

## **Le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e qualche interrogativo sui negletti controlli di merito previsti dalla Costituzione del 1948 e sulla abortita “clausola di supremazia”).**

**di Augusto Antonio Barbera**

Ho molto apprezzato il Saggio di Francesco Saverio Marini che propone un panorama completo e accurato della giurisprudenza costituzionale relativa all'ordinamento regionale.

In questo mio intervento intendo soffermarmi su tre punti.

- a) sottolineare quanto la Corte, forse più che in altri settori, abbia dovuto tenere conto delle complesse vicende che hanno contrassegnato nei decenni l'ordinamento regionale; non ultima la fragilità del regionalismo italiano;
- b) mettere in evidenza i meriti storici assunti dalla giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto entro binari di ragionevolezza la affrettata riforma del Titolo V;
- c) mettere in evidenza l'occasione perduta, fin dai primi anni della giurisprudenza costituzionale, dalla Corte e dai governi non consentendo la attivazione della distinzione fra controlli di legittimità e controlli di merito voluta dalla Costituzione del 1948.

Faccio in proposito una premessa. L' "ordinamento costituzionale", di cui il diritto regionale è parte, è alimentato dall'interazione di tre elementi. I primi due, strutturalmente omogenei, sono rappresentati sia dalle disposizioni della Costituzione – nel nostro caso quelle contenute nel Titolo V – sia dal complesso degli altri testi normativi che ad esso si collegano strettamente (ad esempio le leggi ordinarie di attuazione costituzionale). Il terzo elemento, nel quale si intessono le disposizioni, costituisce, invece, la “base materiale”, alimentata dai fini e dai valori delle forze politiche e culturali egemoni che in quei testi normativi si riconoscono e che possono non poche volte rappresentarne l'energia ordinante.

Da qui l'importanza della storia politica (più che in altri settori del diritto); da qui l'attenzione al dipanarsi delle “culture” che sorreggono il “regionalismo” e delle vicende che le hanno accompagnate.

Ho frequentate le Regioni per anni: sono stato componente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna e, da parlamentare nazionale, Presidente, per la intera decima legislatura, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, oltre ad avere partecipato alle varie commissioni che hanno accompagnato la nascita e i primi anni di vita delle stesse, dalle Commissioni Giannini (quelle in cui si tentò cito lo stesso Giannini...“di lavare la testa all'asino”) a quelle messe in piedi da Franco Bassanini, ai comitati e alle iniziative nazionali per le riforme elettorali di Comuni e Regioni ; e alle Regioni è dedicata tanta parte delle mie pubblicazioni accademiche. In forza di questo mio vissuto esprimo con sofferenza personale un giudizio che posso così riassumere, senza infingimenti: la cultura regionalista non è mai entrata pienamente nella cultura

politica della nostra Repubblica. Gli interventi che la hanno modellata sono sempre stati condizionati da scelte partitiche contingenti, riferite alle politiche nazionali del momento, senza una coerente strategia. E questo ha reso non facile il lavoro della Corte.

Sebbene il pensiero autonomista italiano abbia avuto una tradizione importante, sia nella componente laico-repubblicana che in quella cattolico-democratica, e di esso si sia nutrito anche il pensiero meridionalista (Gaetano Salvemini, un nome per tutti) è fin qui mancato un sicuro progetto regionalista nella cultura politica delle classi dirigenti. Più consolidate invece le culture centraliste accompagnate da non meno radicate culture municipaliste.

Non è privo di significato la scarsa incidenza di partiti regionali, che come meteore (ma lasciando tracce) hanno attraversato o attraversano la storia della Repubblica: a parte l'Union Valdotaïne e la Volkspartei può ricordarsi il Movimento per l'indipendenza della Sicilia (MIS), il Partito sardo d'azione, e talune Leghe regionali (soprattutto la Liga Veneta e quella Lombarda) poi di fatto assorbite dalla Lega nazionale.

Mi limito ad alcune vicende significative: in Assemblea costituente le Regioni furono volute con forza dalla Democrazia cristiana ma avversate (o accettate a fatica) dai comunisti e, soprattutto, dai socialisti. Il riferimento dei cattolici alle "libertà locali", di sturziana ispirazione, si scontrava con gli obiettivi di pianificazione dell'economia auspicati dalle sinistre. Il primo comma dell'art. 14 dello Statuto siciliano riflette in modo suggestivo queste due culture (in esso vengono delineate importanti competenze regionali ma, si specifica, "*senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano*").

Consapevoli della complessità del tema, la Costituente rinunciò a discutere i confini delle Regioni e ricorse in tutta fretta (in via provvisoria si disse) ai compartimenti statistici disegnati dopo l'unità d'Italia da Pietro Maestri. La discussione fu chiusa rapidamente con l'approvazione dell'ordine del giorno Targetti (29 ottobre 1947), su cui si baserà la formulazione degli attuali articoli 131 e 132 della Costituzione, che fissano l'elenco delle Regioni ma prevedono anche possibili variazioni di confini (già con legge costituzionale nel 1963 si diede vita alla Regione Molise). La storia di tale ordine del giorno è ancora da chiarire non potendosi escludere che esso sia stato spinto dal bisogno di evitare che prendessero ulteriore spazio nella discussione le cosiddette Regioni storiche, vale a dire delle "Regioni piccole" (la Marsica, la Romagna, la Lunigiana, il Casentino, il Salento, l'Irpinia, il Sannio, il Cilento, il Monferrato, la Daunia), di dimensioni minori rispetto ai compartimenti statistici e comunque non in grado di coesistere con le Province; una amministrazione, quest'ultima, (locale e statale) che, dopo molte titubanze, e senza convinzioni la Costituente decise di salvare, assegnando loro una posizione "intermedia", fra Regioni e Comuni.

Dopo il 18 aprile del 1948 si invertono le posizioni: la Dc riscopre il centralismo ministeriale e la sinistra riscopre le Regioni, fortini in cui attestarsi per una politica di opposizione. La prima rinvia per decenni l'attuazione delle Regioni ordinarie, la seconda ne rivendica il varo e ne fa un motivo di battaglia politica.

Dopo più di vent'anni, finalmente, si arriva, il 7-8 giugno 1970, alle prime elezioni dei Consigli regionali.

È un periodo in cui si progettavano – è vero – riforme che avrebbero dovuto avere nelle Regioni un importante strumento istituzionale; ma l'avvio delle prime elezioni regionali – dopo venti anni di inattuazione – fu soprattutto dettato da equilibri politici nazionali: rappresentò una apertura politica al partito comunista che aveva mantenuto in vita, con un'opposizione costruttiva, i precari governi dell'allora centro sinistra; partito, però, che non poteva essere associato alla maggioranza per la nota "*conventio ad excludendum*".

Negli anni Settanta, appena costituite, le Regioni furono “aperte” alla sperimentazione di politiche consociative, legate alle prospettive del “compromesso storico” (l’espressione “*Regioni aperte*” fu uno slogan politico che caratterizzò con successo quell’operoso periodo).

Quanti in quegli anni puntavano alla costruzione dell’ordinamento regionale per sostenere una politica di programmazione nazionale e avviare le riforme necessarie puntando sulle “leggi quadro” furono però contraddetti da un (apparentemente non decisivo) emendamento parlamentare.

Richiamo brevemente la vicenda: l’art. 9 della cosiddetta legge Scelba (legge n. 62 del 1953) prevedeva che *«l’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall’art.117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie»*; successivamente l’art. 17 della legge 281 del 1970 aggiunse la frase “*o quali si desumono dalle leggi vigenti*”. L’approvazione dell’emendamento fu inizialmente considerata – lo disse intervenendo in Aula Pietro Ingrao, allora capogruppo dei deputati comunisti – una conquista del regionalismo, ma così non fu: le leggi quadro (o leggi cornice) furono definitivamente rinviate; venne così meno sia uno stimolo per le riforme, sia un quadro certo per il legislatore regionale. Fu un frutto avvelenato: le potestà legislative regionali dopo quella modifica saranno progressivamente soffocate non da leggi-quadro ma da invadenti e minute leggi e leggine (spesso decreti-legge), causa non ultima del continuo aggrovigliarsi dei poteri legislativi nazionali e regionali.

Dopo l’intervenuta modifica della legge Scelba si preferì puntare non ad organiche leggi cornice ma al più sollecito trasferimento delle funzioni ministeriali già vigenti; obiettivo apparso urgente più che la loro progettazione e trasformazione in relazione alla costruzione del nuovo ente di governo.

Ma con una importante eccezione: la menzionata legge di riforma sanitaria, la n. 833 del 1978, che mise insieme una decisiva riforma di respiro nazionale (istituzionale e sociale) e un ampliamento dei poteri regionali.

È quanto accaduto, prima con gli iniziali (e assai avari) decreti legislativi del 1972, poi con i sempre più corposi trasferimenti operati sia con il decreto n. 616 del 1977, sia con le successive leggi Bassanini (le n. 59 del 1997 e n. 112 del 1998). Trasferimenti spesso non accompagnati da corrispondenti risorse finanziarie o comunque soggette alle singole leggi statali di spesa.

Negli anni Ottanta, intervenuta la pesante recessione globale e le conseguenti politiche monetarie restrittive le Regioni si riducono, di fatto, ad agenzie di spesa decentrata dello Stato; una spesa vincolata per l’80% circa da politiche decise al centro. Strette fra rigurgiti centralisti e radicate resistenze municipaliste (evidenziate dalla impostazione municipalista e centralista della legge n.142 del 1990, sull’ordinamento degli enti locali, la prima legge della Repubblica che sostituiva il vecchio T.U. del 1934 e che emarginava) le Regioni subiscono un marcato declino.

Né fu decisiva la modifica dell’art.40 del Regolamento del Senato (novembre 1988) che introdusse il parere obbligatorio della Commissione per le questioni regionali (la cui Presidenza venne affidata al sottoscritto in quanto esponente dell’opposizione) per i progetti di legge in corso di esame presso il Senato della Repubblica.

Gli anni Ottanta furono, nel complesso, un periodo grigio per l’ordinamento regionale ma proprio in quegli anni si avrà la crescita del movimento di Umberto Bossi. Alla irrisolta e antica “questione meridionale” andava affiancandosi una inedita “questione

settentrionale”, resa più acuta dall’inizio del cammino verso il Trattato di Maastricht, che sarà firmato nel 1992.

A parte la granitica ed antica ideologia federalista di Gianfranco Miglio e la resistenza di isole venete e lombarde il secessionismo e/o il federalismo della Lega saranno dispiegati, anch’essi, progressivamente in funzione di equilibri patitici nazionali, tanto da trasformarsi al volgere del Millennio, da partito regionalista sensibile a tentazioni secessioniste a partito sensibile a tematiche nazionaliste e sovraniste (sempre con la gestione del medesimo gruppo dirigente dalla gestione Bossi a quella di Salvini).

Nel biennio 1992-1993 la Commissione De Mita-Iotti avverte il tema, apre ad un “*regionalismo forte*” discutendo varie proposte ma è decisamente contraria a qualunque cedimento federalista.

Nel 1994 la vittoria della coalizione di centro destra che, sotto la guida di Berlusconi, mette insieme, in modo inaspettato, il nazionalismo di Alleanza nazionale e il federalismo della Lega.

E proprio in quegli anni si verifica il non meno inaspettato esplodere delle vocazioni federaliste in tutti i partiti. Sarà mera coincidenza ma si tratta di vocazioni maturate, in pochi mesi, nella primavera del 1995, al momento della formazione del governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali, vale a dire nel momento in cui la Lega, ribaltata la alleanza con Berlusconi, diviene l’ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo, al centro e in periferia. Da una gracile cultura regionalista si opera così il salto ad una insincera e rabberciata cultura federalista.

Nel biennio 1997-1998, la Commissione D’Alema opererà il tentativo di dare una risposta sia alla crisi del sistema politico (la caduta del muro di Berlino, l’esplosione di Tangentopoli, il successo dei referendum elettorali), sia alla domanda di valorizzazione delle autonomie regionali.

Sopravvenuto l’insuccesso della commissione bicamerale – in realtà dovuto al mancato accordo su temi della giustizia – si sviluppa il tentativo del centrosinistra di recuperare dalle macerie della stessa parte delle proposte relative all’ordinamento regionale.

Da qui nel 2001 la riforma del Titolo V (legge cost. n. 3 del 2001). Un progetto approvato in tutta fretta dalla Camera dei deputati con i soli voti del centrosinistra (4 voti di differenza rispetto alla opposizione), avversato dalla Lega, e quindi trasferito al Senato a tappe forzate, per una mera ratifica, in vista delle vicine elezioni politiche del 2001.

Erano gli anni in cui, come dicevo, da quasi tutti i partiti venivano coltivati ambiziosi progetti federalisti. L’obbiettivo sperato, e non realizzato, era quello, tutto partitico anche qui, di attrarre i voti degli elettori leghisti verso il centrosinistra.

Ma questi non vennero; la Lega Nord si era infatti nuovamente avvicinata alla coalizione di centro-destra rinsaldando i rapporti con Forza Italia, AN e i centristi, edificando una nuova coalizione politica, la Casa delle libertà.

Superati molti dubbi andò avanti la riforma del Titolo V, costruita tuttavia in modo confuso e disorganico. E non poteva essere diversamente: negli stati federali sono determinanti i processi storici di unificazione; il disegno che li sottende è costruito dal

basso, per approssimazioni successive, come le suggestive città medievali cresciute senza piani regolatori; ma per chi invece vuole dare vita ad un nuovo disegno è essenziale la presenza, appunto, di un progetto ordinante. Un progetto che metta insieme una chiara e sicura volontà politica e un altrettanto chiaro e sicuro consenso di forze culturalmente egemoni. Ed è quello che è mancato!

Si andò persino ad una nuova formulazione dell'art.114 della Costituzione. In base ad essa la Repubblica non si "*riparte in Regioni, Province e Comuni*", come nel vecchio testo, ma "*è costituita dai Comuni dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato*". Gli interrogativi che questa norma suscitò furono diversi. Nella nuova formulazione si usava volutamente un'espressione che richiama un "*processo costituente*" di cui sarebbero protagonisti gli enti in questione in posizione tendenzialmente paritaria: ma quale il soggetto che stipula il "*foedus*", le Regioni o le comunità infraregionali? Si voleva solo distinguere fra "Stato ordinamento" e "Stato persona", fra "Stato comunità" e "Stato apparato"? Ma allora che senso ha, in tale formula, la giustapposizione dello "Stato apparato" alle comunità territoriali, regionali e locali?

Di questo esito affrettato e confuso si ebbe subito contezza; dopo un primo gracile e impacciato intervento del legislatore ordinario (la legge La Loggia n. 131 del 2003) seguirono ripetuti interventi della Corte costituzionale.

Lo dico in sintesi: alla giurisprudenza costituzionale va riconosciuto il merito (storico) di una progressiva lettura della riforma in termini compatibili con lo stesso principio di "*unità e indivisibilità della Repubblica*".

Diversi e in varie direzioni si sono mossi gli interventi della Corte. In primo luogo, intervenendo sull'inversione delle competenze enumerate operata dal nuovo Titolo V (vale a dire elencando solo le competenze statali, come nei regimi federali). Con mano saggia la giurisprudenza costituzionale ha finito per progressivamente ricondurre le cosiddette materie residuali al regime ordinario delle competenze concorrenti (in quanto non espressamente attribuite alla competenza statale avrebbero dovuto essere regionalizzate persino materie come l'agricoltura, l'industria, gli asili nido, la circolazione stradale ed altro).

Sono interventi che, tra l'altro, hanno evitato la paralisi del Paese. Può ad esempio essere citata la sentenza n. 6 del 2004 con la quale la Corte salvò taluni interventi statali per l'efficientamento del sistema elettrico nazionale. Non poche Regioni, infatti, li ritenevano costituzionalmente illegittimi in quanto la nuova versione dell'art.117 prevedeva una competenza regionale concorrente in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale (sic.!) dell'energia*" e quindi una legislazione statale che avrebbe dovuto essere limitata alla sola fissazione di "principi fondamentali" e l'esecuzione della stessa attribuita ai Comuni.

Ma soprattutto va richiamata – lo ha fatto di recente il Presidente Amoroso – la decisa valorizzazione del "*principio di sussidiarietà*" divenuto progressivamente nella ricca giurisprudenza della Corte, un'altra faccia dello stesso principio di unità dell'ordinamento (partendo coraggiosamente dal primo comma dell'art. 118 e dalla conseguente attrazione del principio di legalità di cui all'art. 97 Cost.).

E ciò, non trascurando alcune condizioni; da un lato che gli interventi statali siano sottoposti ad uno "*stretto scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità*", in relazione al perseguimento degli interessi unitari da soddisfare; dall'altro che siano coinvolti i livelli di governo interessati mediante "*meccanismi di cooperazione*" e di "*leale collaborazione*".

Fra questi interventi, in primo luogo, la capostipite sentenza n. 303 del 2003 (cosiddetta sentenza Mezzanotte) che sarà poi ampiamente impiegata e valorizzata dalla successiva giurisprudenza.

Merita in proposito riportare un brano di detta decisione: “limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”.

Lo dico qui in sintesi: attraverso questi (ed altri) interventi è stato progressivamente ricostruito quel limite dell'interesse nazionale che il neocostituente del 2001 aveva pensato, con leggerezza, di mandare in soffitta. Operazione che la Corte ha svolto non avendo come riferimento un generico interesse nazionale ma ricorrendo a diverse articolazioni dello stesso, per lo più “*trasversali*”, ad esempio per materie (o “non materie”) quali la concorrenza (sentenza n. 14 del 2004), l'ambiente (sentenza n. 407 del 2002), i beni culturali (sentenza n. 307 del 2004), le norme di riforma economico sociale ed altri importanti interessi di rilievo nazionale.

Aggiungo che più volte la Corte (fin dalla sentenza n. 177 del 1988) si è spinta fino al punto di considerare principi fondamentali anche norme di dettaglio (ad es. sentenze n. 192 e n. 232 del 2017).

Su questi interventi non sono puntualmente mancate ripetute critiche della dottrina, il più delle volte accompagnate da motivazioni logico-formali (riferimenti analitici nell'equilibrato saggio di Andrea Morrone in *Le Regioni* n. 1 del 2024) ma la giurisprudenza della Corte non ha avuto ripensamenti nel progressivo recupero delle istanze unitarie.

Su un punto la Corte costituzionale fu subito netta: la riforma del Titolo V, per quanto audace, non è da considerarsi una riforma federalista (lo afferma esplicitamente nelle sentenze n. 106 e n. 304 del 2002; n. 365 del 2007). Parimenti essa non esitò ad escludere che i Consigli regionali potessero assumere la definizione di Parlamenti regionali (v. sentenza n. 106 del 2002, a proposito del “Parlamento” della Liguria e n. 306 del 2002, a proposito del “Parlamento” delle Marche).

Qualche anno dopo al volgere del Millennio, cadute le tentazioni federaliste, si ripresenta la stagione della “*devolution*”, formula importata dal Regno unito alle prese in quegli anni con i tentativi separatisti della Scozia. Con questa ispirazione, venne approvato, nel novembre del 2005, stavolta con i soli voti del centrodestra, un progetto di riforma costituzionale (cosiddetta riforma Berlusconi-Bossi) che riduceva il numero dei parlamentari, superava il bicameralismo perfetto, rafforzava i poteri del Presidente del consiglio, prevedeva la devoluzione di nuovi poteri alle Regioni ma, allo stesso tempo, reintroduceva la clausola dell'interesse nazionale.

Da qui il 25 e il 26 giugno 2006 il secondo referendum costituzionale dopo quello del 2001, ma stavolta senza il medesimo successo di voti a favore. Causa non ultima dell'insuccesso più che un giudizio sui contenuti della proposta di riassetto istituzionale, la sconfitta del centrodestra alle elezioni politiche, avvenuta alcune settimane precedenti, il 9 e il 10 aprile 2006.

Eravamo di fronte – come evidente – ad un ulteriore capovolgimento di fronte che si aggiungeva a quelli prima indicati: mentre nel 2001 il centrosinistra aveva varato una riforma largamente favorevole alle autonomie regionali e alle istanze leghiste, cinque anni dopo, una maggioranza che comprendeva la Lega avrebbe invece tentato di decisamente ridimensionare il testo del 2001. Non è una forzatura, quindi, giungere alla conclusione che sia nel 2001 sia nel 2006 siano state determinanti, nell'uno e nell'altro schieramento, ancora una volta, non solide strategie istituzionali quanto piuttosto più contingenti ragioni di politica generale.

Dopo quella sconfitta il generoso tentativo di attuare il nuovo Titolo V mediante il cosiddetto federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e i relativi decreti attuativi, per lo più rimasti lettera morta.

Siamo, infine, alla storia più recente ed entriamo nella stagione dell'“autonomia differenziata”. Prevista dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione fu progettata dal centro sinistra (in sede di riforma del Titolo V) ma osteggiata dalla Lega; successivamente, a parti (ancora una volta) invertite, è la Lega a chiederne l'attuazione, rifiutata, invece, dal centrosinistra (e dalle Regioni meridionali).

Con la *sentenza n. 192 del 2024* la Corte costituzionale, come è noto, ha dichiarato illegittimi diversi profili di detta legge. I punti censurati includono il trasferimento di intere materie, anziché di specifiche e puntuali funzioni, la incerta definizione dei LEP, il regime dei livelli essenziali delle prestazioni, il regime delle possibili intese fra Stato e le Regioni interessate, e in tale ambito il ruolo marginale del Parlamento.

Come ben sottolineato nella Relazione del Professore Marini, il diritto regionale, nella giurisprudenza della Corte, si è sempre più aperto a processi di flessibilizzazione a tutela di interessi unitari e di interessi regionali e locali e ha saputo accompagnare le non lineari vicende del regionalismo.

La Corte, lo dico in breve, ha quindi vieppiù assunto una funzione “*regolatoria*”, ai confini dell'“*arbitrato*”, fra poteri centrali e regionali, sfuggendo a criteri esclusivamente logico-formali ma non sempre è sfuggita alla tentazione casistica.

In proposito la Relazione di Francesco Saverio Marini (riprendendo considerazioni di Gino Scaccia) sottolinea correttamente che il richiamo al principio di sussidiarietà risponde “*ad una logica funzionale di legittimazione per risultati e si esponga per sua intima natura a rimaneggiamenti e correzioni, esigendo il più efficiente esercizio della funzione conferita lungo l'intero corso del suo svolgersi*”. In questo senso – aggiunge – il richiamo alla sussidiarietà può descriversi come continuo e bidirezionale, verso l'alto e verso il basso, “*consentendo inversioni di rotta o retroversioni tutte le volte in cui sopravvenienze normative o fattuali rendano non ulteriormente giustificabile la scelta*”, di allocare le funzioni ad un determinato livello di governo.

Condivido queste riflessioni soprattutto laddove sottolineano (perché di questo si tratta) la “*politicalità*” (nel senso proprio delle *policies*) degli interventi ma mi chiedo allora: come è possibile coinvolgere il Parlamento in queste scelte?

Il Costituente del 48 aveva una risposta a questa domanda: si era affidato a due vie, quella del controllo giurisdizionale e quella del controllo di merito. Come sappiamo, in base all’art. 127 del testo del 1948, il Governo avrebbe potuto negare il visto ad una legge regionale e, di fronte ad una rinnovata deliberazione da parte del Consiglio regionale (approvata a maggioranza assoluta), avrebbe potuto impugnare la normativa censurata davanti alla Corte costituzionale per motivi di “*competenza*” e/o di *legittimità* e di fronte al Parlamento per “*contrasto di interessi*”; in sede certamente giurisdizionale nel primo caso, in sede di merito nel secondo. Pur rientrando una determinata disciplina nella competenza regionale essa poteva essere contraria a specifici interessi nazionali rilevati dal Parlamento, a ciò sollecitato dal ricorso del Governo.

Uno schema istituzionale, a mio avviso, assai interessante, che tuttavia, come sappiamo, non è mai decollato. Da un lato nessun Governo ha ritenuto di dovere attivare questa forma di controllo e, dall’altro, mai la Corte ebbe a declinare la propria competenza di fronte a casi dubbi. Anzi, in più occasioni, ha assecondato la trasformazione del limite dell’interesse nazionale da limite di merito in un presupposto di legittimità, affidato quindi alle sue cure, in quanto organo giurisdizionale.

Ma soprattutto i Governi, in astratto i soggetti più interessati, hanno preferito, evitando il conflitto di interessi davanti alle Camere, di assumersi una responsabilità politica. Ed infatti il limite dell’interesse nazionale non era posto a tutela di evanescenti “valori della Nazione”, come sostenuto da una dottrina minoritaria, ma dai valori (e dagli interessi) attorno a cui si costruisce l’unità politica dell’ordinamento. A tutela quindi – come tipico dei regimi (davvero) parlamentari – dell’indirizzo politico espresso dal raccordo Governo-Parlamento con il concorso dialettico dell’opposizione. Il mancato decollo di quel tipo di controllo è frutto, dunque, di una tacita convergenza fra le due posizioni, quella del Governo e quella della Corte.

E mai nessuna Regione – lamentava Sergio Bartole – ha eccepito in sede di giudizio di legittimità la confusione fra motivi di merito e questioni di competenza, allora possibile in base ad una lettura aggiornata dell’art.35 della legge n. 87 del 1953, avendo la Corte il potere, in caso di dubbi, di decidere “*di chi sia la competenza*” (cfr. Il controllo sulle leggi regionali per un ripristino dell’art.127, in *Le Regioni* 1986, p.847).

Ho prima sottolineato i meriti storici della giurisprudenza della Corte successivi alla riforma del Titolo quinto. Posso dire altrettanto per il periodo precedente? Sospendo il giudizio non avendo mai condiviso la prima giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente trasformato il limite di merito in un presupposto di legittimità. Un tipo di controllo che avrebbe di fatto associato Corte e Parlamento alla ricerca dei migliori

equilibri fra centro e periferia, fra governo centrale e governi regionali. Avrebbe, peraltro, evitato alla Corte di doversi fare carico di decisioni di alta rilevanza politica non sempre accompagnate da una sicura individuazione dei parametri di legittimità.

Pongo a tal proposito due ultime domande, in primo luogo a me stesso.

La prima: non è stato un errore abbandonare la strada del “controllo di merito”? Mi riferisco sia alla scelta operata dai riformatori del 2001, sia alle scelte operate dai Governi e dalla Corte costituzionale fin dai primi anni di vita delle Regioni.

La seconda non è stato altrettanto negativo (ma il discorso è più ampio e tocca le scelte degli elettori) il mancato varo della “*clausola di supremazia*” prevista nel progetto di riforma costituzionale del 2016? (e adottata peraltro in numerosi stati, anche federali, spesso in presenza di una rappresentanza regionale in una delle Camere).

Torniamo alla Costituzione nel primo caso? O riformiamo la Costituzione, nel secondo caso (magari riprendendo anche la riforma della seconda Camera)?

Non...l’audacia per proporre l’una o l’altra soluzione: non posso ignorare i non felici esiti delle riforme del 2006 e del 2016 (e da ultimo, anche se su un diverso tema, quella del 2026). Penso quindi che sia più prudente, in questo importante compleanno della Corte, limitarsi ad auspicare l’ulteriore sviluppo dei percorsi fin qui seguiti dalla giurisprudenza costituzionale e ben richiamati nella solida e attenta Relazione di Francesco Saverio Marini.