

LA CORTE RICHIEDE E TUTELA LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI... E L'INTENDENZA SEGUIRÀ

di Enzo Balboni
(10 gennaio 2017)

La sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016 (relatore Sciarra) decisa il 9 novembre 2016 e, fatalmente, depositata e pubblicata il 25 novembre, quando mancavano poche ore alla scadenza della delega legislativa sulla c.d. “legge Madia”, che era oggetto della pronuncia, e pochissimi giorni alla celebrazione di un referendum costituzionale che, per taluni aspetti, la riguardava, ha suscitato sia commenti pacati e riflessivi, sia prese di posizione decisamente sopra le righe, in sede scientifica, come giornalistica e politica.

Una eco è giunta addirittura, *post duo saecula*, nel cielo freddo dove, pare, siedano in perenne concilio, i giudici delle Corti superior-supreme, cosicché il più illustre tra loro, non si è potuto esimere da un commento a caldo, che francamente si poteva risparmiare (cf. // *Giornale di diritto amministrativo* n. 6 del dicembre 2016)

Come è d'uso per le Note di questa sezione della Rivista, mi occupo della vicenda per i riflessi di lunga gittata che reca con sé, cercando – manzonianamente – di *cavarne il sugo*, senza dovermi consegnare al genere dei commenti più distesi e impegnati, con le citazioni e le note di prammatica, i quali, del resto, saranno già venuti a conoscenza del lettore.

Tale premessa non mi esime, tuttavia, dal dar conto, almeno, dell'oggetto della decisione e dello spazio che si prende e che occupa nel territorio – anche troppo praticato e calpestato – dei rapporti tra Stato e Regioni, con riguardo alle rispettive competenze legislative, quando queste siano o appaiano “inestricabilmente connesse”.

La Corte risulta statisticamente travolta, ma anche affascinata dal “groviglio” delle materie-competenze che spesso (quasi sempre?) involge in quello che un fine letterato lombardo chiamò nodo o meglio, alla romana, “gnommero”. E se vi aggiungiamo l'ironica profondità del cenno manzoniano al “guazzabuglio” del cuore umano (laddove un critico del calibro di Ezio Raimondi ritrovava tracce di Pascal mescolato a Shakespeare...) avremo toccato il terreno delle cause – prime e seconde – delle concause, delle circostanze, dei fatti eventimentali e di quelli che invece obbediscono ad uno schema fisso.

Quello che la Corte si industria di fare è tentar di dipanare il gomito (anzi, i gomiti) che le vengono buttati davanti, adoperando i mezzi procedurali di cui dispone, e quando non li ha li inventa. Questa non vuole essere una accusa ad un giudice che si crea il suo diritto, ma solo la constatazione che, quantomeno nel campo delle relazioni Stato-Regioni, la Corte adopera quei mezzi procedurali che essa rinviene nell'universo ordinamentale che, tolemaicamente, le ruota attorno e che va a disporsi – esso universo – nei cieli e nei giri ai quali la Corte stessa assegna nome e posizione.

Tanto più che la Corte, come si addice ad ogni giudice ultimo, se proprio non ne rinviene di più appropriati – risalenti ad una giurisprudenza che attraverso la sua reiterata e continua sperimentazione è ormai arrivata ad infrangere il nucleo atomico – può sempre

far ricorso al “principio di prevalenza” di una materia sulle altre, “in tal modo privilegiandosi un’interpretazione per così dire surrogatoria dell’art. 11 della legge costituzionale che sostanziosamente il nuovo Titolo V, in ragione della perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi”. Così ci avvisano in un competente e del tutto condivisibile commento alla nostra sentenza Poggi e Boggero (come si può leggere in *federalismi.it* n. 25, dicembre 2016) appoggiandosi a ben cinque sentenze precedenti, mentre solo un rigo prima ne avevano citate altre cinque! E non si potrebbe meglio di così “significar per verba” la forza dei precedenti!

L’origine prima (?) delle odierne vicende sta – *ex parte Legislatoris* – ovviamente, nel Titolo V, ma – *ex parte Curiae* – si colloca nella geniale invenzione interpretativa racchiusa, anzi esplosa nella sentenza Mezzanotte sulla “chiamata in sussidiarietà” delle Regioni (la celebre n. 303/2003). Ivi, le Regioni venivano fatte ascendere al cielo superno dello Stato, per poi doverne discendere, in disordine, dopo essere state dispogliate di quella che, evidentemente in modo erroneo, ritenevano fosse una loro competenza a provvedere. E tutta la vicenda delle materie-non materie e delle competenze trasversali *passé - par - tout* (tutela della concorrenza, ambiente, livelli essenziali delle prestazioni ecc.) sta lì a testimoniare che quello “sforzo raziocinante” (così come me lo aveva personalmente rappresentato l’acuto relatore, purtroppo precocemente scomparso), non era stato pensato, né profuso, invano.

A fondamento, ma anche a coronamento di quella decisione si stagliava la dottrina delle “intese”. Anche secondo buon senso: se ho in mente di sottrarti una competenza perché intendo attrarla a me ed esercitarla e se ne ho il potere ultimo- e vedremo che anche la sentenza di cui parliamo accetta pienamente questo assunto facendone il perno del suo ragionamento pratico – il meno che possa fare quando la disputa corre tra enti/ordinamenti che sono predicati pari (?) in dignità istituzionale, è che io cerchi di convincerti della bontà e verità del mio argomento e ti conduca, *rectius*: ti convinca, a giungere ad una intesa. Che poi questa sia “forte” o “debole” è stato per anni al centro di infinite, sofistiche indagini e di acide controversie, ma pare, adesso, una asserzione meno decisiva e meno significativa se si vuole dare un contenuto decente alla “leale collaborazione” (così. A. Candido in un recente commento sul tema apparso su *Giur. Cost.* n. 1/2016).

L’intesa è sempre superabile da parte del Governo – organo dello Stato – ovviamente con deliberazione motivata da parte del Consiglio dei ministri, il quale – come si ripete ritualmente, ma sostanzialmente – se ne assume la responsabilità politica.

Dicono bene Poggi e Boggero, nel commento prima citato, che, mentre il parere obbligatorio è meramente consultivo, l’intesa ha pur sempre funzione di co-decisione. Va espressa in sede di Conferenza Stato-Regioni con una procedura di raccordo tale da garantire che il principio di leale collaborazione abbia concretamente a realizzarsi, a prescindere dalla materia legislativa o sub-legislativa dell’atto impugnato. Ciò che rileva, infatti, non è il colore del filo da dipanare, ma il “concorso di competenze” inestricabili di Stato, Regioni e addirittura enti locali. Se la Corte trova il gnommero, pretende che le modalità di conduzione del negoziato in sede di Conferenza sia leale, ben sapendo che,

alla fine, la forbice per tagliare il nodo è in mano allo Stato, o per meglio dire, al suo organo: il Governo; tuttavia...*est modus in rebus*.

Passando dal paragrafo 3 al 9 del Considerato in diritto, vengono avanti gli effetti della sentenza, le ultime cinque righe della quale sono state scritte con particolare attenzione (che Marco Tullio renderebbe con “*studiose*”) laddove si vuole precisare che le pronunce di illegittimità costituzionale – quelle in procedendo, dunque risalenti alla legge di delega n. 125/2015 – non si estendono alle disposizioni attuative, quantunque la Corte non possa esimersi dal chiamarle “relative” (alla legge delegante, s’intende). La Corte mette, per così dire, le mani avanti e si riserva di accertare – in caso di successiva impugnazione - “l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare”. Si badi: “soluzioni correttive”: un sostantivo e un aggettivo plurali che alludono palpabilmente ad un corredo ampio di formule ispirate alla leale collaborazione, “financo irrituali” (come ha argomentato A. Sterpa commentando la sentenza n. 33/2011 in *federalismi.it* n. 6/2011).

Una lettura sostantiva della sentenza, peraltro, non può schivare il doloroso passo: se sia possibile – e se sì, fino a quando – che la *tutelle* della Corte sulle Regioni possa proseguire nonostante il fatto che, sotto la coltre di un ambito protetto di campi e modi di azione, si stiano formando larve e filugelli, divenuti incapaci di discernere la bava di seta di una veridica autonomia responsabile.

Quanto siamo lontani da quell’*esprit* di autodeterminazione di una autentica comunità locale che si percepisca autonoma ed agisca come tale, che aveva affascinato Giorgio Berti guidandogli la mano nella scrittura del suo mirabile commento all’art. 5, ripreso pochi anni dopo nel saggio einaudiano dedicato alla “Riforma dello Stato” (in *La crisi italiana*, 1979, pp. 447-492).

Voglio dire che, se la Regione continuerà ulteriormente a mancare della capacità di farsi “interprete originaria degli interessi sociali generali emergenti nel suo ambito territoriale” è fatale che essa si riduca a mero ente amministrativo. E certo non basterà la Corte a trarla – *per intervalla* – da questa condizione dimidiata.

La sentenza in esame si segnala, infine, per un altro profilo. Essa palesa ulteriormente cosa significhino in concreto due paradigmi della metodologia di decisione della nostra Corte su temi cruciali quali la necessaria, indefettibile, collegialità ed il suo corollario interno: l’esclusione della *dissenting opinion*.

L’iter appare in questo caso abbastanza leggibile nel suo farsi. Il relatore studia il caso, si fa un’idea della soluzione da indagare e da trovare ed abbozza un argomento; poi cerca e trova una maggioranza di colleghi giudici che assentano al suo ragionamento di fondo; ma chi non è pienamente convinto o chi parzialmente dissente, oltre a poter precisare, delimitare ed attenuare la portata del *decisum*, ha a sua disposizione un arsenale di argomenti e una fraseologia, già dalla Corte pre-detti, in una sequenza temporale e quantitativa ampia, nonché polivalente di citazioni pronte all’uso.

Poche altre volte, comunque, si era vista all'opera una collegialità così attiva ed includente quale rifulge nelle poche righe dell'ultimo paragrafo sopra citato. Giunti a quel punto, infatti, il lontano § 3, sempre del Considerato in diritto, che pure era necessario *ad ferendam opinionem*, resta come assimilato nella decisione. Ne segue che di opinioni dissenzienti non c'è urgenza.

Tutte le volte che la Corte si trova "di fronte alla politica" – cioè, praticamente, sempre – suo compito principale è quello di portare il conflitto ad una "bassa intensità", come insegna G. Zagrebelsky in molti luoghi dottrinali, ma specialmente in *Principi e voti* (p. 127), preoccupandosi che tale bassa intensità "non sia ottenuta tramite il sacrificio delle ragioni della Costituzione alle ragioni della politica. Cioè, al prezzo della subalternità".

Questa volta non è successo, e ce ne possiamo rallegrare.