

# Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?

**Laura Cappuccio**

Ricercatrice di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Email: laura.cappuccio@unina.it

## **The Italian regions between model crisis and reform attempts. What future?**

**ABSTRACT** The paper deals with the evolution of Italian regionalism from the reasons for its introduction in the Constitution to the problems of implementation and reform. Starting from the result of the constitutional referendum which rejected the constitutional reform, the work studies the constitutional jurisprudence that best illustrates the main critical aspects of Italian regionalism. To describe the gradual narrowing of regional competences, the paper analyses the decisions of the Constitutional Court on the economic crisis. The paper focuses on the principle of cooperation used by the Constitutional Court to resolve the competence overlaps between the State and the Regions. If there is no transformation of the Parliament, this is a key principle for warranting regional autonomy. In this perspective, the article analyses the most recent Constitutional Court judgements which invoke the principle of loyal cooperation. Finally, the role of the Parliamentary Committee on Regional Issues will be emphasized. This Commission, pursuant to Article 11 of the Constitutional Law of 18 October 2001, no. 3, is called upon to intervene in the process of adopting the laws of regional competence.

**KEYWORDS** regions; constitutional reform; referendum; legislative autonomy; economic crisis; constitutional jurisprudence.

**SOMMARIO** Il lavoro affronta l'evoluzione del regionalismo italiano, partendo dalle ragioni della sua introduzione nella Costituzione, fino ai problemi posti dalla sua attuazione ed ai progetti di riforma. Partendo dal risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre che ha respinto la legge costituzionale del 2016, il lavoro indaga i principali punti critici del regionalismo italiano, attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale. Viene dedicata particolare attenzione alle sentenze della Corte costituzionale vincolate alla crisi economica per descrivere il processo di riduzione degli ambiti di intervento regionale. Il lavoro si sofferma anche sul ruolo svolto dal principio di leale collaborazione, richiamato con costanza dalla giurisprudenza costituzionale al fine di risolvere gli intrecci di competenza tra lo Stato e le Regioni. Tale principio, in assenza di una trasformazione del Parlamento, mantiene inalterata la sua funzione di garanzia delle autonomie territoriali. In questa prospettiva si analizzano le

---

Manoscritto ricevuto il 13/02/2017; accettato il 15/06/2017.

più recenti pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato il principio di leale collaborazione. Infine si sottolinea il ruolo che potrà svolgere la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Questa Commissione, in base all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, viene chiamata ad intervenire nel procedimento di adozione delle leggi che riguardano materie previste all'art. 117, terzo comma, e all'art. 119 della Costituzione.

**PAROLE CHIAVE** regioni; riforma costituzionale; referendum; autonomia legislativa; crisi economica; giurisprudenza costituzionale.

## 1. Premessa. Una riforma respinta dai cittadini

Il 4 dicembre 2016 i cittadini italiani hanno votato, attraverso un referendum, sulla legge costituzionale contenente *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.<sup>1</sup> Il corpo elettorale si è espresso contro la revisione costituzionale, attraverso una significativa partecipazione al voto ed una chiara volontà di respingere il cambiamento proposto.<sup>2</sup>

La legge costituzionale toccava sia disposizioni che erano rimaste invariate dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, come quelle sul bicameralismo paritario e sul Cnel, sia disposizioni contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, già oggetto di intervento con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Per questo aspetto, quindi, la modifica respinta può essere definita come una riforma della riforma. Come sottolineato dalla maggior parte della dottrina italiana, essa tendeva ad un sostanziale riaccentramento, ossia ad una riduzione dello spazio di intervento rimesso alle Regioni. Se nel 2001 si erano riscritte in larga parte le norme relative alle autonomie per rafforzarne le competenze, nel 2016 si ritornava su quella innovazione per limitarne la portata.

Le difficoltà applicative sorte a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, e sfociate in un considerevole contenzioso dinanzi alla

---

1. Il testo della legge costituzionale è stato votato in via definitiva il 12 aprile 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

2. I risultati del referendum, considerato anche il voto degli italiani all'estero, sono stati i seguenti: gli elettori sono stati 50.773.284, di cui i votanti sono stati 33.244.258, ossia il 65,48% degli aventi diritto. Il sì ha ottenuto 40,88 % dei voti, il no il 59,12 %.

Corte costituzionale per la definizione degli ambiti di intervento,<sup>3</sup> unite alla crisi economica avevano creato un certo scetticismo verso la capacità degli enti territoriali di contribuire alla soluzione dei problemi emersi nel concreto funzionamento del nuovo regionalismo. Questa diffidenza era, per molti commentatori, chiaramente presente nella legge costituzionale che veniva rimessa alla decisione popolare.

Quali considerazioni trarre oggi dal risultato del referendum? La massiccia partecipazione al voto ed il netto rigetto del cambiamento della Costituzione sono un segno di fiducia nelle nostre autonomie? Esprimono la consapevolezza della loro importanza per la realizzazione di alcuni valori centrali dell'ordinamento costituzionale, come il pluralismo e la democrazia, anche in un'epoca di crisi?

Certamente la risposta del corpo elettorale è stata nel senso di respingere la riduzione delle sfere d'azione delle autonomie, lasciando intatto l'attuale assetto delle competenze (anche se quest'ultimo non è più solo quello descritto nel testo costituzionale, essendone stati ridisegnati molti dei punti nevralgici dal giudice costituzionale). A seguito del voto, però, rimangono invariati anche molti dei problemi che si intendevano risolvere, tra cui *in primis* il

---

3. Possiamo ricordare le parole del presidente della Corte costituzionale Annibale Mariani nella conferenza stampa del 9 febbraio 2006, reperibile su [http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina\\_263.do](http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_263.do): "Per quanto riguarda in particolare i conflitti tra Stato e Regioni ed i ricorsi in via principale proposti dallo Stato contro leggi regionali o dalle Regioni contro leggi statali è da segnalare che le decisioni sui due gruppi di giudizi hanno rappresentato quasi il 25% del totale delle decisioni della Corte e che in essi è stata resa la maggior parte delle sentenze (rispettivamente 14 e 85 mentre le sentenze pronunciate nei giudizi in via incidentale sono state soltanto 80), con un marcato allontanamento dal passato, che vedeva il giudizio in via incidentale come il giudizio centrale nel sistema italiano di giustizia costituzionale. Sicché, alla sua funzione istituzionalmente primigenia di Corte dei diritti, propria della nostra Corte costituzionale, si è venuta ad affiancare, in misura numericamente paritetica se non ormai prevalente, l'altra e non meno importante funzione di Corte dei conflitti. Anche se la contrapposizione tra Corte dei diritti e Corte dei conflitti è molto meno netta di quanto possa sembrare a prima vista. La causa della consistenza numerica del contenzioso tra Stato e Regioni deve correttamente individuarsi non già in un accresciuto spirito di conflittualità di tali enti, bensì in un fisiologico processo di assestamento conseguente alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione. Il cambiamento delle regole di riparto della competenza legislativa e della diversa allocazione delle funzioni amministrative ha prodotto inevitabili contrasti interpretativi, che hanno a loro volta determinato un aumento del contenzioso". Il tema corte dei diritti/corte dei conflitti lo ritroviamo in Cassese, "La giustizia costituzionale in Italia", 603.

potenziamento delle sedi istituzionali di raccordo e collaborazione da molti considerato un fattore determinante per migliorare il funzionamento del sistema. La sconfitta della riforma, dunque, può rappresentare un'occasione per ripensare alcuni degli aspetti irrisolti del modello territoriale italiano ed immaginare soluzioni alternative.

In questa prospettiva, verranno esaminate innanzitutto le ragioni alla base della creazione delle autonomie. Successivamente, si indicheranno i punti critici del regionalismo italiano, tenendo in considerazione le difficoltà applicative sorte a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001 e, in particolare, l'incidenza della crisi economica. Infine, a seguito della bocciatura della riforma del 2016, si cercherà di individuare in altri congegni già presenti nell'ordinamento soluzioni alternative. In particolare, si analizzerà il ruolo che è destinato a giocare il principio di leale collaborazione, una volta venuta meno la riforma del Senato.

## 2. Perché le Regioni? I motivi di una scommessa

Bisogna partire dalle ragioni alla base della scelta del sistema autonomistico, che ha rappresentato una delle grandi novità della Costituzione del 1948, per poter comprendere le oscillazioni del federalismo all'italiana.

In Assemblea costituente, le Regioni venivano viste come “limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria”. La garanzia si riteneva risiedesse “nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano —al pari di quella centrale dello Stato-persona— sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione a cui adempiono (o possono adempiere) come strumento di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico”.<sup>4</sup> Il riconoscimento delle autonomie rientrava così tra le distinte tecniche sviluppate dal costituzionalismo contemporaneo per limitare il potere in funzione alla tutela dei diritti. Le autonomie, quindi, come sottolineava Berti, erano

---

4. Crisafulli, “Vicende della ‘questione regionale’”, 497; cfr. anche Esposito, “Autonomie locali e decentramento amministrativo”, 83 ss.

“espressione di un modo di essere della Repubblica”,<sup>5</sup> contribuendo a delinearne i tratti pluralistici e garantisti.<sup>6</sup>

Ma di che autonomia si trattava? Sin dagli anni 50, la dottrina ha insistito sulla titolarità di un'autonomia politica.<sup>7</sup> Le Regioni venivano considerate come enti in grado di curare “tutti gli interessi che riguardano i cittadini di un dato territorio, non per categorie o settori, ma per l'intera loro collettività”.<sup>8</sup> In questo modo si voleva affermare la possibilità per le Regioni di esprimere un proprio indirizzo politico. Martines, ad esempio, ferreo sostenitore di tale visione, ribadiva che l'autonomia delle Regioni “si caratterizza in senso politico o non è autonomia”.<sup>9</sup>

Punto centrale del disegno costituzionale era il riconoscimento della competenza legislativa regionale, che esprimeva la possibilità di far convivere uniformità e differenziazione, scommettendo sulla capacità delle istituzioni regionali di rispondere alle domande provenienti dalle rispettive comunità di riferimento. La legge regionale, per quanto limitata nelle sfere d'intervento e nella tipologia d'azione, rappresentava una delle leve del pluralismo politico e sociale.<sup>10</sup>

Tuttavia, anche le Regioni, così come altre parti della Costituzione hanno tardato ad essere attuate. La resistenza della vecchia classe politica ai cambiamenti previsti, definita da Calamandrei come un ostruzionismo di mag-

---

5. Berti, “Art. 5”, 276.

6. Ronchetti, “La rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale”, 33, sottolinea che “l'idea stessa di un'unità nazionale perseguibile mediante uno stato regionale rappresenta una delle garanzie costituzionali del principio pluralista. Si tratta di un principio, quello del pluralismo, che richiede la plurisoggettività, dei poteri dello stato ma anche degli enti, e dunque la divisione e il controllo reciproco tra poteri e enti, pesi e contrappesi: quanto più il potere si suddivide in soggetti e enti con proprie attribuzioni tanto più si creano anticorpi rispetto alla tendenza del potere di riconcentrarsi”.

7. Per una ricostruzione di questo dibattito cfr. Ronchetti, “Territorio e spazi politici”, 5, la quale sottolinea che da questa dottrina emerge “il riconoscimento del legame politico tra comunità e territorio che ha convinto gli stessi Costituenti ad optare per un regionalismo politico, abbandonando l'alternativa funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche”.

8. Giannini, “L'autonomia locale e autogoverno”, 1070.

9. Martines, “Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia”, 150.

10. Sulla legge regionale nella costituzionale del 1948, cfr. Paladin, *Diritto regionale*.

gioranza,<sup>11</sup> rallenta la nascita sia di alcuni organi ed istituti di garanzia (come la Corte costituzionale ed il referendum abrogativo che rispettivamente diverranno concretamente operativi solo negli anni cinquanta e settanta), sia del progetto autonomico.<sup>12</sup> Questo ritardo, però, mette in luce anche un altro aspetto della questione regionale italiana: la mancanza di una forte rivendicazione degli spazi d'intervento da parte degli stessi enti territoriali. Viene cioè da chiedersi se, alla base della loro creazione, vi fosse un movimento sociale forte ed organizzato, impegnato nella realizzazione del Titolo V della Costituzione. Le ragioni di questa mancata difesa possono essere collegate perlomeno ad una duplicità di fattori; da un lato, le Regioni sono un'invenzione del Costituente, non potendo vantare "alcuna corrispondenza con la realtà geografica, sociale, o economica: inoltre il costituente le ha 'inventate' nel senso che non disponeva neppure di un modello giuridico in cui ispirarsi, trattandosi di un livello di organizzazione politica non comparabile né con il modello dell'ente locale della tradizione italiana, né con quello dello Stato federale, unici modelli al tempo disponibili".<sup>13</sup> Dall'altro lato, il sistema partitico italiano non è stato caratterizzato dalla presenza di partiti territoriali. Il livello locale non si è differenziato da quello centrale, ripetendo, in scala ridotta, le medesime contrapposizioni ideologiche nazionali.

Questo aspetto esprime una notevole differenza tra la Costituzione italiana e quella spagnola. L'art. 2 della Costituzione spagnola, infatti, da un lato, afferma l'unità indissolubile dello Stato, dall'altro fa riferimento alle *nacionalidades*, distinte dalle regioni, che esprimono la presenza di comunità territoriali dotate di una soggettività storica, culturale e politica.<sup>14</sup> La Costituzione italia-

---

11. Calamandrei, "Lostruzionismo di maggioranza", 274 ss. Critico rispetto all'utilizzo di questo concetto per quanto riguarda la Corte costituzionale, De Siervo, "L'istituzione della Corte costituzionale in Italia".

12. Le disposizioni transitorie della Costituzione, invece, disponevano che i nuovi Consigli regionali dovessero essere eletti entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione (disposizione VIII), e che il Parlamento, in tre anni, dovesse adeguare "le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni" (disposizione IX). Il sistema regionale non segue questa tempistica. Bisognerà aspettare diversi decenni prima che entri concretamente in funzione, segno della riluttanza del centro nei confronti di un'affettiva dislocazione verso il basso di politiche, compiti e mansioni.

13. Bin, "La legge regionale", 440, nota n. 2, che parla proprio di invenzione del modello regionale in Italia.

14. Basti pensare che i padri fondatori erano consapevoli del fatto che la questione territoriale era la vera sfida, e per questo non era possibile esaurire la questione cfr. Ferreres, *The Constitution of Spain*, 163 e ss.; in particolare, l'Autore ricorda che "When the new constitutional

na, invece, non opera alcun riferimento alle *nacionalidades* e a *los pueblos*. Anzi, quando all'art. 6 Cost. si afferma che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche si evita di usare altre locuzioni come "minoranze nazionali su base linguistica". Questa scelta "esclude anche solo la lontana suggestione che lo Stato italiano sia, di fatto, plurinazionale, e che la prova di ciò sia rinvenibile nell'esistenza di una serie di minoranze linguistiche".<sup>15</sup> Si può ricordare, peraltro, come la riforma costituzionale sottoposta a referendum nel 2006, e bocciata dagli elettori, modificava l'art. 67 Cost., nel senso di inserire "subdolamente" una "doppia rappresentanza del parlamentare".<sup>16</sup> Tale articolo, infatti, veniva così revisionato: "Ogni deputato rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Come è stato opportunamente sottolineato, "contrapponendo la Nazione e la Repubblica sul fronte della rappresentanza, diventava così tendenzialmente possibile ragionare della coesistenza di comunità diverse dal punto di vista nazionale: per un gruppo nazionale ritenutosi tale si sarebbe così potuta distinguere la lealtà verso la Nazione e quella verso lo Stato, potendo queste due prospettive anche entrare in competizione tra loro".<sup>17</sup> Queste suggestioni, frutto delle spinte di una sola parte politica, non hanno trovato consensi, e non sono state riprese dal successivo progetto di riforma.<sup>18</sup>

A distanza di quasi ottant'anni dalla sua adozione, che cosa è accaduto della scommessa regionalista della Costituzione italiana? Sono state le Regioni capaci di esprimere e curare gli interessi delle proprie comunità di riferimento? Se pensiamo al dibattito avviato subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione sulla possibilità degli enti territoriali di sviluppare un indirizzo politico territoriale, diverso da quello statale, possiamo constatare come la realtà non si sia conformata su questi migliori auspici. Il bilancio avanzato dagli studiosi è stato di segno negativo a causa dello scarso rendimento dell'istituto

---

text was discussed in 1977-1978, political parties and public were aware that one of the most challenging questions the national faced was how to channel the aspirations of Catalonia and the Basque Country —and to a lesser extent Galicia— where nationalist sentiment was quite deep, while keeping Spain united around some common structures and principles. The framers knew that this was the hardest task they confronted".

15. Per queste valutazioni si veda Veronesi, "Sulle tracce dei concetti di Nazione di Unità nazionale", 322.

16. Veronesi, "Sulle tracce dei concetti di nazione", 328.

17. Ibid.

18. Sulla difficoltà di considerare la Lega Nord come un partito territoriale, cfr. Ferraiuolo, "Per un diverso Stato", 187 ss.; Ferraiuolo, *Costituzione, federalismo, secessione*, 106 ss.

regionale e della sua classe politica. Tuttavia, lo stesso Martines già negli anni novanta aveva parlato di Stato pigliatutto, per individuare la tendenza del centro a svuotare l'autonomia politica delle Regioni, a renderle espressione di una mera autonomia amministrativa.<sup>19</sup> E, infatti, tutti gli elementi portanti dell'autonomia regionale sono stati nel corso del tempo oggetto di una ridefinizione, tanto da condurre una parte della dottrina ad affermare: "Forse nessun settore del diritto pubblico ha subito uno stravolgimento altrettanto profondo, nel passaggio dai modelli iniziali di organizzazione teorica all'attuale configurazione pratica, di quanto è accaduto per la potestà legislativa regionale".<sup>20</sup>

La riforma del Titolo V ad opera della legge n. 3 del 2001 ha cercato di dare nuovo slancio alla scommessa regionalista, trasformando alcuni cardini della relazione Stato-enti territoriali. Il pendolo del federalismo all'italiana ha compiuto così "uno scatto improvviso"<sup>21</sup> verso un ampliamento delle autonomie e verso un loro riposizionamento all'interno dell'ordinamento. Basti pensare al rovesciamento del rapporto tra la legge statale e la legge regionale, che rendeva quest'ultima potenzialmente titolare di tutte le competenze non attribuite al centro.

Tuttavia, la perdurante presenza delle esigenze unitarie, anche in mancanza di un formale richiamo all'interesse nazionale, ha condotto ad un affievolimento del modello immaginato dalla riforma.<sup>22</sup> Possiamo ricordare, in questa

---

19. Martines, "Stato pigliatutto", 1007 ss. Su cui anche Silvestri, "Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines".

20. Bin, "Legge regionale", 174, continua affermando "Tutti i tratti di marcatura che connotavano la fisionomia della potestà legislativa regionale e che, in grande parte, erano tracciati già dalla Costituzione e dagli statuti speciali, sono stati oggetto, più che di revisione, di una sistematica svalutazione: sicché oggi essi servono assai poco a dar conto del quadro dell'autonomia legislativa regionale".

21. Sterpa, "Il pendolo del 'federalismo all'italiana'", 18.

22. Emblematica, ad esempio, è la sorte della competenza residuale regionale, altra grande novità della riforma, pensata per rovesciare radicalmente l'impianto precedente. Rispetto alle sue potenzialità, tuttavia, la clausola residuale non ha trasformato il rapporto legge statale-legge regionale. La presunta competenza generale delle autonomie è stata progressivamente affievolita dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto di non includere nella residualità tutte quelle materie non previste negli elenchi del secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. Ad esempio, nella sentenza n. 256 del 2007, la Corte ha sostenuto che "la mancata inclusione dei lavori pubblici nell'elencazione dell'art. 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni". Peraltro, anche quando la materia viene



prospettiva, il ruolo che hanno assunto nelle giurisprudenze costituzionale il criterio di prevalenza,<sup>23</sup> la sussidiarietà legislativa,<sup>24</sup> la presenza delle norme di dettaglio nella competenza concorrente.<sup>25</sup>

Per molti commentatori uno degli aspetti problematici della riforma del 2001 era il mantenimento di un disegno “euclideo”, caratterizzato dall’“impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione delle ‘sfere’ di attribuzione delle Regioni e dello Stato”,<sup>26</sup> e, dunque, fondato sulla separazione delle competenze, e non sui meccanismi di collaborazione. La collaborazione, invece, era destinata a mantenere un ruolo centrale, dato che l’intreccio degli interessi avrebbe richiesto un costante confronto tra lo Stato e gli enti territoriali.

---

rimessa alla potestà residuale, non è al riparo dall’azione dello Stato, che può dispiegarsi attraverso le materie trasversali o la sussidiarietà. Si pensi al caso del trasposto pubblico locale e del turismo, due settori rientranti nella competenza residuale regionale, che subiscono l’ingerenza statale, il primo ad opera delle materie trasversali (sentenza n. 80/2006); il secondo ad opera della sussidiarietà, collegata alla necessità di valorizzare l’attività turistica che è un settore che ha un forte impatto sul piano economico interno ed internazionale (sentenza n. 88/2000). Cfr. sul tema, Parisi, “Argomentare e ‘centralizzare’”.

23. Nella sentenza n. 168 del 2009, ad esempio, la Corte afferma: “nel caso in cui una normativa si trovi all’incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l’ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”. Cfr. Buoso, “Concorso di competenze, clausole di prevalenza”, 61 ss; Benelli e Bin, “Prevalenza e ‘rimaterializzazione delle materie’”, 1185 ss.

24. Sul principio di sussidiarietà come delineato dalla Corte costituzionale a seguito della sentenza n. 303 del 2003, cfr. Anzon, “Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione”, 2782 ss.; D’Atena, “Allocazione delle funzioni amministrative”, 2776 ss. Sul rapporto tra sussidiarietà ed interesse nazionale, cfr. Padula, “L’interesse nazionale dopo la riforma”; Caretti, “La Corte e la tutela delle esigenze unitarie”, 386 ss.

25. Gianfrancesco, “La ‘scomparsa’ della competenza ripartita”, 5 sottolinea che “Le norme di dettaglio derogabili e cedevoli, dietro un’apparenza mite, hanno prodotto guasti non indifferenti al sistema regionale italiano. Oltre ad una impervia — a parere di chi scrive — riconducibilità alla logica dell’art. 117 Cost. (prima e dopo il 2001), la quale non sembra ammettere flessioni della propria logica alternativa, esse hanno avuto un effetto deresponsabilizzante nei confronti del legislatore statale, disincentivato a modificare il proprio modo di legiferare distinguendo principi da dettagli (ed autoqualificando i primi), così come nei confronti del legislatore regionale, che, di fronte ad una disciplina completa ed autoapplicativa (nella quale ricade sulla Regione discernere ciò che è principio da ciò che è dettaglio, ora inderogabile, ora derogabile) può facilmente essere indotto a rinviare sine die il proprio intervento”.

26. Bin, “Legge regionale”, 174, parla del modello originario previsto in costituzione.

Proprio l'assenza di una sede stabile di dialogo è stata considerata una delle cause dell'elevato contenzioso tra il centro e le autonomie, ulteriormente accresciuto, poi, dall'apparizione di un fattore esogeno: la crisi economica.<sup>27</sup>

Se la giurisprudenza successiva alla riforma del 2001 aveva già assunto una connotazione definita "neo-centralista", manifestando una tendenza centripeta,<sup>28</sup> la crisi ha rappresentato un fattore aggravante di quest'inclinazione del sistema, un ulteriore freno alle spinte verso un compiuto modello autonomico.

### 3. L'impatto della crisi economica sul sistema regionale italiano

Non è possibile dare conto della totalità delle pronunce costituzionali sul tema della crisi. Tuttavia, seguendo la ripartizione di questa giurisprudenza offerta da Rivosecchi possiamo individuare quattro filoni principali: le pronunce concernenti i limiti e vincoli alla spesa regionale; le pronunce relative agli accordi tra Stato e Regioni in tema di rientro del *deficit* sanitario; quelle sull'applicazione dell'art. 81 Cost., per cui le Regioni devono rispettare la copertura di bilancio delle spese da esse previste; ed, infine, quelle che affermano il principio per cui i bilanci regionali devono essere veritieri ed attendibili.<sup>29</sup>

Nel primo gruppo rientrano le decisioni sui "principi di coordinamento della finanza pubblica", materia formalmente rimessa alla competenza concorrente.<sup>30</sup> In termini generali, possiamo ricordare che, negli anni della crisi economica, le impugnative dello Stato di leggi regionali per violazione di questa materia sono aumentate di molto. Basti pensare che sono passate da essere solo 8 negli anni che vanno dal 2001 al 2007 a più di 50 negli anni dal 2008 al 2013.<sup>31</sup>

---

27. Sul tema cfr. Rivosecchi, "Il coordinamento della finanza pubblica"; Bilancia, "Spending review e pareggio di bilancio", 60 ss.

28. Russo, "La dimensión del sector y de las administraciones públicas en Italia", 214.

29. Rivosecchi, "Il coordinamento della finanza pubblica", 9.

30. Ibid., 6 ss.; Belletti, "Forme di coordinamento della finanza pubblica".

31. Per questi dati, Rivosecchi, "Il coordinamento della finanza pubblica", 8.

In queste sentenze la Corte afferma con costanza che lo Stato ha il potere di imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti territoriali, anche al fine di rispettare gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In particolare, la funzione di coordinamento finanziario viene definita come una competenza che prevale su tutte le altre attribuzioni regionali, incidendo sia sull'autonomia di spesa, sia su ogni tipo di potestà legislativa, concorrente o residuale.

Nella sentenza n. 139 del 2009, ad esempio, la Corte costituzionale giudica la legittimità costituzionale della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008). Le norme denunciate disponevano che le Regioni dovessero provvedere, in un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario. Per la Regione Veneto questa normativa violava sia la competenza legislativa residuale in tema di "agricoltura e foreste", sia l'autonomia amministrativa ed organizzativa, poiché il taglio dei componenti dei principali organi dei consorzi o la loro soppressione o riordino esprimerebbe una chiara ingerenza nelle scelte rimesse alle autonomie.

La Corte affronta in via preliminare la questione relativa all'individuazione del settore in cui iscrivere le disposizioni impugnate. Per i giudici costituzionali, l'oggetto della disciplina non è riferibile né alla materia "agricoltura e foreste", né a quella dell'"ordinamento dei consorzi", che la Regione ricorrente annoverava nella propria competenza legislativa residuale, bensì a quella del coordinamento della finanza pubblica, assegnata alla competenza concorrente Stato-Regioni. Per la Corte, la previsione di una riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica non eccede dal carattere di norma di principio, lasciando ampiamente alla Regione il compito di svolgerne la portata.<sup>32</sup>

---

32. Nella stessa direzione ritroviamo la sentenza n. 139 del 2012, in cui le Regioni Valle d'Aosta, Puglia, Liguria, Umbria ed Emilia Romagna impugnano vari commi dell'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, relativi al contenimento dei costi degli apparati amministrativi. Per le Regioni, il carattere dettagliato e puntuale di tali disposizioni precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni e delle Province autonome, nonché da parte degli enti locali e degli altri enti e organismi che fanno capo ai rispettivi ordinamenti. La Corte costituzionale non accoglie le censure di costituzionalità sollevate dalle Regioni, affer-

Analogamente, la Corte qualifica come principio generale di coordinamento della finanza pubblica la scelta di limitare, a partire dal 2011, la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, e alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, così come la riduzione delle spese per i contratti di formazione-lavoro, e per gli altri rapporti formativi, (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009). I giudici costituzionali ritengono che la disciplina statale pone un obiettivo generale di contenimento dei costi in un importante settore della spesa corrente, rappresentato dai rapporti collaborazione con le pubbliche amministrazioni, diversi dall'impiego a tempo indeterminato. Questa normativa è considerata espressione di un principio fondamentale, dato che le singole amministrazioni sono libere di decidere le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie previste. In sostanza, per la Corte, non siamo dinanzi a norme di dettaglio, poiché ogni ente pubblico può stabilire se e quanto diminuire la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta.<sup>33</sup>

In alcune circostanze, le Regioni lamentano che i tagli sono stati adottati senza prendere in considerazione gli effetti sull'erogazione dei corrispondenti servizi, in ambiti collegati alla tutela dei diritti dei cittadini come l'assistenza sociale, l'istruzione e la salute. La Corte risponde a queste doglianze che spetta alle Regioni dimostrare l'assoluta impossibilità di continuare a garantire

---

mando: "lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni". La condizione posta dai giudici costituzionali è quella di permettere comunque alle Regioni uno spazio in cui esercitare la propria autonomia (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009). Sul punto criticamente Belletti, *Forme di coordinamento*, 5, sottolinea che "pare abbastanza singolare che una disciplina di estremo dettaglio in argomento sia ritenuta non contraria a Costituzione unicamente perché si rileva che quella disciplina vale per le Regioni come principio di contenimento della spesa pubblica e non già nello specifico delle sue singole scelte organizzative. Si evidenzia in primo luogo la difficoltà per le Regioni nell'evincere ed enucleare da quella normativa il principio, ma soprattutto, non pare esservi dubbio che nell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale in argomento sarà l'intera disciplina, comprensiva del dettaglio, ad operare come parametro di legittimità costituzionale".

33. Sentenza Corte Costituzionale n. 173 del 2012.

le funzioni che ad esse sono state affidate dalla Costituzione (cfr. sentenze n. 65 del 2016, n. 239 del 2015). Nelle decisioni citate tale onere della prova non viene considerato adempiuto, poiché non è stata dimostrata l'oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di prestazioni rispetto ai bisogni della popolazione.

Proprio la potestà legislativa concorrente in materia sanitaria è al centro del secondo filone della giurisprudenza della crisi. La Corte afferma, in termini generali, che le Regioni condividono "la assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario", per cui "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa" (sentenza n. 193 del 2007).<sup>34</sup>

Più specificamente, in questo ambito emerge il ruolo giocato dagli accordi relativi alla riduzione del deficit.<sup>35</sup> La Corte ha inserito questi strumenti tra i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica,<sup>36</sup> anche quando, stabilendo come diminuire il *deficit*, contengono prescrizioni molto dettagliate.<sup>37</sup> Essi sono il frutto di un consenso raggiunto tra lo Stato

---

34. Così Corte costituzionale sentt. n. 193 del 2007 e n. 141 del 2010. Cfr. anche Griglio, "La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dei disavanzi sanitari"; Jorio, "Piani di rientro dei debiti sanitari regionali". Nella sentenza n. 77 del 2011, ad esempio, viene impugnata la legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010), che stabiliva che i contratti di lavoro con il personale precario nel settore della sanità potevano essere prorogati, in caso di riscontrata carenza di organico. Per i giudici costituzionali tale proroga è illegittima perché può pregiudicare gli obiettivi previsti nel Piano di rientro del deficit sanitario.

35. Cerruti, "I piani di rientro dai disavanzi sanitari", 4, sottolinea che la vincolatività di questi accordi è dovuta a due fattori "la leale collaborazione che deve guidare il loro procedimento di adozione, facendo sì che la Regione concordi con lo Stato il contenuto del piano e non si limiti meramente ad accettarlo e il vincolo solidaristico che, legando tutti gli enti che compongono uno Stato unitario, impone a ciascuno di essi di accettare delle limitazioni della propria sfera di competenza per non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi comuni e, in questo caso, il rispetto dei vincoli imposti a livello sia nazionale che europeo".

36. Cfr. Anche sentenze n. 100 del 2010; n. 123 e n. 163 del 2011, su questa giurisprudenza Rivosecchi, "Il coordinamento della finanza pubblica", 11, sottolinea che il "piano di rientro finisce per operare come una sorta di norma interposta nel giudizio di costituzionalità".

37. Cfr. Rivosecchi, "Il coordinamento della finanza pubblica", 11, afferma "Non sono quindi più qualificate come principi di coordinamento soltanto disposizioni che si limitano a fissare gli obiettivi e il metodo (quello, appunto, negoziale) dell'azione di risanamento, senza

e le autonomie, come ha ricordato la Corte nella sentenza n. 98 del 2007: “la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi [...] non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi”. I giudici costituzionali utilizzano tali accordi per sindacare le leggi regionali che si pongono in contrasto con la necessità di contenere le spese sanitarie. Vengono, ad esempio, dichiarate illegittime la legge della Regione Calabria, che elevava dal 70 al 100 per cento il costo, a carico del Fondo sanitario regionale, delle prestazioni riabilitative a favore di anziani e disabili,<sup>38</sup> e la legge della Regione Lazio, che istituiva i distretti socio-sanitari montani.<sup>39</sup> In quest’ultimo caso, la legge regionale violava anche l’art. 81 Cost. perché non indicava come far fronte alla spesa prevista.

Arriviamo così all’ultimo filone della giurisprudenza della crisi, che si occupa del bilancio in una duplice prospettiva; da un lato, i giudici costituzionali ribadiscono che le leggi regionali devono avere una copertura delle spese;<sup>40</sup> dall’altro che il bilancio deve essere veritiero ed attendibile.

---

prescriberne dettagliati e puntuali strumenti normativi, amministrativi e organizzativi, ma anche norme di principio, rispetto alle quali la normativa di dettaglio è dettata dall’accordo Stato-Regione. È quindi lo stesso piano di rientro, in quanto a base consensuale, a divenire espressione di un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 100 del 2010; n. 123 del 2011; 163 del 2011; n. 91 del 2012; n. 131 del 2012”).

38. Sentenza Corte costituzionale n. 123 del 2011.

39. Sentenza Corte Costituzionale n. 141 del 2010.

40. La Corte afferma che la copertura di bilancio “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”, sentenza n. 213 del 2008. Tale affermazione ritorna anche nella sentenza n. 115 del 2012, relativa alla legge della Regione Friuli Venezia Giulia recante (Disposizioni per garantire l’accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore). Il rispetto dell’art. 81 della Costituzione, quindi, comporta il dovere di provare la copertura delle spese conseguenti all’adozione di una legge, ogniqualvolta vengono stabiliti nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche, su cui Lupo e Rivosecchi, “Quando l’equilibrio di bilancio prevale”. Sempre Rivosecchi, “Il coordinamento della finanza pubblica”, 13, ricorda che “le impugnazioni di leggi regionali per violazione dell’obbligo di copertura finanziaria sono passate —soltanto per limitare la presente analisi ai dati all’ultimo triennio— dalle 17 del 2010, alle 24 del 2011, alle 34 del 2012, alle —nel momento in cui si scrive— 21 del 2013”. La Corte costituzionale si è occupata per la prima volta dell’illegittimità di una legge regionale di bilancio nella sentenza n. 70 del 2012 relativa alla legge della Regione Campania n. 5 del 15 marzo 2011 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l’anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013). La Corte afferma che “non è infatti conforme ai pre-

Queste decisioni hanno acquistato sempre maggiore importanza, tanto che nella Relazione annuale del 2015 del Presidente della Corte costituzionale, Paolo Grossi, si sottolinea, a proposito del giudizio in via principale, che “tra le materie di interesse, sono risultate decisamente prevalenti quelle relative al bilancio e alla contabilità pubblica (in relazione alle più diverse destinazioni della spesa, compresa, naturalmente, quella destinata all’organizzazione amministrativa e al personale)”.<sup>41</sup>

Il carattere di “bene pubblico” del bilancio regionale è stato di recente evidenziato dalla Corte, che ne ha sottolineato la funzione “politica”.<sup>42</sup> Il bilancio, infatti, viene definito come uno strumento in grado di sintetizzare e di “rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine alle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività e a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”. Dunque, il bilancio deve essere redatto in maniera chiara, in modo da permettere agli elettori di conoscere i programmi che sono stati portati a compimento dai partiti, per poter farne valere la responsabilità politica al momento delle elezioni. In questa pronuncia emerge il collegamento tra il consenso che deve sorreggere la rappresentanza democratica e la consapevolezza di come sono stati impiegati concretamente i fondi pubblici, al fine di poter maturare un giudizio sull’operato degli organi di governo.

Nelle sentenze ricordate troviamo intrecciate una serie di questioni tra loro collegate: la normativa statale contenete norme di principio e di dettaglio, i tagli alla spesa che si trasformano in un principio fondamentale della materia

---

cetti dell’art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell’esercizio precedente”. Possiamo ricordare anche la sentenza n. 279 del 2016 viene dichiarata l’illegittimità della legge della Regione Molise n. 6 del 4 maggio 2016 (Bilancio regionale di previsione per l’esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018). In particolare, la Corte sindacava l’art. 9, rubricato “Avanzo di amministrazione”, che aveva indebitamente previsto l’iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, al di là di quanto consentito dall’equilibrio di bilancio tutelato dall’art. 81, terzo e quarto comma. Si ricorda il principio per cui nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto.

41. La relazione è reperibile su [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi\\_presidente/Relazione\\_Grossi.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Relazione_Grossi.pdf).

42. Sentenza Corte costituzionale n. 184 del 2016.



coordinamento della finance pubblica, l'incidenza di questi tagli sulla garanzia dei diritti fondamentali,<sup>43</sup> il ruolo svolto dai Piani di rientro finanziario in materia di sanità.

In questo panorama è degna di nota la recentissima pronuncia n. 275 del 2016 in cui viene in gioco il bilanciamento tra diritti fondamentali e l'equilibrio di bilancio. La questione sorge all'interno di un giudizio dinanzi al TAR tra la Regione Abruzzo e la Provincia in merito al contributo che la prima è chiamata a versare per far fronte alle spese necessarie per assicurare il trasporto scolastico dei disabili. La legge della Regione Abruzzo prevede l'erogazione di tale contributo solo "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa". La Regione condiziona così il pagamento del proprio contributo alle disponibilità finanziarie, che vengono, di volta in volta, determinate dalla legge di bilancio. Per la Corte questa scelta viola l'art. 38 Cost. poiché l'intervento della Regione diviene aleatorio e incerto, essendo rimesso senza alcun limite alle scelte finanziarie dell'ente, che possono giungere a comprimere il diritto allo studio del disabile. La Regione, nella sua difesa, sosteneva che il diritto del disabile dovesse essere condizionato alla sostenibilità delle risorse. La Corte, invece, risponde:

Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la

---

43. Nella sentenza n. 203 del 2016, ad esempio, ritroviamo alcune affermazioni importanti del giudice costituzionale. Le questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 contenente "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" nascono nell'ambito dei giudizi promossi dinanzi al TAR dai soggetti che gestiscono strutture sanitarie accreditate dalla Regione Lazio per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera. Tali soggetti si rivolgono alla giustizia amministrativa per l'annullamento di un decreto del Commissario *ad acta* che, al fine di dare attuazione al piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, ha sancito una drastica riduzione delle previsioni di spesa per l'anno 2012. La Corte, rifacendosi anche ai propri precedenti, si pronuncia con grande nettezza sulla necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con "la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare". In particolare, si sottolinea che "non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame".



norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

Dunque, l'art. 81 Cost. non contiene una norma che entra nel giudizio di bilanciamento imponendosi sulle altre norme costituzionali, non esprimendo un "valore di rango super-costituzionale".<sup>44</sup> L'equilibrio di bilancio, all'opposto, nel ragionamento della Corte, è dotato di una "inferiorità assiologica".<sup>45</sup>

Vale la pena segnalare che questa decisione è frutto di un giudizio in via incidentale. Sono stati cioè i giudici a valutare in prima battuta la non conformità alla Costituzione della normativa abruzzese e a chiedere l'intervento della Consulta. Lo Stato, infatti, non aveva impugnato la legge attraverso il ricorso diretto, lasciando "scoperta" la garanzia del diritto all'istruzione.

Quali considerazioni possiamo trarre da questa giurisprudenza? In termini generali, possiamo osservare come la crisi economica abbia prodotto due importanti conseguenze: da un lato, un maggiore coinvolgimento della Corte costituzionale nelle scelte relative alle politiche economiche, dall'altro, una ricentralizzazione di molte competenze. La crescita del conflitto Stato-autonomie, a causa delle politiche anticrisi, tese a rispettare gli standard europei di equilibrio di bilancio, ha di nuovo messo i giudici costituzionali al centro del conflitto politico,<sup>46</sup> rendendo ancora attuali le riflessioni del prof. Gustavo Zagrebelsky, ex Presidente della Corte costituzionale, sulla Corte in-politica,

---

44. Rivosecchi, "L'equilibrio di bilancio", 22, il quale auspicava proprio che "quello che sarebbe necessario evitare è che l'art. 81 Cost. e l'equilibrio di bilancio diventi un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione".

45. Longo, "Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata", 12.

46. Cfr. Fabbrini, "The euro-crisis and the courts", 64 ss.; Fasone, "Constitutional Courts Facing the Euro Crisis".

dove il termine “in” significa sia non-politica, sia dentro la politica. Questo duplice significato non esprime una contraddizione, visto che della politica si possono dare diverse accezioni; da un lato, può significare cooperazione, ossia un modo per realizzare la convivenza all’interno di una comunità; dall’altro, può significare conflitto tra avversari per la conquista del potere.<sup>47</sup> Naturalmente è solo la seconda accezione di politica ad essere preclusa ai giudici costituzionali.

Per quel che concerne più specificamente l’assetto territoriale, il numero crescente di decisioni che derivano dal contenzioso sviluppatosi sulla gestione delle risorse, su come spenderle e dove reperirle, ha visto lo Stato impegnato in un’opera di riduzione dell’autogoverno regionale. In una fase di tipo emergenziale, come quella odierna, la tendenza che è emersa dalla giurisprudenza costituzionale è stata chiaramente quella di limitare i poteri delle entità territoriali. Basti pensare, per fare riferimento al caso italiano, al coordinamento della finanza pubblica, che è passato dall’essere un parametro nel giudizio di legittimità delle leggi regionali scarsamente utilizzato, a diventare uno degli strumenti centrali per il risanamento dei conti pubblici.

Anche in Spagna si sta sviluppando una “giurisprudenza della crisi”, che mostra un’analoga attitudine alla ricentralizzazione, sia attraverso la limitazione delle spese degli enti territoriali, sia mediante la riduzione della loro capacità di decidere come accrescere i propri introiti (si pensi, ad esempio, alle impugnative statali dei tributi locali in materia di sanità, di amministrazione della giustizia). Inoltre, si manifesta un uso dell’art 149.1.13 CE (*sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica*) per fondare gli interventi del centro su settori che rientrano nelle competenze concorrenti o esclusive delle Comunità autonome. Anche se i numeri delle decisioni non sono paragonabili con quelli italiani, a causa del ritardo del *Tribunal* nel decidere le questioni, possiamo comunque evidenziare alcuni punti di contatto che mostrano come, anche in Spagna, la linea che viene seguita si assesti sugli stessi binari, rappresentati da un accresciuto uso del decreto legge, da una visione ampia della competenza statale sul coordinamento, da una riduzione dei poteri di spesa ed impositivi delle autonomie. In sostanza, una visione

---

47. Così si esprime Zagrebelsky, “La Corte in-politica”, 1 ss.

centralista, unitaria ed omogenea della lotta contro la crisi economica, che mette in un angolo le Regioni e le loro scelte politiche.<sup>48</sup>

Questi dati mostrano come l'autonomia, in sostanza, sia percepita come costo e, dunque, come fattore di aggravamento della crisi.<sup>49</sup> Tale impostazione risulta paradossale se si considera che, in linea almeno teorica, il federalismo (inteso in senso ampio) è pensato in termini di efficienza del sistema. Anche in tema di mantenimento dello Stato sociale, l'esercizio su base territoriale delle politiche sociali e redistributive dovrebbe consentire decisioni più razionali, aderenti alle effettive esigenze dei cittadini, che possono variare sensibilmente da territorio a territorio. L'esiguità delle risorse richiederebbe cioè un loro consapevole e mirato utilizzo, che la dimensione regionale-locale dovrebbe essere in grado di garantire in modo migliore. Questa impostazione, che certamente si scontra con una crisi della rappresentanza politica, come sede di elaborazione di scelte che rispondono alle esigenze della collettività, riguarda sia il livello centrale sia quello locale, ma la ricentralizzazione non è certamente la soluzione al declino della rappresentanza.

Come emerge da queste decisioni, la crisi ha inciso fortemente sulla configurazione delle competenze regionali. Il suo impatto, tuttavia, non si è limitato a questo dato tecnico. La crisi ha contribuito ad aumentare lo scetticismo nei confronti delle autonomie, che, a sua volta, ha condotto a sottovalutarne il valore per la vita democratica del Paese. Se la giurisprudenza aveva da tempo mostrato una resistenza verso un effettivo decentramento, spostando progressivamente compiti e funzioni a favore dello Stato, la crisi ha aggravato questa tendenza, legittimando l'adozione di misure emergenziali, sancite con decreto legge, che portano a compimento un disegno di riduzione progressiva

---

48. Sulla riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola, si vedano i commenti di Medina, "La reforma del artículo 135", 131 ss.; Albertí, "La reforma del artículo 135 CE", 167 ss.; Ridaura, "La reforma del artículo 135 de la Constitución", 237 ss.; Álvarez, Souto, *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*.

49. Cfr. Mangiameli, "Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico", 28, il quale sottolinea che "L'idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle Regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno col non erogare più servizi ai cittadini".

del federalismo all'italiana.<sup>50</sup> Un federalismo che, non a caso, è definito come morto dal Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.<sup>51</sup>

L'erosione degli ambiti d'intervento degli enti territoriali può essere vista allora come una sorta di anticipazione di alcuni aspetti della riforma, come il substrato su cui è maturata una parte delle scelte recepite dalla legge costituzionale del 2016.<sup>52</sup> Il "dilagante neocentralismo della giurisprudenza della crisi"<sup>53</sup> aveva già avallato l'adozione di misure che, ispirate dal contenimento dei costi, avevano inciso sul sistema territoriale, depotenziandolo. Le soluzioni adottate si erano basate, infatti, su di una "indimostrata equazione tra la riduzione della spesa pubblica e la riduzione dell'autonomia territoriale",<sup>54</sup> quasi a voler scaricare su quest'ultima la gran parte della responsabilità del deficit pubblico. Le autonomie hanno rappresentato cioè una "diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza".<sup>55</sup> Questo "disorientamento culturale rispetto al principio autonomistico"<sup>56</sup> mostra come le Regioni non siano state percepite come un elemento determinante per la effettiva democraticità dell'ordinamento. In una situazione critica sono state le prime ad essere sacrificate sull'altare delle politiche di risanamento dei conti.

Tali considerazioni risultano determinati per inquadrare il contesto in cui matura la legge costituzionale del 2016, che si pone a valle del lungo processo

---

50. Per un'analisi dettagliata delle misure di emergenza in epoca di crisi, cfr. Russo, *La dimensión del sector y de las administraciones públicas en Italia*, 197 ss., la quale sottolinea "el nexo tan fuerte entre crisis y reformas territoriales existente en Italia", 216.

51. Gardini, "Le autonomie ai tempi della crisi", 457. Lo stesso autore in "Crisi e nuove forme di governo territoriale", 533, sottolinea che il termine federalismo "è da qualche anno letteralmente scomparso dai programmi di governo dei partiti, anche di quelli più radicati sul territorio".

52. Peraltro, la dottrina aveva sottolineato come la Corte Costituzionale avesse "giocato d'anticipo" già rispetto alla riforma adottata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sul pareggio di bilancio. In particolare alcune decisioni avevano mostrato già un'interpretazione ampia del dovere di indicare la copertura delle spese. Rivosecchi, "Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore", 5 ss.

53. De Martin, "Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici", 29. Anche Tosi, "Il neocentralismo della Corte costituzionale", che parla di una "nuova faccia del neocentralismo che indebolisce la capacità della Corte di persuadere", 623.

54. Gardini, "Crisi e nuove forme", 534.

55. Staiano, "Le autonomie locali in tempi di recessione", 1.

56. De Martin, "Il disegno autonomistico", 31.

di riaccentramento, sviluppandone le direttrici di fondo e rivestendole di rango costituzionale.

#### 4. Le Regioni dopo il referendum del 4 dicembre 2016: il ritorno alla leale collaborazione

Non volendo soffermarci nel dettaglio sulle diverse soluzioni presenti nella riforma del 2016, vista la bocciatura del referendum e, dunque, il totale respingimento da parte dei cittadini del testo della legge costituzionale, possiamo comunque ricordarne alcuni aspetti essenziali, che danno conto di come si volevano risolvere i problemi del regionalismo italiano.

La legge costituzionale approvata nell'aprile del 2016 era caratterizzata dalla presenza di una serie di nuovi congegni, che possono essere così brevemente sintetizzati: la scomparsa della potestà legislativa regionale concorrente, l'introduzione della clausola di supremazia statale; l'inserimento di nuove ipotesi d'intervento statale, come l'adozione di disposizioni generali e comuni; la presenza di materie esplicitamente lasciate alla competenza residuale regionale. Inoltre, l'elevata conflittualità nelle relazioni tra il centro e le autonomie aveva messo in risalto la necessità di una sede di stabile rappresentanza degli enti territoriali, in grado di risolvere "a monte" i contrasti, evitando che si scaricassero "a valle" sulla Corte costituzionale.<sup>57</sup> A questa esigenza rispondeva la trasformazione del Senato.<sup>58</sup>

---

57. Bin, "Referendum costituzionale", 5, sottolinea che la mancanza delle sedi di cooperazione è "il difetto più macroscopico del sistema costituzionale italiano, di cui però non si parla mai. Siamo l'unico Paese con un governo 'multilivello' (Stato, Regioni, Enti locali) che non abbia solide sedi istituzionali di cooperazione. Il centro (il Parlamento) fa leggi che la periferia (Regioni e Comuni) dovrà applicare, ma non si preoccupa affatto di sapere se questo risulterà effettivamente possibile, se i finanziamenti previsti sono sufficienti (non in astratto, ma in considerazione delle diversità dei territori), se i tempi e le procedure sono congrui, ecc. È una follia tutta italiana che spiega anche il contenzioso record tra Regioni e Stato. Lo Stato vara leggi imponendo unilateralmente obblighi, vincoli, adempimenti agli enti periferici; e questi reagiscono contestando la violazione delle loro attribuzioni o lasciando le leggi disapplicare. Il risultato è un'enorme incertezza normativa, di cui noi tutti, comuni cittadini, soffriamo, un costo che non ci possiamo più permettere".

58. Il dibattito della dottrina italiana sulla riforma è molto ampio e non è possibile dare conto di tutti gli interventi. Si può fare riferimento a Dieci domande ai costituzionalisti sulla riforma costituzionale, pubblicato dalla rivista *Quaderni costituzionali*, nel numero 2, del 2016; agli interventi presenti nel numero 1 del 2015 della rivista *Le Regioni*; al focus sulla ri-

La fine della potestà ripartita, unita alla clausola di supremazia e all'interesse nazionale, cambiavano il segno del nostro regionalismo, che, dopo il grande salto in avanti messo in moto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sembrava fare un lungo passo indietro. Certamente, come visto, la giurisprudenza costituzionale aveva ridisegnato molti aspetti del sistema, ponendo l'accento sulla tutela delle esigenze unitarie, attraverso, ad esempio, le materie trasversali e la sussidiarietà. La crisi economica, poi, aveva fatto il resto, mediante l'ascesa della competenza "onnivora"<sup>59</sup> del coordinamento finanziario, in grado di prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Il modello era stato così in larga parte trasformato, e la riforma sembrava portare a compimento la tendenza alla riallocazione verso l'alto di compiti e funzioni, già in parte realizzato dalle decisioni dei giudici costituzionali.

La legge costituzionale del 2016, però, come ricordato, conteneva e/o bilanciava questa riduzione degli spazi d'azione degli enti territoriali con una grande novità, da tempo auspicata dalla dottrina: attraverso la trasformazione del Senato veniva creata una sede stabile di confronto tra lo Stato e le autonomie, in grado di riportare e dirimere sul piano politico i possibili contrasti. Le Regioni venivano messe ed ammesse finalmente "al centro", ossia nel cuore delle istituzioni democratiche, chiamate a partecipare alla funzione legislativa. Una sorta di leale collaborazione istituzionalizzata, dal momento che le realtà territoriali partecipavano alla elaborazione delle scelte politiche sulle materie di proprio interesse.

Senza addentrarci troppo nella soluzione concretamente proposta, dato che l'esito del referendum rende oramai sterile il dibattito sul Senato delle autonomie, possiamo indicare brevemente le principali critiche avanzate dalla dottrina, ricordando che esse non hanno riguardato tanto il superamento del bicameralismo paritario in sé e per sé considerato, quanto la soluzione concretamente prescelta. E, in particolare, non tanto l'idea della Camera delle Regioni, quanto il modo in cui era stata complessivamente delineata.

---

forma costituzionale presente nella rivista [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Inoltre si possono confrontare le ragioni del sì e del no alla riforma attraverso la lettura di Pace, "La riforma Renzi-Boschi"; Pace, "Una riforma eversiva"; Caravita, "La riforma Renzi-Boschi"; Bin, "Lettera aperta" e la risposta di Caretti et al., "Risposta a Roberto Bin"; Anzon, "Perché non convincono le Ragioni del No".

59. Gianfrancesco, "Undici anni dopo", 101 ss.

Il nuovo art. 55 affermava: “il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”.<sup>60</sup> Tuttavia, i poteri ad esso attribuiti sembravano esorbitare dalla configurazione del Senato quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali: si pensi, ad esempio, alla valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, e alla partecipazione alla formazione di organi costituzionali (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale).<sup>61</sup>

Pure la sua composizione era stata ampiamente criticata. Il Senato sarebbe dovuto essere composto da 95 senatori eletti e da 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica. I senatori dovevano essere eletti da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano, con metodo proporzionale, fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Questa soluzione è stata valutata negativamente sotto diversi profili. Le Regioni più piccole avrebbero potuto eleggere 2 senatori, mentre le più grandi circa tra 4 e 6 senatori per cui l’esiguità del numero avrebbe impedito di fatto il rispetto del metodo proporzionale, risultando i senatori espressione della sola maggioranza.<sup>62</sup> Il Senato, poi, non sarebbe riuscito a rappresentare le diverse comunità territoriali, visto che “la sua composizione rende evidente che solo alcuni (22) dei circa 9000 Comuni italiani troverebbero una loro qualche rappresentanza, nessuna delle Città metropolitane risulterebbe rappresentata”.<sup>63</sup> Infine, la presenza di una componente non elettiva del Senato non

---

60. L’articolo proseguiva: “Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato”.

61. Per queste valutazioni critiche, cfr. Sorrentino, “Sulla *rappresentatività* del Senato”.

62. Sorrentino, “Sulla *rappresentatività* del Senato”, 2; D’Atena, “Luci ed ombre della riforma costituzionale”, 4.

63. Sorrentino, “Sulla *rappresentatività* del Senato”, 3. Sul problema del numero esatto dei senatori sindaci, consulta anche Caravita, “La riforma”.

sembrava in linea con la costruzione di una Camera rappresentativa delle realtà territoriali.<sup>64</sup>

Il risultato del referendum, come ricordato all'inizio del presente lavoro, ha respinto nettamente le soluzioni appena ricordate. Rimane, però, ancora aperto il dibattito sui problemi del regionalismo italiano. Cosa resta della discussione sviluppatasi in questi mesi? Forse l'importanza di creare un efficace momento di raccordo tra il centro e le autonomie?

La Corte Costituzionale, sin dagli anni ottanta, ha sottolineato l'importanza della leale collaborazione. Nella sentenza n. 219 del 1984, ad esempio, si ritrova:

l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali.

Questa affermazione attraversa le diverse fasi del regionalismo italiano, venendo ribadita sia durante l'epoca della riforma Bassanini a costituzione invariata,<sup>65</sup> sia dopo l'adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001.<sup>66</sup> Dun-

---

64. L'art. 59 affermava: "Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati".

65. Con la sentenza n. 242 del 1997, ad esempio, la Corte afferma che il principio di leale cooperazione "deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi [...]. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adeguа i principi e i metodi della sua legislazione' (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate".

66. Ed infatti, nella la decisione n. 31 del 2006, si legge: "la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi".



que, la leale collaborazione è presente con costanza nelle decisioni dei giudici costituzionali, ed accompagna il lungo processo riformatore, avviato già alla fine degli anni novanta. La giurisprudenza più recente ne ribadisce, ancora una volta, la centralità, laddove vengono in gioco il principio di sussidiarietà e il criterio di prevalenza. Nella sentenza n. 7 del 2016, ad esempio, si ricorda che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà anche nelle materie rientranti nella competenza regionale concorrente, ovvero residuale. In questi casi la legge statale può attribuire l'esercizio delle funzioni amministrative allo Stato e regolarne l'esercizio solo se è stata rispettata la leale collaborazione, che deve assumere la veste di "adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali". La Corte sostiene che, vista la mancata trasformazione delle istituzioni parlamentari, e, in particolare, dei procedimenti legislativi, la disciplina statale "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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà". La forma che assume il principio cooperativo è quello delle "intese forti", che indicano che lo Stato può agire da solo nella "ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace".

In tema di concorso di competenze, poi, i giudici costituzionali sottolineano come la complessità dei fenomeni sociali implichi la difficoltà di individuare un singolo interesse alla base dell'intervento normativo. La "concorrenza di competenze" prescrive di accogliere il "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze".<sup>67</sup> Anche in questi casi la Corte richiede il raggiungimento di un'intesa, quale strumento adeguato per un effettivo coinvolgimento degli enti territoriali. Nella pronuncia n. 1 del 2016, i giudici costituzionali ritengono che l'intesa debba essere raggiunta nella sede della Conferenza unificata quando non sono coinvolti interessi imputabili ad un singolo ente autonomo, ma al complessivo sistema delle autonomie.

In queste decisioni vengono prese in considerazione le modalità di superamento dei contrasti tra il centro e gli enti territoriali. Più specificamente, si

---

67. Sentenza n. 7 del 2016, analogamente anche la sentenza n. 21 del 2016.

affronta il tema di come risolvere gli ostacoli che impediscono di raggiungere un accordo. Per la Corte, il principio di leale collaborazione comprende anche i meccanismi per superare le divergenze, attraverso la ripetizione delle trattative o la previsione di appositi dispositivi di mediazione. Ed infatti:

se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo.<sup>68</sup>

La scelta di trasformare le intese forti in dispositivi duttili, non in grado di fermare le decisioni del centro, esprime il carattere procedurale della leale collaborazione che, a costituzione invariata, non riesce a imporsi quale vincolo contenutistico. La garanzia della mera partecipazione a valle delle scelte legislative è considerata, infatti, come uno dei maggiori limiti del principio. Questa giurisprudenza, inoltre, è stata criticata perché "eterogenea", ispirata dalla logica del caso per caso, per cui nella "determinazione delle modalità applicative del principio, alla discrezionalità del legislatore si è gradualmente sostituita la discrezionalità della Corte".<sup>69</sup>

In questa prospettiva è di grande interesse la recente sentenza n. 251 del 2016, sulla riforma della pubblica amministrazione (legge n. 124 del 7 agosto 2015, contenente Delege al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che giunge a valorizzare al massimo le potenzialità insite nella leale collaborazione. Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto riguardano diversi aspetti della riforma: la cittadinanza digitale (art. 1), la dirigenza pubblica (art. 11), il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), le partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19). La Corte afferma che la delega, dato il suo ampio contenuto, incide su molteplici ambiti di competenza legislativa regionale. Risulta così prioritario, per risolvere questo intreccio di interessi, verificare la presenza di una prevalente

---

68. Sentenza n. 1 del 2016.

69. Mancini, "La resistibile ascesa, l'inesorabile declino", 988.

competenza, ossia di una materia in grado di imporsi sulle altre. Nel caso in cui manchi questa possibilità, i giudici costituzionali ribadiscono la necessità di adottare una diversa prospettiva, quella concorrenza, che porta con sé l'applicazione del principio di leale collaborazione, "indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie".<sup>70</sup>

La sede istituzionale che viene chiamata a presiedere lo svolgimento di queste procedure concertative è individuata, ancora una volta, nel sistema delle conferenze, che rappresenta "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione" (sentenza n. 31 del 2006).<sup>71</sup>

Il ruolo delle Conferenze, infatti, è ribadito nella recente giurisprudenza in cui si afferma che costituiscono il "luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti" (sentenza n. 21/2016). La Corte, quindi, si pone in linea di continuità con quanto sostenuto già all'indomani della riforma adottata con la legge n. 3 del 2001, laddove le conferenze erano state definite come lo spazio in cui "si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate" (sentenza n. 31/2006).

---

70. La Corte ricorda di aver "sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze" e di aver "ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n.1 del 2016)". Sul tema D'Atena, "Luci ed ombre della riforma costituzionale", 10, nota 39, il quale ricorda che la leale collaborazione può essere soddisfatta mediante le intese, i pareri, oppure attraverso le modalità decise dal legislatore. Inoltre possiamo ricordare come in questa decisione del 2016 viene ricordata la giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato che ha richiesto la previa conclusione di un'intesa. La legge statale, infatti, viene considerata legittima "solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, oltretutto le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016)".

71. Tuttavia, come sottolinea D'Atena, "Luci ed ombre", 8, questo sistema non riesce a pieno a colmare il "deficit di strumenti cooperativi da cui è affetta la riforma costituzionale del 2001. Un deficit molto pesante. Infatti, come conferma quasi un quindicennio di giurisprudenza costituzionale, il governo cooperativo del riparto delle competenze è una necessità ineludibile, una necessità, che la Corte ha cercato di soddisfare, ricorrendo alla sola risorsa attualmente disponibile: il sistema delle Conferenze. In tal modo, tuttavia, non ha potuto dare una risposta soddisfacente a tutte le esigenze sul tappeto, poiché le Conferenze, essendo sedi nelle quali si confrontano gli esecutivi, non risultano lo strumento più idoneo, quando la decisione incide sull'allocazione delle competenze legislative".

La sentenza n. 251 è stata oggetto di molti commenti anche perché richiede la stipula di un'intesa per la successiva adozione dei decreti legislativi delegati. Nella sua pregressa giurisprudenza, la Corte aveva con costanza ritenuto che "l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione" (*ex plurimis* sentenza 284/2009). Ancora nel 2016 in alcune decisioni si ritrova l'affermazione per cui nel procedimento legislativo, ove non sia specificamente previsto, il principio di leale collaborazione non può essere applicato (sentenze nn. 43, 64 e 65 del 2016). Nella sentenza n. 251, invece, la leale collaborazione viene considerata come un elemento necessario della delega legislativa, da inserire tra i limiti ulteriori. Questa "svolta" ha degli importanti riflessi sul sistema delle fonti italiano, poiché viene sancito un limite alla delegazione legislativa "non più disponibile al legislatore delegante e, pertanto, potenzialmente idoneo a favorire la disarticolazione del decreto delegato in relazione all'ambito materiale".<sup>72</sup>

La leale collaborazione introdotta nel momento dell'elaborazione delle norme sembra anticipare alcune delle possibili soluzioni che, dopo la mancata riforma, tornano a sottolineare la necessità di un luogo in cui svolgere il confronto tra lo Stato e le autonomie. In questa prospettiva, non è un caso che si stia producendo un nuovo interesse per una parte non attuata della legge costituzionale n. 3 del 2001: l'art. 11.<sup>73</sup> La stessa Corte costituzionale, dal suo canto, nelle sentenze n. 7/2016, n. 278/2010, n. 401/2007, n. 6/2004 ha richiamato questa disposizione, laddove ha sottolineato la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001".

L'art. 11 prevede che, sino alla revisione delle norme contenute nel Titolo I della Parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di

---

72. Rivosecchi, "Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene «imposta»", 128.

73. Gianfrancesco, "La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica)", 11, parla di "clamorosa inattuazione della previsione in questione". Lupo, "L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali", 2, afferma che "L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, appare nella situazione attuale dell'ordinamento italiano, un passaggio ineludibile, un necessario momento di ripresa del percorso di riforme dei regolamenti di Camera e Senato e di innovazione del Parlamento italiano".

rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali:

Dunque, si riaffaccia il tema della collaborazione nel momento in cui si prendono le decisioni politiche, che porta con sé l'adozione di un modello cooperativo "al centro". Se, infatti, la Commissione integrata con i rappresentanti delle autonomie ha espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate su di un progetto di legge riguardante le materie concorrenti o quelle legate al c.d. federalismo fiscale ex art. 119 Cost., l'Assemblea, in mancanza di un adeguamento da parte della Commissione che ha svolto l'esame in sede referente, deve deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'art. 11 della legge n. 3 del 2001 profila così un aggravamento del procedimento legislativo statale, trasformandolo in senso collaborativo, quando entrano in gioco gli interessi regionali. Tuttavia, le Regioni non assumono il ruolo di colegislatori. La discrezionalità politica, infatti, rimane nelle mani dell'Assemblea, che può superare con un voto a maggioranza la posizione espressa dalle autonomie, che non divengono titolari di un potere di veto. Questa scelta, che era considerata solo un passaggio verso forme di partecipazioni maggiori, forme che il respingimento della riforma mette oramai in soffitta, assume oggi i contorni del possibile rilancio del modello autonomico. L'attuazione di questa norma, peraltro, non esclude il potenziamento delle Conferenze, che era stato già auspicato in passato da parte della dottrina, sia al fine di rendere più incisivo il loro coinvolgimento, sia come occasione per ripesarne i nodi irrisolti di funzionamento.<sup>74</sup>

Il regionalismo italiano potrebbe allora ripartire da qui, dall'ineludibile intreccio degli interessi e dalla leale collaborazione come due facce della stessa medaglia. Naturalmente spetta agli attori politici regionali cogliere le potenzialità del risultato referendario, dovendo essere innanzitutto le Regioni a fare un buon uso della loro autonomia e a difenderla attraverso i risultati ottenuti con l'esercizio delle proprie competenze. Una difesa delle proprie attribuzioni che, ad esempio, non è avvenuta in sede referendaria, non avendo le Regioni utilizzato la possibilità prevista dall'art. 138 di richiedere il refe-

---

74. Mancini, "La resistibile ascesa", 981. Recentemente sul rapporto tra la Commissione regionale ex art. 11 e le conferenze, cfr. Bifulco, "Una piccola grande riforma", 8.

rendum. Ancora una volta, dunque, le Regioni hanno lasciato alle dinamiche della contrapposizione partitica nazionale le scelte che le riguardavano, come era, peraltro, già accaduto su altre scelte di minore impatto ma che comunque incidavano sulle autonomie.<sup>75</sup>

Una rinnovata fiducia verso gli enti territoriali, quali strumenti del pluralismo politico e sociale della Repubblica, dunque, non può che provenire dagli stessi enti territoriali. La rivendicazione di un intervento all'interno dei processi decisionali dovrebbe essere accompagnata dalla capacità regionale di esprimere e curare gli interessi delle proprie collettività, condividendo l'esercizio della sovranità. Come sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 del 2002, infatti, la sovranità del popolo italiano non si risolve nelle sedi della rappresentanza politica nazionale, ma attraversa l'intera struttura costituzionale, coinvolgendo anche le autonomie, che partecipano ai "percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare".

Un'autonomia con un alto profilo, dunque, in grado di dare un senso alle richieste di differenziazione, e non affossata dalla ripetizione su piccola scala dei limiti della politica nazionale. Altrimenti verrebbe da chiedersi il senso della presenza delle Regioni nelle istituzioni statali, del loro coinvolgimento nelle scelte che le riguardano.

---

75. Emblematico di questa atteggiamento fu il "silenzio" delle autonomie durante l'accesso dibattito relativo all'introduzione dell'imposta sulla prima casa (Imposta Municipale Unica). L'IMU era stata introdotta dal Governo di centro destra con il d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 (artt. 7, 8 e 9), che ne procrastinava la vigenza a partire dal 2014 per gli immobili diversi dall'abitazione principale. Il governo Monti, con decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 noto come "Salva Italia", destinato a far fronte alla crisi economica, ne anticipava l'introduzione al 2012, ne estendeva l'applicazione anche all'abitazione principale, e devolveva in parte il gettito allo Stato. Tale imposta, quindi, che era originariamente un tributo dei Comuni, diveniva un elemento importante della politica economica statale, destinato a far fronte alle spese del governo centrale in un momento di forte crisi economica. Il dibattito politico sull'abolizione dell'IMU è stato uno dei temi fondamentali del confronto politico. Stupisce che in quel dibattito non fossero presenti in maniera incisiva le posizioni delle autonomie territoriali, che erano, in origine, le principali destinatarie del tributo. Questo silenzio da parte degli amministratori locali mostra una tendenza del sistema politico italiano: le posizioni assunte dai governi locali appaiono appiattite su quelle espresse dai partiti a livello nazionale, senza che emergano significativi indirizzi di livello sub-statale. Questa tendenza è a sua volta espressione dell'impianto partitico italiano per cui a livello regionale si ripetono le dinamiche politiche centrali.

Le Regioni, invece, devono poter giocare un ruolo importante nell'elaborazione delle politiche pubbliche, anche in un'epoca caratterizzata dalla scarsità delle risorse disponibili. Le autonomie, in quanto enti esponenziali delle comunità di riferimento, infatti, possono proporre soluzioni adeguate alle necessità dei cittadini.<sup>76</sup>

In definitiva, la presenza di legislatori regionali si legittima solo se sanno dare voce ai territori, interpretandone i bisogni e rappresentandoli adeguatamente. Suonano così ancora attuali le considerazioni di Crisafulli sulle Regioni come “strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico”,<sup>77</sup> partecipazione che rappresenta una delle principali potenzialità del sistema territoriale ed una delle sue ragioni d'essere.

## Bibliografia

- Albertí Rovira, Enoch. “La reforma del artículo 135 CE”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93 (2011).
- Álvarez Conde, e Souto Galván, eds. *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid, 2012.
- Anzon, Adele. “Perché non convincono le Ragioni del No al referendum costituzionale”. *Rivista AIC*, n. 2 (2016). <http://www.rivistaaic.it>.
- . “Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni”. *Giur. Cost.*, 2003.
- Belletti, Michele. “Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio

---

76. Un esempio di come la presenza di un'articolazione territoriale dei poteri possa venire incontro ai bisogni dei cittadini è ben rappresentato da quello che è accaduto in Italia con la *social card*. Con questa locuzione facciamo riferimento ad uno strumento pensato per aiutare le fasce più povere della popolazione, colpite dalla crisi, attraverso un aiuto economico. La limitatezza delle risorse ha condotto all'elaborazione da parte dello Stato di regole di accesso molto stringenti (le autonomie hanno potuto solo intervenire aggiungendo ulteriori criteri a quelli già predisposti) che hanno dato vita a diversi problemi applicativi. I criteri richiesti non sono stati soddisfatti in moltissimi casi, giungendo al paradosso di non attribuire i pochi fondi destinati alle famiglie in difficoltà. Ma siamo sicuri che si è poveri nello stesso modo in Lombardia ed in Calabria? In sostanza, i requisiti possono essere gli stessi sul tutto il territorio, o le autonomie possono giocare un ruolo importante nella definizione delle condizioni del bisogno e, di conseguenza, nella migliore gestione delle poche risorse disponibili?

77. Crisafulli, “Vicende della ‘questione regionale’”, 497.



- e 'virtuoso', ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica". [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (settembre 2013).
- Benelli, Filippo, e Roberto Bin. "Prevalenza e 'rimaterializzazione delle materie': scacco matto alle Regioni". *Le Regioni* (2009).
- Berti, Giorgio. "Art. 5". In: Branca (a cura di). *Commentario alla Costituzione*, I. Bologna: Zanichelli, 1975.
- Bifulco, Raffaele. "Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali". *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 24 (2017).
- Bilancia, Francesco. "Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale". *REAF*, n. 20 (2014).
- Bin, Roberto. "La legge regionale, tra 'rimaterializzazione' delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale". *Istituzioni del federalismo*, n. 3/4 (2009).
- . "Legge regionale". *Digesto disc. pubbl.* IX (Torino, 1994).
- . "Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il no". *Rivista AIC*, n. 3 (2016). <http://www.rivistaaic.it>.
- Buoso, Elena, "Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti". *Le Regioni*, n. 1 (2008).
- Calamandrei, Pietro. "L'ostruzionismo di maggioranza". *Il ponte* (1953).
- Caravita di Toritto, Beniamino. "La riforma Renzi-Boschi".
- Caretti, Paolo. "La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà". *Le Regioni*, n. 2-3 (2004).
- Caretti, Paolo, Enzo Cheli, Ugo De Siervo, e Valerio Onida. "Risposta a Roberto Bin". *Rivista AIC*, n. 2 (2016). <http://www.rivistaaic.it>.
- Cassese, Sabino. "La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente". *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3 (2012).
- Cerruti, Tanja. "I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale". *Rivista AIC*, n. 4 (2013). <http://www.rivistaaic.it>.
- Crisafulli, Vezio. "Vicende della 'questione regionale'". *Le Regioni*, n. 4 (1982).
- . *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*. Milano, 1985.
- D'Atena, Antonio. "L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale". *Giur. Cost.*, 2003.
- . "Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi". *Rivista AIC*, n. 2 (2015). <http://www.rivistaaic.it>.
- De Martin, Gian Candido. "Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici". *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 (2014).



- De Siervo, Ugo. "L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte". [http://www.giurcost.org/studi/desiervo2.htm#\\_ftn7](http://www.giurcost.org/studi/desiervo2.htm#_ftn7).
- Esposito, Carlo. "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione". In: *La Costituzione italiana*. Padova: Cedam, 1954.
- Fabbrini, Federico. "The euro-crisis and the courts: judicial review and the political process in comparative perspective". *Berkeley Journal of International Law* 32, n. 1 (2014).
- Fasone, Cristina. "Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective". *EU Working Paper MWP* 25 (2014).
- Ferraiuolo, Gennaro. "Per un diverso Stato. Dinamiche partitiche della rappresentanza partitica in Italia e Spagna". In: S. Staiano (a cura di). *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*. Napoli: Jovene, 2014.
- . *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.
- Ferrerres Comella, Victor. *The Constitution of Spain*. Oxford, Oregon, Portland.
- Gardini, Gianluca. "Le autonomie ai tempi della crisi". *Le istituzioni del federalismo*, n. 3, Editoriale (2011).
- . "Crisi e nuove forme di governo territoriale". *Le istituzioni del federalismo*, n. 3 (2015).
- Gianfrancesco, Edoardo. "La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia" (2014). <http://www.issirfa.cnr.it>.
- . "Undici anni dopo: le Regioni, la Corte e la crisi". In: N. Vicenconte (a cura di). *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, volume I. Milano, 2013.
- . "La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica): bicameralismo, Camera delle Regioni e Conferenze". *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 24 (2017).
- Giannini, Massimo Severio. "L'autonomia locale e autogoverno". *Il corriere amministrativo*, 15-30 (novembre 1948).
- Griglio, Elena. "La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dei disavanzi sanitari: possibile la rettifica non la conversione in legge del piano". *Rivista AIC*, n. 3 (2012). <http://www.rivistaaic.it>.
- Jorio, Ettore. "Piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte, le eccezioni". *Federalismi.it*, n. 2 (2009). <http://www.federalismi.it>.

- Longo, Andrea. “Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016”. *Federalismi.it*, n. 10 (2017).
- Lupo, Nicola. “L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: un obbligo per i regolamenti di Camera e Senato”. *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 24 (2017).
- Lupo, Nicola, e Guido Rivossecchi. “Quando l’equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali”. [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Mangiameli, Stelio. “Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico”. *Rivista AIC* (2013). <http://www.rivistaaic.it>.
- Martines, Temistocle. “Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia”. *Riv. trim. dir. pubbl.* (1956).
- . “Stato pigliatutto, 1991”. *Opere*, III (Milano 2000).
- Medina Guerrero, Manuel. “La reforma del artículo 135 CE”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29 (2012).
- Padula, Carlo. “L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale”. *Federalismi.it*, n. 14 (2006). <http://www.federalismi.it>.
- Paladin, Livio. *Diritto regionale*. Padova: Cedam, 2000.
- Parisi, Stefania. “Argomentare e ‘centralizzare’: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale”. *Osservatorio Costituzionale*, n. 2 (2016).
- Ridaura Martínez, María Josefa. “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?” *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29 (2012).
- Rivossecchi, Guido. “Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?” (settembre 2013). <http://www.issirfa.cnr.it>.
- . “L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità”. *Rivista AIC*, n. 3 (2016).
- . “Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione”. *Rivista AIC*, n. 3 (2012).
- . “Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene ‘imposta’”, 128.
- Ronchetti, Laura. “La rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale”. *Costituzionalismo.it*, n. 3 (2015). <http://www.costituzionalismo.it/>.
- . “Territorio e spazi politici”. *GdeP* (2014). <http://www.gruppodipisa.it>.

- Russo, Anna Maria. “La dimensión del sector y de las administraciones públicas en Italia. ¿Una película centralizadora en rodaje?” *REDCE*, n. 20 (2013).
- Silvestri, Gaetano. “Rileggendo, sessant’anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull’autonomia politica delle regioni in Italia”. *Diritti regionali*, n. 3 (2016). <https://dirittiregionali.org>.
- Sorrentino, Federico. “Sulla *rappresentatività* del Senato nel progetto di riforma costituzionale”. *Rivista AIC*, n. 2 (2016). <http://www.rivistaaic.it>.
- Staiano, Sandro. “Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema”. *Federalismi.it*, n. 17 (2012). <http://www.federalismi.it>.
- Sterpa, Alessandro. “Il pendolo del ‘federalismo all’italiana’ e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi”. *REAF*, n. 22 (2015).
- Tosi, Rosanna. “Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e altre storie”. *Le Regioni*, n. 4, Editoriale (2016).
- Veronesi, Paolo. “Sulle tracce dei concetti di Nazione di Unità nazionale”. *Quaderni costituzionali*, n. 2 (2011).
- Zagrebelsky, Gustavo. “La Corte in-politica”. Intervento del Prof. Gustavo Zagrebelsky XXIII Premio Giuseppe Chiarelli, 20 Ottobre 2004. Roma, Palazzo della Consulta. <http://archivio.rivistaaic.it>.