, 28 aprile 2013).

(2) Mi riferisco al Sole 24 Ore e all'inserto “Domenica” del 15 settembre 2013.

tia (endemica) della politica e a quella (contagiosa) di una cattiva burocrazia centrale e (soprattutto) locale»; si riportano, poi, brani, di un discorso parlamentare del padre Sebastiano, deputato liberale, alla seduta del 3 ottobre 1967, in cui si discuteva di un d.d.l. sui consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario e si denunciava «l'aggravio di spese che la nuova costellazione di assemblee, di consiglieri regionali, di presidenze, di assessorati, di gabinetti e di segreterie particolari comporterà per l'Erario (...)», aggiungendo altresì che «l'uomo della strada, l'opinione pubblica, nella loro genuina ed istintiva saggezza, non hanno alcuna simpatia per i consigli regionali che si vorrebbero istituire, in cui scorgono fin da ora l'origine di nuovi sperperi e dissesti, di nuovi mali e difficoltà».

Il discorso è stato pronunciato nel 1967: all'epoca non si sapeva nulla di questo nuovo soggetto politico. Le Regioni erano osservate con comprensibile sospetto anche perché intaccavano la centralità statale e la sua economia: il che, per un liberale come Fulci, era fonte di preoccupazione ed elemento decisivo per disconoscerne la necessità.

Preoccupante è che oggi, a mio avviso, si ripropongano i medesimi argomenti di 47 anni fa, chiedendo di decapitare la testa delle Regioni e di servirla sul piatto della crisi economica, dimenticando il ruolo che questi enti hanno avuto e ancora conservano nell'ordinamento.

Chi fa questa operazione non ha ben presente la funzione che hanno avuto le Regioni come contraltare critico allo Stato attraverso la diversificazione degli indirizzi politici e la gestione degli interessi dei territori: grazie alle Regioni, insomma, sono stati possibili il pluralismo istituzionale e la diversificazione delle politiche in relazione ai territori cui erano destinate. Dunque, la critica, pur legittima, sul cattivo funzionamento di alcune Regioni in un dato momento storico va circoscritta a un contesto ben preciso: non deve convertirsi in discorso qualunquista, legato a considerazioni di ordine puramente economico, sulla generale inutilità di un ordinamento fondato sul decentramento regionale.

È da questa premessa che bisogna partire per provare ad animare il dibattito sull'utilità (o, piuttosto, *necessità*) di disegnare un nuovo assetto per le autonomie.

Per fare ciò, questo lavoro è strutturato come segue. Si proverà innanzitutto a rispondere alle domande correlate alla traccia di discussione di

questo convegno, relative ai nodi problematici concernenti la modifica dell'ordinamento regionale. Successivamente, le risposte rese saranno confrontate con quelle che si evincono dal testo della Relazione finale presentata dalla Commissione per le riforme costituzionali, il 17 settembre 2013, per capire quali siano le alternative sul campo in relazione ai medesimi temi, provando, da ultimo ad abbozzare qualche considerazione d'insieme.

### *2. Tre domande necessarie e tre risposte possibili*

La traccia di questo incontro di studi si sviluppa in tre diverse domande: la prima è se il superamento di questa situazione di crisi «necessita davvero di un ridimensionamento delle autonomie, oppure, al contrario, esige un ulteriore passo avanti nella direzione di un più maturo federalismo»; la seconda riguarda la necessità o meno di dotarsi di uno statuto “costituzionale” delle autonomie; la terza, in caso di risposta affermativa alla domanda precedente, attiene alla necessità di individuare i tratti irrinunciabili di questa autonomia.

Le tesi che intendo rappresentare presuppongono innanzitutto che si segua il secondo corno dell'alternativa indicata nella prima domanda della traccia e che vi sia, dunque, un «passo avanti nella direzione di un più maturo federalismo»; inoltre, quanto alla seconda domanda, sarà indispensabile dotarsi di uno statuto “costituzionale” delle autonomie. Naturalmente, si tratta di risposte opinabili e strettamente connesse all'idea che ciascuno studioso ha dei rapporti tra lo Stato e le autonomie: c'è chi, ad esempio, pur ritenendo indispensabile quel “passo avanti” volto a implementare le autonomie, non sarebbe favorevole a una nuova modifica della Costituzione, sulla base dell'idea secondo cui le revisioni costituzionali, specie quella del 2001, hanno spesso inciso sul testo del titolo V perpetuando (e talora ingigantendo) gli errori preesistenti; in tal senso, questa parte della dottrina propone soluzioni alternative alla riforma costituzionale, fondate su accordi politici più che su ripensamenti del testo, elevando a modello esperienze straniere ritenute particolarmente efficienti come quella scozzese<sup>3</sup>.

---

(3) «Quale può essere la soluzione? (...) Il modello, almeno per la metodologia, è quello della *Sevel Convention* che regola i rapporti tra la legislazione del Regno Unito e la Scozia, disciplinan-

Tuttavia, a mio avviso, la risposta affermativa alla seconda domanda è indotta da una necessità impellente: quella di deresponsabilizzare la Corte costituzionale che, nell'esperienza regionalista ancora in corso, è l'istituzione più esposta e criticata. Si pensi alle decisioni con un chiaro respiro sistematico come la sentenza 303/2003 che, immediatamente, hanno diviso la dottrina costituzionalistica in apologeti e critici; si pensi, ancora, al ruolo che la Corte ha avuto in relazione all'interpretazione delle materie residuali o alla qualificazione delle norme principio nelle materie di potestà concorrente. La necessità di stabilire dei picchetti e di ridurre il margine di discrezionalità interpretativa della Corte è, dunque, una necessità indotta dal sistema.

La terza domanda dianzi proposta non è liquidabile con un'alternativa secca (sì/no), ma richiede una risposta articolata e argomentata. Quali sono i tratti irrinunciabili di questa autonomia? Cosa va scritto in un ideale statuto delle autonomie? Dipende dal tipo di regionalismo che si vuole perseguire, naturalmente.

### 3. I "tratti irrinunciabili" di uno statuto costituzionale delle autonomie

L'idea che qui si esprime postula una scrittura dello statuto delle autonomie che consenta una partecipazione delle Regioni più attiva nei procedimenti normativi statali al fine di attuare un regionalismo realmente collaborativo. Bisogna capire, innanzitutto, dove si può intervenire. In tal senso è indispensabile apprendere dagli errori e chiedersi cosa ha impedito finora la realizzazione di un sistema realmente collaborativo, ricordando, in particolare, le indicazioni che la Cor-

---

do in via d'accordo politico le zone di sovrapposizione delle competenze. Non c'è bisogno di atti legislativi, ma basterebbero accordi politici o, al limite, anche semplici atti unilaterali del Governo che definiscano le attribuzioni dello Stato che s'intendono preservare, ciò che invece deve essere riconosciuto alle Regioni ed i limiti che la legislazione di esse non può superare: queste indicazioni serviranno da direttiva per gli uffici governativi preposti al controllo della legislazione regionale, come pure per gli uffici legislativi delle Regioni. Qualcosa di più esteso e descrittivo dei vecchi decreti di trasferimento delle funzioni e, soprattutto, un testo da scrivere in accordo con le Regioni, che si soffermi anche discorsivamente su regole, riserve, procedure. *Soft law*, certo, ma che può essere scritta in linguaggio discorsivo, entrare nei particolari, definire una volta per tutte i punti controversi e le modalità per risolvere preventivamente gli eventuali futuri contrasti, aggiornare di volta in volta i propri contenuti quando nuove zone di confine si profilino. *Per questo non servono leggi costituzionali, ma solo volontà politica da parte di un Governo che voglia svolgere la sua funzione senza provocare conflitti sistematici (...)*». Così R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 317–328 (enfasi aggiunta).

te costituzionale ha fornito in questi dodici anni di giurisprudenza. Per delineare uno statuto delle autonomie che vada nel senso della collaborazione, non si può non incidere in almeno tre direzioni.

La prima. È indispensabile, secondo me, nel sistema politico attuale, caratterizzato da un parlamentarismo maggioritario o a tendenza maggioritaria (e comunque dotato di forti meccanismi selettivi dei partiti che siedono nell'Assemblea elettiva), avere un contraltare critico allo Stato centrale e realizzare gli interessi dei territori, consentendo ad essi la creazione di un'istanza partecipativa a monte nel procedimento legislativo. Infatti, uno dei tratti fondamentali di un ideale statuto delle autonomie deve passare per la riforma della Seconda Camera e dei procedimenti legislativi nei quali sono implicate scelte di *policy* interessanti da vicino i territori (sia nel caso in cui si scelga un sistema monocamerale con la costituzionalizzazione delle Conferenze, sia nel caso di un sistema bicamerale con il Senato delle Regioni). La scelta per un sistema di questo tipo consentirebbe l'applicazione del principio di leale collaborazione che la Corte, invece, ha spesso escluso per risolvere gli intrecci e le sovrapposizioni di competenze normative tra lo Stato e le Regioni: è affermazione alquanto ricorrente in giurisprudenza quella secondo cui non è possibile rimediare in via giurisprudenziale alla mancata partecipazione al procedimento legislativo delle Regioni. Per questo motivo, la Corte non ha applicato la leale collaborazione sostenendo che «tale principio non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta»<sup>4</sup>.

E veniamo alla seconda direzione. È necessario razionalizzare il sistema delle competenze proprio alla luce dei frequentissimi intrecci tra ambiti materiali e abbandonare un riparto basato sulla rigida delimitazione delle sfere di competenza per privilegiare un sistema fondato su scelte di *policy*<sup>5</sup>.

---

(4) Affermazione presente nella sent. 387/2007 ma rinvenibile altresì in numerose decisioni quali ad esempio sentt. 9, 159, 222, 371/2008, e già con toni analoghi in sentt. 98 del 2007, 133 del 2006, 31 del 2005 e 196 del 2004.

(5) Sul punto, per tutti, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 509–528, che sviluppa tesi già presenti in R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2009, 203–211.

Com'è noto, gli intrecci di competenze si sono risolti molto spesso con l'uso del canone della prevalenza, in virtù del quale la Corte individuava, all'interno della disciplina impugnata, l'ambito materiale prevalente (che di solito è un ambito di competenza statale)<sup>6</sup>. Questo ha causato la totale estromissione delle Regioni dai processi decisionali.

Ma spesso un ambito materiale non è identificabile nella sua consistenza oggettiva piuttosto, con un obiettivo di *policy*, uno scopo da perseguire. Facciamo un esempio: nell'attuale riparto competenziale, e stando anche alle indicazioni che la Corte ha dato nella materie di competenza residuale, ci troviamo di fronte (oltre alle varie materie "non materie" come la tutela dell'ambiente, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ecc.) anche a *funzioni* che hanno dilatato la propria portata a seconda delle congiunture del momento. Pensiamo al "coordinamento della finanza pubblica": astrattamente si tratta di una materia di potestà concorrente. Tuttavia, non è una materia ma, per stessa ammissione della Corte, una funzione che spetta allo Stato, in riferimento alla finanza pubblica<sup>7</sup>. La sua natura di materia "onnivora"<sup>8</sup> ha fatto sì che con essa si potessero incidere competenze vantate a vario titolo dalle Regioni. Questo è successo di frequente nell'ambito delle politiche sociali.

---

(6) Sono tanti gli studi sulla prevalenza: 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.

(7) Si veda per tutte la sent. 414/2004, relativa ai trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti e alla costituzione di fondi rotativi gestiti con decreti ministeriali: «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, *più che una materia, una funzione* che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato. Ciò non esclude, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla citata norma costituzionale, che il coordinamento incidente sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima. La norma impugnata è sicuramente rispettosa di tale criterio di riparto, in quanto pone esclusivamente limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria, senza invadere la sfera di competenza riservata al legislatore regionale» (enfasì aggiunta).

(8) 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, Giuffrè, 2013, 101-135. Sul coordinamento della finanza pubblica i contributi sono numerosi; cfr. almeno G. RIVOSCHICHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

Qui la Corte o ha adoperato il criterio della prevalenza (ad esempio assumendo che, tra i numerosi ambiti materiali interessati dal provvedimento, dovesse essere ritenuto prevalente un titolo di intervento di competenza esclusiva statale) oppure ha direttamente ricondotto la materia interessata dall'erogazione dei fondi a un ambito di competenza esclusiva statale (come ad esempio i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali): in tal modo le Regioni sono state estromesse da processi decisionali relativi all'erogazione di fondi pubblici. Ma in questo modo il risultato è stato perverso: l'opinione pubblica ha percepito le Regioni come i soggetti inefficienti/incapaci di far fronte alle politiche sociali (astrattamente "materia" di competenza regionale), ma, di fatto, le Regioni non avevano un potere economico tale da implementare politiche sociali realmente innovative (si pensi alla questione relativa al reddito minimo di inserimento, ad esempio). Così si è realizzata un'ipotesi di *responsabilità* senza reali *poteri* (*lato sensu* intesi, soprattutto economici) delle Regioni. Per far fronte a questo problema, è opportuno ripensare il riparto delle competenze, individuando, magari, obiettivi, funzioni, scopi, *politiche*, la cui realizzazione richiede l'intervento di tutti i livelli di governo. Naturalmente, questo obiettivo è strettamente connesso al primo. Sarebbe auspicabile, cioè, una maggiore condivisione delle competenze (e dunque delle responsabilità) tra Stato e Regioni, attraverso l'individuazione in Costituzione di alcuni ambiti materiali che prevedono il concorso necessario tra gli enti territoriali per essere disciplinati al meglio<sup>9</sup>. Al profilo del riparto di competenza tra Stato e Regioni non può, peraltro, ritenersi estranea la modifica della composizione del Senato

---

(9) Anche all'interno della Commissione per le riforme costituzionali nominata l'11 giugno 2013 (su cui cfr. par. successivo) non sono mancate voci che hanno proposto un riparto di competenze strutturato nel modo qui suggerito. In particolare, ci si riferisce alla posizione di AUGUSTO BARBERA, il quale sottolinea il «difetto "competenzista" della riforma» intervenuta con legge cost. n. 3/2001 e propone di «superare una rigida ripartizione delle materie e puntare sulla distinzione delle "funzioni" in relazione ad "obiettivi"». Per questa via sarebbe, cioè, opportuno seguire «con più decisione una lettura "finalistica", basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un "federalismo duale" (anacronistico perché non più attuale negli stessi Stati federali), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi, più adeguata ad un "regionalismo cooperativo"». Questa posizione è stata espressa nel dossier di approfondimento della Commissione per le riforme costituzionali, che si può leggere attualmente su <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione.html?start=20>.

che molto potrebbe incidere sulla partecipazione regionale al procedimento legislativo statale.

La terza direzione per la realizzazione di un regionalismo collaborativo impone di dotarsi di adeguati meccanismi per la tutela delle esigenze unitarie, senza estromettere le Regioni dal processo decisionale. Questo significa recuperare il senso e il significato originario della sussidiarietà che, per intenderci, essa aveva nella sent. n. 303/2003<sup>10</sup>: il significato originario era quello che si fondava sulla procedimentalizzazione dell'attrazione in sussidiarietà e su di «un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Per realizzare un regionalismo realmente cooperativo che vada nella direzione del pluralismo, della differenziazione e dell'adeguatezza, bisogna, dunque, fugare lo spettro dell'interesse nazionale e di un impianto gerarchizzato e statocentrico che la Corte stessa in quella decisione voleva allontanare.

#### ***4. Le risposte rese dalla Commissione per le riforme costituzionali su questi punti***

In relazione ai profili appena esaminati, è interessante considerare il lavoro svolto dalla Commissione per le riforme costituzionali, istituita con

---

(10) «Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sent. 303/2003, punto 2.2 del considerato in diritto).

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2013 con il fine specifico di formulare proposte di revisione della Seconda Parte della Costituzione<sup>11</sup>. La Commissione ha concluso i lavori molto prima del termine previsto (ossia, il 15 ottobre 2013), licenziando una relazione accurata già il 17 settembre 2013.

Il lavoro della Commissione è un termine di confronto interessante, dal momento che coagula le posizioni, talora divergenti, di alcuni costituzionalisti su autentici nodi gordiani concernenti la seconda parte della Costituzione. La Relazione, peraltro, è stata accompagnata da un dossier di approfondimento, nel quale i singoli componenti hanno potuto meglio specificare la propria posizione sui diversi ambiti tematici.

A proposito della prima direzione segnalata nel senso di un regionalismo cooperativo, la Commissione ha ampiamente dibattuto sulla necessità di una riforma della Seconda Camera. La questione della partecipazione delle Regioni e della rappresentanza degli interessi regionali all'interno del procedimento legislativo è particolarmente sentita all'interno della Commissione che ha già pensato, dunque, a riformare l'attuale stato di cose<sup>12</sup>.

I problemi sorgono in relazione alle altre due direzioni segnalate. Quanto al riparto materiale, va notato come sia possibile isolare due posizioni in Commissione: una che si potrebbe definire "centralista", un'altra che si direbbe "filoregionalista", volta a preservare «i livelli di autonomia oggi costituzionalmente raggiunti»<sup>13</sup>, se non a implementarli ulteriormente. Tuttavia, la parte "filoregionalista" non emerge con una proposta radicalmente alternativa rispetto a quella "centralista"; piuttosto, sembra una costola di quest'ultima, cui si limita ad aggiungere glosse minute, interpolazioni poco significative, che valgono più a ibridarne l'impianto che non a proporre uno parallelo. Questo è accaduto, vero-

---

(11) La Commissione si è occupata di svolgere un intenso lavoro a proposito della forma di Stato, della forma di governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento. Al Ministro per le riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello, sono stati affiancati 35 costituzionalisti; un Comitato di redazione, formato da altri 7 costituzionalisti, è stato, inoltre, incaricato di redigere le proposte per ogni ambito tematico, sulla scorta delle indicazioni fornite dalla Commissione.

(12) A commento della proposta elaborata dalla Commissione, si veda O. CHESSA, *Il bicameralismo dei saggi*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 4/2013.

(13) Come si legge a pagina 20 della relazione.

similmente, per due ragioni: o la posizione *filoregionalista* è stata minoritaria in Commissione; o, se pure non minoritaria, non è riuscita a costruire un modello realmente alternativo rispetto a quello *centralista*. Insomma, l'alternativa finale non sembra essere quella tra un processo centripeto e uno centrifugo, in senso federale, ma tra un ritorno al centralismo (che in sostanza era già stato intrapreso in via giurisprudenziale) e il mantenimento dell'esistente (cioè, di un regionalismo debole e "sfocato").

Questo è particolarmente evidente a proposito del riparto di competenze proposto. Dopo aver affermato la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie originariamente attribuite alla legislazione concorrente, la relazione si sofferma sulle materie diverse da quelle che dovrebbero entrare nella competenza esclusiva statale. Sul punto, sono emerse due posizioni: l'una volta al superamento della competenza concorrente; l'altra, invece, che opta per la conservazione di questa potestà legislativa con la previsione di correttivi.

Analizzando partitamente le due posizioni, si nota che la prima è volta ad una radicale semplificazione del sistema delle competenze, assegnando alle Regioni tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato ma prevedendo, nel contempo, una «clausola di salvaguardia statale» per intervenire nelle competenze regionali ogni volta in cui ciò sia richiesto da fattori quali «la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, la realizzazione dei programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali». La posizione è motivata sulla base del fatto che è opportuno ragionare in termini di funzioni e obiettivi, più che di materie. Apparentemente, questo sistema sembra favorire l'autonomia regionale.

Ma non sfuggano due osservazioni: innanzitutto, a proposito di potestà regionale indicata solo in via residuale, se si volessero realmente rafforzare le ragioni delle autonomie, sarebbe opportuno, però, prevedere ulteriori correttivi. Infatti, come si è potuto notare nell'esperienza regionalista in corso, la previsione di una competenza residuale si è rivelata fallimentare<sup>14</sup>, perché l'interpretazione che ne è stata fatta, a causa dell'as-

---

(14) Ho provato ad argomentare estesamente sul punto nel mio *La potestà residuale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 341-377.

senza di un testo cui agganciare queste competenze, ha sortito il duplice effetto di caricare la Corte di una eccessiva responsabilità nella costruzione delle materie e di ridurre fortemente il ruolo della potestà regionale in presenza di intrecci di competenze o di materie “trasversali”. Inoltre, bisognerebbe capire precisamente sulla base di quali presupposti possa essere attivata la clausola di salvaguardia: una volta eliminato il Senato dal procedimento per l’attivazione della clausola di salvaguardia, infatti, la Camera potrebbe decidere a propria discrezione che si sono verificati i presupposti per l’attivazione della clausola medesima; ma come sarebbero sindacabili questi presupposti? Quale sarebbe il parametro per la Corte? Il rischio è quello di trovarsi di fronte a una finta ripartizione delle competenze, senza nemmeno, peraltro, la garanzia della partecipazione della Seconda Camera al procedimento per l’attivazione della clausola. Senza contare che si potrebbe riproporre la stessa identica situazione che ha portato a pronunce come la sentenza n. 303 che, per la manifesta vocazione sistematica, ha naturalmente generato fazioni nella comunità degli studiosi, dividendoli in sostenitori e critici. L’agire “per funzioni”, “per obiettivi” di *policy* avrebbe una valenza solo unidirezionale, realizzandosi solo se lo decide lo Stato (nella specie, con legge della Camera, pur se approvata a maggioranza assoluta). L’altra opzione, invece, intende conservare la competenza concorrente in relazione a un limitato spettro di materie, sul presupposto che vi sia un intreccio di esigenze di regolazione statali e regionali; mantenere la competenza residuale in materie innominate (o al massimo, secondo alcuni, a prevedere un elenco delle «principali materie» residuali «al fine di evitare incertezze sulla loro configurazione»); prevedere una clausola di salvaguardia «nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica, per la realizzazione di programmi di interesse nazionale o per la realizzazione di grandi riforme economico-sociali»; consentire l’attivazione della clausola *solo* con legge bicamerale «per evitare il rischio di un uso arbitrario della clausola di salvaguardia». Ma cosa distingue questa opzione dall’attuale assetto delle competenze è difficile dirlo: la clausola di salvaguardia somiglia al principio di sussidiarietà negli svolgimenti giurisprudenziali successivi alla sentenza 303 (quelli, per intenderci, che hanno interpretato in senso “centripeto” la valenza del principio); la tipologia delle competenze resta sempre la

stessa. In più non si dice quali sono i test per verificare l'esistenza dei presupposti per attivare la clausola né come si determinano in concreto le materie, specie quelle residuali (atteso che la delimitazione concreta delle stesse, in mancanza di decreti di trasferimento, dovrebbe sempre spettare alla Corte). L'unica novità apprezzabile in questo impianto è condizionata dalla riforma della Seconda Camera, che sarebbe il presidio di una garanzia collaborativa per l'attivazione della clausola di salvaguardia. Quindi, il *quid pluris* di questo modello va cercato nei precedenti capitoli della relazione.

La terza direzione da imprimere a una riforma orientata nel senso del regionalismo cooperativo, si è detto, dovrebbe concernere la tutela delle esigenze unitarie; a tal proposito, però, emerge una profonda ambiguità sul rapporto che si intende mantenere tra Stato e Regioni e tra un sistema rigido e uno flessibile delle competenze, specie in relazione alla tensione tra sussidiarietà e interesse nazionale. Quest'ultimo viene infatti riproposto come autentico *principio*: svelando l'intento di ritornare a una visione gerarchizzata e non paritaria dei rapporti tra livelli di governo, chiudendo definitivamente la porta alla lettura in chiave collaborativa e concertata delle competenze, anche (e, anzi, soprattutto) nell'ipotesi di attrazione verso l'alto delle funzioni (amministrative e legislative). Ora, non si sa (perché non viene specificato) se la locuzione "interesse nazionale" debba riapparire anche nel testo o sia una specie di sottotraccia implicita che non ha bisogno di formule scritte per ravvivarsi. Ma è lecito chiedersi: perché si fa richiamo all'interesse nazionale? Funzionerebbe come limite di merito o di legittimità? Si dovrebbe recuperare tutta la giurisprudenza pregressa sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento oppure ci sarebbero dei presupposti nuovi per l'attivazione del limite?

Una volta reintrodotta il *principio* dell'interesse nazionale, è naturale che il *principio* di sussidiarietà sia perlomeno recessivo: essendo animati da logiche rivali, non potrebbero coesistere pacificamente<sup>15</sup>. Ascol-

---

(15) Anche se, stando a una parte della dottrina, il principio di sussidiarietà è «il trionfo della gerarchia» poiché un'autorità riesce a spostare competenze di modo che «questa autorità domina su tutte le altre rispetto alle quali è applicabile il principio di sussidiarietà, e tutte queste altre sono subordinate alla prima per quanto riguarda la propria competenza»: così G.U. RESCIGNO, *Gerarchia e competenza tra atti normativi, tra norme*, in *Diritto pubblico*, 1-2/2010, 1-54, spec.

tiamo le parole della Corte che, sempre nella sentenza 303/2003, descrive in modo icastico lo iato teorico che essi postulano. I principi di sussidiarietà e adeguatezza infatti non possono «operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione», né «assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.»; nel contempo, la Corte stessa chiarisce che «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale». Alla sussidiarietà va riconosciuta «una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (Corte Cost., sent. 303/2003, par. 2.2 in diritto)<sup>16</sup>. È anche vero che la giurisprudenza successiva della Corte non si è seduta su questo an-

---

34. Tuttavia, questa visione pare poco consona allo statuto teorico del principio. Nella sussidiarietà verticale, la preferenza per un livello decisionale più vicino ai cittadini, che determina la flessibilizzazione del riparto competenziale attraverso la collaborazione interistituzionale, si fa espressione del pluralismo degli enti territoriali, più che dell'accentramento della decisione politica. Che, poi, nella pratica, il principio si sia piegato ad assecondare una forma di unitarismo centralizzato è una deriva che dipende da una serie indeterminata di variabili, non ultima l'interpretazione che la giurisprudenza, successiva alla sentenza 303/2003, ha ritenuto di dover avallare. Per la ricostruzione di questa e altre posizioni che hanno valorizzato o minimizzato il ruolo del principio di sussidiarietà, si veda volendo il mio *La gerarchia delle fonti – Ascesa, declino, mutazioni*, Napoli, Jovene, 2012.

(16) La decisione è stata ampiamente commentata: si veda almeno la dottrina che si è espressa su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

dante, manifestando, anzi, indirizzi talora discordanti rispetto a esso<sup>17</sup>. E lo “statuto” della sussidiarietà ne è risultato quantomeno problematico, al punto tale che forse non è nemmeno corretto parlare di uno statuto unitario per ricostruire il *modus operandi* dell’attrazione in sussidiarietà: sul punto, ha ragione chi dice che «il mancato impiego di *test* di giudizio sufficientemente strutturati porta al prevalere della “casistica” sulla “sistemica”»<sup>18</sup>.

Tuttavia, è il tema teorico di fondo che spaventa: se la sussidiarietà era funzionale alla realizzazione del «pluralismo istituzionale paritario»<sup>19</sup>, adesso, con la reintroduzione esplicita dell’interesse nazionale, non è, forse, più il tempo per riproporre gli esiti.

Quello che resta della sussidiarietà è la “chiamata in sussidiarietà”, ma se ne trova traccia nella relazione della Commissione soltanto nella parte dedicata alle funzioni amministrative e se ne parla in senso alquanto negativo per segnalare «da un lato l’inattuazione dell’art. 118, primo comma, Cost.» e dall’altro «la disarticolazione dal riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni». La riduzione dell’ambito di operatività della sussidiarietà alle sole funzioni amministrative è un segnale di cesura forte con la giurisprudenza costituzionale sulla sussidiarietà inattuata con la sent. n. 303/2003.

In definitiva, per capire se e come dare vita a un nuovo statuto (costituzionale) delle autonomie si devono prima sciogliere alcune alternati-

---

(17) Si veda già la sent. 6/2004, nel commento che ne fa O. CHessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli teorici e giurisprudenziali a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 941 ss., secondo cui, in questa decisione, la Corte introduce «una variazione importante» nella concezione delle esigenze unitarie: l’istanza unitaria non è un dato procedimentale, un interesse il cui livello deve essere determinato consensualmente *ex post*. È invece un dato normativo-sostanziale, un principio teleologicamente rilevante che enuclea la scelta d’indirizzo, l’obiettivo perseguito dalla fonte statale e che ovviamente deve essere riconducibile ad uno o più dei titoli d’intervento *ex art.* 117. Di conseguenza, la procedimentalizzazione non determina l’esigenza unitaria, bensì le modalità del suo invero, cioè le funzioni che la soddisfano». Nella sentenza 303, le esigenze unitarie erano procedimentalizzate secondo pratiche collaborative.

(18) Così fa notare C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 455-497, spec. 465. Ma si veda il percorso teorico e giurisprudenziale tracciato da G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

(19) Secondo la formula di M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1273-1304.

ve di fondo sui rapporti tra Stato e Regioni (separazione *vs.* collaborazione; impianto pluralista *vs.* impianto statocentrico e gerarchizzato). Di certo, le dinamiche (fattuali, giurisprudenziali) attualmente manifestatesi non consentono di formulare un giudizio positivo sulla condizione vissuta finora dalle autonomie.

Il dittico “potere/responsabilità” appare oggi segnato da un’aspra cesura: per ricomporlo – e per ricomporlo nel senso del regionalismo cooperativo, inclusivo e paritario – bastano poche e semplici idee chiave. Bisogna, però, capire se lo spirito che animerà la prossima revisione costituzionale sarà in grado di implementare queste idee chiave nella direzione qui auspicata.

