

COSTITUZIONE E FONTI REGIONALI*

MARTA PICCHI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Unitarietà, indivisibilità e principio autonomista: una complementarità in costante tensione. – 3. Le trasformazioni dopo la riforma costituzionale del 2001. – 4. Recenti evoluzioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 4.1. Nuovi metodi di legislazione. – 4.2. Il “ruolo di regia” dello Stato per mezzo della nuova legge di bilancio. – 5. Alcune riflessioni.

Suggerimento di citazione

M. PICCHI, *Costituzione e fonti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “La Costituzione tra rigidità e trasformazioni” organizzato dalla rivista Osservatorio sulle Fonti il 18 maggio 2018 presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze.

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.
Contatto: marta.picchi@unifi.it

1. Premessa

Le forme di stato federali e regionali si caratterizzano per la costante tensione fra il principio di unitarietà/indivisibilità e quello autonomista e, dunque, per essere dei sistemi mutevoli nel tempo, in ragione proprio del bilanciamento operato fra questi criteri.

Nel nostro Paese, il processo attuativo dell'autonomia è stato un percorso né lineare né costante, ma si è caratterizzato per ritardi, soluzioni che hanno spesso posto dubbi di coerenza costituzionale e anche battute di arresto – basti pensare alla riforma del 2001 che non si pone certo come un progetto in grado di consolidare le trasformazioni maturatesi e di proiettarsi nel lungo periodo – se non addirittura regressioni.

Questo breve intervento non può ovviamente dar conto in maniera esaustiva delle trasformazioni costituzionali succedutesi nel tempo in tema di fonti regionali e, più in generale, di autonomia delle regioni ordinarie, ma intende sviluppare alcune brevi riflessioni a proposito dei più recenti interventi della Corte costituzionale che, come noto, ha contribuito necessariamente alla definizione del diritto regionale.

2. Unitarietà, indivisibilità e principio autonomista: una complementarietà in costante tensione

L'art. 5 della nostra Costituzione esprime la necessità di intendere il principio di unitarietà e indivisibilità e quello di autonomia in maniera complementare, segnando una netta cesura col passato e con l'idea di unità quale sinonimo di assoluta uniformità¹: pone così le basi per una diversa conformazione nell'esercizio dei pubblici poteri anche perché la Repubblica dovrebbe adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (altro criterio espressamente richiamato in questa disposizione)².

Queste premesse non sono però state supportate da previsioni costituzionali volte a definire un modello regionalista compiuto, nel senso che l'art. 117

¹ Cfr. E. TOSATO, *La Regione nel sistema costituzionale*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 123 ss.

² La dottrina più attenta ha evidenziato le potenzialità dirompenti, ben oltre il mero profilo organizzativo, del principio autonomistico espresso nell'art. 5 Cost., nel senso che attraverso la sua attuazione sarebbe possibile dare maggior vigore al principio democratico rafforzando anche la tutela dei diritti fondamentali: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 97 ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. I, p. 277 ss. Più di recente, U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 1/2016, p. 19 ss., ha sottolineato come in alcune Regioni italiane, fra le quali spicca l'esperienza della Toscana, sia maturato l'impegno del legislatore regionale a garantire forme di democrazia partecipativa nella formazione di atti propri della Regione e a sostenere con diverse modalità la diffusione di queste pratiche fra gli enti locali.

della Costituzione, nella versione del 1948, è sembrato essere una «pagina bianca»³ della Costituzione dal momento che il riparto materiale delle competenze sarebbe stato attribuito, di fatto, al legislatore statale. Anzi, secondo una parte della dottrina⁴, questa espressione poteva essere riferita all'intero Titolo V della Costituzione poiché anche le disposizioni che, a prima vista, garantivano ampi poteri ed effettiva autonomia alle Regioni, a ben guardare avevano contenuti generici o, comunque, consentivano ampie possibilità di intervento al legislatore statale, lasciando così spazio a molteplici soluzioni applicative e al conseguente intervento della Corte costituzionale.

L'attuazione delle Regioni ordinarie, avvenuta con molto ritardo, ha preso avvio, dopo le elezioni regionali del 1970, con l'approvazione degli statuti: fonti alle quali poteva essere riconosciuto il carattere di atto complesso⁵, la cui adozione avvenne in seguito all'avvio di quella fase di contrattazione in sede parlamentare che vide le Regioni necessariamente remissive per poter giungere all'approvazione degli statuti in tempi accettabili.

Quando poi si passò al necessario trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, vennero proposte soluzioni che incontrarono l'acquiescenza da parte della Corte costituzionale pur intaccando il valore garantista dell'enumerazione costituzionale delle materie di spettanza regionale. Basti pensare al limite dell'interesse nazionale trasformato da limite di merito in limite di legittimità: soluzione che, per un verso, ha portato alla non applicazione della previsione che affidava la verifica del rispetto del limite di merito al Parlamento e, per un altro, ha consegnato al legislatore statale lo strumento per ritagliare a proprio esclusivo vantaggio spazi d'intervento in materie regionali, confermando una tecnica già sperimentata nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

Il momento del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni ha però avuto altre ripercussioni sull'autonomia regionale: a parte l'avvenuto capovolgimento del principio del parallelismo delle funzioni, nel senso che la potestà legislativa è stata «obbligata a disporsi a rimorchio di quella amministrativa in relazione alla determinazione degli ambiti materiali di svolgimento»⁶, sono stati creati istituti non contemplati in Costituzione. È il caso della funzione di indirizzo e coordinamento, la cui compatibilità costituzionale ha im-

³ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971, p. 36 ss. L'Autore, in un secondo momento (*Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in *Le Regioni*, 6/1981, p. 1238 ss.), ha chiarito che l'espressione polemica non andava presa alla lettera.

⁴ Cfr. U. DE SIERVO, *La difficile attuazione delle regioni*, in G. DE ROSA, G. MONINA (a cura di), *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 389 ss.

⁵ V. U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974.

⁶ A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 2018, p. 16.

pegnato il Giudice delle leggi nell'individuare il possibile fondamento, rinvenuto per l'appunto nell'art. 5 Cost., e i presupposti che hanno consentito di condizionare non solo la potestà amministrativa regionale ma anche quella legislativa.

Vi sono altri sviluppi che hanno inciso sulla potestà legislativa regionale: anzitutto, la "preferenza" di legge regionale come criterio regolatore nei rapporti fra legge statale e legge regionale⁷. Ossia, si è affermata la regola secondo la quale il legislatore statale ha potestà piena per quanto riguarda la definizione dei principi fondamentali delle materie enumerate – di conseguenza, in assenza di detti principi, il legislatore regionale può intervenire, ma pur sempre nel rispetto dei principi desunti – e può comunque porre anche norme di dettaglio a carattere cedevole, vevoli fin quando non vi sarà l'intervento della Regione che, dunque, non può vantare una vera riserva di legge regionale per le materie enumerate.

Per quanto riguarda il controllo di legittimità sulle leggi regionali, per un verso, la prassi dei c.d. rinvii plurimi ha favorito la "contrattazione" sul testo delle leggi mentre, per un altro verso, il vizio dell'eccesso di competenza è stato inteso in un'accezione ampia, nel senso cioè che la legge regionale poteva essere impugnata per violazione di qualunque norma costituzionale poiché, altrimenti, circoscrivendo la possibilità di impugnazione ai soli casi di incompetenza in senso stretto, sarebbe stata consentita l'entrata in vigore di leggi che difficilmente potevano pervenire al giudizio della Corte costituzionale per mezzo del ricorso in via incidentale.

Due ultime considerazioni: la prima concerne l'autonomia finanziaria, il profilo che dovrebbe costituire la «pietra angolare»⁸ dell'autonomia regionale. Le indicazioni sicuramente generiche contenute in Costituzione furono interpretate in maniera tale da privare la finanza regionale di qualsiasi garanzia e, per quanto riguarda la potestà legislativa delle Regioni in materia tributaria, fu letta formalmente come una potestà regionale di attuazione fortemente limitata e condizionata, tanto da configurare un'autonomia finanziaria derivata o di trasferimento con pesanti restrizioni (attraverso l'utilizzo di fondi a destinazione vincolata) anche sotto il profilo dell'autonomia di spesa.

Infine, vi è una creazione puramente giurisprudenziale, frutto di una ricostruzione che ha guardato all'esperienza di altri Paesi articolati territorialmente: il principio di leale cooperazione⁹. La Corte costituzionale ha così inteso

⁷ Cfr. L. CARLASSARE, *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le Regioni*, 1-2/1986, p. 236 ss.

⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, t. III, p. 906 ss.

⁹ La prima sentenza nella quale si parla di collaborazione fra Stato e Regioni è la n. 49/1958: tuttavia, già nella n. 1/1958 è sottolineata l'importanza dell'intesa come strumento di raccordo fra Stato e Regioni.

superare ricostruzioni rigide ispirate a un regionalismo separatista¹⁰, ritenendo necessario armonizzare e raccordare l'attività di Stato e Regioni attraverso l'utilizzo di diverse possibili formule, di differente intensità, la cui scelta era sostanzialmente rimessa all'apprezzamento del legislatore statale, vista anche l'estrema genericità di detto principio. L'aver avvertito la necessità di questo principio e l'uso che ne è stato fatto – ossia, il fatto che, per un verso, vi è stato un ruolo dominante degli organi statali d'indirizzo¹¹ e, per un altro verso, le Regioni non hanno comunque potuto influire sull'esercizio della potestà legislativa statale – evidenziano l'elemento davvero mancante, ossia una sede a livello legislativo nella quale dar voce agli interessi regionali o, comunque, il fatto che non vi sia stato nemmeno l'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia.

L'acquiescenza della Corte costituzionale verso le scelte del legislatore statale si manifesta anche negli anni Novanta quando quest'ultimo sembra voler configurare le Regioni come una sorta di motore delle autonomie territoriali, di «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali»¹². Lo stesso accade di lì a poco, quando il legislatore compie una rilettura del Titolo V della Costituzione alla luce delle potenzialità del principio di autonomia introducendo, fra l'altro, il principio di sussidiarietà e la Corte costituzionale ne afferma la compatibilità con l'allora vigente principio del parallelismo perché sfruttava al massimo le deroghe che lo stesso art. 118 Cost. contemplava¹³.

3. Le trasformazioni dopo la riforma costituzionale del 2001

Le riforme costituzionali del Titolo V della Costituzione del 1999 e del 2001 nascono in un clima politico difficile e presentano contenuti criticabili non solo sotto il profilo della tecnica legislativa: la scrittura del nuovo modello avviene in maniera affrettata, con evidenti incoerenze (ad esempio nella ripartizione delle materie e nelle stesse diciture di queste) e lacune, tanto da dover impegnare nuovamente la Corte costituzionale. Ancora una volta è stato descritto un modello estremamente debole che, soprattutto, non esprime un consolidamento con possibile avanzamento di quanto era maturato dopo la stagione della c.d. riforma a Costituzione invariata.

Le prime novità da segnalare sono l'introduzione di nuovi criteri di ripartizione della potestà legislativa con clausola residuale a beneficio delle Regioni e l'eliminazione del limite dell'interesse nazionale. La prima, però, non ha

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 94/1985.

¹¹ V. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1971, p. 84 ss.

¹² Corte cost., sent. n. 343/1991, cons. dir. p.to 5.1.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 408/1998, cons. dir. p.to 3.

determinato una rivalutazione del ruolo del legislatore regionale. Difatti, la Corte costituzionale, ad esempio, non ha mutato la propria interpretazione riguardo ai vizi denunciabili dal Governo nel ricorso in via principale poiché ha riconosciuto allo Stato una posizione peculiare di tutore dell'unità dell'ordinamento¹⁴. Le Regioni, invece, attraverso il ricorso in via principale possono censurare soltanto profili attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, potendo denunciare la violazione di altri parametri costituzionali soltanto quando questa sia potenzialmente idonea a ledere le attribuzioni costituzionali delle Regioni, nel senso che deve essere possibile riscontrare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente deve aver indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione¹⁵.

Inoltre, se in un primo momento la Corte costituzionale ha affermato che, nell'individuazione del soggetto competente ad esercitare la potestà legislativa, occorre procedere non già alla ricerca di uno specifico titolo legittimante l'intervento regionale, quanto verificare l'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale¹⁶, tuttavia ha poi precisato che gli elenchi di materie contenuti nell'art. 117 Cost. non hanno un carattere esaustivo, nel senso che gli intrecci di interessi nazionali e regionali impongono ricostruzioni che non devono guardare al solo dato testuale. Occorre cioè verificare nei singoli casi l'esistenza di un titolo di legittimazione dell'intervento statale oppure di quello regionale: in questa maniera, la Corte costituzionale ha arricchito non poco gli ambiti di intervento del legislatore statale¹⁷, oltre a dilatare i contenuti delle materie attribuite alla sua potestà esclusiva¹⁸.

Il Giudice delle leggi ha poi colmato il vuoto lasciato dal legislatore costituzionale che non aveva contemplato alcuna norma transitoria: ha affermato così il principio di continuità normativa secondo il quale la preesistente disciplina statale continua a produrre i suoi effetti nonostante il nuovo riparto del-

¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 274/2003. Fra l'altro, la trasformazione del controllo da preventivo in successivo non ha fatto venir meno il fenomeno degli accordi transattivi fra Stato e Regioni: si è verificato soltanto un loro spostamento poiché, nonostante la direttiva (giugno 2006) del Ministro Lanzillotta, questi accordi intercorrono ancora dopo l'instaurazione del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, dando vita a numerose pronunce per cessazione della materia del contendere o per estinzione del processo.

¹⁵ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 22/2012, 234/2013, 44/2014 e 137/2018.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002.

¹⁷ Gli esempi sono numerosi, qui mi limito a richiamare la riconduzione della cinematografia e dello spettacolo in genere nell'ambito della promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117, III co., Cost.): cfr. Corte cost., sentt. nn. 255/2004 e 285/2005.

¹⁸ È quanto accaduto per la materia ordinamento civile che è stata fatta coincidere, fra l'altro, con il limite del diritto privato (Corte cost., sent. n. 295/2009), presente nel periodo antecedente alla riforma del 2001. Analogo discorso vale per la materia ordine pubblico e sicurezza (fra le molte, Corte cost., sentt. nn. 18/2009 e 21/2011).

le competenze fino a quando il legislatore regionale non si attivi¹⁹. La Corte, però, ha configurato anche una continuità istituzionale²⁰ laddove vi siano servizi pubblici essenziali e valori costituzionali incompressibili che giustifichino l'efficacia delle norme statali fino a quando le Regioni non si siano dotate della disciplina e di strutture adeguate in maniera tale da garantire la continuità del servizio²¹ non solo durante il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento ma anche in seguito, in ambiti già passati nella competenza regionale, quando siano coinvolti diritti fondamentali il cui esercizio potrebbe essere compromesso²².

La mancata contemplazione del limite dell'interesse nazionale non poteva, comunque, essere sufficiente per impedire che questo continuasse ad operare con nuove vesti: ossia, attraverso altri istituti abbozzati in Costituzione e "rimessi" alla attuazione/integrazione della Corte costituzionale che, come dirò, ha spesso tratto "ispirazione" proprio dalla passata esperienza²³.

¹⁹ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 102.

²⁰ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 103.

²¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 13/2004.

²² Cfr. Corte cost., sentt. nn. 255 e 256 del 2004.

²³ Secondo autorevole dottrina, A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza. Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 55 ss., la Corte costituzionale, in una prima fase, successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, avrebbe prodotto una giurisprudenza veramente creativa (attrazione in sussidiarietà) emancipandosi anche dalle decisioni del legislatore centrale: in particolare, a differenza del periodo precedente, vi sono numerose pronunce con le quali sono state annullate disposizioni legislative statali per esorbitanza dal limite dei principi. A mio modo di vedere, la creatività della Corte costituzionale va alquanto ridimensionata se si assume la prospettiva ricostruttiva descritta *infra*: in definitiva, l'assunzione in sussidiarietà è uno sviluppo dei principi posti in Costituzione che la Corte ha teorizzato per giustificare interventi penetranti del legislatore statale, secondo un'interpretazione carica degli istituti elaborati nel periodo antecedente. Inoltre, sicuramente la Corte ha mostrato maggior attenzione nel riscontrare il carattere di principio fondamentale per le norme elaborate dal legislatore statale però, a una lettura complessiva della giurisprudenza di quel periodo – quando cioè la Corte ha legittimato l'attrazione in sussidiarietà, la prevalenza delle materie, l'uso espansivo delle materie trasversali e così via –, a me sembra che il giudizio debba essere di segno contrario. In ogni caso, la remissività della Corte costituzionale nei confronti del legislatore si è accentuata non solo con l'inizio e durante il periodo di grave crisi economico-finanziaria, ma anche quando vi è stato l'ultimo tentativo di riforma del Titolo V, anticipato da alcune soluzioni legislative che hanno trovato legittimazione, per l'appunto, nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Il riferimento è alla legge di trasformazione delle Province (l. n. 56/2014) e alla relativa giurisprudenza costituzionale di supporto (sentt. nn. 50/2015 e 143/2016). Difatti, la Corte ha ritenuto alcune questioni di costituzionalità improponibili «in considerazione della programmata loro [*n.d.r.*, riferito alle Province] soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica» (sent. n. 143/2016, cons. dir. p.to 5.3). Legittimare una scelta legislativa alla luce di una riforma costituzionale ancora in divenire è a dir poco sconcertante ed è un modo di procedere totalmente differente da quanto accaduto, per esempio, con l'introduzione, a Costituzione invariata, del principio di sussidiarietà (vedi *supra* alla fine del § 2). In quest'ultimo caso, la Corte ha confrontato il nuovo principio con quelli presenti, in quel momento,

In particolare, il principio unitario ha consentito una forte ricentralizzazione della legislazione soprattutto attraverso quattro strumenti: l'attrazione in sussidiarietà, l'introduzione del criterio di prevalenza, l'uso fatto delle c.d. materie trasversali e il coordinamento della finanza pubblica. In tutti questi casi viene superato il riparto delle competenze contemplato in Costituzione prevedendo, non sempre, una compensazione per l'espropriazione compiuta nei confronti delle Regioni, attraverso la richiesta di forme di leale collaborazione che, però, operano sempre a valle e non riguardano mai il procedimento legislativo parlamentare.

La chiamata in sussidiarietà costituisce lo svolgimento di principi costituzionalizzati con la riforma, attingendo però anche al passato: in Costituzione ci sono, da un lato, un articolato riparto della potestà legislativa e, dall'altro lato, un criterio flessibile per la ripartizione delle funzioni amministrative. L'art. 118 Cost. prevede che esigenze unitarie possano rendere necessaria l'allocazione delle funzioni amministrative non ai livelli più vicini ai cittadini, ma in capo allo Stato: se questo accade in materie di potestà concorrente o residuale regionale che ne è della potestà legislativa? La Corte individua come soluzione logica, in applicazione anche del principio di legalità, l'attrazione anche della corrispondente potestà legislativa purché la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione delle funzioni sia proporzionata e non irragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità. Inoltre, l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre la funzione amministrativa e 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: quindi, un nuovo richiamo al principio di collaborazione che, nella passata esperienza, era stato creato dalla Corte costituzionale proprio in ambito amministrativo per raccordare i due apparati, statale e regionale, che necessariamente operavano nei medesimi ambiti di materia in ragione dei modi che avevano caratterizzato il trasferimento delle attribuzioni.

Successivamente, la Corte ha precisato che la legge che dispone l'assunzione in sussidiarietà «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»²⁴. In assenza di sedi istituzionali per

in Costituzione, seppure attraverso un'interpretazione ampia di questi ultimi. Nel caso delle Province, la Corte presta minore attenzione alla verifica della compatibilità della nuova disciplina con il testo vigente della Carta, guardando piuttosto alla disciplina che ancora non c'è e che, poi, non c'è stata.

²⁴ Corte cost., sent. n. 6/2004, cons. dir. p.to 7.

condividere la scelta legislativa, si è dovuto scegliere la seconda soluzione, ossia l'intesa da raggiungere durante l'esercizio della funzione amministrativa.

In ogni caso, la Corte costituzionale – quasi per responsabilizzare il legislatore statale che da solo decide di derogare al riparto dell'art. 117 Cost. – ha richiesto che, di regola, «il titolo del legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita»²⁵ per far sì che possa essere verificata la non contraddittorietà e la congruità delle soluzioni prospettate rispetto al fine da raggiungere e l'osservanza dei limiti posti all'esercizio della valutazione discrezionale del legislatore.

La Corte costituzionale non è sempre stata rigorosa nel valutare il *test* di costituzionalità elaborato, ma soprattutto l'intesa si è necessariamente “indebolita”, nel senso che, dovendo garantire comunque una decisione finale, devono essere poste in essere idonee procedure di trattativa e, nel caso in cui vi sia un esito comunque negativo, il legislatore può rimettere al Governo una decisione unilaterale²⁶. È evidente però che lo Stato, quale titolare dell'interesse unitario, si trovi in una posizione di maggiore forza²⁷ poiché, per un verso, c'è l'esigenza di raggiungere comunque un risultato finale e, per un altro verso, vi è il fatto che il riscontro sui comportamenti tenuti per raggiungere l'accordo implica l'apprezzamento degli interessi manifestati dalle due parti e alcuni di questi rispondono, pur sempre, ad esigenze unitarie.

La Corte costituzionale non si ferma qui e introduce il criterio di prevalenza: all'apparenza una nuova tecnica. Talvolta, vi sono intrecci inestricabili di materie e si rende necessario stabilire quale soggetto possa legiferare. In questi casi, secondo la Corte occorre verificare se sia possibile applicare il criterio della prevalenza e determinare così l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo a una materia piuttosto che ad altre²⁸: in caso positivo, il titolare dell'interesse prevalente vedrà riconosciuta la relativa competenza a legiferare²⁹; nel caso in cui, invece, non sia possibile un tale riscontro, si avrà una concorrenza di competenze che consentirà al legislatore statale di porre la necessaria disciplina dovendo però contemplare misure di collaborazione in sede di esercizio della funzione amministrativa³⁰, la cui modulazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore statale stesso³¹. In particolare,

²⁵ Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. p.to 4.1.

²⁶ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 378/2005, 165/2011.

²⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 99 ss.

²⁸ Cfr., fra le prime pronunce, Corte cost., sentt. nn. 370/2003, 50 e 51 del 2005.

²⁹ Cfr., di recente, Corte cost., sent. n. 5/2018.

³⁰ Da ultimo, Corte cost., sentt. nn. 71 e 87 del 2018.

³¹ Il principio di leale collaborazione deve essere garantito altresì quando il legislatore statale introduce un finanziamento all'incrocio di materie statali e regionali per le quali non sia possibile indi-

l'accertata prevalenza di una materia sulle altre, per lo più a beneficio del legislatore statale, esclude l'operatività del principio di leale collaborazione, di modo che il portatore dell'interesse di "minor peso" non avrà alcuna voce in capitolo. A parte la difficoltà nel definire l'appartenenza del nucleo essenziale di una disciplina a una materia dai contorni netti e, dunque, di soppesare gli interessi in gioco, viene pregiudicato lo stesso spirito del principio di leale cooperazione. Infatti, questo presuppone non già una pari ordinazione di interessi, ma una pluralità di questi da comporre attraverso le diverse possibili modalità di raccordo. La Corte costituzionale si è perciò discostata dalla giurisprudenza del periodo precedente che, invece, in caso di preminenza dell'interesse nazionale, non aveva escluso il principio di cooperazione, richiedendo piuttosto la forma di collaborazione di minore intensità, ossia il parere³².

Poco sopra ho parlato di apparente nuova tecnica: si rende necessaria una spiegazione. A mio modo di vedere, l'esito dell'applicazione della prevalenza – considerando che nella quasi totalità dei casi gioca a favore del legislatore statale – non è differente dal ritaglio di materie in nome dell'interesse nazionale, che un tempo veniva utilizzato in termini generici mentre, nel caso della prevalenza, riposa su materie espressamente attribuite alla competenza statale, che portano alla corrispondente ritrazione dello spazio normativo del legislatore regionale negli ambiti di propria spettanza.

L'altra tecnica che consente di penetrare nelle materie concorrenti e residuali regionali è costituita dall'azione delle competenze statali a carattere trasversale (tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ecc.) e dall'uso sempre più espansivo³³ che la Corte costituzionale consente, ammettendo talvolta una disciplina totalizzante da parte del legislatore statale senza

viduare quella nettamente prevalente sulle altre: cfr. Corte cost. sentt. nn. 51/2005, 133/2006, 50/2008, 168/2008, 27/2010. Di recente, in tal senso è anche la sent. n. 78/2018: infatti, benché l'intervento statale concerna il finanziamento del rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e, perciò, ricada in una materia di potestà residuale (trasporto pubblico locale), tuttavia sono coinvolte anche materie di competenza dello Stato (tutela dell'ambiente).

³² Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 514/1988, 180/1989, 21 e 482 del 1991.

³³ Cfr. G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 79 ss. In particolare, per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il legislatore statale può – quando ricorrano circostanze eccezionali e imperiose necessità sociali – consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale, allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti deboli che vantino un diritto fondamentale strettamente connesso alla dignità della persona umana, da garantire su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo per mezzo di una regolamentazione coerente e congrua rispetto al fine perseguito (*ex multis*, sentt. nn. 10/2010, 192/2017 e 87/2018).

alcun margine di intervento per il legislatore regionale, a meno che questo non sia giustificabile dall'esistenza di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente statali³⁴ o, in altri casi, da deroghe *in melius*³⁵.

Infine, l'altro strumento è il coordinamento della finanza pubblica: materia di potestà concorrente che, con l'inizio della crisi economico-finanziaria, è stata trasformata in una competenza finalistica e "quasi esclusiva" statale³⁶, divenendo un vero e proprio grimaldello per penetrare in qualsiasi materia regionale e potendo, in taluni casi, limitare addirittura la potestà statutaria, quasi rievocando il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica³⁷.

In particolare, mentre in un primo momento la Corte costituzionale era stata molto attenta nel distinguere le enunciazioni di principio da quelle di dettaglio, successivamente ha affermato che la nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale e della peculiarità della materia³⁸, ammettendo in taluni casi che norme di dettaglio possano avere la valenza di principi fondamentali³⁹. Difatti, il finalismo insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio»⁴⁰ e, anzi, la Corte ha affermato, rifacendosi ancora alla passata giurisprudenza⁴¹, che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»⁴².

La Corte costituzionale, anche nel caso di esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica finalizzato all'imposizione dei risparmi di

³⁴ Cfr., di recente, in tema di tutela dell'ambiente, Corte cost., sentt. nn. 58/2015, 150 e 151 del 2018.

³⁵ Cfr., riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni, Corte cost., sentt. nn. 432/2005, 399/2006, 172/2013.

³⁶ Nel Disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi (A.C. n. 2613-D), il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario era collocato fra le materie di potestà esclusiva statale adducendo proprio l'evoluzione di fatto prodotta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

³⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 198/2012, anche se questa pronuncia sembra giustificare la scelta del legislatore statale di fissare il numero massimo di consiglieri e assessori regionali ponendo maggiore accento sull'esigenza – più pretesa che fondata – di tutelare il diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati.

³⁸ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 16/2010 e 23/2014.

³⁹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 69/2011 e 148/2012.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 205/2013, cons. dir. p.to 4.

⁴¹ Infatti, la Corte, in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ha affermato, già da tempo, che possono essere posti dei vincoli attraverso norme di dettaglio contenute nelle leggi che esprimono i principi, ma solo ove siano legate a questi da un rapporto, appunto, di coesistenzialità e di necessaria integrazione: fra le molte, Corte cost. sentt. nn. 219/1984, 151/1986, 99/1987, 355/1993, 354/1994.

⁴² Da ultimo, Corte cost., sent. n. 237/2018, cons. dir. p.to 3.3; nello stesso senso sono anche le sentt. nn. 430/2007, 237/2009, 16/2010, 5 e 87 del 2018.

spesa, ha ritenuto necessario contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie attraverso il loro pieno coinvolgimento che, però, non può condizionare la funzione legislativa poiché nessun accordo può farlo né «il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare»⁴³ e, dunque, dovrà avvenire, ancora una volta, nella fase attuativa delle decisioni statali.

4. Recenti evoluzioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Le ragioni che hanno determinato interpretazioni riduttive e centralistiche del dettato costituzionale sono molteplici e legate, ancora una volta, al fatto che, per i partiti, le Regioni sono delle entità la cui esistenza è asservita alle loro necessità: o meglio, non devono costituire delle sedi nelle quali possa maturare un'autonoma classe dirigente. Le Regioni e i modi della loro attuazione sono stati sempre espressione delle esigenze dei partiti che hanno però impedito che questi enti territoriali potessero poi condizionare la struttura e la *leadership* dei partiti a livello nazionale⁴⁴. In tal senso si spiega, in parte, anche il discredito, non sempre meritato, che viene gettato sulle Regioni quando si vogliono portare avanti soluzioni politiche e/o riforme accentratrici.

A tutto ciò, si aggiungano il succedersi di nuovi tentativi di riforma di ampie parti della Costituzione (compreso il Titolo V), la crisi economica e i vincoli di derivazione sovranazionale che hanno portato a scelte centripete di controllo della spesa, i ritardi e la non ultimata attuazione delle previsioni introdotte con la riforma del 2001 e, in particolare dell'art. 119 Cost., con conseguente instabilità e provvisorietà dei rapporti finanziari fra lo Stato e le Regioni, che a loro volta generano incertezza e indeterminatezza delle responsabilità⁴⁵.

In questo contesto si è, poi, inserita la l. cost. n. 1/2012 e i relativi provvedimenti attuativi che, oltre a determinare delle modifiche nello stesso art. 119 Cost., hanno reso preminente il principio dell'equilibrio di bilancio rispetto a quello di autonomia finanziaria.

L'esito del *referendum* del 2016 (e volendo anche il risultato di quello del 2006) fa(nno) ipotizzare che non vi saranno nuovi tentativi di riforma del Titolo V della Costituzione nel breve periodo⁴⁶: ciò può favorire però nuove e

⁴³ Corte cost., sent. n. 192/2017, cons. dir. p.to 9.2.3; di recente, nello stesso senso è la sent. n. 103/2018.

⁴⁴ Si veda l'efficace ricostruzione di S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit.

⁴⁵ M. RUOTOLO, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1/2011, p. 113 ss., osserva però come le autonomie non abbiano saputo usare adeguatamente gli strumenti ricevuti con la riforma del Titolo V della Costituzione.

⁴⁶ Lo stesso programma del nuovo Governo – frutto dell'accordo tra la Lega e il Movimento Cinque Stelle, enunciato nel *Contratto per il governo del cambiamento* – rivolge scarsa attenzione al

differenti letture del dettato costituzionale da parte del Giudice delle leggi. Al termine della crisi e con ulteriori problematiche da affrontare, nuove o meno nuove (ad esempio, l'immigrazione di massa), occorrerà rimodulare il rapporto fra istanze unitarie e ruolo delle autonomie e, quindi, potranno verificarsi nuovi assestamenti e trasformazioni.

4.1 Nuovi metodi di legislazione

Una recente novità è maturata per il caso dell'intreccio inestricabile di materie statali e regionali.

La Corte costituzionale ha esteso il principio di leale cooperazione al procedimento legislativo statale quando questo abbia luogo attraverso la delega dal Parlamento al Governo⁴⁷: difatti, ha affermato che quando «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidano su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa»⁴⁸. Poiché i decreti legislativi sono condizionati dalle indicazioni della Costituzione, ma anche dai contenuti della legge di delega, è quest'ultima a dovere inserire, pena la sua incostituzionalità, moduli concertativi che impongano al legislatore delegato di soddisfare il principio di leale collaborazione in vista del pieno rispetto del riparto delle competenze⁴⁹.

Questa pronuncia rappresenta un passo avanti importante sebbene possa avere molteplici ricadute non sempre a beneficio delle autonomie territoriali: basti pensare al fatto che il Parlamento, per evitare che debbano essere coinvolte le autonomie regionali nell'elaborazione di discipline che coinvolgono pluralità di materie di competenza regionale, può essere indotto a trattenere la funzione legislativa – demandando così la collaborazione alla sola fase

tema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni: nella sostanza, si limita a richiamare la necessità di dare attuazione al regionalismo differenziato, *ex* art. 116 Cost. (come noto, alcune iniziative in tal senso hanno preso avvio già durante la fine della passata legislatura), e alle disposizioni costituzionali su Roma Capitale. Inoltre, afferma la necessità di attuare gli artt. 5 e 118 Cost. e di garantire trasferimenti adeguati agli enti locali sospendendo i tagli che hanno caratterizzato gli ultimi anni, ma non fornisce indicazioni specifiche né è possibile rinvenire una qualche intelaiatura coerente per quanto concerne i temi dell'autonomia e dei rapporti con lo Stato.

⁴⁷ La Corte costituzionale – nonostante il dibattito, sorto all'indomani della pubblicazione della sentenza, in merito all'avvenuta estensione delle soluzioni concertative anche al procedimento legislativo innanzi al Parlamento (Cfr. J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2016, p. 705 ss.) – ha ben presto confermato la giurisprudenza pregressa circoscrivendo la riferibilità del principio di leale collaborazione «segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo», ribadendo che gli accordi e le intese non possono condizionare l'esercizio della funzione legislativa né il principio di leale collaborazione s'impone direttamente nel procedimento legislativo parlamentare poiché questo è «disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.)» (sent. n. 237/2017, cons. dir. p.to 9).

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 251/2016, cons. dir. p.to 3.

⁴⁹ Cfr. cons. dir. p.to 3.

dell'attuazione – anziché procedere con una legge di delega.

In sostanza, il legislatore statale sarebbe, così, l'unico arbitro nel decidere se dar voce alle Regioni nella fase di definizione delle scelte politiche oppure in quella della mera attuazione.

Ma c'è di più: il minor ricorso allo strumento della delega e l'incremento dell'attività parlamentare potrebbero determinare un ulteriore peggioramento della qualità della legislazione e un incremento del ricorso a strumenti che consentano di superare gli ostacoli e di accelerare i tempi dei lavori parlamentari.

4.2 Il “ruolo di regia” dello Stato per mezzo della nuova legge di bilancio

La Corte costituzionale si è occupata, di recente⁵⁰, di una questione relativa all'avvenuta istituzione, con la legge di stabilità per il 2015⁵¹, di un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione, la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agroalimentari – che va ad aggiungersi alle azioni relative al piano straordinario per la promozione del *made in Italy*⁵² – per la cui regolazione e gestione non era prevista forma alcuna di coinvolgimento delle Regioni se non la presenza di un rappresentante della Conferenza permanente Stato/Regioni e Province autonome nel Comitato di coordinamento istituito presso il Ministero dello sviluppo economico e l'eventuale sua integrazione con i rappresentanti delle amministrazioni territoriali di volta in volta coinvolte nel progetto d'investimento. In ogni caso, questo coinvolgimento sarebbe stato successivo alla fase attuativa più importante, ossia a quella volta a determinare i criteri, le modalità e la congruenza dei progetti e dei relativi finanziamenti sui territori.

Siffatta previsione incide sicuramente su competenze regionali residuali (agricoltura) e concorrenti (commercio con l'estero) e non costituisce una novità poiché vi sono stati vari casi, dopo la riforma del 2001, in cui il legislatore statale ha previsto fondi a destinazione vincolata in materie regionali, talvolta superando il controllo della Corte costituzionale⁵³ e altre volte ricevendo una dichiarazione di incostituzionalità⁵⁴.

⁵⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 61/2018.

⁵¹ L. n. 190 del 23 dicembre 2014, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*.

⁵² Cfr. art. 30, I co., d. l. n. 133/2014, recante *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*, convertito con modificazioni nella l. n. 164/2014.

⁵³ Cfr., fra le molte, Corte cost., sentt. nn. 242/2005 e 79/2011.

⁵⁴ Cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 370/2003 (Fondo per gli asili nido), 16/2004 (Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni), 49/2004 (Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale), 254/2013 (Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica

In questo caso, però, la Corte ha ritenuto opportuno compiere una riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e garanzie poste a tutela delle autonomie regionali perché la norma di incentivazione oggetto di impugnazione presenta le peculiarità tipiche di previsioni sempre più di frequente utilizzate nella legge di bilancio e nelle altre leggi che incidono sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale ha compiuto un breve *excursus* per descrivere come, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, l'azione unificante dello Stato costituisca un'esigenza imprescindibile che richiede margini di flessibilità nella ripartizione delle competenze: da qui nasce l'istituto dell'attrazione in sussidiarietà. Tuttavia, nel nostro sistema costituzionale vi sono altri congegni volti a rendere più flessibile l'azione che, in ambiti caratterizzati dalla coesistenza di attribuzioni e funzioni intrecciate e ampiamente articolate, deve comunque rispondere a esigenze prioritarie, come lo sviluppo dell'economia, soprattutto durante periodi di crisi. In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 81 Cost., dopo la riforma costituzionale del 2012, affida allo Stato il compito di attenuare le fluttuazioni del ciclo economico compiendo interventi calibrati sul mercato, a seconda delle contingenze avverse o favorevoli.

In questa prospettiva, secondo la Corte, la l. n. 243/2012 di attuazione del novellato art. 81 «ha conferito alla legge di bilancio [...] e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali»⁵⁵. La Corte sottolinea, cioè, come la legge di bilancio dello Stato – principale strumento di decisione sull'allocazione delle risorse e principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche – e così anche le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio siano volte a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese: di conseguenza, travalicano le singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche, determinando un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali.

La Corte osserva, però, che il ruolo di regia dello Stato «deve avere un'effettiva consistenza di programmazione e di impulso ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell'ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati»⁵⁶. Secondo la Corte, ciò vale a maggior ragione nel caso di specie, trattandosi non di un'integrale appropria-

sportiva).

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 61/2018, cons. dir. p.to 2.

⁵⁶ Cons. dir. p.to 2.1.

zione di funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì di una parziale sovrapposizione secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato. Il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica, da un lato, e di tutela delle autonomie territoriali, dall'altro lato, è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione: la Corte enuncia perciò alcuni criteri⁵⁷, a carattere meramente esemplificativo, il cui riscontro è inteso come funzionale al controllo di costituzionalità. Secondo la Corte, cioè, i parametri individuati sono tutti riconducibili al principio di leale cooperazione e sono in grado di fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza però «tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento»; inoltre, consentono di evitare degenerazioni verso forme di “federalismo clientelare”. Anzitutto, deve trattarsi di un intervento strutturale nel senso che deve proporsi di riorganizzare alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento riguardante l'intero territorio nazionale. La misura disposta non deve sovrapporsi con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119 Cost. e deve contemplare il coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte secondo il principio di lealtà. Inoltre, l'intervento deve presentare una tendenziale neutralità economico-finanziaria verso le collettività locali e i relativi territori, nel senso che non deve alterare gli equilibri distributivi delle risorse. Infine, la Corte afferma che sono necessarie chiarezza e trasparenza nell'individuazione degli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a dar conto dei risultati dell'intervento statale.

Nel caso di specie, la norma impugnata è stata censurata per violazione del principio di leale collaborazione perché nella fase di determinazione dei progetti e della concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari non era stato previsto il coinvolgimento delle Regioni attraverso l'intesa da raggiungere in Conferenza permanente Stato/Regioni e Province autonome. La Corte ha ritenuto, infatti, che vi fosse una chiara sovrapposizione di competenze poiché gli interventi progettati dallo Stato ricadono pur sempre su singole collettività locali e su specifici territori. Sicché «la compatibilità dell'interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle mede-

⁵⁷ Cfr. cons. dir. p.to 2.1.

sime funzioni delle Regioni. E ciò non può che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale quale [...] la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome»⁵⁸, ove dovranno essere raggiunte le intese, nel rispetto del principio di lealtà⁵⁹.

Questa pronuncia, sotto un primo aspetto, conferma quanto ormai è consolidato nella giurisprudenza costituzionale: ossia, il riconoscimento della possibilità per il legislatore statale di contemplare fondi vincolati a beneficio delle Regioni prevedendo, a compensazione dello svuotamento della potestà legislativa, amministrativa e finanziaria⁶⁰, strumenti di coinvolgimento delle Regioni quanto alle decisioni relative ai criteri e alle modalità del riparto dei finanziamenti.

Sotto altro profilo, questa sentenza esplicita (ribadendolo più volte) il ruolo che lo Stato può svolgere per mezzo delle leggi di bilancio e finanziarie in genere nell'ambito dei rapporti con le Regioni e si propone, a tal fine, di individuare ulteriori parametri, ad integrazione di quelli già enunciati per il caso dell'assunzione in sussidiarietà (sentt. nn. 303/2003 e 6/2004), che il legislatore statale dovrebbe rispettare quando intervenga con una disciplina che contenga un finanziamento in materie di competenza regionale.

Quando la Corte costituzionale elabora un *test* di costituzionalità, l'intendimento è chiaramente quello di porre dei vincoli per il legislatore e di rendere chiari i termini alla cui luce verrà svolto, successivamente, il controllo di costituzionalità. In merito alla capacità della sentenza di diventare un *leading case*⁶¹ per quanto riguarda i rapporti fra Stato ed enti territoriali, soltanto il tempo potrà darvi risposta tuttavia, nelle pronunce che sono seguite⁶², il controllo di costituzionalità si è limitato a verificare se la disciplina di finanziamento insistesse in materie di competenza regionale determinandone l'attrazione nel rispetto dello strumento dell'intesa.

Eppure la Corte, nella sent. n. 61/2018, ha sì riconosciuto un carattere meramente esemplificativo all'elenco dei criteri enunciati, precisando però che sono tutti funzionali al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali e, perciò, il loro rispetto è necessario nel bilanciamento delle istanze di politica economica generale che portano lo Stato ad interferire nelle materie di spettanza regionale per evitare di svuotare completamente la loro autonomia.

⁵⁸ Cons. dir. p.to 3.2.

⁵⁹ Cfr. cons. dir. p.to 4.

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 242 e 285 del 2005, 79/2011.

⁶¹ Tale è questa pronuncia per L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12/2018, p. 14 ss.

⁶² Cfr., successivamente, sentt. nn. 71, 74 e 87/ 2018.

5. Alcune riflessioni

Studi recenti hanno evidenziato la nuova centralità acquisita dal principio di leale collaborazione quale strumento imprescindibile nella regolazione dei rapporti fra Stato e Regioni, tanto da parlare di rimonta delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato⁶³.

Sicuramente, il principio di leale collaborazione nei termini applicativi elaborati dalla Corte costituzionale garantisce un qualche coinvolgimento delle Regioni: a me pare, però, che non sia pienamente soddisfacente delle istanze regionali. Anzi, l'uso sviluppato dalla Corte costituzionale può in qualche maniera ritardare ulteriormente la piena attuazione del Titolo V della Costituzione e, in particolare, dell'art. 119 Cost., nel senso che, se le soluzioni individuate dalla Corte sono intese come veramente compensative delle restrizioni operate nei confronti dell'autonomia regionale, il legislatore è legittimato a non ultimare l'attuazione delle previsioni costituzionali introdotte con la riforma del 2001.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale che ha consentito la previsione di fondi vincolati in materie di potestà regionale e che ha permesso di fissare, per ragioni di coordinamento della finanza pubblica, anche limiti puntuali di spesa con inevitabili ricadute sull'autonomia legislativa e amministrativa regionale è stata avviata per fronteggiare le emergenze della crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni, vista anche la parziale attuazione della l. n. 42/2009. Il protrarsi della crisi e dell'inattuazione dell'art. 119 Cost. hanno fatto assumere a questi strumenti un carattere strutturale ricevendo una parziale copertura costituzionale con la riforma del 2012⁶⁴: tuttavia, rimane il fatto che questi due presupposti non possono diventare "clausole di stile" nelle giustificazioni del legislatore e della Corte costituzionale⁶⁵, capaci però di svuotare l'autonomia e di indirizzare il legislatore regionale, nelle materie di spettanza, al perseguimento di obiettivi decisi dal centro.

Gli strumenti predisposti per soddisfare le istanze unitarie hanno generato – in passato⁶⁶ e anche ad una valutazione riferita alla riforma del 2001⁶⁷ (sebbene nel contesto della crisi economico-finanziaria) – un'uniformità che ha prodotto più egualitarismo che condizioni di vita equivalenti per i cittadini, accentuando anche le diversità territoriali in termini di capacità economica e

⁶³ L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remontata delle Regioni*, cit.

⁶⁴ Questo ci dice, in sostanza, la sent. n. 61/2018.

⁶⁵ In tal senso, di recente, Corte cost., sentt. nn. 61/2018 (cons. dir. p.to 2.1) e 78/2018 (cons. dir., p.to 2.2).

⁶⁶ Sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 34 ss.

⁶⁷ Cfr. C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, p. 835 ss.

fiscale. Fra i motivi, vi è la mancanza di un coinvolgimento delle autonomie territoriali nella fase di assunzione delle decisioni: quando, cioè, è davvero possibile recepire il loro contributo nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche, soprattutto dovendo affrontare nuove impellenti problematiche in un contesto non solo nazionale.

Nondimeno, l'uso fatto del principio di leale collaborazione continua a favorire le tendenze centripete perché, sebbene talvolta la Corte cerchi di arricchirne i contenuti rendendo i *test* di costituzionalità più articolati e stringenti (sent. n. 61/2018), spesso e volentieri, nei casi di attrazione in sussidiarietà o di istituzione di fondi vincolati in materie di spettanza regionale, si limita, come detto in precedenza, a verificare soltanto se il legislatore ha previsto l'intesa, senza prestare attenzione agli altri parametri.

L'assenza di forme di raccordo nel procedimento legislativo innanzi al Parlamento ha portato la Corte a compensare la mancata partecipazione delle autonomie nel processo decisionale anche con altri strumenti, volti a garantire una maggiore trasparenza⁶⁸.

In particolare, la Corte costituzionale, nella sent. n. 192/2017, ha affermato che, sebbene il fabbisogno sanitario nazionale *standard* debba essere determinato tramite intesa, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 68/2011, tuttavia detto principio legislativo non può vincolare in modo assoluto e inderogabile le leggi del Parlamento né il principio di leale cooperazione impone moduli concertativi nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie. Ciò nonostante, le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo, introdotte dal legislatore statale, «non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte»⁶⁹.

Più di recente, la Corte costituzionale – nel dichiarare incostituzionale l'ulteriore proroga disposta per il concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa pubblica – ha affermato che «non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa [...] le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni fi-

⁶⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 184/2016: così facendo, la Corte ha inteso garantire anche altri principi costituzionali dal momento che la valorizzazione della democrazia rappresentativa richiede che venga «assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese» (cons. dir. p.to 3).

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 192/2017, cons. dir. p.to 9.2.4.

nanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria»⁷⁰.

La Corte, perciò, non si accontenta più della sola indicazione dei presupposti in fatto che hanno portato il legislatore a intervenire: la scelta compiuta deve essere spiegata⁷¹.

Resta però il fatto che, in assenza di una sede o di modalità per il confronto fra Stato e Regioni in sede legislativa, la giustificazione/spiegazione dei motivi della misura disposta dal legislatore statale viene anch'essa utilizzata come strumento suppletivo rispetto all'effettiva partecipazione delle autonomie nel processo decisionale.

A questo proposito, preme un'altra considerazione: la necessità di argomentare viene richiamata, nella giurisprudenza più recente, nei casi in cui il legislatore statale compia dei tagli o aggravi gli oneri a carico delle Regioni. Invece, nel caso dell'introduzione di fondi vincolati, vi è una minore attenzione: nella sent. n. 61/2018 vi è soltanto il riferimento alla chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale e, comunque, questo parametro viene definito dalla Corte come meramente esemplificativo e, nella giurisprudenza successiva, già si è detto che la Corte, almeno per il momento, non è stata particolarmente rigorosa nel riscontrarne il rispetto né tantomeno nel verificare i motivi per i quali il legislatore statale abbia inteso introdurre un nuovo finanziamento.

È quasi come se la Corte considerasse l'istituzione di un fondo vincolato in materie regionali una lesione meno grave dell'autonomia finanziaria, amministrativa e legislativa delle Regioni, rispetto all'introduzione di tagli alle risorse regionali: in fondo, è pur sempre un finanziamento aggiuntivo!

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 103/2018, cons. dir. p.to 6.4.2.

⁷¹ È questo un indirizzo che la Corte costituzionale sta sempre più generalizzando: M. PICCHI, *La motivazione della legge. Un tema ozioso e inutile, anzi problematico e scomodo per molti, eppure fondamentale e sempre più attuale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in G. CONTE, S. LANDINI (a cura di), *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furguele*, Universitas Studiorum, Mantova, 2017, t. I, p. 373 ss.