



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

CENTRO E PERIFERIA: LA PARTECIPAZIONE ALLA FUNZIONE
LEGISLATIVA COME ELEMENTO DI UNIFICAZIONE

FRANCESCO SEVERA*

SOMMARIO: 1. L'unità non come dato ma come processo. – 2. I rischi della “parlamentarizzazione” dell’interdipendenza. – 3. Luoghi e forme della leale collaborazione. – 4. I raccordi tra livelli di governo alla prova dell’emergenza. – 5. Una conclusione ed una proposta.

1. *L'unità non come dato ma come processo.*

Quella delicata tensione tra centro e periferia, dinamica consolidata nelle vicende dello stato moderno, si scioglie e si ricomponde su due essenziali profili, non tra loro incompatibili. Da una parte, un’esigenza disgregatrice, cioè di cessione di competenze da parte del centro verso le istituzioni territoriali, che comporta però la necessità di definire tali competenze cedute ed i confini che dividono le stesse da quelle che restano in capo allo stato centrale. Meccanismo questo che può funzionare solo se a presidiare il riparto c’è una garanzia di tipo costituzionale, non semplicemente finalizzata a definire esistenza e contenuto dell’autonomia concessa, ma ulteriormente tutelata dalla possibile “giustiziabilità” di quegli atti ritenuti lesivi della competenza periferica¹.

La seconda è invece un’esigenza di tipo simbolico, cioè unificante, che vuole assicurare, sempre attraverso presidi di tipo costituzionale, la partecipazione delle

* Dottorando di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale – Università La Sapienza di Roma.

¹ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2013, 62-63.

autonomie alle decisioni dello stato centrale, in un'ottica di cooperazione (perché no, di leale competizione) tra entità territoriali e centro, mai di certo antagonista².

L'ordinamento costituzionale italiano non nega questo movimento binario, piuttosto lo assume come costitutivo, creando un sistema di connessione ed interdipendenza tra livelli di governo che non appare statico, ma flessibile e dinamico³. L'art. 5 della Costituzione affianca in un apparente ossimoro l'unità e l'autonomia, rendendo in realtà la seconda servente alla prima, perché intesa, in linea con il risalente significato romaniano⁴, come «potere dei destinatari delle norme di partecipare alla formazione delle regole che ad essi si applicano»⁵. Ancora, l'articolo 114 della Costituzione, al primo comma, elenca e parifica in ragione delle loro specifiche funzioni i livelli di governo della Repubblica, partecipi tutti dunque, nella medesima dimensione qualitativa, della costruzione costituzionale.

La lettura combinata di queste due disposizioni restituisce un modello in cui l'unità della Repubblica non è affatto un dato, cioè qualcosa di compiuto una volta per sempre, bensì il risultato di un processo di compartecipazione e dunque di integrazione, che impone un coinvolgimento delle autonomie (non solo territoriali, ma politiche e perfino private) nella realizzazione dell'istanza unitaria, figlia di una volontà che è culturale, politica e solo da ultimo legale⁶.

In questa prospettiva, l'autonomia non si pone soltanto come una forma di resistenza e difesa avverso il possibile autoritarismo del livello centrale: la garanzia che «assicura una sfera di libero esercizio di centri di potere del singolo e dei gruppi che vivono nello Stato»⁷. Questo dà senso solo alla dimensione discendente dello scambio. Il raccordo leale tra livelli di governo, come modello vincolante di costruzione dello Stato-comunità, postula non soltanto che una garanzia costituzionale ripartisca e dunque limiti competenze, funzioni e potere del centro e della periferia, ma ancor più pone il processo di integrazione come l'unica possibile legittimazione di una istanza unitaria. Nella sostanza, con riguardo alla dinamica ascendente, la leale collaborazione è elemento che può qualificare l'adeguatezza del potere centrale, fino al punto di legittimarne la preminenza ovvero l'estensione.

Non è un caso che la Corte costituzionale, erigendo la leale collaborazione a principio di risoluzione delle controversie intersoggettive, mutuato proprio dall'art. 5⁸, individui, con la sua giurisprudenza, alcuni momenti di necessario raccordo; tutti però proiettati a giustificare la prevalenza della potestà statale e dunque la salvaguardia

² Di una deriva verso un "regionalismo antagonista", più ancora che "competitivo", parla L. ANTONIONI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2003, 5.

³ Vedi L. RONCHETTI, *Unità ed indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2018.

⁴ Si veda la voce "Autonomia" in S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Roma 2019.

⁵ L. RONCHETTI, *ult. cit.*, 4.

⁶ Si veda, per una ricostruzione della teoria schmendiana dello Stato e del processo di integrazione unitaria qui ripresa, M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, www.rivistaaic.it, n. 2/2011.

⁷ Così P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 469.

⁸ Esemplare la risalente sentenza n. 242 del 1997 della Corte costituzionale. Vedi, *ex plurimis*, anche Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2016, n. 251 del 2016 e la più recente sentenza n. 246 del 2019.

dell'istanza unitaria in occasione del conflitto. È il caso del riconoscimento della trasversalità di alcune competenze statali, come anche dell'attrazione in sussidiarietà di specifiche funzioni amministrative da parte dello Stato, che conseguentemente trasporta in capo allo stesso le corrispondenti funzioni legislative, anche in deroga alla ripartizione del secondo comma del 117.

La dinamica tra centro e periferia dunque, quale processo permanente di edificazione dell'ordinamento, non è solo garanzia dell'autonomia, ma ancor più è modello servente alla costruzione unitaria dello Stato-comunità. In questo senso, l'interdipendenza (come anche il suo braccio armato, la leale collaborazione) non attiene semplicemente alla forma dei rapporti tra enti, ma ne costituisce la sostanza; garantisce sì spazi di libertà alle autonomie contro le tendenze autoritarie del potere centrale, ma al tempo stesso è modello di supremazia dell'istanza unitaria, descrivendone il modo di essere e ispirandone gli strumenti di costruzione.

È allora indubbio il fatto che questo complesso assetto si debba realizzare, mai compiutamente certo ma sempre in via tendenziale, attraverso specifici strumenti formali di raccordo, intesi a creare procedimenti chiari e vincoli di esercizio, soprattutto quando, come abbiamo detto, i confini che segnano la ripartizione di competenze e poteri tra centro e periferia sembrano più sfumati. Proviamo allora a rinvenire tale strumentazione, sempre seguendo quel doppio movimento, ascendente e discendente, che abbiamo provato sin qui a descrivere e qualificare negli obiettivi⁹.

In particolare, l'ordinamento costituzionale italiano sembra aver recepito pienamente l'esigenza sottesa al momento disgregante, risultando «il disegno complessivo messo a punto dall'Assemblea costituente [come] improntato ad una logica fondamentalmente garantistica»¹⁰, prevedendo, ancor prima della riforma del 2001, la costituzionalizzazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Diverso il discorso se guardiamo invece al momento simbolico. Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale italiano, ancor più dopo il grande intervento di riforma del 2001, appaiono limitati e generici, non risultando chiaramente delineata dal testo costituzionale «l'adozione di un modello cooperativo nei suoi principi ispiratori ed [essendo ancor più] assolutamente carente la modulazione strumentale e procedurale di un regionalismo cooperativo»¹¹. Già, infatti, sembrava chiaro a quella critica, che per prima ha iniziato ad interrogarsi sugli effetti della riforma del titolo V, il fatto che l'armamentario dell'articolo 117¹² più che definire strumenti di partecipazione e collaborazione della funzione legislativa statale e regionale, abbia invece fissato solo dei confini ben labili, che sarebbe poi toccato alla Corte costituzionale definire e adattare in

⁹ Alla progressiva costruzione unitaria partecipano di certo una pluralità di elementi che possono dirsi formali (attinenti cioè al diritto), materiali (cioè attinenti alla politica) e ideali (attinenti alla comunanza valoriale e culturale di una nazione). Sarà alla prima di queste tre categorie, non di certo totalizzante, che il giurista dovrà porre una maggiore attenzione. Vedi ancora M. LUCIANI, *ult. cit.*, 6.

¹⁰ Così A. D'ATENA, *ult. cit.*, 62-63.

¹¹ Così B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 30 settembre 2002, 10.

¹² Il riferimento è in particolare al suo primo comma, come anche alla predisposizione dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di competenza concorrente (comma 3), o ancora nell'esercizio dei poteri sostitutivi in capo allo stato (comma 5) - così in B. CARAVITA DI TORITTO, *ult. cit.*

concreto. È infatti inevitabile che ad un complesso schema di ripartizione costituzionale delle competenze corrispondano funzionali strumenti di razionalizzazione, utili a risolvere i congeniti problemi di convivenza tra materie di competenza statale (esclusiva e non) e materie di competenza regionale (residuale e non) e dunque con l'obiettivo di esprimere un elemento unificante di comune finalizzazione al centro e alla periferia. Nella suddetta mancanza di tali strumenti e considerata inevitabilmente una via sussidiaria ed estrema quella della risoluzione in via interpretativa dei problemi di ripartizione delle competenze affidata alla Consulta, «affinché una serie di nodi vengano sciolti, o meglio, vengano prevenuti, [occorrerebbe] assicurare alle Regioni una partecipazione ed un coinvolgimento in sede di elaborazione della regola statale che segna in concreto il discrimine tra competenza statale e regionale»¹³. Aspetto questo che appare quasi estraneo al modello italiano, così come disegnato dalle crude norme costituzionali. Quelle competenze, definite più o meno chiaramente dal 117, rimandano all'idea di una garanzia di bilanciamento e diffusione dei poteri, non tutti da concentrare sul livello centrale, antidoto al rischio di involuzioni autoritarie. Quando si tratta però di compiere il percorso inverso, cioè di dare una tribuna a Roma alle istanze territoriali a cui si sono cedute competenze, la connessione evidentemente manca.

2. I rischi della “parlamentarizzazione” dell’interdipendenza.

L'anomalia di certo più vistosa del nostro sistema va rintracciata nella perdurante assenza di una seconda camera delle regioni (considerando anche il tentativo di riforma costituzionale fallito nel dicembre 2016)¹⁴. È la stessa logica interna di un ordinamento propriamente autonomistico a suggerire che l'organismo parlamentare debba strutturarsi in modo tale da dover assicurare che le Regioni stesse (i loro rappresentanti) possano incidere direttamente sul procedimento legislativo, in quanto rappresentate in una determinata camera, eletta o nominata in ragione della dimensione periferica¹⁵.

La creazione di un presidio permanente degli interessi territoriali nella sede della funzione legislativa realizzerebbe plasticamente l'interdipendenza, permettendo di assicurare sempre e comunque una dimensione ineliminabile di dialogo e di condivisione intersoggettiva. Il processo dinamico di integrazione tra le istituzioni repubblicane e i frequenti casi di sfumatura e sovrapposizione tra competenze e poteri troverebbero, nella sostanza, un luogo ideale di realizzazione e risoluzione¹⁶. Lo stesso principio costituzionale di leale collaborazione, che la Consulta ha definito e costruito nel tempo con la sua attività ermeneutica, diverrebbe realmente pervasivo ove si creasse

¹³ Così E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in AA.VV., *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangeri*, 2017, 261 ss.

¹⁴ E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la Corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda camera delle regioni*, in www.nomosleattualitàneldiritto.it, n. 2/2017.

¹⁵ Vedi L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 282 e ss.

¹⁶ A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in www.federalismi.it, n. 17/2018.

un sistema bicamerale asimmetrico, con un “Senato delle Regioni” pronto a cooperare alla funzione legislativa ogniqualvolta lo imponga la materia trattata¹⁷.

In realtà, la discussione sull’efficacia di uno strumento di tal fatta in una prospettiva di cooperazione tra centro e periferia non può prescindere da una valutazione sulle modalità di composizione di tale nuova camera. Ben si comprende infatti come una cosa è dire che i membri di questa camera delle autonomie dovrebbero essere eletti su una base elettorale territorialmente aderente a quella delle autonomie regionali (senza alcun vincolo di collegamento dunque con i governi periferici, se non per una identità di elettorato). Diverso è sostenere che i suddetti componenti dovrebbero piuttosto essere nominati direttamente dai governi regionali ovvero eletti in una tornata coincidente con quella di rinnovo delle assemblee legislative territoriali (come qualcuno ha proposto).

Nel primo caso, mutuato dall’esperienza del Senato statunitense¹⁸, di certo verrebbe dato rilievo alla prossimità della rappresentanza, legata ad un determinato territorio e ad una determinata comunità, ma con più difficoltà si riuscirebbe a riscontrare in questo assetto una attenzione per il dialogo intersoggettivo, non essendo assicurato alcun processo di sintesi tra istanze contrastanti (di Stato da una parte e Regioni dall’altra), col rischio che il sistema partitico (per nulla regionalizzato in Italia) risucchi nelle proprie logiche, tutte nazionali, anche la Camera autonoma.

Nel secondo caso, aderente all’esperienza continentale del *Bundesrat*¹⁹ tedesco, appare con maggiore nettezza il senso di una Camera strumentale alla compensazione di istanze contrapposte, concedendo una tribuna ai singoli governi territoriali (ovvero a rappresentanti comunque coevi e con la medesima legittimazione dei componenti delle assemblee legislative regionali) nella sede di esercizio della funzione legislativa, in modo da dirimere in partenza le sovrapposizioni tra competenze e poteri.

Ora, nel momento in cui si sostiene che, in un modello interdipendente, il momento di sintesi e appianamento dei contrasti di competenza venga affidato ad una “camera delle autonomie”, congegnata per dar voce alle istanze territoriali, si decide in fondo di spostare totalmente sul piano politico la costruzione unitaria. Ciò non è certo *in re ipsa* qualificabile come un male, ma ragionevolmente presuppone l’esistenza di una alterità politica tra centro e periferia; per dirla meglio, presume l’esistenza di un vero e proprio sistema di partiti alternativo e de-centralizzato, emancipato cioè da logiche di canalizzazione del consenso di dimensione nazionale²⁰. In caso contrario, il rischio è che un’interdipendenza “parlamentarizzata”, garantita e costruita sul piano di un panorama politico omogeneo e tutto arroccato al centro, soffochi totalmente la tensione

¹⁷ Lo ammette indirettamente la stessa Corte costituzionale quando sostiene che l’intesa Stato/Regioni, quale modello di raccordo, va considerata «tanto più apprezzabile se si considera la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

¹⁸ Il Senato statunitense è composto da Senatori eletti in rappresentanza dei cinquanta stati dell’Unione nel numero di due per ognuno.

¹⁹ Camera delle autonomie della Repubblica federale di Germania, composta (è un *unicum* questo!) dai membri dei governi dei singoli *Land*.

²⁰ A. D’ATENA, *ult. cit.*, 68. Citando uno studio apparso alla vigilia dell’istituzione delle Regioni, D’Atena sottolinea lo stretto legame tra il destino del regionalismo italiano e l’emancipazione degli enti regionali dal sistema dei partiti nazionali.

binaria ascendente e discendente, impedendo l'affermazione di un sistema delle autonomie territoriali autenticamente pluralista. In Italia, invero, tale pericolo appare assai concreto.

Un nuovo assetto parlamentare, rimodellato secondo un bicameralismo asimmetrico ed orientato a dare maggior spazio alle istanze territoriali, non è detto dunque che da solo sia capace di rafforzare il processo di costruzione unitaria, che la nostra Costituzione vuole fondato sul permanente scambio tra le plurali istituzioni che compongono la Repubblica. Ed in realtà, più in generale, tale assetto non sembra nemmeno essere condizione necessaria e sufficiente a qualificare e realizzare un modello propriamente decentrato, se è vero, come è vero, che «nessuno contesta l'assetto tipicamente federale di paesi come il Canada, il Belgio o la Spagna, in cui il Senato per svariate ragioni non è rappresentativo delle entità federate e comunque non svolge siffatta funzione di rappresentanza; e, d'altra parte, in Germania, Austria, Svizzera, Australia, negli stessi Stati Uniti [...], il buon funzionamento del sistema federale non si basa certo unicamente sulla presenza di una camera di rappresentanza delle entità federali»²¹.

Forse allora, lasciando da parte la pur attenuata smania emendativa che negli ultimi anni ha ispirato tentativi di riforma, anche estesi, della nostra Carta, più che rivedere in senso asimmetrico il bicameralismo italiano, sarà più utile scoprire e definire gli strumenti ausiliari di raccordo, ispirati quasi con naturalezza dalla giurisprudenza costituzionale e dall'esperienza più politica delle situazioni e dei bisogni concreti che un modello ordinamentale complesso non può non incontrare. Tutto al fine di comprendere se risultino davvero sufficienti e adeguati.

3. Luoghi e forme della leale collaborazione.

La leale collaborazione rappresenta, nell'ordinamento italiano, un vero e proprio principio di organizzazione delle esigenze di coordinamento degli interventi di Stato e Regioni, in particolare quando questi entrano in conflitto o anche solo si sovrappongono. L'ermeneutica della Corte costituzionale ha sempre dedotto tale principio, pur oggi espressamente menzionato nel testo della Carta²², dall'art. 5 della Costituzione, riconoscendogli inoltre una operatività ben al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, estesa su tutto l'arco delle relazioni istituzionali²³. In una qualche misura allora la leale collaborazione va considerata qualcosa di più di un mero strumento ermeneutico di risoluzione dei conflitti tra centro e periferia; essa si pone quale elemento di ricomposizione dell'unità della Repubblica, proprio a salvaguardia della natura flessibile e progressiva di questa istanza²⁴.

²¹ Così B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in www.federalismi.it, n. 23/2006, 2. Vedi anche sul tema B. CARAVITA DI TORITTO, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino 2020, 37 ss.

²² Si veda l'articolo 120, comma 2, della Costituzione.

²³ Vedi M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in AA.VV., *Lineamenti di Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino 2010, 509.

²⁴ Si rimanda al paragrafo 1 del presente lavoro.

Non è un caso che quando la Consulta abbia assunto e qualificato strumenti di prevalenza della potestà statale su quella periferica, come accaduto nell'individuazione delle materie trasversali del riparto di competenze ovvero nel meccanismo della chiamata in sussidiarietà, la necessaria intesa intersoggettiva, costruita sulla leale collaborazione, diviene imprescindibile elemento di legittimazione dello sconfinamento.

Ecco allora - come già abbiamo provato ad accennare nell'introduzione su un piano più generale - che la cooperazione tra Stato e Regioni realizza un dato sostanziale prima che procedurale. Gli strumenti di raccordo che permettono l'intesa, ben prima che sulla loro vincolatività, vanno giudicati in termini di idoneità e adeguatezza allo sviluppo delle trattative tra centro e periferia²⁵. Strumenti di intesa di tipo forte o debole, a seconda delle contingenze reali del singolo caso, possono apparire altrettanto idonei ad assicurare una cooperazione efficace e risolutiva tra le parti. Non è tanto importante dunque che sia data o meno allo Stato la possibilità di intervenire unilateralmente anche in assenza di accordo, quanto piuttosto che esista un'occasione di collaborazione definita secondo un procedimento il più possibile inclusivo e finalizzato a trovare una sintesi tra le opposte tendenze di un ordinamento decentrato. L'urgenza unitaria dunque non si pone mai in un irrisolvibile contrasto con il necessario raccordo tra livelli di governo, ma anzi trova in esso una operativa legittimazione.

Dati questi presupposti, la partecipazione delle autonomie alla funzione normativa centrale è qualcosa che supera il contesto della ripartizione di competenze. La collaborazione è una dimensione necessitata dell'ordinamento decentrato e mancando, come prima si diceva, una qualche forma di rappresentanza immediata delle istanze regionali nel Parlamento nazionale, è stato necessario identificare luoghi ulteriori e forme ulteriori di integrazione e dunque di partecipazione.

In quanto ai luoghi, va certo qui considerato il sistema delle Conferenze. Esse rappresentano oramai una sede imprescindibile di concertazione, partecipando con pareri ed intese alle determinazioni legislative del governo (decreti delegati) in determinate materie²⁶. Esse tuttavia mantengono una natura ambigua, con procedimenti estremamente flessibili, proprio perché organi prettamente votati alla cooperazione politica²⁷. Sono poi organismi che non coinvolgono i legislatori (le istituzioni parlamentari e le singole assemblee regionali), ma solo il livello governativo statale e le singole giunte regionali, col rischio che si escluda il Parlamento da una funzione che è quella sua propria in un momento in cui il ruolo delle assemblee legislative sembra perdere sempre di più la sua centralità. Non da poco come limite.

²⁵ Vedi Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2016, nella quale il Giudice delle leggi sgancia il proprio sindacato sugli strumenti della leale collaborazione dall'accertamento dell'esistenza di un procedimento che vincoli giuridicamente l'intervento statale al previo accordo con i governi periferici; la Corte indica invece la necessità di verificare che *«le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superarne le divergenze»*, evitando che *«l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo [...] o dell'urgenza di provvedere»*.

²⁶ Per una attenta disamina del decreto legislativo n. 281 del 1997, che istituisce il sistema delle Conferenze, si rimanda a B. CARAVITA DI TORITTO, *ult. cit.*, 4 e ss.

²⁷ R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002.

La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto comunque alle Conferenze (sia quella tra Stato e Regioni, sia in determinati ambiti quella unificata tra Stato, Regioni e comunità locali) il ruolo di naturale organo di riferimento di ogni procedimento di raccordo e cooperazione, in quanto adeguatamente rappresentativo delle istanze territoriali.

E veniamo qui alle forme. La Consulta, per tradizione e risalente giurisprudenza, ha sempre escluso che la leale collaborazione ed il principio di prevalenza possano incidere sull'esercizio dell'attività legislativa²⁸, cioè possano vincolare in qualche modo l'*iter legis*. Nei casi in cui però l'intervento legislativo impegni una pluralità di campi di competenza, soprattutto quando essi si sovrappongono o entrano in contrasto perché affidati simultaneamente alla funzione legislativa centrale o periferica, la Corte non ha esitato a riconoscere la legittimità di procedimenti che prevedano che la definizione delle norme a livello statale sia integrata da una qualche forma di concertazione e intesa con il livello regionale. Tanto da arrivare perfino ad individuare specifiche condotte virtuose, tali da definire un modello di cooperazione legislativa tra Stato e Regioni finalizzato all'emanazione di un atto normativo.

Di grande interesse sotto questo aspetto è quanto la Corte costituzionale ha stabilito con la sentenza n. 251 del 2016, sollecitata da alcune Regioni a pronunciarsi sul meccanismo di raccordo stabilito dalla "legge Madia", fondato sul mero parere. Nel caso di specie, la Corte, con una sentenza sostitutiva di procedura²⁹, non ha solamente e semplicemente stabilito che lo strumento dell'intesa è l'unico in grado di garantire un'effettiva collaborazione tra centro e periferia nei casi di un inestricabile intreccio di competenze, quanto piuttosto sembra avere definito un nuovo ruolo per lo strumento della delega legislativa, in funzione della partecipazione delle regioni alle determinazioni legislative nei casi in cui i confini tra competenze concorrenti non siano così evidenti. La delegazione legislativa³⁰, corredata, quale requisito per l'emanazione del decreto delegato, dallo strumento dell'intesa (debole, sia chiaro), viene riconosciuta come «la soluzione che meglio incarna la collaborazione»³¹ e viene individuata quale modello di inclusione delle Regioni nella produzione dell'atto normativo, proprio in virtù di tale possibile modulazione della formazione dei decreti legislativi generati dalla delega. In assenza di uno strumento specifico sancito in Costituzione, che permetta alle rappresentanze regionali di influire direttamente nella formazione degli atti normativi "complessi", è il legislatore nazionale stesso che potrà (dovrà?) preferire la delegazione legislativa quale mezzo utile ad assicurare il necessario dialogo con gli enti regionali, soprattutto quando si intendono proporre riforme di natura ampia e pervasiva.

Nella sostanza, la necessaria associazione delle istanze territoriali alla funzione legislativa, non potendo realizzarsi nella dimensione parlamentare, viene rimandata ad un momento successivo. L'*iter* concertativo si realizza nello stretto ambito di quanto delegato, risultando così essenziale solo nella predisposizione dei successivi decreti delegati. In realtà, il fatto che la cooperazione incida esclusivamente sul momento

²⁸ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 2008.

²⁹ E. FRONTONI, *ult. cit.*, 3.

³⁰ Prevista dall'articolo 77 della Costituzione.

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016.

dell'esercizio della delega, rimanendo così inevitabilmente subordinata e costretta dai paletti fissati dal Parlamento, di certo non permette di qualificare propriamente l'attività regionale, in questo procedimento concertativo, come l'esercizio pieno di una funzione legislativa. Quest'ultima infatti rimane comunque totalmente in capo al legislatore delegante, che in qualche modo dunque impone principi e criteri direttivi in un contesto di competenze intrecciate: esercita la sintesi unitaria. Dall'altra parte, l'attività dell'esecutivo divenuto legislatore delegato, a cui si integra l'apporto regionale, non può qualificarsi altrimenti se non come una, pur peculiare, funzione attuativa della delega legislativa, sempre in un rapporto di minorità rispetto alla creazione dell'atto legge delega³². Si può dire allora che in questo caso l'intervento concertativo, per quanto efficace latore delle istanze territoriali nel momento attuativo della delega, di questa non qualifica la natura, non ne inficia il valore, ma si impone solamente come elemento successivo di validità. Il raccordo cooperativo si qualifica in definitiva come elemento di legittimazione di un precedente sconfinamento della potestà statale.

In un quadro così dinamico e flessibile però, l'individuazione degli strumenti di cooperazione e raccordo tra centro e periferia ben può seguire una linea contingente, tale da convertire alle ragioni della concertazione procedimenti con tutt'altra vocazione, col rischio perfino di un loro snaturamento. Di sicuro interesse, in questo senso, risulta essere la circostanza che ha visto, nel corso del 2019, una cospicua serie di giudizi di legittimità costituzionale in via principale (ben 35), sollevati innanzi alla Consulta dallo Stato o dalle regioni, concludersi con la dichiarata cessazione della materia del contendere o con l'estinzione del giudizio, viste le modifiche apportate alla legislazione oggetto del giudizio di costituzionalità a causa di un intervenuto accordo tra le parti³³. In un certo qual modo il ricorso alla Corte in via di azione sembra così assumere le vesti di «un rimedio cautelativo, esperito in vista di ulteriori ed eventuali accordi»³⁴, che sollecita la leale collaborazione tra Stato e regioni in un momento successivo; una ricomposizione *a posteriori* della logica cooperativa. Se i numeri restituiscono la dimensione del fenomeno, di certo significativa, non può tacersi il rischio che tale peculiare condotta cooperativa, ove si affermasse in maniera sempre più ampia, costringerebbe la Corte costituzionale ad un dispendio non piccolo di energie nell'analisi, nell'istruzione e nella preparazione di giudizi che avrebbero l'altissima probabilità di non arrivare nemmeno alla discussione finale.

³² R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2017, 5. Vedi anche A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it, n. 25/2016.

³³ Ne fa menzione Marta Cartabia, Presidente della Corte costituzionale, nella “*Relazione annuale sull'attività della Corte costituzionale per l'anno 2019*”, pubblicata il 28 aprile 2020.

³⁴ Così la Presidente Cartabia nella “*Relazione annuale sull'attività della Corte costituzionale per l'anno 2019*”, 7.

4. I raccordi tra livelli di governo alla prova dell'emergenza.

In un ordinamento costituzionale votato all'interdipendenza, fondato dunque su un complesso sistema di competenze concorrenti e rapporti flessibili, la necessità di assicurare forme efficaci di concertazione tra potere centrale e periferico è apparsa vieppiù incombente in un contesto di stretta emergenza. La crisi pandemica del 2020 ha stressato non poco e sotto plurimi aspetti i rapporti tra centro e periferia, vista l'urgenza di assicurare l'applicazione omogenea su tutto il territorio nazionale di una strategia di contrasto statale spesso in disarmonia con le singole strategie regionali; un disallineamento che ancor più si è manifestato quando si è mostrata l'esigenza di allentare le stringenti misure imposte per contenere il contagio, nella difficoltà di concordarne tempi e modi. Non pochi sono stati gli episodi di aperto conflitto tra Governo centrale e singoli governi regionali, nel tentativo dei secondi di introdurre restrizioni più severe e perfino in contrasto con i provvedimenti dell'esecutivo. Prova del fatto che il sistema decentrato soffre in maniera consistente il peso dell'emergenza, che inevitabilmente restringe gli spazi di dialogo e aumenta la responsabilità politica del livello di governo più prossimo all'applicazione delle misure di contrasto, col rischio che l'urgenza unitaria, ancor più preziosa in momenti di crisi, venga sacrificata o comunque ridimensionata³⁵. È allora proprio in tali momenti che diviene indispensabile individuare elementi e forme di riaffermazione di istanze anticicliche di unità. Davanti all'esigenza di contrasto di una emergenza, l'individuazione di modelli di sintesi e raccordo in funzione della leale collaborazione tra centro e periferia non può che apparire totalmente finalizzata a legittimare la prevalenza della dimensione statale, pur venendo in gioco una pluralità di materie su cui incidono competenze differenziate.

In particolare, in materia di sanità, l'art. 117 della Costituzione stabilisce una competenza concorrente tra Stato e Regioni, affidando alla dimensione centrale la definizione dei principi fondamentali ed a quella periferica, invece, la normativa di dettaglio. Sta di fatto poi che il diritto alla salute, sancito all'art. 32 della Costituzione, viene declinato dalla stessa Carta quale "interesse della collettività", con una evidente espansione della propria area di tutela. La prevalenza unitaria nella gestione dell'emergenza si giustifica poi anche in nome di ulteriori competenze che la ripartizione costituzionale affida invece in via esclusiva alla potestà statale: parliamo dell'ordine pubblico, in connessione funzionale con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale³⁶.

Ora, ai tempi del Covid-19, proprio in ragione della promiscuità delle competenze in cui ricadono le materie interessate dall'azione normativa messa in atto per contrastare il rischio pandemico, è stato inaugurato, con uno specifico accordo tra Governo ed enti regionali, un modello inedito di intervento normativo, che prova ad integrare la necessaria urgenza e flessibilità dell'azione dell'esecutivo in un *iter* normativo che prevede il contributo, pur debole, dell'autorità regionale.

³⁵ G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015.

³⁶ Il riferimento è all'art. 117 comma secondo, della Costituzione, lettere h) e m).

Con il decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e con il successivo decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020 si è definita una specifica forma di intervento normativo emergenziale, finalizzato ad imporre azioni di contenimento dell'emergenza sanitaria, anche incidenti su libertà di rango costituzionale coperte da riserva di legge. In particolare, i due decreti suddetti, pur non pienamente coincidenti, elencano innanzitutto una lunga serie di specifiche misure di limitazione alla libertà di circolazione, riunione e iniziativa economica, comprese in ragione di un atto avente della legge la forza. Ancora, la configurazione operativa di quelle specifiche misure tassativamente indicate è prevista in forza di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati sentiti i Ministri competenti nonché i Presidenti delle regioni competenti per territorio ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale. Prescindendo dalle differenze, pur importanti, che si riscontrano tra il primo ed il secondo decreto³⁷, ciò che più interessa ai fini del nostro discorso riguarda l'assetto procedimentale di raccordo che sembra essersi realizzato in ragione dell'emergenza.

In buona sostanza, volendo ricostruire l'assetto descritto, il decreto legge originario, sottoposto al vaglio successivo del Parlamento, offre l'ampia copertura della riserva rinforzata in tema di restrizioni alle libertà personali dei cittadini in conseguenza delle azioni di contenimento del virus, tipizzate nel testo; i successivi d.p.c.m. configurano operativamente le misure, più o meno stringenti, previamente concordate con le Regioni per il tramite dell'obbligato, ma non vincolante, confronto disposto per legge.

Si delinea dunque un modello di concertazione di elevata debolezza, non fondato su una intesa vincolante tra Stato e Regioni, né su un vero e proprio parere. Si prevede semplicemente una modalità di condivisione delle scelte che è totalmente proiettata sul piano politico, senza che un disaccordo irrisolto possa condizionare l'emanazione del provvedimento. La leale collaborazione sembra qui adattarsi alle necessità dell'emergenza, definendo una condotta di raccordo sbilanciata totalmente sul livello centrale di governo. Non dunque interessata a creare uno spazio di autonomia, quanto

³⁷ Il decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 presenta un lungo elenco di misure di contrasto al contagio da Covid-19 all'articolo 1; l'adozione di tali misure è prevista per il tramite di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «*su proposta del Ministro della salute, [sentiti i ministri competenti per materia], nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale*» (art. 3). Il successivo decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020 replica nella struttura quello del 23 febbraio, elencando all'articolo 1, pur con alcune aggiunte, le misure di contenimento e contrasto della pandemia da Covid-19. Al successivo articolo 2 ripropone il percorso di concertazione già previsto dal decreto n. 6 del 2020, costruito attorno al d.p.c.m. emanato previo ascolto, oltre che dei Ministri competenti, dei Presidenti di Giunta delle Regioni interessate ovvero del Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui il provvedimento riguardi l'intero territorio nazionale. Tale secondo decreto introduce però, in aggiunta, un'eccezione, prevedendo che a richiedere l'emanazione del d.p.c.m. possa essere anche la stessa Regione interessata dall'emergenza, senza obblighi di emanazione per il Governo centrale. Ulteriore previsione riguarda la possibilità che le Regioni, nelle more dei d.p.c.m. di cui al suddetto art. 2, possano introdurre misure ulteriormente restrittive sul proprio territorio di riferimento «*esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale*» (art. 3).

piuttosto a legittimare la sintesi unitaria e la prevalenza delle decisioni centrali su quelle periferiche.

Il rischio pandemico e l'esigenza di creare un modello rapido ed omogeneo di reazione e contrasto non eliminano la dimensione concertativa: non potrebbero certo negare l'interdipendenza che regola gli spazi di raccordo tra le parificate istituzioni della Repubblica (art. 114 della Costituzione). Piuttosto impongono una lettura più autentica del modello decentrato, che riconosce nella leale collaborazione uno strumento di sintesi e supremazia e che individua nei modelli di cooperazione e raccordo elementi di legittimazione e organizzazione della sintesi unitaria, in capo esclusivamente allo Stato.

5. Una conclusione ed una proposta.

Ora, si tratta in realtà di comprendere se luoghi e forme dell'interdipendenza, per come sin qui li abbiamo individuati, siano in definitiva sufficienti ad assicurare la partecipazione delle istanze territoriali alla definizione centrale delle decisioni, tanto da rendere dunque non più necessario ed urgente un intervento di revisione costituzionale finalizzato a modificare la struttura del Senato della Repubblica ed a trasformarlo in una camera di rappresentanza per gli enti regionali.

Da questo punto di vista, l'anomalia del modello decentrato italiano, stigmatizzata dalla Corte costituzionale, più che un limite ha rappresentato uno stimolo ed un'esortazione a definire uno specifico strumentario di raccordo tra livelli di governo, alternativo ed ulteriore. Questa esigenza poetica si è rivelata secondo tre differenti direttrici. Una più propriamente politica, manifestatasi con l'emanazione del decreto legislativo n. 281 del 1997, che ha istituito il sistema delle Conferenze. Una seconda di tipo giurisprudenziale, che ha avuto quale protagonista la Corte costituzionale e la sua lettura evolutiva del principio di leale collaborazione, con la definitiva individuazione di un modello procedimentale specifico di concertazione tra Stato e Regioni nella definizione degli atti normativi (sent. n. 251 del 2016). Infine, un'ultima che potremmo definire contingente, legata cioè al dato di realtà e all'esigenza, che le istituzioni repubblicane hanno, di risolvere efficacemente gli ineliminabili contrasti tra centro e periferia (è quello che è accaduto con l'emergenza Covid-19 ovvero con l'ampio fenomeno dei giudizi in via principale sollevati innanzi alla Corte costituzionale, risolti in virtù di accordi *ex post* tra Stato e regioni).

La possibilità di arrivare a forme di legislazione negoziata, basata su tale armamentario, è dunque il frutto dell'estrema flessibilità di questo sistema, che nella sua anomalia si è comunque dimostrato capace di colmare i vuoti strumentali dell'interdipendenza.

È chiaro che la strumentazione individuata mostra comunque delle debolezze. Infatti, per quanto capace di modulare un dialogo tra centro e periferia, essa lo permette esclusivamente con il Governo e le singole giunte regionali, quali interlocutori privilegiati. Ciò con una duplice criticità: innanzitutto il rischio di una emarginazione sempre maggiore del Parlamento (fenomeno in realtà assai più ampio e che mostra i

propri effetti anche in altri ambiti del diritto costituzionale); ma ancor di più la possibilità che tali strumenti di cooperazione si trasformino oltremodo in strumenti di concorrenza, se non di aperto antagonismo, soprattutto quando esiste una differente appartenenza partitica tra governo centrale e le maggiori amministrazioni regionali. Non è un caso che si sia riscontrata in questi ultimi anni una sempre maggiore attività di contrasto alle politiche centrali da parte delle regioni, anche con l'utilizzo di strumenti costituzionali che erano rimasti a lungo sopiti³⁸.

Non possiamo certo dimenticare che proprio il pluralismo dei centri di potere, in opposizione all'esasperato centralismo, fu uno dei principi che ispirarono l'Assemblea costituente quando si decise di fare dell'Italia uno Stato "regionale"³⁹. Sta di fatto, però, che la politica "regionale" non si è mai emancipata ovvero ritagliata una qualche forma di autonomia rispetto alle logiche del sistema dei partiti nazionali, restando dunque legata pur sempre agli equilibri del livello centrale. Una concorrenza politica dunque che, pur provenendo dalla periferia, resta funzionale e servente a logiche che tutto sono meno che locali. Torniamo così al punto di partenza.

L'esigenza di trasportare in Parlamento le istanze territoriali può avere una funzione di bilanciamento rispetto al gioco politico e partitico nazionale solo se orientata su logiche ultronee rispetto a quelle del livello centrale. Per farlo dunque, prima ancora di una riforma costituzionale, che rischierebbe solo di approntare un disegno in chiaroscuro senza avere poi i colori che possano animarlo, vi è bisogno di un adeguamento del sistema politico, tale da sviluppare, certo non nel breve termine, uno strutturato apparato di organizzazioni partitiche regionalizzate, autonome e radicate nelle logiche proprie del territorio. Un mero esercizio di ingegneria istituzionale?

Potrebbe in realtà essere interessante comprendere in che termini il sistema elettorale politico possa divenire un acceleratore di tale auspicata rimodulazione del sistema dei partiti e dunque quanto un modello elettorale che premi in maniera sistematica le organizzazioni più saldamente regionalizzate possa poi di conseguenza stimolare un riposizionamento non imposto dell'intero panorama partitico italiano.

La legge elettorale spagnola è in questo un interessante modello di studio, proprio perché, pur basata su un sistema proporzionale, ripartisce i seggi secondo collegi elettorali regionalizzati, permettendo una sovra rappresentanza dei partiti a vocazione locale nel Parlamento nazionale⁴⁰. Pur nelle differenze storiche legate

³⁸ Si pensi ad esempio al referendum abrogativo promosso da cinque consigli regionali (art. 75 della Costituzione), indetto con tale specifica iniziativa nel 2016 (referendum sulla durata delle concessioni per l'estrazione di idrocarburi in zone di mare, tenutosi il 17 aprile 2016 senza raggiungere il quorum di partecipazione) per la prima volta nella storia della Repubblica e riproposto negli ultimi mesi del 2019 in materia di legge elettorale politica ("referendum Calderoli", per l'abrogazione della quota proporzionale della legge n. 165 del 2017, il cui quesito è stato dichiarato inammissibile da Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2020).

³⁹ Vedi P. BARILE, *ult. cit.*, 492 e ss. Oltre all'idea che il regionalismo potesse rappresentare un'opzione pluralistica, in antitesi ad un centralismo esasperato, Barile sostiene che altri due importanti motivi ispirarono la scelta dell'Assemblea costituente in senso autonomista: innanzitutto assicurare la prossimità della decisione alla comunità che quella stessa subisce; in secondo luogo fare della dimensione regionale il luogo di crescita della nuova classe politica.

⁴⁰ *Ley Organica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Organica 5/1985, de 19 de junio, del Regimen Electoral General.*

all'organizzazione partitica del nostro paese, introdurre forme di rappresentanza elettorale con forte connotazione territoriale⁴¹ potrebbe rappresentare un incentivo a creare elementi e spazi di collaborazione e cooperazione tra centro e periferia, anche nella massima assise legislativa⁴².

⁴¹ Collegi uninominali molto piccoli per estensione, ad esempio.

⁴² Sempre in attesa dell'applicazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.