

I.

LA FUNZIONE LEGISLATIVA REGIONALE, LA DIMENSIONE DEGLI INTERESSI E LE POLITICHE PUBBLICHE, A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL TITOLO V

Andrea Ambrosi

1. Politiche pubbliche regionali *vs* politiche pubbliche statali. – 2. La tassatività delle basi costituzionali degli interventi dello Stato. – 3. Profili problematici dei titoli competenziali dello Stato: i fondi settoriali; la partecipazione regionale; le autoqualificazioni legislative. – 4. Le politiche regionali oltre gli «interessi regionalmente localizzati». – 5. L'indeterminatezza del sistema e le ambiguità degli attori istituzionali. – 6. Le politiche regionali e la garanzia di diritti fondamentali e istanze unitarie.

I. POLITICHE PUBBLICHE REGIONALI VS POLITICHE PUBBLICHE STATALI

Le considerazioni che seguono vorrebbero essere un tentativo di risposta alla domanda: in che termini oggi la legge regionale riesce a essere uno strumento per progettare e perseguire una politica pubblica? La domanda pone l'accento sulla legge regionale perché l'inversione del criterio di riparto della funzione legislativa è forse il dato testuale più evidente della riforma del titolo v della Costituzione; ma essa non trova risposta se non partendo dallo spazio che non la Regione ma lo Stato può occupare per perseguire esso determinate politiche, anche in materie regionali.

È fin troppo facile registrare che, se si guarda all'esperienza dei vent'anni trascorsi dal 2001, lo Stato ha deciso e imposto numerosissimi interventi nei più vari campi materiali, e che molti di essi hanno superato lo scrutinio della Corte costituzionale.

In estrema sintesi: a) si sono avute politiche nazionali che hanno occupato tutto il campo, bloccando scelte regionali non solo contrastanti, ma anche semplicemente complementari o aggiuntive: è il caso delle politiche sull'energia nucleare¹. b) Abbiamo avuto inter-

¹ Sulle quali si vedano le sentt. n. 278/2010 e n. 33/2011.

venti che si sono esauriti nella posizione di regole statali inderogabili e immediatamente operative nei confronti di persone, imprese, società, enti pubblici: si pensi a talune politiche di liberalizzazione di attività imprenditoriali, le quali non hanno richiesto un'attività regionale di svolgimento e di attuazione, e hanno impedito qualsiasi diverso assetto dei rapporti economico-sociali². c) Taluni interventi hanno lasciato alle Regioni un qualche spazio di manovra, ma più spesso si è trattato della sola capacità di adattare al territorio azioni decise in ambito nazionale, per quanto non manchino casi in cui alla Regione è stato lasciato di progettare proprie politiche, aggiuntive o parallele rispetto a quelle dello Stato³.

2. LA TASSATIVITÀ DELLE BASI COSTITUZIONALI DEGLI INTERVENTI DELLO STATO

Tenendo in considerazione tali notissimi condizionamenti statali, a un ventennio dalla riforma sono ipotizzabili strumenti che garantiscano maggiormente spazi per politiche pubbliche regionali?

Un primo campo di riflessione riguarda i *presupposti* che legittimano le politiche statali. Nel tempo sembra essersi persa l'esigenza che lo Stato fondi i propri interventi su puntuali titoli costituzionali, esigenza sottolineata ancora nella sent. n. 278/2010:

il riconoscimento del primato di questi interessi [nazionali] si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico⁴.

² Emblematica la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali, nella quale la Corte ha graniticamente visto un esercizio della competenza statale sulla tutela della concorrenza, a partire dalla sent. n. 229/2012 (tra le ultime, si veda la sent. n. 134/2021, punto 8, per la quale «solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali»).

³ Si veda la sent. n. 10/2010, punto 6.4, a proposito degli interventi di politica sociale, aggiuntivi rispetto a quello statale effettuato con la c.d. "carta acquisti"; o la sent. n. 91/2020, sui criteri reddituali e patrimoniali di selezione dei beneficiari di prestazioni sociali e sanitarie.

⁴ Sent. n. 278/2010, punto 12. Eloquente anche la sent. n. 196/2004, punto 20: «alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di

In effetti, accanto ai titoli di intervento costituiti dai principi fondamentali nella potestà concorrente⁵, dalle materie esclusive trasversali, dalla chiamata in sussidiarietà, o dal potere (peraltro implicito) di delimitazione dei confini delle materie elencate, con gli anni si sono fatte largo altre basi giustificative di interventi statali. A fondamento dei quali è valsa l'evocazione di diritti, valori, principi costituzionali che si ritiene debbano essere attuati secondo criteri di uniformità in tutto il territorio nazionale⁶. E tra questi principi costituzionali non troppo tempo fa si è incluso anche l'art. 81 Cost., nel testo risultante dalle modifiche del 2012. Assai eloquente a tal riguardo la sent. n. 61 del 2018, per la quale

non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012. [...] il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici. L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta “legge organica” 24 dicembre 2012, n. 243 [...], ha conferito alla legge di bilancio [...] e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui

quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.; ciò – è bene ricordarlo – mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco concluso».

⁵ Richiamati per esempio dalla sent. n. 278/2010, punti 12-13, come uno dei fondamenti delle decisioni sull'energia nucleare, accanto alla chiamata in sussidiarietà (per la cui valorizzazione si veda anche la sent. n. 22/2011).

⁶ Per esempio, per la sent. n. 198/2012 i principi costituzionali sull'eguaglianza del voto e sull'accesso alle cariche elettive, unitamente al generale principio di eguaglianza e alla competenza a regolare le funzioni della Corte dei Conti, consentono allo Stato di approvare leggi ordinarie “di attuazione”, le quali si impongono finanche all'autonomia statutaria. Di «apprezzabili esigenze di unitarietà» soddisfatte da norme statali incidenti su materia residuale regionale scrive la sent. n. 251/2016, punto 4.2.1, senza indicare il titolo dell'intervento dello Stato. Giurisprudenza che sembra lontana da quanto scriveva la Corte nella sent. n. 100/1980 (relatore Livio Paladin), punto 3: «la giurisprudenza di questa Corte ritiene che alle stesse Regioni differenziate, nell'esercizio della loro particolare autonomia, siano precluse le arbitrarie discriminazioni, lesive dell'art. 3 Cost. Ma il principio di eguaglianza non rappresenta in tal senso null'altro che un limite, non già il presupposto giustificativo d'una quasi totale compressione delle autonomie locali...».

ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali⁷.

È agevole notare come nei casi richiamati le norme costituzionali che vengono in rilievo non sono utilizzate solo come “ancoraggi” o “punti di riferimento” nell’esercizio delle potestà legislative configurate dalle norme di competenza⁸, ma fungono da autonomi titoli competenziali a favore dello Stato: l’appena citata sent. n. 61 non potrebbe essere più chiara in tal senso, per quanto riguarda l’art. 81 Cost.⁹.

A ciò si aggiunge che anche i titoli di intervento canonici (i principi fondamentali, le materie trasversali...) sono stati caricati di nuove potenzialità di condizionamento delle attribuzioni regionali: si pensi all’aspetto camaleontico che hanno assunto le “prestazioni” che giustificano gli interventi *ex* 117, comma 2, lett. m), Cost.¹⁰.

La ragione della continua invenzione (o reinvenzione) di basi giuridiche sembra risiedere nella necessità o nella volontà di eludere lo statuto proprio dei titoli di intervento che hanno un sicuro fondamento costituzionale.

Il recupero di spazi per politiche regionali passa allora attraverso l’incanalamento delle politiche statali nei puntuali titoli competenziali indicati dalla Costituzione, con il conseguente rispetto dei presupposti e dei limiti derivanti dallo “statuto costituzionale” proprio di ciascuno. Per esemplificare, se gli elementi che giustificano la chiamata in sussidiarietà si sono ormai canonizzati (l’esigenza unitaria, una disciplina pertinente strettamente funzionale all’obiettivo, l’attivazione di procedure di concertazione...) ¹¹, occorre che sempre il controllo circa la sussistenza di essi sia condotto con il rigore necessario, ciò che in più di un’occasione non è dato di

⁷ Sent. n. 61/2018, punto 2.

⁸ Ciò che non suscita criticità.

⁹ Va detto, peraltro, che la sent. n. 61/2018 non ha avuto finora molto seguito; ma costituisce comunque un precedente, pronto a essere richiamato.

¹⁰ Il rinvio è alle “prestazioni” amministrative (sent. n. 164/2012), o alla disciplina autosufficiente e alla diretta erogazione di prestazioni sociali (sent. n. 10/2010, punto 6.3), o alle “procedure strumentali” alla verifica dell’erogazione delle prestazioni (sent. n. 231/2017, punto 9.3.1, che riconduce alla lett. m) l’imposizione di specifiche istruttorie e la partecipazione a organi *ad hoc*).

¹¹ Cfr. la sent. n. 278/2010, punto 12.

registrare. Esemplare in proposito la sent. n. 87/2018¹², la quale riconosce legittima l'intestazione allo Stato delle funzioni concernenti la disciplina e l'erogazione di borse di studio¹³, pur dando atto che la fondazione deputata a esercitare quelle funzioni non era stata ancora istituita, e che la dotazione finanziaria prevista risultava sostanzialmente prosciugata: la mancanza del presupposto per la chiamata in sussidiarietà non poteva essere più evidente¹⁴.

Altri esempi di ripensamento potrebbero riguardare il titolo di cui alla lettera m) dell'art. 117 Cost., tornando al significato più rigoroso di «livelli essenziali delle prestazioni» di cui si era letto nella sent. n. 50 del 2008¹⁵; o le fonti competenti a determinare i principi fondamentali nelle materie concorrenti, rinsecchendo il filone giurisprudenziale¹⁶ per il quale i principi possono risultare anche da regolamenti che “facciano corpo” con atti legislativi primari.

3. PROFILI PROBLEMATICI DEI TITOLI COMPETENZIALI DELLO STATO: I FONDI SETTORIALI; LA PARTECIPAZIONE REGIONALE; LE AUTOQUALIFICAZIONI LEGISLATIVE

Sempre in ordine alle basi giustificatrici di interventi statali, si potrebbero mettere a fuoco profili di carattere generale, che interessano più di un titolo competenziale. Tre spunti.

a) Un tema è quello dei fondi statali in materie regionali, che per la misurazione dell'autonomia regionale “in concreto” risulta

¹² Sent. n. 87/2018, punti 5 ss.

¹³ Salva la necessità dell'intesa in conferenza per il loro esercizio.

¹⁴ Giova ricordare – a confronto – che, con la sent. n. 215/2010 (si veda particolarmente il punto 4), la Corte aveva invece dichiarato incostituzionali le disposizioni che avocavano allo Stato interventi relativi alla produzione, al trasporto e alla distribuzione dell'energia, considerati dal legislatore particolarmente urgenti, ma che si sarebbero dovuti realizzare con capitale interamente o prevalentemente privato: il capitale privato – scriveva la Corte – «per sua natura è aleatorio, sia quanto all'an che al quantum», e quindi «non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi», posto che non è affatto certo che lo Stato riesca a portarli a termine. Va peraltro rammentato che, nel giudizio deciso dalla sent. n. 87/2018 richiamata nel testo, la Regione Veneto non aveva contestato la misura in sé, ma unicamente il fatto che la legge aveva previsto il coinvolgimento regionale solo nella forma del parere, e non attraverso l'intesa (su questo tipo di atteggiamento si tornerà oltre).

¹⁵ Sent. n. 50/2008, punto 4; e ritorna a esigere una “prestazione” in senso stretto la sent. n. 87/2018, punti 3.2 e 5.2.

¹⁶ Esemplificato dalla sent. n. 124/2021, punti 6.3 ss., 6.4 ss.

di rilievo non secondario. Basti considerare, da un lato, che «in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità della loro erogazione»¹⁷; e – d’altro lato – che pure nel nuovo titolo v rimane fondata la considerazione che la previsione di fondi statali, anche quando dovessero aggiungersi in parallelo a fondi regionali, in via di principio, e cioè in mancanza di un idoneo titolo, «deve ritenersi illegittim[a] sia perché interferisce in forma indebita con l’indirizzo politico regionale, sia perché la “concorrenza” delle fonti normative statali con quelle regionali è costituzionalmente predefinita in forme tipizzate, concretantesi in altrettanti limiti verso l’esercizio delle competenze legislative regionali (o provinciali)»¹⁸.

Ebbene, su questo tema così delicato colpiscono le oscillazioni giurisprudenziali e la discrepanza fra i criteri che la Corte afferma e le applicazioni che ne fa¹⁹. Incerte e mutevoli sono le basi giustificative della previsione di fondi statali, essendo venuta meno con il tempo la sottolineatura dell’eccezionalità e della transitorietà degli interventi nazionali, legati all’inizio alla mancata attuazione dell’art. 119 Cost. (e della successiva l. n. 42 del 2009 sul c.d. “federalismo fiscale”). Non coerentemente seguiti sono anche i criteri (restrittivi) secondo i quali i fondi statali per risultare compatibili con la Costituzione dovrebbero connettersi a discipline collocate al crocevia di materie statali e regionali (discipline cioè nelle quali si ravvisa una “concorrenza di competenze”), o dovrebbero essere un tassello della chiamata in sussidiarietà²⁰.

La situazione è tale che oramai sono le stesse Regioni a rinunciare a una difesa della propria autonomia: si è così salvato persino un «Fondo nazionale per la rievocazione storica, finalizzato alla promozione di eventi, feste e attività nonché alla valorizzazione dei beni culturali attraverso la rievocazione storica», con una dotazione

¹⁷ Così la sent. n. 97/2014, punto 3.2, citando le sentt. n. 423/2004, n. 50/2008, n. 259/2013.

¹⁸ Sent. n. 217/1988, punto 5.2.

¹⁹ Ma per una sistemazione della giurisprudenza della Corte in un quadro relativamente organico, nonostante l’inattuazione dell’art. 119 Cost., si veda M. Bergo, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, in D. de Pretis, C. Padula (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 128 ss.

²⁰ Criteri enunciati per esempio dalla sent. n. 71/2018, punto 3.

di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020²¹.

Considerazione a parte deve essere dedicata ai fondi di incentivazione a imprese: in relazione ai quali la “dottrina” della Corte è stata esposta nella sent. n. 14/2004. È probabilmente da convenirsi con la Corte quando osserva che

con la lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso «unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.). Non può essere trascurato che sullo sfondo degli aiuti pubblici alle imprese vi è la figura dell'imprenditore con le relative situazioni di libertà di iniziativa economica, che postulano eguali *chances* di accesso al mercato e, nell'ipotesi di aiuti pubblici, *standard* minimi di sostegno.

Ma – pur assumendo tale prospettiva – il problema, che non sembra risolto, è quello del controllo circa la verifica della “rilevanza macroeconomica dell'intervento”.

b) Altra questione generale e “trasversale” è quella della partecipazione regionale alle scelte statali. Qui ci si limita a indicare alcuni profili che rimangono non definiti. Non è ancora del tutto chiaro se la disciplina in materia trasversale (quindi “esclusiva” dello Stato) debba o meno prevedere forme di coinvolgimento regionale, almeno nella fase dello sviluppo della normazione attraverso atti

²¹ Si veda la sent. n. 71/2018, sull'art. 1, comma 627, l. n. 232/2016.

qualificabili come sostanzialmente “di indirizzo”, e nella fase della puntuale attuazione amministrativa. Per esempio, con riferimento alla partecipazione regionale all’adozione di atti di indirizzo la giurisprudenza è oscillante: si va dalla decisa affermazione che, se la materia è statale, non serve la previsione di procedure collaborative (o che la previsione non serve perché il coordinamento è meramente tecnico)²², alla constatazione che, nel caso specifico, una forma di partecipazione è stata comunque prevista²³. Ma se l’interferenza tra competenze statali e competenze regionali in queste ipotesi è sistematica, dipendente dalla “natura delle cose”, la legge non dovrebbe poter intervenire in materia esclusiva dello Stato senza tenere conto della competenza regionale nella materia concorrente o residuale, e quindi senza prevedere forme di collaborazione con le Regioni, sul piano della disciplina procedimentale dei poteri di indirizzo in forma amministrativa, che siano eventualmente assegnati dalla legge al potere esecutivo²⁴.

Aperto rimane il punto della definizione dei casi di “concorrenza di competenze”, in presenza dei quali la necessità del coinvolgimento regionale non è messa in discussione. È un punto particolarmente delicato, perché molte politiche pubbliche implicano normative complesse ed estese che – pur unificate dalla comune finalità – ricadono in più ambiti materiali. Talora l’oggetto della valutazione di prevalenza/concorrenza è dato dai singoli segmenti della disciplina, piuttosto che dalla normativa nell’insieme rilevante. È allora molto probabile che, se la valutazione è operata in relazione a singoli frammenti della disciplina, si riconosca la prevalenza di una competenza statale (tutela della concorrenza, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ordinamento civile, coordinamento dei dati...), con il conseguente restringimento del campo d’azione della Regione. Impostazione diversa era stata invece alla base della nota sent. n. 251 del 2016, la quale aveva operato il giudizio di prevalenza/

²² Sent. n. 232/2009, punto 5.

²³ Sent. n. 50/2005, punto 8; peculiare la sent. n. 45/2008, su norma avente a oggetto screening oncologici, inquadrati tra i livelli essenziali di prestazioni in materia sanitaria: da un lato rileva che la collaborazione con le Regioni non è dovuta; per un altro verso evidenzia che esse sono state ampiamente coinvolte nel processo decisionale antecedente la norma legislativa medesima.

²⁴ In questo senso può essere letta la sent. n. 31/2005, punti 2.1-2.6. Altro problema, con altre soluzioni, è quello della partecipazione regionale ai procedimenti legislativi statali.

concorrenza con riferimento a interi blocchi di discipline, aprendo così la porta al coinvolgimento del sistema regionale anche nella fase dell'elaborazione di norme che sarebbero poi rientrate, considerate singolarmente, in ambiti di competenza statale, ma che comunque interferivano e condizionavano attribuzioni delle Regioni. Ma quella sentenza, pur limitata al caso particolare dell'intervento mediante delega legislativa, non sembra avere molto seguito, almeno stando alla sent. n. 169/2020, che si vuole allontanare da quel precedente²⁵.

c) Sempre con riferimento al tema delle “basi giustificative” degli interventi statali, su un altro aspetto può essere utile richiamare l'attenzione.

Capita che, invocato testualmente dal legislatore uno specifico titolo di competenza, e riconosciuto dalla Corte non sussistente nel caso quel titolo, la Corte stessa si premuri di cercare un'altra base giustificativa, ricerca che può spesso dare esito positivo²⁶. In tal modo, però, la giustificazione fornita dalla Corte si sovrappone alla valutazione operata e dichiarata in modo espresso dal legislatore. Ci si può chiedere se in casi come questi la Corte non si debba limitare a verificare la sussistenza o meno del titolo invocato.

Per la giurisprudenza vale la regola che le autoqualificazioni del legislatore non vincolano; ma anche accettando l'assunto, da esso non deriva necessariamente che non siano rilevanti. Se il legislatore scrive di aver inteso esercitare una determinata competenza, significa che ha operato specifiche valutazioni sul se intervenire, a tutela di quali interessi, per raggiungere quali finalità, mediante l'utilizzazione di uno strumento giuridico piuttosto di un altro. Mutando il titolo posto a base della disciplina, la Corte sostituisce alle valutazioni del legislatore i propri apprezzamenti, ponendo in capo alle Regioni vincoli diversi da quelli intesi dal legislatore. Si potrebbe obiettare che il cambiamento delle norme ricavabili da disposizioni

²⁵ La sent. n. 278/2010, punto 12, sembra riferirsi ora alle singole disposizioni, ora all'insieme dell'intervento normativo.

²⁶ Si vedano sent. n. 387/2007, punto 5.1; sent. n. 207/2010, punto 3.2 (la Corte ritiene poi comunque incostituzionale la disposizione impugnata, per il superamento dei limiti che erano posti al legislatore dal diverso titolo competenziale); sent. n. 125/2017, punti 4.1-4.2. Per un caso in cui la ricerca di una base giustificativa diversa dà esito negativo si veda la sent. n. 87/2018, punti 3.1-3.2.

è quello che accade sempre con le dichiarazioni di incostituzionalità che non siano “secche”. La questione in esame presenta però una peculiarità: che lo stesso legislatore ha legato una disposizione a un titolo, mostrando di porre la prima in considerazione della sussistenza del secondo.

È di interesse ricordare che nella vigente normazione ordinaria è positivamente regolato un caso in cui la base giuridica invocata e la finalità perseguita dal legislatore influiscono in modo determinante sulla capacità precettiva di una disposizione. Secondo il sistema delineato dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234, quando il legislatore interviene in materie di competenza regionale in attuazione di direttive europee – e lo dichiara –, in linea generale la disciplina introdotta si applica nelle Regioni in via suppletiva e cedevole (art. 40, comma 3; art. 41, comma 1)²⁷. Certo non è da escludere che allo Stato sia consentito porre la medesima disciplina ad altro titolo; ma – se intende usare di quest’altro titolo nel contesto di un intervento fondato sull’art. 117, comma 5, Cost. – lo Stato deve rendere esplicita la scelta (art. 30, comma 2, lett. g); art. 40, comma 4)²⁸. Si può ancora segnalare che la Corte, di fronte a disposizioni che sembrano dichiarare che da certe fonti non derivano vincoli a carico delle Regioni²⁹, non mette in discussione la volontà del legislatore in tal senso manifestatasi, e non va alla ricerca, per quelle fonti, di un qualche fondamento costituzionale che le renda vincolanti³⁰; perché, allora, non prendere sul serio la dichiarazione del legislatore di avere utilizzato una specifica base giustificativa, e limitarsi di conseguenza a verificare se essa sussista o meno?

Ad ogni modo, tornando all’orientamento ad oggi seguito dalla Corte, il mutamento del titolo dovrebbe importare la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione statale nella parte in cui è al-

²⁷ Si veda, con riferimento a disposizioni in materia anteriori alla l. n. 234/2012, la sent. n. 399/2006, punto 2.2.

²⁸ Altra questione concerne l’effettività delle regole risultanti dalla l. n. 234, che è legge ordinaria. Può così capitare che, in una fonte di dichiarata attuazione di direttive europee, gli interpreti vedano norme espressione di titoli “interni” di competenze statali anche in mancanza di espresse qualificazioni.

²⁹ Così ha inteso la Corte l’art. 1, comma 2, l. 5 giugno 2003, n. 131, per il quale «[I]e disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia...».

³⁰ Si veda la sent. n. 98/2017, punto 6.4, che proprio in virtù della disposizione riportata alla nota precedente ha ritenuto cedevole il d.lgs. n. 114/1998.

legato il titolo ritenuto insussistente³¹. Non sempre questo accade: talora la valutazione circa la non invocabilità della base giustificativa dichiarata nella legge rimane espressa nella motivazione, mentre il dispositivo della sentenza lascia intatto il testo impugnato³². La autoqualificazione del legislatore, se non è vincolante per la Corte, e probabilmente nemmeno per il legislatore regionale, non è detto che non lo sia per i giudici, per le pubbliche amministrazioni e per i privati³³: i quali, salvo un incidente di costituzionalità, si può pensare che siano tenuti a “trattare” la disposizione come esercizio della competenza espressamente dichiarata (ritenendo ad esempio che essa sia idonea ad abrogare comunque la contrastante legislazione regionale anteriore, senza porsi l’interrogativo se la vecchia normativa rimanga in vigore perché rispecchia comunque i “principi” incorporati nella sopravvenuta disciplina nazionale)³⁴.

4. LE POLITICHE REGIONALI OLTRE GLI «INTERESSI REGIONALMENTE LOCALIZZATI»

La ridefinizione delle attribuzioni statali potrebbe condurre a individuare uno spazio di azione “proprio” della Regione, che si allarghi oltre quello della cura degli «interessi regionalmente localizzati», nella quale la sent. n. 138 del 1972 aveva ravvisato «la stessa ragion d’essere dell’ordinamento regionale»³⁵. Si darebbe contenu-

³¹ Così la sent. n. 387/2007, punti 5.1-5.2.

³² Si veda la sent. n. 125/2017, punti 4.1-4.2.

³³ In argomento si veda ora C. Caruso, *Norme innocue: l’inedoneità lesiva delle disposizioni legislative nel giudizio in via principale*, in de Pretis, Padula, *Questioni aperte*, cit., pp. 235 ss.; il lavoro analizza criticamente l’orientamento della Corte sulle norme considerate non lesive delle attribuzioni regionali (e le autoqualificazioni del legislatore sono tra queste), e suggerisce un mutamento nella giurisprudenza, anche sulla base della considerazione che le disposizioni ritenute prive di idoneità lesiva non esauriscono la loro portata nell’ambito dei rapporti tra il legislatore statale e quello regionale.

³⁴ Un’altra ipotesi in cui l’autoqualificazione è rilevante è la seguente. Etichettata una certa disposizione come esercizio di una competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, Cost., gli operatori giuridici possono ritenere che essa si applichi direttamente anche nelle Regioni speciali, sulla base dell’orientamento giurisprudenziale (discutibile, ma corposo) per il quale le materie esclusive statali (che quasi mai trovano corrispondenza nei vecchi elenchi statutari) “prevalgono” sulle materie elencate negli statuti costituzionali; applicazione diretta che invece non sempre si avrebbe, se da quelle disposizioni fossero solo ricavabili “principi” vincolanti il modo di esercizio di una potestà legislativa propria della Regione o della Provincia autonoma.

³⁵ «Dovendosi pertanto le Regioni considerare come enti esponenziali di interessi di livello regionale»: sent. n. 138/1972, punto 3.

to ad affermazioni piuttosto solenni che si leggono nella giurisprudenza successiva alla riforma del 2001: l'autonomia regionale – ha per esempio scritto la Corte nel 2013 –

specie a seguito della revisione del Titolo v della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo a un *circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica*, e che corrisponde all'*accentuato pluralismo istituzionale* e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione³⁶.

Uno spazio di azione proprio della Regione si potrebbe aprire ritenendo che essa sia abilitata, nelle proprie materie, a curare pure interessi “nazionali”, interessi cioè che potrebbero essere curati anche dallo Stato, fino a quando lo Stato non intervenga in proposito. In tale prospettiva, sarebbe da consolidare un certo modo di intendere le materie trasversali: come materie, cioè, che lasciano sempre intatte le competenze regionali (sull'industria, sul commercio, sui lavori pubblici...), cosicché è l'esercizio in concreto dell'attribuzione statale (sulla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, della concorrenza...) a limitare la Regione, non l'astratta attribuzione di una materia allo Stato. Non mancano decisioni della Corte in tal senso³⁷; ma non mancano nemmeno decisioni di segno contrario³⁸. Si può anche ricordare che, sul piano della legislazione ordinaria, un sistema di interventi paralleli Stato-Regioni, a difesa del paesaggio, è stato disegnato dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: il potere di dichiarazione di notevole interesse pubblico di un bene paesaggistico è stato attribuito separatamente alla Regione (art. 137) e allo Stato (art. 138, comma 3, e art. 141)³⁹.

³⁶ Sent. n. 219/2013, punto 14.4 (il corsivo è mio); si richiama l'attenzione sugli aggettivi «ulteriore» e «diverso».

³⁷ Si veda la sent. n. 98/2017, punti 6.4-6.5, con passi che risultano ancor più significativi se letti in correlazione con i precedenti punti 4.1.3 e 5. Allo stesso risultato di cui al testo concorrono le decisioni che dichiarano inammissibili (o infondati) i ricorsi contro leggi regionali, assumendo la violazione di competenze statali trasversali, nei casi di mancata o inesatta indicazione del parametro interposto non costituzionale: si vedano per esempio la sent. n. 265/2022, punto 5.1 (per l'inammissibilità), o la sent. n. 255/2013 (per l'infondatezza).

³⁸ Per esempio la sent. n. 139/2021, punti 3 ss., o la sent. n. 97/2014 (la quale annulla una norma regionale anche per invasione della materia «tutela della concorrenza», censurata dal governo assumendo come parametro legislativo statale una norma non pertinente).

³⁹ Nella disciplina non sono estranei profili di cooperazione: sent. n. 164/2021; Cons. Stato, II, par. 6 maggio 2019, n. 1378.

La “chiamata in sussidiarietà” nel corso degli anni è divenuta il criterio ispiratore della *distribuzione astratta* di funzioni tra i diversi livelli di governo⁴⁰, e in qualche occasione è stata richiamata come semplice sinonimo di “autonomia”⁴¹. Ma per la sent. n. 303 del 2003, l’art. 118, comma 1, Cost. consentirebbe piuttosto l’attrazione al centro di *specifiche funzioni amministrative* (e ne consentirebbe la disciplina), che non possono essere svolte in modo adeguato a livelli substatali, potendo anche accadere che

la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative [...] risulti vanificata, perché l’*interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione*, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione⁴².

Sembra dunque che la sentenza del 2003 non limiti necessariamente il campo di azione della Regione alla cura di «interessi regionalmente localizzati».

Ancora: nella medesima prospettiva si potrebbe riflettere sul tipo di vincoli derivanti da disposizioni statali che non dichiarino in modo espresso di essere principi fondamentali per la legislazione concorrente. Soprattutto quando tali disposizioni siano risalenti nel tempo, i principi vincolanti da esse ricavabili potrebbero essere principi molto generali, lasciando alle Regioni l’iniziativa di sperimentare discipline di dettaglio anche significativamente divergenti da quella nazionale; il che non impedirebbe ovviamente allo Stato di intervenire sulla materia con principi maggiormente stringenti. Si registrano esperienze in tal senso⁴³; come in contrapposto si regi-

⁴⁰ Sent. n. 168/2021, punto 10.3.

⁴¹ Si vedano la sent. n. 179/2019, punti 7 e 12.6, e la sent. n. 202/2021, che riprende ampiamente la prima.

⁴² Sent. n. 303/2003, punto 4.1 (il corsivo è mio).

⁴³ Si vedano per esempio, in materia di «governo del territorio», le normative regionali che, in mancanza e in attesa di un principio fondamentale statale, sono orientate (ma spesso solo “orientate”!) al contenimento del consumo di suolo: esse perseguono – come ha scritto la Corte – «innovative finalità generali», e dimostrano «di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive,

stra una giurisprudenza che intende la mancata disciplina statale di certe fattispecie nel senso di un divieto di regolazione locale, e che trasforma così la legge regionale in legge di attuazione⁴⁴.

5. L'INDETERMINATEZZA DEL SISTEMA E LE AMBIGUITÀ DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI

Come si vede, a più di vent'anni dalla riforma molti elementi del quadro sono ancora incerti⁴⁵. E il disegno della Costituzione potrebbe essere completato nel senso di una maggiore valorizzazione dell'autonomia regionale.

Vi è da chiedersi, però, chi possa assumersi il compito del disegno. Certo determinante sarà ancora la giurisprudenza costituzionale. Ma la Corte non vive isolata dal resto del sistema, che è un sistema complesso.

Se si volge lo sguardo all'insieme del sistema, il quadro del regionalismo è abbastanza desolante. A leggere i preziosi contributi pubblicati all'inizio del 2021 dalla rivista «Le Regioni», e dedicati a una riflessione su *Lo stato delle regioni*, si vede che tutto è incerto, in tutti i settori e in tutti i protagonisti: come si è scritto in una valutazione di sintesi, «[s]iamo un Paese che discute di Regioni, di autonomia, perfino di federalismo, ma non condivide una cultura

anche di natura intergenerazionale» (sent. n. 179/2019, punto 12.1). Un altro esempio si può vedere nella legislazione locale sul personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari (su cui la sent. n. 95/2005). Peraltro, non si tratta certo di esperienze o prospettive rivoluzionarie: si veda infatti, per il periodo anteriore alla riforma del titolo v, R. Tosi, «*Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza concorrente*, Padova 1987, pp. 67 ss.

⁴⁴ Si veda la sent. n. 438/2008, e su di essa le osservazioni critiche di F. Corvaja, *Principi fondamentali e legge regionale nella sentenza sul consenso informato*, in «Le Regioni», 2009, pp. 638 ss. Valorizzando puntuali arresti giurisprudenziali, L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000⁷, pp. 78-79, contesta «la necessità che ogni singola norma locale di dettaglio ritrovi uno specifico riscontro o fondamento in una norma statale di principio», e mette in guardia dal ridurre il potere normativo regionale a un semplice potere regolamentare. Che oggi la situazione, per quanto riguarda il profilo considerato, sia poco favorevole alle Regioni, è provato anche da ciò, che la sperimentazione di politiche regionali e la regolamentazione in via suppletiva e cedevole di settori materiali nei quali non è ancora intervenuto lo Stato sono alcune delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» delle quali si ragiona nel dibattito sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (cfr. G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in «Diritti regionali», 3, 2021, pp. 810 ss.).

⁴⁵ Se ne ha conferma anche solo scorrendo i contributi pubblicati in de Pretis, Padula, *Questioni aperte*, cit.

dell'autonomia, la quale dovrebbe prendere le mosse anzitutto dal riconoscere l'autonomia degli altri, cioè la loro differenza e la conseguente differenziazione»⁴⁶.

Ma non è forse solo questo: in qualche caso non si è nemmeno d'accordo sulle premesse di ogni possibile discorso sull'autonomia. Così, se da parte dello Stato "autonomia" significa spesso che le Regioni devono semplicemente mettere in opera decisioni nazionali (ma non era questo il «decentramento» di cui parlava Meuccio Ruini nella relazione sul progetto di Costituzione presentata all'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, tenendolo ben distinto dall'«autonomia», che significava «porre gli amministratori nel governo di sé medesimi»?⁴⁷), da parte delle Regioni «autonomia» è a volte un mascheramento per l'«indipendenza» e la «sovranità»⁴⁸ (che se poi queste parole fossero usate a soli fini di propaganda, certo il loro impiego non gioverebbe comunque alla cultura dell'autonomia), a volte pretesa di esercitare poteri senza alcuna considerazione per le implicazioni nazionali e sopranazionali della propria azione⁴⁹.

⁴⁶ R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in «Le Regioni», 2021, p. 47.

⁴⁷ Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana. Relazione del Presidente della Commissione*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1947, p. 13.

⁴⁸ Si veda la l. reg. Veneto 19 giugno 2014, n. 16, seccamente dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 118/2015, punti 7-7.2.

⁴⁹ Il riferimento è a certe modalità regionali di gestione della pandemia da Covid-19, alla luce delle quali è comprensibile il drastico accentramento di poteri deciso dalla sent. n. 37/2021. Penso per esempio alle misure regionali sulle attività commerciali o di ristorazione, in contrasto con i provvedimenti statali (per la sospensione o l'annullamento di ordinanze in tali settori si veda Tar Lombardia - Milano, sez. 1, decr. 23 aprile 2020, n. 634, o Tar Calabria - Catanzaro, sez. 1, sent. 9 maggio 2020, n. 841, resa su ricorso governativo; in argomento si veda G. Sobrino, *Misure "anti-Covid" e Costituzione: il Tar Calabria promuove "a pieni voti" il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell'emergenza sanitaria*, in «Osservatorio costituzionale», 5, 2020, pp. 185 ss.). Penso, ancor più, alle rivendicazioni regionali, talora ambigualmente annunciate, del potere di decidere le priorità nella somministrazione di vaccini (cfr. D.M. De Luca, *De Luca guida la rivolta delle regioni contro Draghi: gli anziani possono aspettare*, 13 aprile 2021, www.editorialedomani.it); rivendicazioni manifestate anche dopo che nella sent. n. 37/2021 la Corte aveva scritto a chiare lettere che «[i]n particolare i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso»; e penso alle discriminazioni in fatto verificatesi, quanto alla vaccinazione, a danno di talune categorie di persone (cfr. la lettera inviata l'11 agosto 2021 dall'UNAR al commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, reperibile nel sito www.unar.it).

6. LE POLITICHE REGIONALI E LA GARANZIA DI DIRITTI
FONDAMENTALI E ISTANZE UNITARIE

Per quanto l'autonomia regionale possa essere valorizzata, rimane fermo che politiche statali in materie regionali saranno sempre possibili, sulla base dei plurimi titoli competenziali esistenti; e in qualche caso saranno anche costituzionalmente dovute. È la stessa sentenza n. 219 del 2013, già richiamata, a ricordare che

[a]utonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). [...] Questa Corte perciò ha già ritenuto che “nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento” (sentenza n. 274 del 2003).

Fermo rimane così che lo Stato conserva poteri-doveri di garanzia di diritti e situazioni giuridiche che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: come si è scritto per un caso concreto involgente una specifica situazione giuridica soggettiva,

creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso⁵⁰.

⁵⁰ Sent. n. 217/1988, punto 5.2. Nel caso la Corte ha ritenuto che un intervento dello Stato non fosse impedito dalla competenza primaria delle Province autonome in materia di edilizia residenziale pubblica; il passaggio è ripreso da numerose altre sentenze (da ultimo, a fini sostanziali e non competenziali, dalla sent. n. 145/2023).

Dell'esistenza di questi poteri statali, continuamente esercitabili, occorre forse tenere conto nelle intese di cui all'art. 116, comma 3, Cost., per coordinare i modi di esercizio di essi con le ulteriori e diverse competenze che fossero riconosciute alle Regioni⁵¹. Ciò renderebbe più flessibile e meno impermeabile a successivi interventi dello Stato il contenuto dell'autonomia negoziata, ma forse una flessibilità preveduta e strumentata è preferibile alla rigidità di un assetto, che rischierebbe di rimanere tale solo sulla carta. Come mostrano alcune vicende relative alle Regioni speciali⁵², il procedimento rinforzato dell'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe non impedire allo Stato di varcare con le proprie politiche i confini regionali, anche se sul punto le intese con le Regioni conservassero il silenzio.

⁵¹ Il rischio che, approvata una legge *ex art.* 116, comma 3, Cost., un'interpretazione estensiva delle materie statali trasversali riduca gli ambiti di autonomia già oggetto della negoziazione, è sottolineato da Rivosocchi, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 812 ss.

⁵² Il c.d. "Accordo di Milano" del 2009, tradottosi nella modifica dell'art. 79 Stat. T.A.A., mirava a limitare le modalità del coordinamento finanziario dello Stato nei confronti della Regione, delle due Province e degli enti del sistema territoriale regionale integrato; la giurisprudenza della Corte ha subito interpretato restrittivamente la disposizione che sul tema prevedeva un accordo tra Regione, Province e ministero dell'Economia e delle finanze, limitando la garanzia della negoziazione al patto di stabilità interno, e riconoscendo invece la legittimità di vincoli a determinati aggregati di spese, dettati unilateralmente dallo Stato in nome del coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 221/2013, punto 3.3; sent. n. 72/2014, punto 6.1, sent. n. 99/2014, punto 5.2). Anche questo spiega le ragioni per le quali i meccanismi dell'art. 79 Stat. T.A.A. sono stati più volte rivisti: a parte quanto puntualmente disposto, con riferimento a un arco temporale pluriennale, circa l'entità del contributo della Regione e delle Province alla finanza pubblica (commi da 4-*bis* a 4-*septies*; sent. n. 103/2018), sembra si possa dire che oggi lo spazio di manovra di Regione e Province riguarda le modalità di adeguamento alle mutevoli misure di coordinamento che si susseguono nel tempo, e non l'esonerazione da tali misure (si veda, con termini molto chiari, la sent. n. 191/2017, punti 8.3.1-8.3.2; ma anche le sentt. n. 124/2018 e n. 77/2019, per le quali pure gli enti locali del territorio regionale sono soggetti a meccanismi premiali e sanzionatori secondo principi stabiliti in sede nazionale).