

## *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*

di Lorenza Violini

1. Se è consentito avanzare una ipotesi, tra le tante cause della bocciatura del progetto di riforma costituzionale da parte del popolo italiano il 4 dicembre scorso, si può forse annoverare la scarsa efficacia dei messaggi dei proponenti quanto ai connotati del disegno riformatore sul tema delle Regioni, soprattutto per quanto riguarda il nesso tra i due segmenti della stessa, ossia il superamento del bicameralismo paritario (con la creazione di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali) e l'intervento di manutenzione delle disposizioni relative ai rapporti tra Stato e Regioni. Se a ciò si aggiunge l'altrettanto scarsa conoscenza, da parte del grande pubblico, dello stato del regionalismo italiano a 15 anni dalla riforma del Titolo V, parte II della nostra Costituzione, si può comprendere come il risultato finale della consultazione referendaria sia stato quello che tutti conosciamo, con l'avallo – tra gli altri – anche dei rappresentanti delle Regioni, per una volta uniti al di là delle differenziazioni profonde che li caratterizzano.

Messo sotto accusa come centralista – accusa facile da documentare, se solo si considera che le competenze legislative esclusive statali sarebbero passate da un elenco di 17 punti ad uno di 21 –, il progetto non è dunque riuscito nell'intento di convincere gli italiani ad adottare la novella costituzionale proposta e ad accettare un nuovo modello regionale. Un modello imperniato sulla semplificazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni tramite la riduzione a due delle tre tipologie di competenze statali e regionali del testo vigente e l'abolizione della lunga lista di competenze concorrenti, ritenute – ma non unanimemente<sup>1</sup> – la causa principale dell'aumento del contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte Costituzionale.

Altro tema talora evocato dai contrari alla riforma è stato, insieme alla poca limpidezza del testo, la sostanziale riproposizione sotto mentite spoglie delle stesse competenze concorrenti che pure si sosteneva di voler eliminare. E, invero, il progetto ricorreva frequentemente nella lista delle competenze esclusive dello Stato all'espressione «disposizioni generali e comuni» e proprio nelle stesse materie in cui poi la Regione avrebbe dovuto legiferare regolamentando la programmazione e l'organizzazione dell'erogazione dei relativi servizi. Un esempio per tutti: l'art. 117, comma 2, lettera o) annoverava tra le materie di competenza esclusiva dello Stato le disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale; lo stesso articolo, al comma 3, concedeva però alle Regioni la potestà legislativa in materia di organizzazione in ambito regionale della formazione professionale.

Inutile, peraltro, tornare sul tema, visto che – *ad abundantiam* – nemmeno gli argomenti più populistici, quale la continua e ripetuta allusione al malcostume politico in ambito regionale e locale hanno persuaso gli elettori ad assecondare la riscrittura del Titolo V nel senso di un deciso cambiamento di rotta.

L'esito del *referendum* costituzionale allontana, dunque, in modo radicale prossime iniziative della stessa natura mentre restano sul tappeto molte questioni irrisolte. Passato il momento referendario, con tutte le sue turbolenze e ambiguità, compresa la poco lungimirante personalizzazione della riforma in capo al Presidente del Consiglio, il tema della riforma o, più modestamente, di alcune correzioni da apportare al sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, è tutto da sviluppare, e non solo per quanto riguarda la rappresentanza al centro degli interessi regionali ma anche e soprattutto circa il modello di regionalismo che si vuole perseguire e che di fatto si persegue tramite strumenti alternativi alla modifica del testo costituzionale quali la legislazione ordinaria, la fiscalità e la cooperazione tra i due livelli di governo, strumenti meno alti in grado ma non meno incidenti sulla vita concreta delle nostre autonomie.

2. Sulla rappresentanza delle Regioni al centro, una volta tramontata l'ipotesi di un Senato della Repubblica di rappresentanza delle istituzioni territoriali, il dibattito si è rapidamente spostato sull'inattuato art. 11 della l. cost. 3/2001, il quale prevede la possibilità che i rappresentanti delle

Regioni partecipino alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, con l'intento di porre fine a tale lacuna, più volte denunciata anche dalla Corte Costituzionale<sup>2</sup>. I connotati della evocata norma costituzionale sono noti e sono diventati oggetto di rinnovato interesse soprattutto a motivo della regola che impone al Parlamento di esprimersi a maggioranza assoluta qualora non si conformi al parere della Commissione Bicamerale integrata da rappresentanti degli enti territoriali (la c.d. *bicameralina*) su questioni che riguardano le materie concorrenti e quella finanziaria<sup>3</sup>.

La norma in esame, appena abbozzata in Costituzione, lascia ai regolamenti parlamentari di determinare i criteri di selezione dei soggetti che in concreto comporranno la Commissione e i dettagli della procedura legislativa ancora inattuata; a tali atti viene dunque conferito un ampio potere discrezionale, poiché ad essi spetta di definire l'estensione effettiva dell'intervento della Commissione. Se l'esercizio di tale discrezionalità non sarà mosso da prudenza, si potrà ripresentare il rischio della paralisi del procedimento legislativo tanto spesso evocata come irrisolvibile problema costituzionale durante la campagna referendaria, visto che, in ultima analisi, alla Commissione integrata può essere dato un potere molto vicino ad un vero e proprio veto legislativo sulle scelte del Parlamento nazionale.

Comunque andranno le cose, resta il fatto che tale Commissione, integrata, dovrà continuare a svolgere una funzione di *supplenza* in mancanza di una Camera che rappresenti al centro degli interessi locali e non è improbabile che tale supplenza finisca per trasformarsi in effettiva titolarità, secondo la nota italica tendenza a trasformare in definitivo ciò che nasce provvisorio, con tutti i limiti che – nel nostro caso – questa mutazione genetica comporta. E, invero, altro è avere una istituzione politica che rappresenti come suo scopo precipuo i territori, un ente che sia parte integrante di un *Parlamento bicamerale*, con forti presenze politicamente connotate, visibile all'opinione pubblica e dotato di garanzie costituzionali, altro è una semplice *bicameralina*, certo non in grado di assolvere alla funzione di integrare il disegno autonomistico costituzionale portando al centro le istanze locali, di pari grado rispetto alle istanze nazionali. E se proprio supplenza deve essere, che almeno sia integrata con una modifica del sistema delle Conferenze in cui si preveda anche una Conferenza degli Esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio e da tutti i Presidenti delle Regioni. Essa potrebbe fare da perno al sistema delle Conferenze stesse, eventualmente semplificato, e dovrebbe definire le linee strategiche della politica nazionale integrata – ma in modo forte – con gli interessi e le politiche dei territori.

3. Prima di proseguire sulla linea indicata, quella cioè della riforma delle Conferenze, è necessario aprire una parentesi su un problema più ampio e apparentemente irrisolvibile almeno in questo contesto, ossia il problema della crisi della rappresentanza politica nel nostro Paese, che il dibattito sulla riforma costituzionale non ha certo risolto, anzi ha caso mai contribuito ad aggravare. Infatti il tentativo di riformare il Senato, nella visione dei suoi critici, è apparso carente da molti punti di vista quali l'elezione indiretta, il requisito soggettivo per accedere alla carica di senatore, il divieto di mandato imperativo, le immunità, e, nel contempo, il riconoscimento di una serie di attribuzioni dal contenuto e dalle dimensioni tutte da scoprire: caratteristiche ritenute poco adatte a colmare il divario esistente tra gli elettori e gli eletti, alimentato da una diffusa e profonda sfiducia negli attori politici, percepiti lontani dai problemi reali e arroccati dietro le loro posizioni di rendita. Il Senato, come tratteggiato dalla riforma Renzi-Boschi, è stato percepito come inidoneo a fornire una adeguata rappresentanza delle comunità territoriali dalle stesse comunità mentre i cittadini, a loro volta, devono aver percepito una sorta di espropriazione della propria capacità di scegliere i loro rappresentanti in Parlamento. A questo profilo si riconnette quello della responsabilità dei governanti, che la riforma non è stata in grado di trattare con la dovuta attenzione e sensibilità. L'estensione delle garanzie personali ai futuri senatori e il divieto di mandato imperativo (la prima non corredata da puntuali condizioni di operatività; il secondo privo di correttivi), devono essere state interpretate dagli elettori come la conferma di una autoreferenzialità della classe politica poco avvezza al confronto e all'assunzione della responsabilità. E, pertanto, con questo precedente, visto che in futuro non sarà facile (ri)mettere mano al testo costituzionale definendo un assetto davvero in grado di appagare questo diffuso bisogno di una rappresentanza responsabile, occorre ripiegare sulle varie soluzioni istituzionali prospettate, ben sapendo che si tratta di rimedi che non toccano la radice del problema, che resta di natura eminentemente politica.

4. Tornando ora alla questione della riforma del sistema delle Conferenze, va detto che la sua rivisitazione è anch'essa tra i problemi urgenti, dato che il sistema stesso è stato configurato prima ancora del novellato Titolo V e non ha subito da allora modifiche sostanziali. L'urgenza di intervenire su quell'assetto era stata da più parti evocata durante l'attuazione della riforma costituzionale del 2001 per i molti limiti presenti nello stesso quali l'eccessiva dipendenza dal Governo nazionale, che ne determina le sedute e gli ordini del giorno, la scarsa trasparenza dei procedimenti, l'opacità delle decisioni e il fatto che i pareri, una volta resi, non impediscono che poi singole regioni impugnino i relativi atti davanti alla Corte Costituzionale. Le strade per far fronte a tali limiti sono già state delineate e sono praticabili anche in assenza del nuovo Senato – che tuttavia avrebbe fatto da completamente «politico» ai diversi network di cui il nostro «federalismo cooperativo» si era nel frattempo dotato; si tratta, in estrema sintesi, di ripensare all'organizzazione del sistema nell'ottica di una sua semplificazione e di un efficientamento dei processi decisionali, la cui trasparenza va senz'altro incrementata, unitamente alla sua indipendenza dall'esecutivo nazionale, ma anche di recuperare quella funzione di valutazione delle politiche e delle attività delle pubbliche amministrazioni che la riforma costituzionale aveva posto in capo al Senato, unitamente a quella di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, e che invece oggi risulta priva di uno o più organismi di riferimento.

Riformata la Commissione parlamentare e rivisitato il sistema delle Conferenze, occorrerà poi configurare adeguatamente i loro reciproci rapporti e farlo secondo logiche di integrazione e non di concorrenza. Problema aperto<sup>4</sup>, la cui soluzione andrà calibrata a seconda del tipo di rappresentanza parlamentare che sarà data agli enti locali in sede di Commissione; per rafforzare il nesso tra i due enti potrebbe essere la Conferenza a designare i rappresentanti degli enti locali in Parlamento, con la dovuta attenzione per la voce delle opposizioni. Anche questo tema potrebbe essere inserito nella legge che riformerà il sistema, invece che lasciato solo ai regolamenti parlamentari.

5. Come si vede, anche in mancanza di una riforma costituzionale, la discussione sul regionalismo nostrano non può che restare viva e affrontare seriamente il problema del modello di rapporto tra Stato e Regioni verso cui orientarsi per configurare correttivi o percorsi; anzi, si può forse convenire sul fatto che uno dei vantaggi che il progetto di riforma, pur fallito, ha prodotto, è di aver riproposto il tema delle Regioni non solo come elemento di malcostume. Senza azzardare ipotesi sulle intenzioni dei proponenti e pur mantenendo una certa ritrosia a far riferimento alla modellistica<sup>5</sup>, si può forse affermare che la riforma delle competenze legislative basava il nuovo testo su una forma rinnovata del modello separatista/garantista che, con i dovuti aggiustamenti, aveva in filigrana tratti analoghi al regionalismo delle origini, non a caso anch'esso imperniato su uno schema duale: l'intero potere legislativo conferito allo Stato tranne che per alcune materie puntualmente enumerate attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, competenza decurtata, tuttavia, del potere di determinare i principi fondamentali di dette materie.

A ben vedere, dunque, la competenza concorrente nella sua configurazione originaria, elencando un numero chiuso di materie, garantiva alle Regioni uno spazio ben determinato entro cui esercitare il proprio potere legislativo; in tal modo esse avevano il potere di legiferare su aspetti di dettaglio nell'ambito di materie tutto sommato anch'esse assai circoscritte.

È stata la riforma del Titolo V a snaturare, ampliandola, la competenza concorrente, attribuendo alle Regioni per questa via materie di primaria importanza e di primario interesse per tutta la nazione. Non più Regioni che regolano dettagli di questioni ma Regioni che entrano a regolamentare materie fondamentali per l'intero territorio nazionale e a stabilirne dei *dettagli*, necessariamente rilevanti per tutti e non solo per l'ambito regionale. Le incertezze applicative di un siffatto riparto di competenze sono note, così come è noto il rimedio escogitato dalla giurisprudenza costituzionale per sciogliere i nodi, rimedio che – guardando ai due decenni precedenti – ha recuperato, confermandolo, il modello cooperativo e lo ha applicato a tutti quei casi in cui si riscontravano intrecci tra le materie trasversali o in cui occorreva dare attuazione al principio di sussidiarietà.

La dottrina ha a più riprese tentato di mettere ordine al caos, riprendendo tematiche e dibattiti fioriti in gran copia già prima della riforma del Titolo V sul modello cooperativo emergente. Si può, ad esempio, ricordare il dissenso espresso verso il modello cooperativo in quanto fattore di forzata omogeneizzazione delle scelte regionali, ingessate dal tentativo di determinare in sede di Conferenza una linea comune da contrapporre a quella statale<sup>6</sup> o, ancora, i forti dubbi sulla capacità del modello in esame di garantire una vera autonomia alle Regioni in presenza di una cultura amministrativa tutta orientata alla centralizzazione<sup>7</sup>.

*To make a long story short*, il modello cooperativo è quello che, nonostante i dissensi, ha prevalso con la conseguenza che, oggi, il testo costituzionale vigente non è che una immagine sfuocata, ingiallita dal tempo, di quanto accade nella realtà delle cose, che risultano determinate da prassi regionali spesso problematiche, interventi *case by case* della Corte non sempre coerenti tra loro e una trama di relazioni intergovernative che vanno estendendosi a macchia d'olio fino a coinvolgere lo stesso contenzioso costituzionale. Certamente, infatti, uno dei principali indicatori dello stato di sofferenza in cui versa il nostro regionalismo è rappresentato dall'elevato tasso di conflittualità tra Stato e Regioni; è cosa ben nota che la riforma del 2001 abbia dato avvio ad un contenzioso in via d'azione di dimensioni spropositate, ben testimoniato da annate quali il 2012 e il 2013 in cui il numero delle pronunce rese nell'ambito di questi giudizi ha superato l'analogo dato dei giudizi in via incidentale.

In questo clima di incessante litigiosità si è assistito al consolidarsi di prassi già note al nostro ordinamento quali quella della «contrattazione di legittimità»<sup>8</sup> delle leggi, in base alla quale Stato e Regioni, nelle more del giudizio di costituzionalità, si accordano sull'esito dello stesso, perlopiù concordando le modifiche da apportare alla normativa censurata in modo da far cadere l'interesse al ricorso ed indurre la Corte costituzionale a porre fine anticipatamente alla controversia attraverso una pronuncia di estinzione del giudizio o di cessazione della materia del contendere. Venuta meno con la novella del 2001 la controversa fase di conciliazione preventiva costituita dal meccanismo del c.d. rinvio mediante richiesta di riesame, le trattative sul contenuto della legge avvengono oggi a giudizio costituzionale già instaurato con notevoli ripercussioni sulla funzionalità dello stesso. A questo proposito si ricorderà come il Presidente Paolo Grossi, in occasione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015, abbia definito questo fenomeno come il sintomo di una «qualche disfunzione» del nostro sistema in cui il ricorso ex art. 127 Cost. assume sempre più i caratteri di un «rimedio cautelativo, esperito (...) come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte»<sup>9</sup>, generando un inutile dispendio di risorse processuali; solo nell'anno appena menzionato si contano, infatti, ben 37 pronunce di estinzione del giudizio e 20 dichiarazioni di cessazione della materia del contendere.

Il radicarsi della prassi qui ricordata appare, dunque, come uno dei tanti indici della condizione di malessere che da troppo tempo affligge il nostro regionalismo, all'interno del quale, stante la perdurante inattuazione della summenzionata *bicameralina*, Stato e Regioni tentano di supplire all'assenza, a monte, di un coinvolgimento delle autonomie territoriali nei procedimenti decisionali centrali agendo, a valle, attraverso una gestione poco funzionale del contenzioso costituzionale; gli accordi raggiunti in quest'ambito rappresentano, allo stato attuale, inadeguati sistemi di raccordo legislativo deputati a risolvere le questioni più controverse legate al riparto di competenze secondo un meccanismo che altro non è che «uno scadente surrogato alla mancata concessione di una seconda Camera propriamente federale»<sup>10</sup>.

6. In questo quadro costituzionale profondamente alterato dalla prassi, la riforma aveva tentato un cambiamento di rotta, intendendo in primo luogo porre rimedio agli errori della novella del 2001 e, in secondo luogo, eliminando le competenze concorrenti. Dal passato si riprendeva la tecnica degli elenchi, in omaggio alla tradizione garantista del nostro regionalismo; anzi, tale tecnica sembrava rafforzarsi visto che ci si era orientati verso due elenchi di competenza a prima vista mutuamente esclusivi. In realtà gli elementi di cooperazione, come si è già detto, restavano e assumevano una forma nuova che emergeva dal di dentro degli elenchi, pur formalmente imperniati sulla logica della reciproca separazione. La nuova «separazione» nei fatti avrebbe comunque presupposto la reciproca

cooperazione nella produzione delle norme. Essa si presentava diversa da quella originaria, imperniata sulla diade principio/dettaglio, e avrebbe fatto invece perno sulla distinzione tra disposizioni generali e comuni, da un lato, e norme di programmazione e organizzazione, dall'altro, secondo una concezione diversa da tutti i precedenti (se non forse per quanto riguarda l'istruzione) ma non lontana da quanto oggi accade ad esempio in sanità. In questo settore la struttura base della materia viene delineata da atti legislativi e regolamentari del centro (comprendente anche molta normativa di carattere tecnico) mentre la differenziazione regionale si esprime nella creazione di modelli gestionali differenziati, ciascuno dei quali basato su una propria visione del rapporto tra pubblico e privato. In buona sostanza il modello sarebbe stato ancora di stampo cooperativo, imperniato sulla distinzione tra funzione regolatoria generale (in risposta ed esigenze comuni di uniformità a loro volte configurate sulla scorta dei diritti costituzionalmente garantiti) e funzione sempre legislativa ma orientata all'erogazione dei servizi.

7. Benché il tentativo di ripensare quasi *ex novo* il riparto di funzioni sia fallito, sarebbe opportuno non lasciarne cadere quantomeno l'ispirazione, ossia la tensione a far sì che la legislazione regionale si concentri sull'identificazione di risposte nuove ed efficienti rispetto ai bisogni dei cittadini. Ciò è tanto più necessario poiché, sebbene sul piano formale la Costituzione non sia stata modificata, il progetto del 2001 è evidentemente fallito e necessita di essere rivisitato.

Un mero ritorno al passato non può essere, infatti, la risposta alla situazione attuale, essendo assai problematico riproporre una lettura del vigente Titolo V nella sua versione letterale così come è invece successo nel corso della campagna referendaria in cui tale testo (e *non* la realtà del regionalismo) è stato preso come pietra di paragone per valutare il corrispondente testo della riforma. Spesso, nei dibattiti, il *testo in vigore*, con metodo formale e poco accorto, è stato messo a raffronto con il *testo della riforma*, prendendo le competenze statali attuali come parametro per valutare quelle enunciate dalla proposta. Molto più realistico sarebbe, invece, stato valutare la proposta in paragone con la miriade di sentenze che dal 2002 ad oggi hanno messo a punto un nuovo e non scritto elenco di competenze senza che il legislatore vi abbia potuto mettere mano o con l'incremento esponenziale – già ricordato – della cogestione degli affari pubblici tra Stato e Regioni fattore anch'esso che, se correttamente evidenziato e riconosciuto, avrebbe forse consentito di leggere la riforma sotto una diversa e più positiva luce.

Ancora un cenno conclusivo e un po' nostalgico alla proposta archiviata dal *referendum*: si pensi all'elenco delle competenze regionali esclusive e ai potenziali vantaggi che esso rappresentava soprattutto per le Regioni più in difficoltà, i cui compiti venivano precisamente delineati ed attribuiti. Non molto di quanto fanno oggi davvero le Regioni pareva restare escluso mentre, ad un tempo, il fatto di avere un elenco preciso avrebbe potuto fare da argine ad una giurisprudenza costituzionale troppo intrusiva dei poteri regionali<sup>11</sup>.

8. Su una cosa gli oppositori della riforma avevano ragione: come documentano anche tante riflessioni fatte in un passato non lontano cronologicamente (ma molto lontano, forse, sul piano del contesto politico ed economico che faceva loro da sfondo), il nostro regionalismo soffre di una inesorabile tendenza centralista che, probabilmente, sarebbe stata accentuata da una riforma costituzionale che, se non correttamente compresa e interpretata, pareva avallare tale *trend*. Un fattore assai problematico da attuare sarebbe stato ad esempio il ricorso alla «clausola di supremazia» che si sarebbe potuta prestare a legittimare ingerenze anche pesanti negli spazi devoluti all'autonomia regionale. Tale clausola e il suo richiamo all'interesse nazionale ha generato moti di apprensione presso gli animi più sensibili alle istanze del regionalismo, senza che fosse chiaro ai più che solo apparentemente la riforma del 2001, con la soppressione testuale di ogni riferimento all'interesse nazionale, non lo aveva eliminato bensì lo aveva reintrodotta per via pretoria *sub specie* della chiamata in sussidiarietà. In un ordinamento, quale il nostro, che si sforza di far convivere unità e autonomia, le «esigenze di carattere unitario, insuscettibili di frazionamento o localizzazione

territoriale», non avrebbero potuto scomparire di colpo dalla scena costituzionale. Ed è per questo che esse hanno avuto modo di riapparire o con i compiti trasversali o con la «chiamata in sussidiarietà».

Del resto, l'unità giuridica è da sempre perseguita con la predisposizione, in ambito statale, di discipline uniformi o comunque volte a ridimensionare l'anelito di differenziazione con standard ragionevolmente omogenei. Dal canto suo, l'unità economica è stata anch'essa perseguita, pur in assenza dalla clausola di supremazia, con modalità diverse quali la tutela della concorrenza o il coordinamento della finanza pubblica, senza dimenticare, più in generale, che sino a quando non sarà conseguito un assetto simile a quello del federalismo fiscale *tout court* sarà ben difficile immaginare sistemi economici locali differenziati.

9. Qui torna non tanto il tema di come il regionalismo si presenta oggi in Italia quanto quello della concezione che i diversi livelli di governo hanno gli uni degli altri: spesso il livello centrale non guarda a quello regionale come ad un alleato ma come ad un rivale, secondo una logica concorrenziale sul numero delle competenze da esercitare, e ne è ricambiato. Concezione questa di cui sono allo stesso modo portatrici le Regioni più in difficoltà a elaborare un proprio concetto di autonomia da sviluppare in sede locale, secondo logiche di buona amministrazione e senso di responsabilità, e le Regioni invece più evolute e più capaci di esprimere proprie linee di lavoro e di intervento rispetto al proprio contesto sociale.

La domanda di fondo che resta sul tappeto è molto semplice ma, ad un tempo, complessa, e riguarda l'ontologia dell'ente regionale italiano. Occorre, in altre parole, individuarne la natura e la funzione come fattori di uniformità, pur tenendone in considerazione le disparate configurazioni politiche, socio-economiche e territoriali. Si deve comprendere se sia più opportuno sviluppare le potenzialità regolatorie di tali enti in chiave di accentuata differenziazione delle politiche o se non sia più utile, invece, puntare sulla capacità amministrativa degli stessi, attraverso strumenti sì regolatori ma ultimamente finalizzati a programmare e organizzare l'erogazione dei servizi al cittadino.

Questa domanda può essere in ultima istanza lasciata sul tavolo dei nuovi organismi di raccordo che dovranno essere introdotti in sostituzione della seconda Camera di rappresentanza territoriale, nell'ambito dei quali potranno essere le Regioni stesse a ripensare in modo corale al proprio futuro.

<sup>1</sup> Nell'indagine della Commissione parlamentare per le questioni regionali pubblicata il 13 ottobre 2016, a p. 162, si legge: «Ad avviso del professor Luciani, il Contenzioso costituzionale fra lo Stato e le Regioni non sarebbe dovuto principalmente alle materie di competenza concorrente, in quanto le principali controversie sono state sollecitate dalle materie cosiddette "trasversali" di competenza esclusiva statale, quali la "tutela della concorrenza" e l'"ordinamento civile" e da una materia di competenza concorrente, ossia il "coordinamento della finanza pubblica", che però la giurisprudenza costituzionale ha configurato, in realtà, come sostanzialmente esclusiva statale».

<sup>2</sup> Nelle sentenze volte a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni applicando il principio di leale collaborazione, i giudici costituzionali hanno sovente fatto riferimento, alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentt. 7/2016, 278/2010, 401/2007, 383/2005, 6/2004). Inoltre, la mancata integrazione della Commissione è stata in passato richiamata come una delle cause che hanno contribuito all'insorgere dell'elevato contenzioso mentre una Commissione efficiente e pienamente operante, con le integrazioni costituzionalmente imposte, avrebbe potuto fare da filtro proprio per calmierare, se non evitare del tutto, il contenzioso, offrendo a monte una soluzione politica ai conflitti. Tale funzione potrebbe essere svolta anche oggi, dopo la fine del tentativo di riforma costituzionale, e sarebbe un elemento interessante per porre rimedio alle carenze rimaste sul tappeto. Inoltre, secondo l'indagine parlamentare citata alla nota 1, la Commissione integrata potrebbe divenire il punto di riferimento per valorizzare il rapporto tra conferenze (anche orizzontali) e Parlamento. Tramite questo collegamento il Parlamento potrebbe fruire dell'ampio lavoro istruttorio svolto in quelle sedi sul piano legislativo e conoscere la posizione delle autonomie territoriali nel corso dell'iter parlamentare dei provvedimenti.

<sup>3</sup> Così l'art. 11, comma 2, l. cost. 3/2001: «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

<sup>4</sup> Interessante a riguardo è la soluzione suggerita in L. Cappuccino, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in V. Cozzano, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno, Napoli, 12-13 maggio 2000*, Torino 2001, 478-479. Secondo l'Autrice, quando la Conferenza svolge funzione consultiva nell'ambito dell'iter normativo del Parlamento, essa «non può essere ricompresa tra gli organismi "tecnici" e tantomeno tra quelli portatori di interessi di categoria o settoriali. Essa, piuttosto, appare caratterizzata da una duplice natura: da un lato è organo di raccordo tra il centro e le Regioni, dall'altra è chiamata ad esprimere specificatamente la volontà regionale».

<sup>5</sup> Tale tema è stato di recente riproposto in riferimento alla riforma costituzionale da A. Anzoni, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli di regionalismo*, in *Osservatorio costituzionale*, febbraio 2015, *passim*.

<sup>6</sup> Cfr. M. Luciani, *Il regionalismo senza modello*, in questa *Rivista* 1994, 1313 ss.

<sup>7</sup> Cfr. F. Trimarchi Banfi, *Il regionalismo e i modelli*, in questa *Rivista* 1995, 255 ss.

<sup>8</sup> Secondo la celebre espressione di G. Falco, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.* 1980, 531 ss.

<sup>9</sup> Così p. Grossi, *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 11.

<sup>10</sup> Così S. Aosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008, 162.

<sup>11</sup> Altro elemento molto sottovalutato della riforma era la riemersione della competenza esclusiva regionale nella forma dell'elenco espressamente enunciato, pur confinato nell'ambito della regolamentazione della dimensione regionale degli interessi, per di più presidiata da una competenza legislativa regionale esclusiva, ben diversa da quel «tutto il resto» che era stato sbrigativamente e velocemente ridotto a competenza residuale, virtualmente inesistente.