

Stefania Parisi

Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricor-sività dei luoghi comuni

(doi: 10.1443/101372)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 1-2, aprile 2021

Ente di afferenza:

Università di Napoli Federico II (unina)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni

di STEFANIA PARISI

Sommario: 1. Unità e pluralismo. I dilemmi dello Stato composito (Punti 1, 9). - 2. Continuo e discontinuo: competenze legislative e forma di governo come elemento a cavallo tra continuità e discontinuità (Punti 2, 5, 7).

1. Unità e pluralismo. I dilemmi dello Stato composito (Punti 1, 9)

È sicuramente vera l'affermazione di Gustavo Zagrebelsky secondo cui «i momenti difficili sono “archeologici”, mostrano verità prime»¹: la pandemia ha resuscitato un dibattito che, tuttavia, emerge periodicamente e riguarda il ruolo delle Regioni nel complessivo assetto della forma di Stato. Giusta la premessa del discorso, meno condivisibile sembra l'esito cui si addiunge nell'articolo. Schierandosi apertamente contro il «regionalismo come retorica», Zagrebelsky chiede l'abolizione delle Regioni, con tanto di punto esclamativo. Il presidente emerito della Corte costituzionale si scaglia prevalentemente contro lo strapotere dei «governatori». Dopo la proposta (che poi non si rivelerà tale) dell'abolizione delle Regioni, Zagrebelsky aggiunge «tuttavia, anziché inseguire questa utopia, la lezione da trarre dalle emergenze è che, al di là della buona o cattiva volontà di questo o quel “governatore”, ma per ragioni strutturali di consenso, è che esse sono “divisive”, paralizzanti». Se il soggetto di questa frase sono le emergenze (e non le Regioni), allora ecco più chiaro il senso della sua idea: non tanto l'abolizione dell'istituzione regionale ma una più chiara individuazione delle responsabilità nella gestione delle emergenze come quella che stiamo affrontando. L'accusa alle

¹ Così G. ZAGREBELSKY, *La democrazia d'emergenza*, in *La Repubblica*, 18 novembre 2020.

Regioni è la «fuga dalle responsabilità» in nome della quale i governatori seguono un moto speculare a quello della rivendicazione delle competenze: in altre parole, l'etica dello «spetta a me, non a te» caratterizzerebbe l'azione delle Regioni «solo se si tratta di distribuire benefici, non quando si tratta di imporre sacrifici». Invero, questa affermazione rischia una contraddizione perché, poche righe prima, proprio il decisionismo di alcuni governatori era stato additato come male nefasto; e, dunque, delle due l'una: o i governatori fuggono dalle decisioni impopolari oppure sono iperdecisionisti. Ciò che, però, emerge da una lettura meno superficiale è che la critica solo apparentemente si dirige alle Regioni come istituzione ma, in realtà, si rivolge alla classe politica che ne ha causato la *degenerazione*: del resto, la modifica della forma di governo in senso neoparlamentare è stata una riforma voluta dal centro, e i governatori sono tali non per «pronunciamento putschista»² ma in virtù di una revisione costituzionale approvata ad ampia maggioranza parlamentare.

All'articolo del Presidente emerito fa eco un altro recente corsivo su Micromega a firma di Alessandro Somma: questo, sì, realmente rivolto all'abolizione delle Regioni. L'articolo sostiene che «le competenze regionali in materia sanitaria sono talmente estese da costituire la parte assolutamente preponderante della loro azione», omettendo una serie di importanti considerazioni derivanti dall'accurata lettura della legislazione vigente e della giurisprudenza costituzionale: è noto che la materia concorrente della tutela della salute è una di quelle che più si presta a interferenze con quella esclusivo-trasversale dei «livelli essenziali delle prestazioni» concernenti i diritti civili e sociali. Non si dice, poi, che lo Stato potrebbe (lo ha fatto in passato) servirsi di svariati strumenti giuridici a Costituzione vigente per reagire di fronte all'iperattivismo (o all'inerzia) regionale³. E neanche si dice che le riforme, inclusa quella del Titolo V, sempre dal centro provengono e che non ci sono – come in altri Stati europei – correttivi volti a mitigare la rappresentanza partitica con una rappresentanza

² Come fa notare E. BALBONI, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro?*, in *laCostituzione.info*, 21 novembre 2020.

³ Dalla chiamata in sussidiarietà all'attivazione dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. è tutto un fiorire di rimedi per arginare decisioni regionali che non sono o non sembrino in linea con le indicazioni statali. Si pensi poi agli strumenti che lo Stato ha, in passato, attivato in via preventiva, come la dilatazione del concetto di «principio fondamentale» nelle materie di competenza concorrente. Ancora, si pensi all'avallo della giurisprudenza costituzionale a proposito dell'uso della clausola di prevalenza in caso di (inevitabili) interferenze materiali.

degli interessi regionali. Anzi, in Italia la situazione è anche peggiore sia perché la struttura partitica nazionale ha finito per riprodursi tal quale a livello regionale⁴, sia perché l'assenza di meccanismi per far sentire la voce delle «autonomie al centro»⁵ le ha rese sostanzialmente afone.

La destinazione *mainstream* dei due articoli obbliga gli autori a esprimere le loro ragioni in un linguaggio accessibile al lettore medio, non al costituzionalista (e meno che mai agli studiosi di diritto regionale).

Insomma, perché il dibattito sulle Regioni si polarizza? Per la ragione per cui si polarizzano tutti i dibattiti pubblici, specie nell'era dei *social network*. Presentare un tema schierando apologeti e critici è semplificante e, come tale, spendibile in un discorso in cui l'arena si allarghi ai non addetti ai lavori. Di più: oggi i dibattiti somigliano sempre meno a fori discorsivi in senso habermasiano e sempre di più a delle casse di risonanza – *echo chambers*, si direbbe in gergo – in cui chi si è formato un pre-giudizio cerca per lo più conferme, non contraddittori, riuscendo, magari, a portare argomenti firmati da voci accreditate⁶. Dunque la polarizzazione del dibattito va letta nei contesti: è chiaro che il cittadino medio non possa cogliere appieno il ruolo delle Regioni nel sistema e che, soprattutto nel corso della pandemia, il quadro gli sia sembrato inutilmente agitato dal protagoni-

⁴ Sul punto si parla per lo più di organizzazione regionale dei partiti nazionali (anche se, soprattutto a partire dagli anni del furore leghista, si comincia a parlare di partiti etnoregionalisti o su base regionale): sul punto almeno M. VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni a margine di una vicenda incompiuta*, in *Regioni e governo locale* 1987, 67 ss.; F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCHIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Milano 1988; M. FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. II, *Le forme politiche del regionalismo*, Milano 1988; E. D'ALBERGO, M. FEDELE, M. ILARDI, S. SCARROCCHIA, C. TASSARA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. III, *Classe politica e modelli di organizzazione*, Milano 1988; R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale, Alessandria, 17-18 ottobre 2009, Napoli 2009. Sulla «eterodirezione» della politica regionale ad opera delle dinamiche partitiche nazionali, Q. CAMERLENGO, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

⁵ Riecheggiando M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, tomi I e II.

⁶ Del resto, non è un fenomeno nuovo: cfr. J.N. DRUCKMAN, E. PETERSON, R. SLOTHUUS, *How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation*, in *The American Political Science Review*, n. 1/2013, 57 ss.

smo di alcuni governatori. Cionondimeno, questo ruolo è innegabile. Quando sono i costituzionalisti ad avere posizioni polarizzate, allora bisogna restituire al dibattito uno spessore scientifico e spostarsi sul terreno delle questioni tecniche. Ma il tema non va sopravvalutato. Si pensi al fatto che sono state individuate diverse matrici di antiregionalismo riconducibili ad alcuni «filoni»⁷: dunque, molto dipende anche dalla formazione del singolo giurista. In generale, però, emerge l'impressione che la critica non riguardi tanto le Regioni come istituzione ma soprattutto i partiti che dominano, con la stessa logica, il panorama nazionale e quello territoriale. Se, allora, ai territori fosse consentito rappresentare interessi non (o non interamente) sovrapponibili a quelli dei partiti, credo che il quadro muterebbe in modo significativo⁸.

Del resto, non si può pensare seriamente all'*abolizione* delle Regioni. Da un lato, è innegabile il rapporto tra federalismo e democrazia, nel senso che il primo è, talora, elemento in grado di implementare la seconda⁹. Dall'altro, non può sfuggire il carattere decisivo delle autonomie territoriali, anche in momenti di crisi come quella pandemica. Si veda il caso della Francia, Stato fortemente centralizzato. In questo Paese, la dottrina costituzionalistica è in *grand conversation* sulla necessità-opportunità di riformare le collettività territoriali che, secondo la vulgata ricorrente, sono state in prima linea nella crisi pandemica, in parte sostituendo il ruolo dello Stato il

⁷ Cfr. l'attenta analisi di E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, in http://www.issirfa.cnr.it/eduardo-gianfrancesco-il-regionalismo-italiano-crisi-ciclica-o-crisi-strutturale-alcune-riflessioni-con-particolare-riferimento-alla-potestà-legislativa-febbraio-2014.html#_ftnref1 che individua un'origine liberal-conservatrice, una «accentratrice», fondata (talora inconsapevolmente) sull'idea di uno Stato «forte», una «genericamente qualunque» e, da ultimo, un'origine che fa capo a un filone «produttivistico e de-ideologizzato, volto a considerare le Regioni come meri centri di spesa atti a demoltiplicare ed inframmettere ostacoli burocratici allo «slancio vitale» imprenditoriale ed alla circolazione delle merci e dei servizi».

⁸ Lucidamente intuiva che il ruolo delle Regioni sarebbe stato direttamente proporzionale al grado di affrancamento di questi enti dai partiti politici nazionali C. PALAZZOLI, *Partis politiques et Régions autonomes*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, I, Milano 1965, 312 ss.

Il tema della rappresentanza territoriale è sterminato ma cfr. almeno I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010.

⁹ Sul tema del rapporto tra federalismo e democrazia, cfr. A. MORRONE, *Federalismo e democrazia. Spunti teorici sull'opposizione unità-secessione*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018 e la letteratura ivi analizzata; in particolare, cfr. A. STEPAN, *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/1998, 5 ss.

quale, in alcune circostanze, «non sarebbe stato all'altezza della posta in gioco»¹⁰.

Insomma, ragionare di unità e pluralismo in termini dicotomici rischia di distogliere l'attenzione dai veri problemi, primo fra tutti la mancata attivazione dei meccanismi di raccordo tra enti che hanno spesso portato lo Stato a fare da sé, lavorando non tanto per l'*unità* quanto per l'*accentramento*, specie durante le due crisi, economica e pandemica.

2. *Continuo e discontinuo: competenze legislative e forma di governo come elemento a cavallo tra continuità e discontinuità (Punti 2, 5, 7)*

Così come non è consigliabile ragionare in termini dicotomici riguardo al binomio «unità-pluralismo», altrettanto accade per il ditico «continuo-discontinuo». O, meglio, bisogna chiedersi in relazione a quali grandezze possa essere formulato il giudizio di continuità/discontinuità.

Mi spiego: ci sono state, di certo, grandi novità, dal punto di vista del *testo* costituzionale, nelle revisioni realizzate e proposte (quelle realizzate, come la novella del 2001, e quelle «mancate», come la riforma «Renzi-Boschi» del 2016 [AC 2613-D]). Tuttavia, si possono rintracciare elementi di discontinuità anche a fronte del medesimo testo costituzionale: un giudizio unitario in termini *tranchant* non è possibile, dovendo fare riferimento anche al *contesto* giurisprudenziale e, talora, alle *prassi* che si sono sviluppate in merito ad alcuni istituti.

Qualche esempio può giovare.

Per quanto concerne le competenze legislative, la modifica nel testo dell'art. 117 Cost. è di tutta evidenza. L'intento del Costituente,

¹⁰ ...«n'aurait pas été à l'hauteur des enjeux», secondo O. RENAUDIE, *Collectivités territoriales et compétences en santé publique: sortir de l'ambiguïté*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4/2020, 901 ss., spec. 902. La pandemia è stata solo un'ulteriore occasione per riprendere un discorso sul ruolo delle Regioni in Francia anche attraverso proposte istituzionali: si legga ad esempio il rapporto intitolato *Pour le plein exercice des libertés locales – 50 propositions du sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation* che Gérard Lacher (Presidente del Senato e Coordinatore del Gruppo di lavoro del Senato sulla decentralizzazione) ha presentato il 2 luglio 2020, in cui si avanzano numerose proposte non solo per dare più poteri (e più responsabilità) alle autonomie territoriali, ma addirittura per istituire un «diritto alla differenziazione» e affidare «des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie». Del resto, anche in Italia lo Stato centrale in tempi di Covid ha mostrato seri momenti di *débâcle*: cfr. F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in questa *Rivista* 2020, 3 ss.

in origine, era quello di attribuire un'autonomia politica alle Regioni che però non minasse l'unità (dell'indirizzo politico) statale: a questo fine, erano stati predisposti strumenti come la previsione della sola competenza concorrente, l'interesse nazionale, il sindacato preventivo delle delibere legislative regionali. Con la revisione del 2001 la cesura rispetto alla prima stagione del regionalismo sembrava netta.

Poi, già a dieci anni dalla riforma, una lettura meno superficiale del diritto regionale vivente illumina diversi problemi. Innanzitutto, la tendenza di alcune materie di competenza esclusiva statale – quelle che non avevano una caratterizzazione marcatamente oggettiva – a espandersi ben oltre il raggio d'azione che ad esse si intendeva, contribuendo a fornire quelle prestazioni di unità che si ritenevano perdute con l'introduzione delle competenze residuali e la contestuale scomparsa dell'interesse nazionale.

La competenza concorrente sembrava qualcosa di diverso, in senso quantitativo, e di migliore, in senso qualitativo, rispetto a quella della precedente esperienza regionalista: alla luce del mutato contesto complessivo si riteneva, ad esempio, che le norme statali cedevoli non potessero più essere impiegate con la disinvoltura imposta dal principio di continuità dell'ordinamento¹¹. Ma questo elemento di discontinuità (nel testo) si è lentamente convertito in continuità (nel contesto). Com'è stato efficacemente notato, infatti, l'esclusione in linea di principio¹² delle norme statali cedevoli è stata compensata da una serie di strumenti volti comunque a garantire la competenza statale quali «la tendenza ad avvalorare norme di dettaglio come principi», l'attrazione all'interno dei principi di norme strumentali e dettagliate, l'ampliamento della nozione di principio per consentire che esso comprenda titoli di prevalenza delle competenze¹³.

¹¹ Rispondendo negativamente, così, alla domanda di L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna «trascurata» del nuovo Titolo V*, in www.associazioneedicostituzionalisti.it 2002.

¹² Cui si è accompagnato un elenco nutrito di eccezioni che hanno finito per sterilizzarne la tenuta: già nella sent. 303/2003 la cedevolezza era stata giustificata per legittimare norme statali predisposte per consentire l'attrazione in sussidiarietà. Ma poi si pensi alle norme cedevoli predisposte a garantire continuità di servizi pubblici che soddisfano interessi individuali incompressibili (sentt. 50 e 384/2005); o ancora alle norme statali cedevoli che disciplinano materie caratterizzate da intrecci inestricabili di competenze (sent. 196/2004, sul condono edilizio straordinario) o che sono funzionali a garantire diritti della persona (13/2004); o volte a «ovviare all'inattività regionale» (sent. 275/2012).

¹³ È la sintesi efficace cui addiuvano F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in questa *Rivista* 2011, 287 ss., spec. 339. Sulla potestà concorrente

La competenza residuale può essere, poi, elevata ad archetipo di questa tendenza continuista: nata per consegnare alle Regioni ambiti di competenza più estesi, in nome del principio di non regressione¹⁴, ha subito una lenta involuzione giurisprudenziale che ha finito per intestare alle Regioni solo frammenti di competenze, non particolarmente significativi¹⁵.

La crisi economica e la conseguente espansione della materia «onnivora»¹⁶ rappresentata dal coordinamento della finanza pubblica hanno fatto il resto anche se, a ben vedere, il riaccentramento delle competenze statali in momenti di crisi è un fenomeno abbastanza comune¹⁷. Non sconfessa quest'ultima affermazione il rilievo che nella prima fase della crisi pandemica sembrava tornato in auge un certo protagonismo delle Regioni attraverso il fitto utilizzo del potere di ordinanza. Difatti, questo protagonismo ha cominciato a declinare¹⁸ man mano che lo Stato centrale ha acquisito maggiore consapevolezza – anche tecnico-scientifica – del proprio ruolo e ha riaffermato una centralità nella gestione dell'emergenza¹⁹.

e il ruolo condizionante della legislazione statale cfr. B. DE MARIA, *Legge cornice e autonomia regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli 2008, 841 ss.

¹⁴ G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa – IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, 113 ss., spec. 120.

¹⁵ Ho provato a dimostrarlo in *La competenza residuale*, in questa *Rivista* 2011, 341 ss.

¹⁶ E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte e la crisi*, in N. VI-CECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, vol. I, Milano 2013, 101 ss.

¹⁷ Cfr. G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in questa *Rivista* 2012, 9 ss. È un fenomeno che si riscontra anche negli stati federali; ma in essi, come ha insegnato l'esperienza statunitense successiva al New Deal, la crisi è stata la spinta per organizzare il federalismo in direzione cooperativa: cfr. O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Diritto@storia*, n. 10/2011-2012, secondo cui «la logica di fondo del federalismo cooperativo consiste nel ridurre l'autonomia negativa di ciascuna entità federata a vantaggio di quella positiva: sicché si limitano le loro funzioni esclusive e si valorizzano, invece, quelle che si esercitano in forma integrata nelle sedi di codecisione federale».

¹⁸ Di sicuro altri fattori congiurano per questo risultato come lo svolgimento delle elezioni regionali – dopo le quali l'iperattivismo di alcuni governatori si è decisamente placato – e il cambio di Governo – che ha impresso un carattere più tecnico alle decisioni politiche.

¹⁹ Istruttiva è la vicenda della Valle d'Aosta: la centralità statale è passata non già attraverso il meccanismo dell'espansione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute né attraverso la chiamata in sussidiarietà (e nemmeno la tutela dell'unità

Ulteriore elemento di discontinuità che però, col tempo, ha visto appiattire la curva della cambiamento è di certo il fenomeno della «chiamata in sussidiarietà», di cui la Corte costituzionale ha disegnato, nella sent. 303/2003, non solo un chiaro statuto teorico ma anche un concreto meccanismo procedimentale di funzionamento. Grande fu l'attenzione della dottrina verso la decisione e forte fu l'impressione che l'interpretazione avesse corretto (o forse soverchiato) il testo²⁰; sebbene la Corte avesse specificato che il meccanismo non fosse sovrapponibile alle clausole di supremazia degli ordinamenti federali, né al vecchio limite di merito dell'interesse nazionale²¹, di fatto il canone di sussidiarietà²² è stato comunque impiegato in funzione accentratrice delle competenze e il principio di leale collaborazione – ossia il momento qualificante della sua traduzione procedimentale – ha assunto veste pressoché ornamentale, svuotandosi di un'autentica portata precettiva²³.

Questo meccanismo per assicurare l'accentramento delle competenze normative si affianca agli altri congegni già immanenti al sistema o rodati in via giurisprudenziale a riprova del fatto che l'interesse nazionale – inteso come congegno volto a tutelare esigenze unitarie – non è affatto scomparso: anche questo è, dunque, un segnale di *continuità*.

E allora i tentativi di restaurazione testuale dell'interesse nazionale obbediscono a logiche diverse da quelle della mera salvaguardia dell'unità: somigliano a strategie per tornare a una stagione del regionalismo caratterizzata da una forma severa di paternalismo centralista, nel quale le uniche iniezioni di leale cooperazione sono state praticate dalla Corte costituzionale, sempre attenta al modo in cui le dinamiche della forma di Stato andavano evolvendosi.

giuridica ed economica *ex art.* 120 Cost.). Semplicemente è bastato il richiamo alla materia esclusiva della profilassi internazionale (ord. 4/2021, sent. 37/2021).

²⁰ Alcuni autori parlarono di «bagliori di potere costituenti» (A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 ottobre 2003; altri di «sentenza ortopedica»; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/2003, 2776 ss.).

²¹ Si veda sul punto quanto osservato da C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2006.

²² La cui applicazione non è stata comunque uniforme nel corso del tempo, a partire dal *leading case* del 2003: cfr. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in questa *Rivista* 2011, 455 ss.

²³ Sui recenti sviluppi della leale cooperazione, cfr. R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *www.robertobin.it/bibliografia*.

Il primo tentativo di restaurazione testuale dell'interesse nazionale si è avuto con la riforma del 2005-2006 sul c.d. premierato assoluto (d.d.l. 2544-D), attraverso la reintroduzione di un controllo preventivo sul disegno di legge regionale. In quel caso, il controllo parlamentare attivabile laddove la Regione non si fosse conformata all' «invit[o] (...) a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli» era il chiaro segnale della necessità di garantire l'uniformità con l'indirizzo politico statale. Ma ancora si ricordi quanto ha provato a fare la riforma costituzionale Renzi-Boschi, poi respinta dal referendum costituzionale del dicembre 2016 (AC 2613-D). In essa, la previsione della clausola dell'interesse nazionale²⁴ si accompagnava a una serie di criticità rilevate da più parti²⁵, legate soprattutto alla natura duale del modello di regionalismo che emergeva chiaramente dal disegno di legge (dovuto alla previsione di competenze statali esclusive, competenze regionali residuali e alla contestuale scomparsa della potestà concorrente). In quest'ottica, l'abbandono (nei fatti, pur se non nelle intenzioni professate) di un modello cooperativo si accompagnava proprio alla previsione di questa clausola di salvaguardia che probabilmente aveva la funzione di aggirare i picchetti collaborativi che la Corte aveva faticosamente costruito nella sua giurisprudenza, recuperando il patrimonio semantico che l'espressione «interesse nazionale» possedeva nell'art. 127 Cost. ante 2001: ossia la tutela dell'indirizzo politico statale *di maggioranza*²⁶.

Da ultimo, i recenti ddl di riforma costituzionale (2422 e soprattutto 1825) sono volti non solo alla reintroduzione della clausola di supremazia statale per tutelare l'unità giuridica ed economica della Repubblica e l'interesse nazionale, ma anche alla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze²⁷: questo secondo aspetto della

²⁴ Contemplata nell'art. 117, comma 4, come sarebbe stato modificato dall'art. 31 del disegno di legge costituzionale: «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

²⁵ Cfr. il numero monografico di questa *Rivista*, n. 1/2015.

²⁶ Cfr. S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale: si scrive «interesse nazionale», si legge «indirizzo politico-governativo»*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 63 ss.

²⁷ La proposta 1825 prevede, all'art. 2. che: «1. All'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: "Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"».

riforma, negli intenti di chi la propone, è ritenuto necessario «per evitare che l'introduzione della clausola di supremazia determini una curvatura centralistica del sistema»²⁸ attraverso la previsione di un parere della Conferenza qualora il Governo intenda farla valere. Numerosi sono i dubbi suscitati dalla disposizione, costruita sulla falsariga dell'attuale art. 120 Cost. ma alcuni punti sembrano chiari: che l'«unità giuridica» e l'«unità economica» sono concetti distinti dall'interesse nazionale; che, dunque, quest'ultimo non riguarda le esigenze unitarie; che la presenza della proposta governativa ha sicuramente a che fare con la decisione della maggioranza e del suo indirizzo politico. Il coinvolgimento della Conferenza (costituzionalizzata) nella forma del parere (obbligatorio ma non vincolante) rappresenta un blando correttivo alla decisione di attrarre al centro la disciplina di materie che l'art. 117 affida a competenze non esclusive: è vero che il parere si situerebbe al momento della proposta governativa – quindi in una fase «genetica» del disegno di legge – ma è anche vero che esso, da un lato, è superabile (e dunque il Governo potrebbe motivare la possibilità di discostarsene adducendo delle ragioni di «interesse nazionale»); dall'altro, quand'anche la proposta governativa avesse tenuto in considerazione le osservazioni regionali incorporandone il parere, niente impedisce di superare le risultanze della fase consultiva attraverso emendamenti in assemblea, potendo il Governo contare su una solida maggioranza parlamentare. Quindi siamo ben lontani dal modello cooperativo che la Corte costituzionale aveva immaginato per la tutela delle esigenze unitarie attraverso il fenomeno della attrazione in sussidiarietà – almeno nella versione accolta dal *leading case*, la sent. 303/2003: la modalità cooperativa sarebbe stata calibrata a seconda del grado di «infiltrazione» della chiamata in sussidiarietà nelle competenze regionali.

La direzione del regionalismo è, dunque, chiara: ben nascosto da apparenze collaborative, si profila un sistema sempre più concentrato sull'interazione tra gli Esecutivi e sulla possibilità che l'indirizzo politico regionale sia influenzato da quello statale di maggioranza.

Questa impressione è confermata da altre «figure sintomatiche».

Il mutamento della forma di governo regionale è, forse, il vero elemento di discontinuità rispetto alla precedente stagione del regionalismo, anche se la virata verso un sistema più stabile si stava già consumando attraverso la legislazione elettorale, col passag-

²⁸ È quanto si legge nella laconica relazione illustrativa del d.d.l. 1825, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01152771.pdf>.

gio dal sistema proporzionale della l. 108/1968 a quello misto della l. 43/1995. La riforma costituzionale del 1999 è andata nel senso della valorizzazione degli esecutivi regionali: ma essi hanno giocato un ruolo nella costruzione dell'indirizzo politico regionale per lo più cercando di difenderlo dalle incursioni statali e, dunque, rivolgendosi all'esterno dei confini regionali, nel contesto della Conferenza Stato-Regioni²⁹. Ma in Conferenza le Regioni ricevono comunque un fatale condizionamento anche sulla propria legislazione interna.

Probabilmente anche per questa ragione si è fatta strada la proposta di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze³⁰: posto che la legge non rappresenta più l'atto in cui si decide l'indirizzo politico regionale³¹, si è preferito accantonare il tema della riforma della Seconda camera e, dunque, la modifica del procedimento legislativo.

²⁹ Più che all'interno, attraverso atti normativi: singolare è la vicenda del potere regolamentare che, pur giovandosi della attribuzione alle giunte dovuta alla rimozione dell'inciso «e regolamentari» dall'art. 121, comma 2, Cost., di fatto resta un potere scarsamente utilizzato per l'esercizio della funzione di indirizzo politico.

³⁰ Mi riferisco sempre ai progetti Ceccanti (2422) e Parrini-Pinotti (1825). Ma una parte della dottrina costituzionalistica aveva prospettato l'ipotesi da tempo: I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006, *passim*; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2006, 903 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. ANTONELLI (a cura di), *I luoghi delle decisioni condivise*, Roma 2009, 129 ss.

³¹ Cfr. R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in questa *Rivista* 2019, 973 ss., spec. 976, laddove afferma che «l'indice dell'autonomia politica dei territori non va ricercato nella produzione normativa, ma altrove». *Contra* T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020, secondo cui la legge regionale ne esprime l'indirizzo politico pur se «debolmente» (19).

Invero, anche l'indirizzo politico nazionale da tempo non è più incentrato sul Parlamento e sulla legge parlamentare. Da un lato, è evidente lo spostamento della cd. fase teleologica dell'indirizzo politico in capo all'Unione europea, (*ex multis*, A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, n. 3/2017, 490 ss.); dall'altro, il potere residuo si è spostato in capo al Governo (secondo l'efficace formula della «massima concentrazione del minimo potere», su cui M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria Politica, Annali*, n. 5/2015, 113 ss., spec. 126.). Da ultimo, va segnalato un processo di «(auto)emarginazione del Parlamento dai circuiti decisionali» (N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, disponibile in www.forumcostituzionale.it, spec. 341), che ha aggravato l'antico problema della «crisi della legge».

Del resto, lo strumento della Commissione integrata per le questioni regionali (*ex art. 11, l. cost. 3/2001*, ma anche quella contemplata dall'art. 126 Cost.) – che avrebbe dovuto incidere sul procedimento di formazione della legge – è rimasto sulla carta.

L'altro indizio che mostra le dinamiche reali cui soggiace l'indirizzo politico regionale è la comparsa di alcune pratiche recenti in tema di controllo delle leggi regionali. È vero, allora, che il *testo* dell'art. 127 Cost. è l'altra grande novità della riforma del 2001 ma oggi non sono infrequenti prassi del Governo (o dei ministeri competenti per materia) con cui si chiede la modifica delle leggi regionali in corso d'opera, quando si trovano ancora allo stadio di delibere legislative: simili prassi sembrano un tentativo di ridurre il contenzioso costituzionale, almeno per casi lampanti di contrasto con norme costituzionali³².

Per concludere: è probabilmente vero che la dimensione legislativa ha perso centralità nell'attuale orografia del regionalismo italiano; tuttavia, quest'ultima non dipende solo dalle modifiche testuali della Costituzione³³. Di sicuro sarebbe auspicabile un'evoluzione che valorizzi il ruolo delle assemblee regionali senza estrometterle dai procedimenti decisionali di livello legislativo che si consumano «al centro». Ma il problema non è se ci sia bisogno di innovare ancora il testo costituzionale per trarre da esso dei significati nuovi. I testi si «ambientano», assumono la forma dei sistemi in cui prendono vita. E qualunque modifica costituzionale ha bisogno di effettività: a questo esito concorrono tutti gli attori istituzionali, dalle Regioni allo Stato centrale fino alla Corte costituzionale. I rapporti tra Enti prendono la piega impressa dal tempo. E questo è il tempo degli esecutivi, pur nella

³² Spesso, poi, il Governo impugna egualmente la legge regionale e suggerisce alla Regione una modifica quando il giudizio è già pendente; la Regione la modifica e in tal modo la materia del contendere cessa per *ius superveniens*. Questa prassi, già segnalata da A. STERPA, «*Negoziare le legge: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*», in *www.federalismi.it*, n. 17/2011, sembra ormai consolidata: se ne parla anche nella Relazione della Presidente M. Cartabia sull'attività della Corte, nel 2019 («occorre prendere atto che in un numero significativo di casi i giudizi di legittimità in via principale portati all'esame della Corte dallo Stato o dalle regioni, si risolvono con la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio, in seguito a modifiche apportate alla normativa in questione durante la pendenza del giudizio, spesso all'esito di negoziazioni tra Stato e Regioni. Ciò è accaduto ben 35 volte nel 2019»).

³³ Lo stesso tema della differenziazione regionale – su cui non ci si intrattiene per ragioni di spazio – è entrato nell'agenda politica dopo circa 15 anni dall'introduzione dell'art. 116, comma 3, Cost. e a lungo si è parlato del *testo* senza *contesto*.

forma del «minimo potere»³⁴. Certo, le considerazioni che inducono a formulare una proposta di revisione della Costituzione sono anche di carattere politico contingente; ma il tema è imputabile all'«uso “congiunturale” della Costituzione»³⁵ e fuoriesce da queste note.

Stefania Parisi, *Fifty years of Italian Regions: apparent caesuras, recursiveness of clichés*

The chapter answers some questions posed by the general editor of the *Journal* on the occasion of the fiftieth anniversary of the Italian Regions. In particular, about the relationship between unity and pluralism, it argues that the role of the Regions cannot be tackled in a non-technical way, without taking into account the importance of the regional institution also during the pandemic emergency. Furthermore, the judgment on continuity or discontinuity between the first season of Italian regionalism (which began with the 1948 Constitution) and the second one (following the reform of Title V Part II, in 2001). It's impossible to reason in dichotomous terms: sometimes a textual discontinuity has been balanced by continuity in the jurisprudential context and practice. This phenomenon is evident in legislative powers, supremacy clauses, and loyal cooperation. Textual changes to the Constitution are useless without the synergy of all the institutional actors to give them effectiveness. The texts are set in the contexts; currently, we are witnessing a preponderance of the role of the Executive Power and the central State.

Keywords: unity and pluralism, pandemic crisis, italian Regions, legislative powers, supremacy clause, shape of government, loyal cooperation.

Stefania Parisi, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Diritto costituzionale, Via Nuova Marina 33, 80133 Napoli, stefania.paris@unina.it

³⁴ Cfr. quanto detto *sub* nt. 31 a proposito di M. LUCIANI, *La massima concentrazione...* cit. Certo, ci si potrebbe chiedere se non sia auspicabile imboccare la direzione del federalismo di esecuzione sul modello tedesco. Ma è notissimo che la fortuna di quel modello (un vero *unicum* nel panorama federale contemporaneo) deriva non solo dalla presenza del *Bundesrat*, ma anche di un sistema tributario ben congegnato in senso perequativo e da un efficace funzionamento della *Bundestreue* che opera comunque nelle due direzioni, ossia dai *Länder* al *Bund* e ritorno, mentre spesso la leale cooperazione in Italia assume un verso «unidirezionale»: ho provato a dimostrarlo in *Argomentare e «centralizzare»: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *OsservatorioAIC*, n. 2/2016, spec. 9 ss.

³⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001.

