

IL PRINCIPIO AUTONOMISTA NEL REGIONALISMO ITALIANO

REPORT ANNUALE - 2013 - ITALIA

(Aprile 2013)

Dott. Alessandro CANDIDO

INDICE

- 1. PREMESSA**
- 2. DAL RISORGIMENTO A STURZO**
- 3. IL PERIODO DELLA COSTITUENTE**
- 4. I PRIMI TENTATIVI DI ATTUARE IL REGIONALISMO: GLI ANNI '50-'70**
- 5. GLI STRUMENTI DI RACCORDO STATO-REGIONI NEL PREVIGENTE TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**
- 6. IL PRINCIPIO DI AUTONOMIA REGIONALE DOPO LE RIFORME DEL 1999-2001**
- 7. ALCUNE CONCLUSIONI**

1. PREMESSA

Sin dal Risorgimento il regionalismo è stato considerato un fattore di squilibrio politico e istituzionale, sia per il timore di un'eventuale compromissione dell'unità nazionale ma, più significativamente, per via della radicata diffidenza che i partiti politici, nelle varie fasi della storia, hanno nutrito verso i modelli che non risultino ben controllabili dal centro.

A tal proposito, basti pensare: all'intenso dibattito svoltosi in Assemblea Costituente sul tipo di Stato da adottare (1946-1947); alla lunga fase di inattuazione del regionalismo (1948-1970); al periodo del «regionalismo senza modello»¹ (1971-1998); da ultimo, al momento attuale (1999-oggi), in relazione al quale può dirsi che il regionalismo sia tuttora un'entità dai lineamenti sfuggenti². Esso, dunque, resta ancora oggi alla ricerca di un valido modello, come dimostra il fatto che, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, le esigenze di carattere unitario e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno via via giustificato l'attrazione al livello statale di quote di funzioni sempre più consistenti, favorendo un riaccentramento delle competenze ancor più marcato che nel passato.

¹ Si riprende il titolo di un noto contributo di M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 131 ss.

² Come afferma G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, 249, «oggi come ieri, e più di ieri, il diritto regionale è una scienza iniziatica».

2. DAL RISORGIMENTO A STURZO

1. La questione dell'autonomia affonda le sue radici nel periodo risorgimentale di formazione dello Stato unitario.

Giuseppe Mazzini, ad esempio, mentre da un lato combatteva l'idea federalista, al medesimo tempo affermava la necessità di riconoscere le Regioni nell'ordinamento italiano.

L'importanza della realizzazione di uno Stato sì unitario, ma che tenesse conto delle differenze territoriali esistenti nelle varie realtà del Paese, veniva sottolineata anche da Cavour, che nel 1860 ricopriva la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla stessa linea si collocavano prima Farini, poi il suo successore al ministero degli Interni Minghetti, il quale nel 1861 presentava una serie di disegni di legge sull'amministrazione regionale (che tuttavia non avrebbero trovato alcun seguito).

Almeno in questa prima fase il regionalismo era considerato quale strumento di decentramento (e non di autonomia), nonché quale mezzo utile per operare il passaggio dalle varie legislazioni dei diversi Stati preunitari a coordinamento e unità³.

A differenza di Mazzini, Carlo Cattaneo nel 1860 sosteneva che ogni Regione d'Italia «non è un corpo meramente amministrativo, ma comprende un intero edificio legislativo»⁴.

³ Si rinvia alla ricostruzione di R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Giuffrè, Milano, 1971.

⁴ Cfr. C. CATTANEO, *L'ordinamento del regno*, tratto dalla Prefazione a "Il Politecnico", vol. IX, luglio 1860, ora in G. GALASSO (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Carlo Cattaneo*, Il Mulino, Bologna, 1962, 148.

Per il politico milanese, che abbracciava un'idea positiva dell'autonomia e della differenziazione territoriale, la creazione dello Stato federale era il solo strumento in grado di garantire effettivamente il pieno esercizio della libertà contro ogni sopraffattrice tendenza centralistica e burocratica.

Accanto al federalismo cattaneano si collocava la soluzione federale pensata da Giuseppe Ferrari, secondo il quale in Italia non sarebbe stato concepibile un ordinamento unitario, dato che solo la federazione avrebbe consentito di valorizzare le diverse attitudini regionali. Quest'ultima avrebbe dovuto realizzarsi partendo dal basso, a seguito di una rivoluzione sociale delle masse contadine⁵.

2. Si può dire che, prima di Sturzo, pochi altri avevano pensato alle Regioni quali enti dotati di autonomia, invece che come semplici soggetti amministrativi. L'opinione più diffusa era, infatti, quella di chi immaginava la Regione quale ente di mero decentramento burocratico (e gerarchico) o, al più, autarchico.

Parlando di decentramento burocratico, ci si riferisce allo spostamento di talune potestà deliberative dagli organi centrali agli organi locali. In tal caso, vengono in rilievo delle funzioni che, pur di spettanza dello Stato, sono attribuite alla competenza di un organo periferico, sulla base dell'idea per cui esso sia meglio in grado di soddisfare i bisogni delle collettività locali⁶.

Di tutt'altra natura è, invece, il decentramento di tipo autarchico, che comporta il trasferimento della titolarità delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli altri enti locali, i quali sono liberi di perseguirli con propri mezzi e organi elettivi, nonché sotto la propria responsabilità. Stando alla definizione di Zanobini, il cui ragionamento

⁵ Cfr. G. FERRARI, *La Rivoluzione e i rivoluzionari in Italia*, F. DELLA PERUTA (a cura di), Univ. economica, Milano, 1952, 9-10.

⁶ Cfr. C. VITTA, *Il regionalismo*, Soc. An. Ed. La Voce, Firenze, 1923, 5-6.

prende le mosse dal concetto di personalità giuridica, per autarchia doveva intendersi «la capacità, che è riconosciuta alle persone giuridiche i cui fini coincidono con alcuni fini dello Stato, di svolgere un'attività amministrativa, che ha la stessa natura e gli stessi effetti dell'amministrazione pubblica dello Stato»⁷.

3. Se si vuole porre una data esatta in cui collocare la nascita del regionalismo in senso marcatamente autonomistico, è necessario citare la relazione tenuta da Don Luigi Sturzo a Venezia il 23 ottobre del 1921, in occasione del III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano⁸, che – tra le altre cose – affrontava tre questioni cruciali per il regionalismo: il decentramento amministrativo, la riforma delle autonomie locali, l'istituzione della Regione.

Attorno a questi tre punti si sarebbe concentrato tutto il programma politico del sacerdote siciliano, rivolto a individuare un nuovo ente, non più soltanto autarchico, ma soprattutto autonomo, in grado di portare avanti un'azione governativa e legislativa nelle materie di propria competenza, dotato di autonomia finanziaria e composto da organi direttamente eletti dai cittadini.

La Regione sarebbe stata, quindi, una vera e propria *summa* degli interessi collettivi locali, configurandosi quale ente: elettivo-rappresentativo, cioè caratterizzato da elezioni a suffragio universale e diretto, con metodo proporzionale; autonomo-autarchico e non, dunque, mero ente di decentramento statale; amministrativo-legislativo, vale a dire in grado di avvalersi di leggi e regolamenti nel proprio territorio.

⁷ V. G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1935, 139.

⁸ Il testo della relazione di Venezia si legge in L. STURZO, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1956, 194-231.

3. IL PERIODO DELLA COSTITUENTE

La questione regionale veniva posta al centro della discussione politica italiana all'indomani della caduta del regime, diventando un elemento essenziale dei programmi di tutte le forze antifasciste, che – come era già accaduto con Don Luigi Sturzo sin dagli anni '20 – avevano pensato alla Regione quale componente necessaria per ricostruire lo Stato su basi democratiche.

Un posto di primo piano tra i sostenitori del regionalismo era occupato da Gaspare Ambrosini, certamente tra i primi (se non il primo) a esaminare compiutamente il problema da un punto di vista giuridico (e non soltanto politico, contrariamente ai suoi predecessori).

La strada intrapresa per trasformare il precedente Stato accentrato di diritto in uno Stato sociale delle autonomie si rivelava però tutt'altro che in discesa: sin dall'assegnazione della materia alla Seconda Sottocommissione, alla quale nel 1946 sarebbe spettato il difficile compito di occuparsi dell'organizzazione costituzionale dello Stato, la decisione sul tipo di Stato da adottare non era stata per nulla scontata. Non sarebbero infatti mancate proposte estreme in senso federale o, addirittura, confederale, senza poi trascurare il fatto che c'era anche chi proponeva di abolire ogni forma di autonomia⁹.

Soltanto dopo un lungo e travagliato dibattito la Seconda Sottocommissione approvava il noto ordine del giorno Piccioni, attraverso il quale venivano delineate ad ampio raggio le caratteristiche della Regione, che veniva intesa come ente:

a) autarchico, cioè dotato di fini propri di interesse regionale e con la capacità di svolgere l'attività amministrativa necessaria per il conseguimento di tali scopi;

⁹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1971, 819-894.

b) autonomo, ossia munito di poteri legislativi e regolamentari nell'ambito delle specifiche competenze attribuitegli, nonché nel rispetto dell'ordinamento giuridico dello Stato;

c) rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive a suffragio universale diretto;

d) dotato di sufficiente autonomia finanziaria.

Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi dal gruppo dei regionalisti, primo fra tutti Ambrosini, il *plenum* stravolgeva l'originario progetto, mostrandosi in linea generale sfavorevole alle Regioni e non condividendo il pensiero – troppo autonomista – dell'onorevole favarese.

Così, il disegno dei Costituenti si rivelava sin dall'inizio ben poco autonomistico tanto dal punto di vista della potestà legislativa, quanto per ciò che concerneva la potestà amministrativa e l'autonomia finanziaria. Peraltro, la disciplina dettata dal Titolo V della Costituzione appariva come un insieme di norme incompiute e di principio, necessitando queste ultime di essere al più presto attuate dal legislatore statale, nel tentativo di dare avvio a un regionalismo che, per la verità, avrebbe stentato a vedere la nascita e sarebbe a lungo rimasto senza modello.

4. I PRIMI TENTATIVI DI ATTUARE IL REGIONALISMO: GLI ANNI '50-'70

Dai primi tentativi di dare attuazione al previgente Titolo V della Costituzione (si pensi ad esempio alla l. n. 62 del 1953), emergeva a chiare lettere l'intenzione del legislatore nazionale di ridurre al minimo i poteri delle Regioni.

Il tutto, peraltro, era favorito da un clima politico sostanzialmente indifferente e sterile sul problema del regionalismo. Persino la Democrazia Cristiana, che con Ambrosini e Amorth aveva fatto della battaglia per l'autonomia regionale la propria bandiera, pur restando favorevole alle Regioni, avvertiva che il radicale ribaltamento della prospettiva delle sinistre avrebbe probabilmente segnato una loro possibile vittoria nelle Regioni del centro Italia, con la conseguente perdita del controllo di parti importanti del territorio nazionale. Le stesse sinistre, infatti, data la forte probabilità di un loro successo proprio nel centro Italia, consideravano quei territori quali luoghi di governo accessibili e alternativi rispetto alla capitale, al contrario ritenuta irraggiungibile. Ecco che allora si spiega la ragione della politica più attendista dei democratico-cristiani, i quali intendevano approvare un insieme di leggi quadro che, ricingendo le Regioni entro una rete di limiti e controlli alquanto stringenti, avrebbero conferito loro un carattere spiccatamente amministrativo.

Negli anni '50 e '60 la questione delle autonomie andava quindi a intersecarsi con il problema generale della struttura delle istituzioni e, dunque, con quello degli accordi partitici, circostanza che avrebbe contribuito a insterire ulteriormente il dibattito sulle Regioni.

I Consigli regionali, finalmente eletti il 7 e l'8 giugno 1970, provvedevano subito all'approvazione degli Statuti regionali. Tuttavia, tale circostanza non risolveva i problemi di funzionamento dei nuovi enti che, per poter iniziare a operare nelle materie di propria competenza, necessitavano di appositi decreti delegati di trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale.

I decreti in questione venivano emanati tra il 14 e il 15 gennaio del 1972. Essi riconoscevano alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative nelle seguenti materie: circoscrizioni comunali e polizia locale; acque minerali, cave e torbiere; assistenza scolastica, musei e biblioteche; assistenza sanitaria e ospedaliera; trasporti; turismo ed industria alberghiera; fiere e mercati; urbanistica, viabilità ed espropriazione; beneficenza pubblica; istruzione artigiana e professionale; agricoltura, caccia e pesca.

Tale trasferimento sortiva però accese polemiche tra i regionalisti, posto che non avveniva per settori organici di materie, bensì mediante una mera operazione di ritaglio delle funzioni.

Soltanto a seguito delle ripetute doglianze regionali, rivolte all'ottenimento di nuove attribuzioni e, soprattutto, dei mezzi finanziari indispensabili per l'attuazione dell'indirizzo politico di ciascuna Regione, veniva adottato il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 che, almeno per vent'anni, sarebbe stato considerato il testo fondamentale¹⁰ – molto più dell'art. 117 della Costituzione – nella distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni ordinarie.

Esso, infatti, realizzava un primo compiuto trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, accorpando l'elenco di competenze di cui all'art. 117 della Costituzione in quattro settori organici di materie: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto e utilizzazione del territorio.

Era questo il punto di partenza e l'anno zero di un regionalismo che, operando finalmente un organico decentramento di funzioni, riusciva a vedere la luce dopo più di un secolo di dibattiti.

¹⁰ Come affermava Giannini, il d.p.r. n. 616 del 1977 «si ascrive effettivamente fra le leggi fondamentali della Repubblica» (v. M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978, 7).

5. GLI STRUMENTI DI RACCORDO STATO-REGIONI NEL PREVIGENTE TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

1. Lungo il periodo che si estende dall'entrata in funzione delle Regioni (vale a dire, dai primi anni '70) alla seconda metà degli anni '90, il principale problema del regionalismo risiedeva nella mancata previsione da parte del Costituente di adeguati strumenti di raccordo, nonché di clausole di coordinamento tanto nei confronti della legislazione ordinaria, quanto della prassi amministrativa. Chiamata costantemente a ricomporre in modo sistematico il quadro dei rapporti tra gli enti costituenti la Repubblica, la Corte costituzionale individuava nella clausola dell'interesse nazionale (prevista dal previgente art. 117 Cost., secondo cui le Regioni avrebbero potuto adottare norme legislative nelle materie *ivi* elencate, sempreché le stesse norme non fossero state «in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni») il meccanismo di chiusura dell'intero sistema. In particolare, sulla base della costante giurisprudenza di legittimità, era lo Stato – volta per volta – a decidere che cosa avrebbe dovuto essere considerato di interesse nazionale (e, dunque, quali competenze attrarre al centro), attraverso disposizioni sia generali che di dettaglio, “scavalcando” il testo costituzionale e, addirittura, ponendosi per certi versi al di sopra del medesimo; per converso, le Regioni avrebbero invece dovuto sottostare alle norme statali poste a tutela degli interessi nazionali.

Così facendo, i giudici di Palazzo della Consulta avevano nel tempo trasformato l'interesse nazionale da limite negativo di merito (eventuale e successivo) a presupposto di legittimità della legge regionale¹¹, sottraendolo al giudizio davanti alle Camere (sindacato previsto dal vecchio art. 127 Cost., ma mai effettuato nella storia repubblicana), tanto che non pare un'esagerazione affermare che le Regioni, quantomeno fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, siano state di fatto degli enti dal carattere spiccatamente amministrativo.

¹¹ Cfr. R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino, 1994, 188.

2. Tra i meccanismi ideati dal legislatore nazionale per comprimere le competenze legislative delle Regioni, un ruolo determinante era svolto dalla funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali, una delle più pregnanti manifestazioni dell'interesse nazionale affermatesi nel complesso modello autonomistico italiano. Trattavasi di uno strumento che fungeva da limite interno alle singole materie di competenza regionale, pensato come istituto unitario attraverso il quale avrebbe dovuto essere garantito il raccordo tra lo Stato e le Regioni nei settori di cui all'art. 117 della Costituzione¹². Inoltre, secondo il giudice delle leggi, esso costituiva un mezzo necessario per assicurare un'unità di indirizzo nel caso in cui vi fossero delle esigenze unitarie da coordinare piuttosto che da sacrificare agli interessi regionali. Va detto che la funzione in questione sembrerebbe essere venuta meno a seguito delle leggi costituzionali del 1999 e del 2001 (cfr. par. 6).

3. Un ulteriore meccanismo di flessibilità nei rapporti tra lo Stato e le Regioni era costituito dai poteri sostitutivi, la cui *ratio* doveva individuarsi nella necessità di ovviare al pregiudizio che l'inerzia amministrativa regionale avrebbe potuto arrecare alla tutela di valori primari o al perseguimento di obiettivi comuni.

In effetti, sin dal 1972 la Corte costituzionale lamentava l'assenza nella Costituzione italiana di poteri sostitutivi che consentissero allo Stato di surrogarsi (eccezionalmente) alle Regioni rimaste inerti o inadempienti rispetto all'attuazione degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

Tuttavia, una volta legittimata (in via legislativa e giurisprudenziale), la sostituzione normativa perdeva quasi da subito il carattere di eccezionalità in virtù del quale

¹² Cfr. F. PIZZETTI, *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Ministero dell'interno, Roma, 1978, 73.

era stata pensata e, progressivamente, si trasformava nel «prodotto più aggiornato del principio di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie regionali»¹³.

4. Non può infine omettersi di ricordare un'ulteriore valvola di snodo caratterizzante il previgente sistema: la cedevolezza normativa.

Si trattava di un meccanismo (di creazione dottrinale¹⁴, ma poi legittimato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 214 del 1985) in virtù del quale, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato – al fine di prevenire eventuali vuoti normativi nelle legislazioni regionali – poteva porre non soltanto norme di principio, ma anche disposizioni di dettaglio c.d. cedevoli, che sarebbero venute meno una volta che le Regioni avessero deciso di esercitare le proprie attribuzioni. Tuttavia, anche in questo caso, una volta legittimata la prassi delle norme cedevoli, il legislatore – forte dell'appoggio della giurisprudenza costituzionale – iniziava a farne uso e abuso, finendo ancora una volta con il comprimere inevitabilmente la sfera di autonomia regionale.

6. IL PRINCIPIO DI AUTONOMIA REGIONALE DOPO LE RIFORME DEL 1999-2001

1. I limiti dell'assetto sinora delineato emergevano con evidenza nel corso degli anni '90, quando si cominciava a ripensare l'organizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, ritenendo che fosse giunto il momento di estendere le attribuzioni regionali ben al

¹³ V. P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 1990, 1857.

¹⁴ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, 96.

di là delle materie assegnate dalla Costituzione e, allo stesso tempo, di ridurre al minimo la possibilità per lo Stato di ritagliarsi ulteriori spazi di competenza.

Fallito l'esperimento delle due Commissioni bicamerali del 1993 (De Mita-Iotti) e del 1997 (D'Alema), alle quali era stato attribuito il compito di predisporre un progetto di riforma organica della seconda parte della Costituzione, si tentava di perseguire ugualmente l'obiettivo di incidere sul riparto delle competenze attraverso una serie leggi ordinarie. Si tratta delle c.d. "leggi Bassanini", contenenti un gran numero di deleghe al Governo per il trasferimento di funzioni a beneficio delle Regioni, per la riforma della pubblica amministrazione e, infine, per la semplificazione amministrativa. In particolare, si fa riferimento alle leggi nn. 59 e 127 del 1997 e 191 del 1998, oltre che a una serie di decreti legislativi di attuazione (il più importante dei quali è senza dubbio il d.lgs. n. 112 del 1998¹⁵).

La logica ispiratrice della riforma era profondamente innovativa, mirando essa, in virtù del principio di sussidiarietà, a realizzare un decentramento di competenze alle autonomie regionali finalmente completo, senza avvalersi della tecnica del ritaglio delle materie e riservando allo Stato una serie tassativa di funzioni (ordine pubblico, difesa, affari esteri...).

Proprio in virtù dei contenuti di tali leggi (atti formalmente legislativi, ma materialmente costituzionali), si parlava di "federalismo amministrativo a Costituzione invariata". Difatti, i provvedimenti in esame introducevano un modello di rapporti tra Stato e Regioni in aperto contrasto con il vecchio Titolo V, tale da sollecitare un'immediata riforma costituzionale (riforma che, in effetti, sarebbe stata di là a poco realizzata con le leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 3 del 2001).

¹⁵ Cfr. G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998.

2. Si può dire che le leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 3 del 2001 abbiano, nel loro insieme, abrogato o modificato la maggior parte degli articoli che componevano in origine il Titolo V della Costituzione, ridisegnando il quadro delle fonti regionali e i loro rapporti con quelle statali¹⁶.

In particolare, la riforma del Titolo V ha realizzato l'inversione del tradizionale criterio di riparto delle competenze, prevedendo: diciassette materie di esclusiva spettanza dello Stato, elencate tassativamente nell'art. 117, co. 2, Cost., che avrebbero dovuto sulla carta rappresentare una deroga al principio generale della competenza regionale; un elenco di materie di potestà concorrente (art. 117, co. 3, Cost.); una clausola di residualità (art. 117, co. 4, Cost.) dal contenuto non facilmente determinabile.

Sin da subito, tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza costituzionale hanno individuato nell'art. 117 Cost. un insieme di settori di tipo eterogeneo e multiforme¹⁷: sì che, oltre ad alcune clausole immediatamente intese come materie in senso tecnico, ve ne sono delle altre dal carattere trasversale (tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni...) che la Corte, volta per volta, ha ridefinito a seconda del caso concreto, operando una ponderazione tra gli interessi in gioco¹⁸. In particolare, le competenze trasversali (note anche come "materie valore" o "materie non materie") rappresentano dei meccanismi di ingegneria costituzionale creati *ad hoc* per supplire alle lacune del Titolo V, attraverso le quali lo Stato può legittimamente estendere l'esercizio della propria funzione legislativa anche in aree che, sulla base di un'interpretazione oggettiva dell'elenco delle materie, sulla Carta spetterebbero alle Regioni. Esse, dunque, altro non sono se non un

¹⁶ *Ex plurimis*, cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001.

¹⁷ Un'ampia trattazione delle problematiche inerenti l'art. 117 Cost. è contenuta in S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. 107 ss.

¹⁸ Cfr. A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, 557 ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, *ibid.*, 2006, 889 ss.

esempio concreto di come l'interesse nazionale, pur depennato dal legislatore costituzionale, sia tornato nella Costituzione materiale assumendo una diversa natura.

3. Ulteriore strumento di flessibilità che la Corte ha utilizzato negli ultimi dieci anni per "riscrivere" il Titolo V della Costituzione è costituito dalla c.d. chiamata in sussidiarietà¹⁹.

A partire dalla nota sentenza n. 303 del 2003, i giudici di Palazzo della Consulta hanno affermato che, laddove sorgano esigenze unitarie anche in materie di potestà legislativa regionale concorrente, ovvero residuale, non è esclusa la possibilità di interventi legislativi statali. È questa un'applicazione del principio di sussidiarietà (di regola operante in virtù dell'art. 118 Cost. sul solo livello delle funzioni amministrative) nell'esercizio della funzione legislativa, così che l'applicazione del criterio in esame sul piano dell'amministrazione finisce per riflettersi anche su quello della legislazione.

Ciò premesso, va osservato che la chiamata in sussidiarietà costituisce pur sempre una deroga al riparto di competenze tra Stato e Regioni costituzionalmente previsto, posto che essa può giustificarsi soltanto al sussistere di tre condizioni: a) deve esservi una valutazione proporzionata delle esigenze unitarie sottostanti all'attrazione verso lo Stato di determinate funzioni amministrative; b) occorre che detta deroga non risulti irragionevole; c) infine, essa deve essere oggetto di un'intesa con la Regione interessata. L'intesa diventa così una *condicio sine qua non* affinché il principio di sussidiarietà possa operare in modo dinamico, attraverso l'allocazione al centro di funzioni che altrimenti sarebbero di competenza delle Regioni²⁰.

¹⁹ Per approfondire questo tema, si rinvia a C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 455 ss.

²⁰ Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213 ss.

4. La richiamata sentenza n. 303 del 2003 ha altresì dichiarato l'inammissibilità del sistema delle norme cedevoli. Queste ultime, conseguentemente alla riforma del 2001, non potranno essere più utilizzate dallo Stato in materie di legislazione concorrente e, a maggior ragione, in materie di competenza residuale delle Regioni. Secondo la Corte, l'istituto della cedevolezza sopravviverebbe unicamente negli straordinari casi in cui lo Stato attraggia a sé funzioni amministrative per il soddisfacimento di esigenze unitarie (che non possono essere esposte al rischio dell'ineffettività): solo in tali ipotesi sarebbe allora possibile per la normativa statale intervenire, con norme di dettaglio cedevoli, nell'ambito della legislazione concorrente, in attesa delle nuove leggi regionali da parte degli enti competenti.

5. Infine, la riforma del 2001 ha costituzionalizzato all'art. 120 Cost. il meccanismo della sostituzione normativa. A quest'ultimo riguardo, è oggi possibile desumere l'esistenza di – almeno – tre tipologie di poteri sostitutivi²¹:

a) poteri sostitutivi introdotti dalla legge statale e regionale in rapporto a funzioni amministrative delegate. Qui il soggetto delegante conserva la titolarità della funzione, subentrando alle Regioni nel caso di inerzia di queste ultime delegatarie nella tutela di interessi pubblici propri;

b) poteri sostitutivi ordinari previsti dalla legge e relativi a funzioni amministrative attribuite. Qui l'interesse tutelato non è quello proprio di chi esercita il potere, ma quello generale a che la funzione sia effettivamente svolta;

c) poteri sostitutivi straordinari del Governo, riguardanti il compimento di atti normativi, esercitabili nei confronti di Regioni ed altri enti locali, in relazione a funzioni amministrative delegate e attribuite. In tal caso il valore in gioco è la salvaguardia di interessi unitari ritenuti essenziali per il funzionamento del sistema.

²¹ Cfr. F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 1080 ss.

7. ALCUNE CONCLUSIONI

La più grande anomalia del regionalismo italiano è attualmente costituita dall'evidente scostamento, di cui l'emblema è rappresentato dall'art. 117 della Costituzione, che si configura tra il testo della Carta costituzionale e la realtà concreta²². Da questa norma viene infatti in rilievo un insieme di materie dai confini mobili, quasi sempre allocate in capo allo Stato (vuoi perché è la Costituzione a stabilirlo, vuoi per via dei numerosi meccanismi di snodo-accentramento creati dalla Corte costituzionale per supplire alle lacune del Titolo V), fatti salvi pochi e secondari ambiti di residualità riservati alle Regioni; sì che molte materie regionali «sono rimaste, per così dire, rami secchi»²³. Inoltre, lo spirito della riforma è stato contraddetto ed è stato realizzato un testo costituzionale che, soprattutto in tema di potestà legislativa, contiene certamente delle previsioni vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali, ma che in realtà non è mai riuscito ad adeguarsi alle effettive esigenze della società, risultando pertanto oggi «sprovvisto di legittimazione»²⁴.

Probabilmente, una delle cause del mancato affermarsi del principio autonomista è rappresentata dal perdurante ostruzionismo del sistema politico italiano, tanto che, come ha affermato Roberto Bin, «le Regioni sono state concepite dall'Assemblea costituente, "inventate" sotto ogni punto di vista, per un'esigenza squisitamente politica. Nell'incertezza dei destini politici del Paese, i partiti hanno visto nell'autonomia regionale

²² Per una ricostruzione del principio dei modelli di regionalismo succedutisi in Italia, cfr. A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2012.

²³ V. G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, cit., 245.

²⁴ V. T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 2007, 428.

una garanzia della loro sopravvivenza in caso di perdita delle elezioni politiche nazionali e di condanna a rimanere all'opposizione»²⁵.

A ciò si aggiunga che la riforma, oltre a complicare enormemente il quadro dei rapporti tra fonti statali e regionali, ha sortito quale effetto l'aumento spropositato del contenzioso costituzionale, spostando in capo alla Corte la responsabilità di interpretare volta per volta il dettato della Costituzione²⁶. Ciò è stato fatto, dopo un periodo di sostanziale attesa, riconoscendo inizialmente alle Regioni alcuni spazi di autonomia, salvo poi operare un marcato riaccentramento delle funzioni nelle mani dello Stato, sulla scorta di nuovi strumenti di che si sono sostituiti al vecchio interesse nazionale.

Dal quadro complessivo emerge allora che, nella naturale tensione tra le ragioni dell'unità-uniformità e le istanze dell'autonomia-differenziazione, le prime, quelle del centralismo, stanno continuando a prevalere nettamente sulle seconde sotto tutti gli aspetti che dovrebbero rappresentare i capisaldi del principio di autonomia regionale: l'autogoverno, l'attribuzione di funzioni come proprie, l'autonomia normativa e finanziaria. Basti pensare, ad esempio, al ddl costituzionale n. 3520 dello scorso 15 ottobre 2012 (che intendeva perseguire la strada del riaccentramento delle competenze), o al fallimento della prospettiva di realizzare il federalismo fiscale, o ancora alla mancanza di un governo efficiente delle risorse e alla crisi di legittimazione di cui da tempo soffre la politica regionale.

Un'ampia riforma del sistema delle autonomie regionali si rende oggi particolarmente necessario, soprattutto in un periodo di acuta crisi economico-finanziaria globale, cui corrisponde la crisi dello Stato e delle sue finanze. Le Regioni, lungi dal costituire zavorre della Repubblica, dovrebbero infatti rappresentare enti efficaci ed

²⁵ V. R. BIN, *...e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, 2008, 244.

²⁶ Così afferma U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, 593.

efficienti, con un ruolo di impulso nella gestione della cosa pubblica e di fattiva partecipazione al processo di modernizzazione del Paese.

Sarà possibile perseguire tale scopo soltanto se si riuscirà a costruire un sistema solidale, in cui i diritti fondamentali vengano ugualmente garantiti a tutti i cittadini a prescindere dal contesto territoriale di provenienza ma, al tempo stesso, lasciando ampio spazio alle esigenze della differenziazione; ciò nella consapevolezza che un modello eccessivamente uniforme non avrebbe altro effetto se non quello di divaricare ulteriormente la forbice – già di per sé ampia – esistente tra le diverse aree della Penisola.