

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 24/07/2015

AUTORE: Simone Pajno*

IL PESO DELLA MITOLOGIA POLITICO-GIURIDICA NELLE VICENDE DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE *IN ITINERE***

1. Premessa – 2. Gli obiettivi delle riforme degli anni 1997-2001 e le ragioni del loro fallimento, tra limiti del testo del 2001, contributo della giurisprudenza costituzionale e inattuazione legislativa – 2.1. Gli obiettivi delle riforme – 2.2. I limiti intrinseci alla riforma del 2001 – 2.3. Il contributo della Corte costituzionale: la sovrainterpretazione dei titoli di intervento dello Stato, la “sussidiarietà legislativa”, l’“intreccio” e la “forte incidenza” – 2.4. L’inattuazione legislativa delle riforme costituzionali – 3. Gli obiettivi dichiarati dalla Relazione introduttiva al disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi – 4. Il riparto delle competenze legislative nel nuovo testo costituzionale – 5. Segue: la c.d. clausola di supremazia alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “sussidiarietà legislativa” – 5.1. Modalità di utilizzo – 5.2. Ambiti e quantità – 6. La composizione del nuovo Senato della Repubblica – 7. Il (limitato) ruolo del Senato nel procedimento legislativo – 8. Alcune conclusioni, e alcuni equivoci da chiarire.

1. Premessa

La riforma costituzionale attualmente in discussione giunge a pochi anni di distanza dall’entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 che, a torto o a ragione, era stata salutata da molti commentatori come un vero e proprio “mutamento di paradigma” del diritto costituzionale delle autonomie territoriali. Essa, infatti, si presentava come il momento culminante di un percorso di trasformazione delle relazioni tra gli enti che compongono la Repubblica che aveva trovato, come è noto, un momento particolarmente qualificante nelle riforme c.d. “Bassanini” degli anni 1997-1998. Oggi il vento spira in una direzione molto differente, e la modifica costituzionale del 2001 viene sovente collocata tra i maggiori colpevoli delle incertezze che regnano nel nostro assetto istituzionale e delle difficoltà di perseguire efficaci politiche di riforma del Paese.

* Straordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Sassari.

** Il presente contributo destinato agli *Scritti in onore del prof. Gaetano Silvestri*.

Questo scritto intende svolgere alcune considerazioni sulla collocazione della modifica costituzionale *in itinere* nel contesto delle tormentate vicende del regionalismo italiano, soprattutto al fine di comprendere come si inserirebbe l'intervento riformatore nel tessuto del diritto costituzionale delle autonomie territoriali che vive nella giurisprudenza costituzionale e nella esperienza di ogni giorno. In questo quadro si proverà a verificare quali tra le accuse che vengono mosse alla riforma del 2001 sono in effetti fondate, e quali invece facciano parte di una mitologia giuridico-politica formatasi negli ultimi anni con poco sostegno dei fatti. Ciò anche al fine di capire gli effetti che l'entrata in vigore delle "nuove" norme costituzionali pare destinata ad avere in tale contesto, e di verificarne la coerenza con gli obiettivi asseritamente perseguiti dalle medesime.

2. Gli obiettivi delle riforme degli anni 1997-2001 e le ragioni del loro fallimento, tra limiti del testo del 2001, contributo della giurisprudenza costituzionale e inattuazione legislativa

2.1. Gli obiettivi delle riforme

Gli obiettivi delle riforme, costituzionali e legislative, degli anni 1997-2001 sono ben conosciuti. Al riguardo è dunque sufficiente un breve richiamo. Essi possono venire così sintetizzati¹:

i) si intendeva, innanzi tutto, favorire maggiormente l'autogoverno nelle comunità territoriali tramite le logiche del principio di sussidiarietà, in attuazione dell'art. 5 Cost. e del *favor* per le autonomie in esso contenuto;

ii) a questo fine, si era reputato indispensabile svincolarsi dalle logiche dell'interesse nazionale e della strutturale preminenza dell'indirizzo politico statale su quello regionale che, secondo la lettura delle disposizioni della Costituzione fornita dalla prassi e dalla giurisprudenza costituzionale, era inestricabilmente connessa a tali logiche;

iii) si intendeva quindi abbracciare una diversa logica, anticipata dalle riforme amministrative degli anni '90 e confermata al livello costituzionale nel 2001, circa il senso della democraticità delle deliberazioni pubbliche in relazione all'ambito territoriale coinvolto: in questo quadro si collocavano sia l'inversione del criterio di riparto della funzione legislativa, sia il principio di sussidiarietà che, per la funzione amministrativa, si sostituiva al criterio materiale ed al principio del parallelismo, con la connessa rinuncia al paradigma dell'interesse nazionale;

¹ Cfr. M. CECCHETTI, *Le riforme costituzionali del 1999-2001 sulla forma di Stato dieci anni dopo. Traccia introduttiva per un dibattito che si proponga di fare un bilancio del decennio*, in *Federalismi.it*, 6/2010; Id., *Corte costituzionale e unità/indivisibilità della Repubblica*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devoluto alla spending review*, *Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, 117 ss.

iv) coerentemente, le riforme in questione si proponevano di conseguire una forte riduzione dei compiti e degli apparati amministrativi statali, nei limiti di ciò che era necessario allo svolgimento di politiche non adeguatamente realizzabili in sede regionale e locale;

v) infine, si intendeva perseguire una forte responsabilizzazione, anche dal punto di vista fiscale, delle comunità politiche regionali.

Il giudizio sul sostanziale fallimento di questo disegno è generalmente condiviso. Minore è invece il consenso sulle *cause* di tale fallimento.

2.2. I limiti intrinseci alla riforma del 2001

Secondo una opinione manifestata nel recente dibattito politico, ma presente anche in dottrina, le ragioni più importanti di questo fallimento andrebbero ravvisate in alcuni limiti per così dire “intrinseci” del testo costituzionale del 2001. Certamente questa ipotesi non può essere sottovalutata, e del resto non è difficile indicare almeno due gravi “difetti” che, secondo un punto di vista ampiamente diffuso, lo caratterizzano.

I. Il primo – come già si accennava più sopra – è connesso ad un certo sbilanciamento dell’impianto complessivo della riforma in generale, ed in particolare di alcune clausole concernenti il riparto della funzione legislativa, in favore delle ragioni delle autonomie, che sarebbe tale da non consentire allo Stato di intervenire con tempestività ed efficacia in ambiti di primaria importanza, specialmente quelli connessi allo sviluppo economico². In particolare, secondo non pochi commentatori sarebbe stata senz’altro un errore la attribuzione alla competenza concorrente tra Stato e Regioni di materie strategiche quali quelle concernenti i «*porti e aeroporti civili*», le «*grandi reti di trasporto e di navigazione*», o la «*produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia*», in assenza di una contestuale previsione di qualsivoglia strumento utilizzabile per predisporre e sviluppare una strategia politica concernente tali settori in grado di tener conto delle esigenze dell’intero Paese, non essendo evidentemente sufficienti a questo fine i soli “principi fondamentali” di cui lo Stato dispone ai sensi del vigente art. 117, terzo comma, Cost.

II. Probabilmente ancor più grave è la nota questione della assenza pressoché totale, nel contesto del sistema della legge cost. n. 3 del 2001, di adeguati strumenti di collaborazione istituzionale tra lo Stato e il sistema delle autonomie, nonostante l’art. 11 di quest’ultima “promettesse”³ una futura riforma del bicameralismo e “sollecitasse” la collaborazione del Parlamento con i rappresentanti delle autonomie territoriali tramite la integrazione

² In tal senso, ad esempio, si esprime la *Relazione* di accompagnamento al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo. Vale poi la pena evidenziare come una importante fonte di ispirazione delle analisi proposte in questo documento sia agevolmente reperibile nei lavori del *Gruppo degli esperti per le riforme costituzionali*, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel giugno del 2013, del quale si veda soprattutto la *Relazione finale* presentata dal *Gruppo degli esperti* al Presidente del Consiglio e datata 17 settembre 2013. Sulla *Relazione finale* si vedano i lavori raccolti in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, Esi, 2014.

³ Così R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 211 ss.

della Commissione bicamerale per le questioni regionali di cui all'art. 126 Cost.⁴. Come ha efficacemente evidenziato il Presidente Silvestri nella *Relazione* sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, «negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'iter di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia».

Si tratta di questioni di grande importanza, ed anche strettamente connesse tra loro. Se, infatti, da un lato non è pensabile che al livello centrale non possano essere sviluppate in modo unitario – ad esempio – una politica energetica nazionale o una politica dei trasporti, con la realizzazione dei necessari interventi, dall'altro è a tutti noto che questi ultimi possono essere anche molto invasivi nei confronti dei contesti territoriali nei quali puntano ad inserirsi⁵. Per un verso, dunque, non pare possibile fare a meno di strumenti giuridici che consentano di elaborare strategie politiche di respiro nazionale su settori di questa importanza. Di contro, la circostanza da ultimo evidenziata rende non auspicabile un assetto costituzionale che consenta la loro predisposizione, e la realizzazione dei relativi interventi, in assenza di un qualsivoglia coinvolgimento delle collettività territoriali di volta in volta interessate, assicurando così la *drastica preminenza* dell'indirizzo politico statale su quello delle istituzioni che le rappresentano. Parrebbe invece necessario, da un lato, rendere possibile lo sviluppo di articolate politiche coordinate dal centro sui molti settori strategici non compresi, nel testo vigente, nella competenza esclusiva dello Stato, e dall'altro predisporre strumenti tramite i quali gli altri enti territoriali possano efficacemente interloquire, sia come singoli che come “sistema”, con gli organi di quest'ultimo.

Un altro settore nevralgico la cui regolazione ha manifestato una certa inadeguatezza alla prova dei fatti è stato, probabilmente, quello della finanza pubblica. Da parte statale si è probabilmente ritenuto insufficiente il solo strumento dei principi fondamentali di cui agli art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., al fine di realizzare una efficace politica di

⁴ L'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, come è noto, prevede infatti l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali, disponendo che – ove si proceda a tale integrazione – il parere contrario o favorevole condizionato di tale Commissione, in relazione a progetti di legge ricadenti nella materia di competenza concorrente o riguardanti l'art. 119 Cost., possa essere superato soltanto da un voto a maggioranza assoluta in assemblea. Altrettanto noto è, tuttavia, come tutto ciò fino ad oggi sia rimasto, nonostante qualche tentativo, lettera morta, sia a livello costituzionale che a livello dei regolamenti parlamentari. In dottrina non sono comunque mancati spunti volti a valorizzare tale previsione. Si vedano al riguardo, tra gli altri, R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., 211 ss., e L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1114 ss.

⁵ Valga, per tutti, il recente esempio dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (c.d. *Sblocca Italia*), che attribuisce al Ministro per lo sviluppo economico il compito di redigere un *Piano delle aree* in cui, in tutto il territorio nazionale, sono consentite le «attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale», senza che sia richiesta l'intesa delle Regioni di volta in volta interessate da tali attività (cfr., in part., il comma 1-bis).

contenimento della spesa pubblica anche in ottemperanza alle indicazioni provenienti dalle istituzioni dell'UE. D'altro canto è fin troppo agevole il rilievo secondo il quale, in assenza di un adeguato controllo sulla propria finanza, nessun ente territoriale è in grado di sviluppare autenticamente alcuna politica *in autonomia*. Anche da questo secondo punto di vista, dunque, si manifesta chiaramente l'esigenza di conciliare l'elaborazione di una politica nazionale unitaria, in grado di assumersi le proprie responsabilità nei confronti dei *partner* europei, con la predisposizione di una sede che renda possibile che gli enti territoriali in questione *partecipino* alla messa a punto di tale politica, anziché limitarsi a subirla.

Questa esigenza è stata completamente ignorata – fatta eccezione per il riferimento reperibile nel suo art. 11, sopra richiamato – dalla legge cost. n. 3 del 2001. I nodi, tuttavia, sono ben presto venuti al pettine.

2.3. Il contributo della Corte costituzionale: la sovrainterpretazione dei titoli di intervento dello Stato, la “sussidiarietà legislativa”, l’“intreccio” e la “forte incidenza”

È stata, infatti, la giurisprudenza costituzionale a tentare di far fronte, per quanto possibile con gli strumenti disponibili in via pretoria, ai difetti sopra richiamati, interpretando estensivamente i titoli di intervento della legislazione statale⁶ e cucendo, nel corso del tempo, il vestito della leale collaborazione interistituzionale, sia nei confronti della Regione specificamente interessata dal singolo intervento, che nei confronti del complessivo sistema delle Regioni (o più in generale delle autonomie territoriali) considerate nel loro insieme.

Non è necessario spendere molte parole in relazione al primo punto, poiché si tratta di vicende oggetto di numerosi studi e commenti da parte della dottrina. A mero titolo esemplificativo è sufficiente un rapido richiamo ai casi della «*tutela della concorrenza*», della «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», dell'«*ordinamento civile*», dei «*livelli essenziali delle prestazioni*» e del «*coordinamento della finanza pubblica*», che, nel corso del tempo, hanno progressivamente esteso il proprio ambito di incidenza, coinvolgendo settori di grande importanza che talvolta solo con difficoltà possono essere ascritti alla competenza legislativa statale⁷. Emblematica è, con particolare riferimento all'ultimo dei titoli competenziali citati, la testimonianza offerta dal Presidente Silvestri nella già menzionata *Relazione sulla giurispru-*

⁶ Cfr. in tema, tra gli altri, U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, cit., 199.

⁷ Si tratta di vicende ben note, per le quali le indicazioni giurisprudenziali sono probabilmente superflue. Ad ogni modo si vedano, tra le altre, le sentt. nn. 14 e 272 del 2004, 401 del 2007, 411 del 2008, 169 e 246 del 2009, 152, 247 e 325 del 2010, 150 del 2011, 18, 200 e 299 del 2012, 27, 38 e 65 del 2012, 28 e 49 del 2013 e 41 del 2014, per la «*tutela della concorrenza*»; le sentt. nn. 367 e 378 del 2007; 232, 104, 105, 180, 214 e 232 del 2008; 10, 12, 30, 61, 246 e 272 del 2009, 127 e 325 del 2010, 44, 187 e 236 del 2011, 171 del 2012, 67, 100 e 212 del 2014 per la «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*»; le sentt. nn. 428 del 2004, 324 del 2010, 68, 69, 170 e 320 del 2011, 51 e 289 del 2012, e 130 del 2013 per l'«*ordinamento civile*»; le sentt. nn. 398 e 399 del 2006, 237 del 2009, 10 del 2010, 203 e 207 del 2012, 62 del 2013, 121 del 2014 per i «*livelli essenziali delle prestazioni*»; le sentt. nn. 68, 108, 155 e 182 del 2011, 151, 161, 139, 173, 198 e 262 del 2012, 218 del 2013, 22, 23, 35, 44 e 127 del 2014 per il «*coordinamento della finanza pubblica*».

denza costituzionale del 2013. Secondo questa autorevole fonte la Corte non è rimasta «insensibile al contesto economico-finanziario» del momento presente. Dinanzi alla «notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (...) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento storico, con riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali», la giurisprudenza costituzionale ha infatti adottato numerose «decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni; decisioni fondate sul parametro, contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., costituito dai principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica».

Quanto al profilo della leale collaborazione interistituzionale, devono essere richiamati soprattutto i seguenti filoni giurisprudenziali.

I. Il primo, più importante e più conosciuto istituto che qui interessa è senza dubbio quello della c.d. «sussidiarietà legislativa», o «avocazione in sussidiarietà», messo a punto dalla raffinata teorizzazione delle sent. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, e successivamente consolidatosi nella giurisprudenza degli anni a seguire, sia pure non senza significativi scostamenti dalla linea originaria⁸. Come è risaputo, in base a tale approdo dei giudici di Palazzo della Consulta, lo Stato, nella «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*»⁹, può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa in ambiti materiali *diversi* da quelli di cui all'art. 117, secondo comma Cost., solo alla condizione di prevedere, nella fase dell'attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l'*intesa* (di tipo c.d. «forte») con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatico, di individuazione di criteri aventi una funzione *lato sensu* regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni¹⁰. In tal modo, dunque, si è raggiunto l'obiettivo di coniugare la necessità di dotare lo Stato degli strumenti necessari per far valere imprescindibili istanze unitarie anche nelle politiche vertenti su materia differenti da quelle affidate alla sua competenza esclusiva, con l'esigenza di non estromettere la Regione da scelte di prima importanza fortemente incidenti sulla vita della propria collettività territoriale.

⁸ In tema cfr. M. MANCINI, «*Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà: trasfigurazione e distorsione del modello originario*», in *Ricerche giuridiche*, 2014, 27 ss.

⁹ Si utilizzano in questa sede ormai ben note parole che la sent. n. 6 del 2004 dedica alla inattuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, al par. 7 del *Considerato in diritto*. Al riguardo si veda anche la sent. n. 278 del 2010. Il principio stabilito da questo noto passo della giurisprudenza costituzionale appare particolarmente rilevante in questa sede, al fine di valutare l'impatto delle modifiche approvate in Senato sul sistema costituzionale ad oggi vigente, come risulta a seguito degli interventi pretori della Corte costituzionale, con particolare riguardo all'istituto della c.d. «sussidiarietà legislativa» ed alle pratiche collaborative cui esso rimanda. Sul punto si rinvia, ad ogni modo, a quanto si osserverà *infra*, al par. 5.1.

¹⁰ Cfr., ad es., le sentt. nn. 285 del 2005, 213 del 2006, 88 del 2007, 63 del 2008, 168 del 2008, 68 del 2009 e 76 del 2009, sovente in tema di riparto di fondi istituiti dalla legge statale in materie estranee alla propria competenza. Anche la sent. n. 6 del 2004 offre spunti interessanti al riguardo.

Forse preoccupata del sostanziale “potere di veto” che, comunque, tale costruzione giurisprudenziale consegnava alle Regioni interessate, la Corte costituzionale ha successivamente mitigato la sua rigidità, consentendo allo Stato di “superare” l’eventuale mancanza del consenso regionale tramite meccanismi diversamente modulati a seconda che ciò sia dovuto a autentico dissenso di natura “politica”, o a inerzia “colpevole” della Regione. Nell’ultima fase della sua evoluzione, infatti, la giurisprudenza costituzionale subisce un vero e proprio mutamento di rotta. Tra l’esigenza di assistere con garanzie ferree le competenze regionali (che aveva ispirato le decisioni del periodo fondativo), e quella di garantire *comunque* il soddisfacimento degli interessi fatti propri dall’intervento statale in sussidiarietà¹¹, viene gradatamente “preferita” la seconda. Nonostante il (poco credibile) tentativo di accreditare una coerenza con i propri precedenti, la Corte ha ormai infatti avallato la conformità a Costituzione di meccanismi di superamento della mancata intesa costruiti su procedimenti al fine non paritari, perché comunque in grado di concludersi, a valle dello svolgimento di reiterate trattative e adempimenti procedurali volti a favorire il raggiungimento di un accordo, con atto deliberato *unilateralmente* dal Consiglio dei ministri e con la mera “partecipazione” del Presidente della Regione interessata¹². L’*intesa forte* per l’esercizio in concreto della funzione amministrativa attratta in sussidiarietà dallo Stato, dunque, non esiste più, come non esiste più neppure, a maggior ragione, quella esigenza dell’«*accordo*» che la sent. n. 303 del 2003 aveva viceversa ritenuto imprescindibile per la stessa individuazione dell’istanza unitaria posta alla base della avocazione in sussidiarietà¹³.

¹¹ ... esigenze che già cominciano a “far capolino” nelle pieghe argomentative della sent. n. 383 del 2005.

¹² La decisione più importante, al riguardo, è senza dubbio la sent. n. 33 del 2011, la quale ha “preso in carico” tali interessi evidenziando che, pur restando esclusa la legittimità costituzionale di «*di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell’intesa contenga la “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte*», ha ritenuto costituzionalmente legittimo che il legislatore statale regoli una procedura di superamento del dissenso tra lo Stato e la Regione nella quale sia previsto «*lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze*», anche «*attraverso la nomina di un comitato a composizione paritaria il cui scopo è appunto quello di addivenire all’accordo*», nonché «*in caso di esito negativo, attraverso l’emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui prende parte il Presidente della Regione interessata*».

Non ci vuol molto per rendersi conto che tale decisione cambia significativamente le carte in tavola, poiché viene meno sia il principio fondamentale della necessità dell’*assenso regionale*, sia, più in generale, la parità delle parti coinvolte nella decisione (ossia lo Stato e la singola Regione interessata), poiché è consentito che la legge statale alla fine, e sia pure solo dopo lo svolgimento di reiterate trattative da condursi secondo il principio di lealtà, attribuisca al Consiglio dei ministri la possibilità di adottare, in modo unilaterale, l’atto anche nel caso di perdurante dissenso della Regione. Residua semplicemente l’obbligo di non prevedere un “drastico superamento unilaterale” della mancata intesa, dovendo disciplinare viceversa lo svolgimento di reiterate trattative, a meno che la mancanza dell’intesa non sia dovuta alla «*adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell’assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell’azione amministrativa*» (così la sent. n. 239 del 2013).

¹³ Come già notava M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 2004, 1044 ss., in alcune circostanze la predisposizione legislativa di dettagliate procedure può aiutare non poco a conseguire l’effetto di far rag-

Il giudizio su tali ultimi assestamenti della giurisprudenza costituzionale non può che essere sfaccettato. Dal punto di vista del diritto costituzionale vigente essi paiono decisamente criticabili. La possibilità, per lo Stato, di adottare comunque la decisione finale – sia pure al termine di un percorso caratterizzato da intense e reiterate forme di collaborazione – determina la rottura dell’equilibrio tra Stato e Regione che le pronunce del periodo fondativo avevano tenuto a garantire, comportando con ciò il ritorno a quella *supremazia politica* dello Stato nei confronti delle Regioni che era incorporata nella vecchia clausola dell’interesse nazionale e che la riforma del 2001 aveva puntato ad abbandonare. Dal punto di vista della “politica istituzionale” – che peraltro non competerebbe in quanto tale alla Corte – pare però difficile negare che si sia così giunti, per quanto possibile in assenza di una vera “camera delle autonomie”, a definire un assetto tutto sommato non disprezzabile, e comunque non squilibrato in sfavore dello Stato. Tale assetto, infatti, è sicuramente migliorabile sul piano della sua funzionalità, nonché bisognoso di essere integrato con il pieno riconoscimento del *sistema* delle autonomie regionali come interlocutore nell’esercizio della funzione legislativa in alcuni specifici ambiti per loro di particolare interesse, coinvolgendole pienamente nella adozione delle relative decisioni. Nella “perdurante assenza” di una simile trasformazione delle istituzioni parlamentari l’*arrêt* dei giudici di Palazzo della Consulta sembra tuttavia in grado di coniugare la necessità di tutelare una istanza unitaria anche nelle materie di competenza concorrente e regionale residuale con l’esigenza di non spogliare del tutto le Regioni delle decisioni politiche in tema, ed in particolare di quelle concernenti il controllo del proprio territorio e dei suoi usi. Non è molto, ma non è neppure nulla.

II. Sentieri accostabili a quelli appena richiamati sono stati percorsi dalla giurisprudenza costituzionale tramite la elaborazione di quello che è possibile chiamare il *paradigma della forte incidenza*. In base a tale impostazione, anche nei casi in cui lo Stato esercita una propria competenza esclusiva, ove ciò sia in grado di determinare una “forte incidenza” sulle funzioni regionali, si rende costituzionalmente necessario che gli atti sublegislativi tramite i quali questa competenza prende corpo siano posti in essere mediante un procedimento che

giungere una decisione in tempi certi senza rompere l’equilibrio delle parti chiamate a addivenire all’*intesa*. Si prenda ad esempio il caso – su cui l’Autore si sofferma nel contributo citato – di una nomina obbligatoria. In taluni casi, però, questo effetto è impossibile da conseguire, poiché dietro il dissenso che impedisce l’intesa stanno divergenze, anche radicali, di *indirizzo politico* in relazione a questioni di altissima importanza, sovente con fortissimo impatto sul territorio e notevoli esternalità. In queste circostanze o si consegna un vero e proprio *potere di veto* alle Regioni (soluzione probabilmente più aderente al diritto costituzionale vigente, e del resto nello spirito della sent. n. 303 del 2003), ovvero si consente alla fine dei giochi, e sia pure come *extrema ratio* a valle di adeguate procedure collaborative, che prevalga l’indirizzo politico del centro su quello regionale. L’alternativa in alcune circostanze (soprattutto in quando si tratta di progettare e realizzare grandi opere variamente connesse in rete, o comunque con forti esternalità positive al di là della Regione specificamente interessata) potrebbe essere quella di costruire un doppio momento collaborativo: il primo con riguardo ad un atto a carattere pianificatorio generale, che dovrebbe vedere protagonista il *sistema* delle Regioni tramite la *Conferenza*; il secondo – parzialmente pregiudicato dal primo, quantomeno in relazione all’*an* dell’intervento – sulla sua *specificità localizzazione*, in relazione al quale acquisire l’intesa *forte* della singola Regione. Ad un modello di tal genere si avvicina, ad es., il d.l. n. 7 del 2002, su cui si è pronunciata la sent. n. 6 del 2004. Pare evidente, tuttavia, che per un simile assetto la strada maestra dovrebbe essere quella della riforma del Senato.

consenta di acquisire il contributo collaborativo delle Regioni. L'atto di nascita del paradigma della "forte incidenza" può probabilmente essere individuato nella nota sent. n. 88 del 2003, riguardante i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale¹⁴. A questo paradigma sono comunque riferibili numerose decisioni successive, tra le quali ne possono essere ricordate alcune concernenti anch'esse i livelli essenziali delle prestazioni, ed altre, di notevole importanza, riguardanti alla materia della tutela dell'ambiente, soprattutto tra quelle assunte a seguito dell'impugnazione del d.lgs. n. 152 del 2006¹⁵. Una menzione particolare merita infine la sent. n. 88 del 2014, che ripropone lo schema logico sopra richiamato in relazione ad importanti determinazioni di finanza pubblica¹⁶.

III. Vicino, ma (almeno in teoria) non sovrapponibile a quello della *forte incidenza*, è il più noto *paradigma dell'intreccio*, sviluppato anch'esso dai giudici costituzionali. Il punto di partenza del ragionamento della Corte è che vi sono alcune circostanze nelle quali non è affatto semplice individuare a quale materia pertenga una determinata disciplina. Ciò perché nella medesima sono presenti, si *intrecciano*, aspetti ascrivibili ad una, e aspetti ascrivibili ad un'altra. In tali situazioni, secondo la giurisprudenza costituzionale, si deve far ricorso al criterio di prevalenza, cercando di capire quale delle diverse materie interessate sia, appunto, *prevalente*. Ove questo criterio non soccorra, perché non è possibile individuare una materia prevalente sulle altre, allora il legislatore statale è obbligato a regolare l'esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione¹⁷.

¹⁴ Il tema *de qua* era quello della fissazione dei LEA da parte dello Stato. L'importante principio di diritto stabilito dalla sent. n. 88 è quello secondo il quale l'affidamento allo Stato della competenza esclusiva in tema di livelli essenziali delle prestazioni determina una «forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome», tale per cui le scelte statali, oltre a dover essere operate con legge almeno nelle loro linee generali, devono ricevere le successive specificazioni e articolazioni tramite «adeguate procedure e precisi atti formali», anch'essi previsti e disciplinati dalla legge. Dal tenore complessivo della sentenza, peraltro, si deduce abbastanza chiaramente che le "adeguate procedure" e i "precisi atti formali" sopra accennati dovranno essere in grado di condurre ad una adeguata collaborazione con il livello regionale di governo. Ciò emerge, in particolare, dal riferimento al procedimento di cui all'art. 118 del d.p.r. 309 del 1990 (par. 3 del *Considerato in diritto*), e a quello previsto dall'art. 6 del d.l. n. 247 del 2011 (par. 4 del *Considerato in diritto*).

¹⁵ La sentenza nella quale, senza ombra di dubbio, questo modello argomentativo è utilizzato con maggior convinzione è la n. 232 del 2009 (relatore il prof. Silvestri), della quale parecchi passaggi meriterebbero una citazione. Al riguardo si vedano, inoltre, le sentt. nn. 134 del 2006, 250 e 251 del 2009, 8 del 2011, 297 del 2012.

¹⁶ Cfr., in part., il par. 10.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ In tal senso, si vedano ad es., tra le tante, le sentt. nn. 33 del 2011, 278 del 2010, 339 del 2009, 88 del 2009, 219 del 2005, e 50 del 2005.

Si noti peraltro che, se *in tesi* il paradigma dell'intreccio è significativamente differente da quello della forte incidenza, dal momento che solo il primo, a differenza del secondo, è basato sul presupposto della *impossibilità* di distinguere chiaramente, nel settore considerato, le competenze dello Stato da quelle regionali, spesso dal tenore della motivazione non è affatto chiaro se la Corte si riferisca all'uno o all'altro, tanto che se si dovesse provare a fornire una sintesi dell'attuale stato della giurisprudenza si sarebbe indotti ad affermare, perdendo in precisione ma acquistando in capacità descrittiva quanto ad estensione, che la Corte ritiene necessari strumenti collaborativi tutte le volte che competenze regionali siano "fortemente interessate" dall'esercizio di competenze statali.

Come si vede, la giurisprudenza costituzionale si è fatta carico del difficile compito di conciliare le esigenze contrapposte della garanzia dell'unità politica e del rispetto delle autonomie territoriali, con soluzioni non prive di coraggio e creatività. Certamente il metodo casistico e *bottom-up* con cui la Cortesi trova ad operare genera significative incertezze, nonché soluzioni che possono essere ritenute di volta in volta non pienamente adeguate alle situazioni cui si rivolgono. I giudici di Palazzo della Consulta, peraltro, non hanno ovviamente potuto sanare la più grave lacuna del tessuto della riforma del 2001, che pure hanno a più riprese evidenziato, sia nella loro giurisprudenza che in diversi altri interventi¹⁸, ossia l'assenza di meccanismi istituzionalizzati di collaborazione del sistema delle autonomie al momento dell'esercizio della funzione legislativa statale, in grado di prevenire sul piano politico l'insorgere di conflitti giuridici¹⁹. Nel complesso, però, alla luce di quanto evidenziato in questo paragrafo pare davvero arduo negare che, nel diritto costituzionale vivente, lo Stato possa perseguire le proprie politiche su *tutti* i settori strategici per il Paese senza incontrare un autentico e definitivo *potere di veto* da parte delle Regioni, e che, al contempo, queste ultime godano della possibilità di far sentire la propria voce in modo tale da incidere, con intensità variabile a seconda dei casi, sulla definitiva adozione della decisione. Le carenze del diritto costituzionale vivente sembrano quindi andare più a detrimento della posizione delle Regioni che non a quella dello Stato.

2.4. L'inattuazione legislativa delle riforme costituzionali

Se la giurisprudenza costituzionale ha nel complesso fornito un contributo soddisfacente affinché il testo entrato in vigore dell'ottobre 2001 potesse offrire prestazioni regolative all'altezza delle aspettative, chi è mancato quasi completamente è stato il legislatore statale.

Al riguardo (e procedendo inevitabilmente tramite una sintesi grossolana) è possibile notare, innanzi tutto, come non vi siano state leggi generali di attuazione delle disposizioni costituzionali del 2001, anche quando esse erano invece indispensabili²⁰. In particolare, è restato a lungo totalmente inattuato – e conseguentemente in una situazione di quasi totale quiescenza – l'art. 119 Cost. e le sue previsioni concernenti l'autonomia finanziaria. A ciò va

Come si vede, quella che coglie meglio i percorsi del giudice costituzionale è una espressione al limite della genericità, che non consente di distinguere una situazione dall'altra, e che, in fin dei conti, consegna alla Corte una enorme discrezionalità sia nella individuazione dei casi in cui ritenere costituzionalmente necessaria la leale collaborazione, sia nella individuazione delle forme e degli strumenti tramite i quali quest'ultima deve esplicarsi.

¹⁸ Si vedano, ad esempio, le *Relazioni* annuali dei Presidenti Gallo (per il 2012) e Silvestri (per il 2013).

¹⁹ Solo un passaggio della sent. n. 303 del 2003, per vero piuttosto ambiguo ove collocato nel complesso della decisione, pareva richiedere il contributo collaborativo della Regione interessata non solo o non tanto *a valle* – ossia in occasione dell'esercizio della funzione amministrativa – quanto piuttosto *a monte*, al momento della adozione della decisione legislativa. Si veda, al riguardo, il par. 2.2 del *Considerato in diritto*, ove si afferma che «*i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata*». L'ambiguità verrà poi sciolta dalla sent. n. 6 del 2004, nel senso, ben noto, già richiamato più sopra.

²⁰ Deve essere menzionata qualche rara eccezione, come la c.d. legge "La Loggia" (n. 131 del 2003).

aggiunto che, quando finalmente stava prendendo corpo il disegno della legge n. 42 del 2009, l'esplosione della crisi economica ha determinato una forte recrudescenza centralista nella legislazione di settore, soprattutto sul versante della limitazione della autonomia di spesa, che è stata sostanzialmente avallata dalla giurisprudenza costituzionale, anche se talvolta allontanandosi non poco dal significato più immediato di quello che – nonostante tutto – continua ad essere il testo costituzionale vigente. Per di più, la riforma costituzionale del 2012 – approvata, come è noto, in applicazione del c.d. *fiscal compact* – ha determinato un forte arretramento dell'autonomia regionale in riferimento alle politiche di finanza pubblica²¹, ad esempio consentendo allo Stato di introdurre, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, «regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»²².

È inoltre mancata pressoché del tutto – con la pur significativa eccezione della legge n. 165 del 2004, di attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost. – la legislazione statale di principio nelle materie di competenza concorrente, ed anzi, si può serenamente affermare che la legislazione statale nell'ambito delle materie regionali è continuata più o meno immutata, senza che l'entrata in vigore dell'apparentemente dirompente testo del 2001 abbia inciso in modo sensibile. Per di più, nonostante la giurisprudenza costituzionale sin da subito si fosse premurata di avvertire che l'interesse nazionale in quanto tale era rimasto ormai privo di ogni "valore deontico"²³, le dinamiche ad esso sottese sono state pervicacemente e continuamente riproposte dalla legislazione statale, in modo più o meno esplicito, e con esse l'idea che la valutazione, frutto dell'indirizzo politico statale, della sussistenza, in relazione ad un determinato fenomeno, di un interesse ultraregionale bastasse pressoché da sola ad avocare al centro la relativa competenza (amministrativa, ma anche legislativa, nelle materie diverse da quelle esclusive statali)²⁴.

²¹ Si vedano al riguardo M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 24/2012; G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, 147 ss.; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 563 ss.

²² Così l'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012, che affida la disciplina dell'introduzione di tali «regole» alla c.d. legge organica di cui all'art. 81, ultimo comma, Cost. La legge n. 243 del 2012 ha successivamente attuato tale previsione, disponendo che la legge statale possa prevedere, a carico degli enti autonomi territoriali, «ulteriori obblighi (...) in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica», alla duplice condizione che tali obblighi siano posti «sulla base di criteri analoghi» a quelli previsti per le amministrazioni statali, e che tengano conto di «parametri di virtuosità» (art. 9, comma 5).

²³ Così, testualmente, la ben nota sent. n. 303 del 2003 (par. 2.2 del *Considerato in diritto*). Tale conclusione è stata poi più volte ribadita dalla giurisprudenza costituzionale: tra le altre si veda, ad es., la sent. n. 278 del 2010.

²⁴ Per vero non mancano, anche nella giurisprudenza costituzionale, decisioni che ripropongono anche per il vigente sistema costituzionale schemi di ragionamento vicini alle vecchie logiche dell'interesse nazionale. In tema cfr. A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali*, cit., 559 ss., e – in relazione soprattutto agli a-

Alla luce di tutto ciò pare legittimo affermare che la riforma costituzionale del 2001 è stata ampiamente ignorata dalla classe politica statale²⁵. Anzi, come è stato notato, le forze politiche che hanno più a lungo governato negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, prima la hanno fortemente osteggiata, e successivamente ne hanno promosso vistose modifiche²⁶, contribuendo così alla sua progressiva delegittimazione. Il risultato di tutto ciò è stato ovviamente disastroso. Ad una elevata incertezza circa i margini a disposizione della legislazione regionale – dovuta sia ad alcune ambiguità delle disposizioni costituzionali che ad una andatura oscillante della giurisprudenza dei Giudici di Palazzo della Consulta – si accompagna infatti una alta conflittualità ed un intenso contenzioso costituzionale²⁷. Il che – evidentemente – non può non determinare una notevole viscosità dei processi di applicazione delle decisioni politiche statali a livello regionale, ed una mancanza di effettività delle relative politiche pubbliche.

La situazione è dunque caotica. Il diritto costituzionale vivente nella giurisprudenza è incerto e di frequente molto lontano dal testo della Costituzione. Parafrasando una nota espressione utilizzata per descrivere una caratteristica molto importante del *derecho autonómico* spagnolo, da questo punto di vista è forse possibile dire che, ad oggi, quella italiana è una *república autonomista jurisdiccional*²⁸, nella quale ciò che pertiene allo Stato e ciò che invece è di competenza regionale sovente si sa solo successivamente alla decisione della Corte costituzionale, anche se, specialmente negli ultimi anni, si stanno sempre più radicalizzando tendenze centraliste della giurisprudenza, che – in assenza di spazi istituzionalizzati di collaborazione tra lo Stato e il sistema delle Regioni – vanno via via penalizzando sempre più queste ultime, e che, conseguentemente, rendono sempre più irti di difficoltà i loro percorsi dinanzi al Giudice costituzionale.

spetti teorici della questione – S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, ambedue in *Le Regioni*, 2011, rispettivamente 557 ss. e 565 ss.

²⁵ Cfr. U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, 593 ss.; E. Rossi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013: profili statistici e tendenze più rilevanti*, in www.gjurcost.org, 3.

²⁶ Cfr. U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, cit., 199-200.

²⁷ In tema cfr., di recente, E. ROSSI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013*, cit., il quale mostra come, negli anni considerati, più indicatori suggeriscano «la crescente rilevanza del giudizio in via di azione» (par. 1). Per il 2014, invece, deve segnalarsi un certo arretramento della conflittualità costituzionale su questo versante: in tal senso la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2014* del Presidente Criscuolo. Da tale ultimo dato non è però possibile, ovviamente, muovere per conclusioni di più ampio respiro.

²⁸ M. ARAGÓN REYES, *¿Estado jurisdiccional autonómico?*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1986, n. 16, 7 ss.; ID., *La construcción del Estado autonómico*, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n. 54/55, 75 ss.

3. Gli obiettivi dichiarati dalla *Relazione introduttiva* al disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi

Dinanzi a una situazione così caratterizzata, come ritengono necessario intervenire gli odierni riformatori? Secondo la *Relazione* governativa al disegno di legge costituzionale dovremmo perseguire l'obiettivo di un intervento più efficace dei poteri pubblici nella vita economica e sociale, senza che il riparto della competenza legislativa, troppo squilibrato in favore delle autonomie, possa pregiudicarne il raggiungimento, ed in modo tale da ridurre significativamente il tasso di conflittualità istituzionale che caratterizza il sistema italiano. Al contempo, tuttavia, data l'importanza delle autonomie territoriali nella nostra vita democratica, dovremmo garantire – ed anzi addirittura approfondire – il ruolo delle relative istituzioni nel sistema di adozione delle deliberazioni pubbliche del nostro Paese.

Come sarebbe possibile ottenere simultaneamente il raggiungimento di ambedue gli obiettivi? Secondo la *Relazione* introduttiva sarebbe necessario riplasmare le istituzioni italiane in modo tale da determinare una sorta di *trade-off* tra competenze e partecipazione: dovrebbero da un lato *decrescere* le competenze (soprattutto legislative) delle singole Regioni, e dall'altro dovrebbe *incrementarsi* il livello di partecipazione dell'insieme delle Regioni alla adozione delle deliberazioni pubbliche rilevanti per l'intero Paese. Si propone pertanto di riformare la Costituzione con riferimento sia alla distribuzione delle competenze legislative che alla struttura e al ruolo del Senato nel procedimento legislativo, perché, finalmente, si possa compiere quella «*trasformazione delle istituzioni parlamentari*» auspicata anche dalla giurisprudenza costituzionale²⁹.

Tuttavia, come si è visto più sopra, la tesi secondo la quale il sistema istituzionale italiano ad oggi sconta, nella sua vita concreta, un *deficit* di efficacia a causa di un assetto eccessivamente regionalista del diritto costituzionale delle autonomie territoriale non sembra affatto sostenibile. Ciò evidentemente non vuol dire che non sia opportuno, o forse anche necessario, perseguire una maggiore funzionalità del sistema delle deliberazioni pubbliche senza che ciò implichi la rinuncia ad un ruolo significativo delle autonomie territoriali, ed anzi *approfondendo* il loro ruolo nella vita istituzionale. E a questo fine l'idea di una risistemazione del sistema delle competenze, accompagnata dal coinvolgimento delle autonomie territoriali nei processi di deliberazione pubblica di livello centrale, ed in particolar modo in quelli normativi è senza dubbio di grande interesse. Il punto è sottolineato con grande efficacia in un recente contributo di Antonio D'Atena: «Se, come negli ordinamenti federali, la seconda Camera immette nel procedimento legislativo centrale le entità sub-statali, lo stesso riparto delle competenze viene ad assumere una valenza diversa, per effetto dell'attenuazione del carattere eteronomo della legislazione centrale»³⁰.

Vediamo dunque come tale progetto prende corpo nel testo di riforma, per capire se e come le intenzioni manifestate nella *Relazione* introduttiva trovano seguito in quest'ultimo.

²⁹ Sono le ormai note parole della sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Considerato in diritto*.

³⁰ A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2005, 1.

4. Il riparto delle competenze legislative nel nuovo testo costituzionale

In relazione a quello che potrebbe diventare il nuovo riparto delle competenze legislative si è già sviluppato un intenso dibattito, al quale è senz'altro possibile rinviare per una analisi approfondita delle numerose questioni cui esso apre³¹. In questa sede è invece possibile limitarsi a richiamare i tratti fondamentali che, nel complesso, caratterizzano il disegno *in fieri* del legislatore costituzionale.

Al riguardo può essere opportuno iniziare dalla abolizione della competenza concorrente tra Stato e Regioni, che la stessa *Relazione* governativa al disegno di legge costituzionale indica tra i maggiori "responsabili" del contenzioso costituzionale. L'esperienza che l'ordinamento italiano ha fatto della distribuzione di competenze imperniata sulla distinzione principio-dettaglio è, in linea di massima, giudicata ampiamente insoddisfacente³², ed è certo difficile non concordare sulla necessità di mettere a punto, almeno in relazione a qualche suo aspetto, tale tipo di competenza, che ad oggi consegna all'interprete davvero pochi punti certi, per di più formati in linea di massima tramite lo stratificarsi di decisioni della Corte costituzionale. La riforma *in progress* sembra voler risolvere questo problema una volta per tutte, eliminando la potestà ripartita, e attribuendo le relative materie alla competenza legislativa esclusiva statale o alla competenza regionale: come si mostrerà tra un attimo, in effetti più alla prima che alla seconda.

La dottrina, peraltro, ha già convincentemente evidenziato come – nonostante gli evidenti difetti della competenza concorrente – quest'ultima non sia la maggior colpevole del contenzioso costituzionale, il quale, piuttosto, si deve soprattutto ad alcune competenze esclusive dello Stato e alla loro incidenza sulle competenze regionali³³, cui va aggiunto, so-

³¹ Cfr., ad es., P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 2; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.aspid-online.it, 16 aprile 2014, 5 ss.; G. RIVOCCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, paper di introduzione al Seminario di discussione dell'associazione "Gruppo di Pisa" svoltosi a Roma il 24 novembre 2014, reperibile sul sito www.gruppodipisa.it; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in *Osservatorio AIC*, maggio 2014; Id., *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it/7576,908.html; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 15/10/2014, in www.issirfa.cnr.it/7492,908.html; B. CARAVITA DI TORITTO, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; Id., *Questioni di metodo e questioni di contenuto*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014; M. SALVAGO, *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

³² Sul punto, di recente, l'ampio e documentato studio di M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Aracne, Roma, 2014, cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

³³ Cfr., al riguardo, E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it/7576,908.html; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei Rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it; M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 11; A. D'Atena, *Luci*

prattutto negli ultimi anni, l'effetto dirompente del «*coordinamento della finanza pubblica*». Per di più, come è stato evidenziato con prontezza, il testo di riforma non mantiene la promessa di maggior chiarezza dalla quale pure prende le mosse³⁴. Scompare la competenza ripartita, e tuttavia si introduce, in relazione a non poche delle competenze ipoteticamente esclusive, numerose «clausole di co-legislazione»: clausole, cioè, che valgono ad aprire, in vari e non sempre chiari modi, ad un concorso del legislatore statale e di quelli regionali su determinate materie³⁵. Se tali clausole saranno effettivamente in grado di delimitare la competenza statale in favore della potestà legislativa regionale che insiste sui medesimi campi di esperienza è certamente un problema aperto. Si tratta inoltre, comprensibilmente, di uno dei temi che più ha occupato la dottrina che ha commentato il testo di riforma costituzionale, soprattutto con riferimento alla clausola delle «disposizioni generali e comuni», che appare essere la più importante, almeno per numero e importanza dei settori materiali che coinvolge³⁶. Quanto alla distribuzione delle competenze, è agevole osservare che, in linea di massima, l'effetto della riforma sarebbe quello di rimodellarla vistosamente a favore dello Stato, e di renderla decisamente più centralista anche rispetto a quanto risulta dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, come si è visto non certo caratterizzata da una impronta regionalista³⁷. Senza poter approfondire l'argomento come pure meriterebbe, è possibile qui evidenziare come allo Stato verrebbero attribuite, a seguito della riforma Renzi-Boschi, importanti competenze legislative sui seguenti nuclei tematici³⁸.

e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi, cit.; M. SALVAGO, *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, cit., 2.

³⁴ Cfr. G. RIVISECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., 4 ss.; P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., 2 ss.

³⁵ Si vedano, al riguardo: a) le «*disposizioni generali e comuni*» (in materia di: tutela della salute, politiche sociali, sicurezza alimentare, istruzione, formazione professionale, attività culturali e turismo, governo del territorio); b) le «*disposizioni di principio*» (in materia di forme associative dei Comuni); c) i «*profili ordinamentali generali*» (concernenti gli enti di area vasta, ai sensi dell'art. 39, comma 4, del ddl) e *non generali* (concernenti invece Comuni e Città metropolitane, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.); d) le norme «*tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale*», in tema di «*procedimento amministrativo*» e di «*rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni*»; e) la «*strategicità*» della «*programmazione*» (in riferimento alla ricerca scientifica e tecnologica), o delle infrastrutture; f) il mero «*coordinamento*» (della finanza pubblica e della protezione civile); g) infine, viene riproposto il *livello* (regionale, nazionale o addirittura internazionale) dell'interesse quale criterio per la distribuzione della competenza legislativa su determinati settori materiali (in riferimento alle grandi reti di trasporto e di navigazione, ai porti e aeroporti civili, ed alle attività culturali).

³⁶ Cfr. G. RIVISECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., 4 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., par. 8; M. SALVAGO, *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, cit., 8 ss.

³⁷ Al riguardo ci si può qui limitare a richiamare il sintetico e troncante giudizio di Antonio Ruggeri, secondo cui il Giudice costituzionale «tutto si è rivelato essere fuorché un "arbitro" imparziale» (A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 16).

³⁸ Al riguardo è opportuno notare come la effettiva portata di tale attribuzione di competenze potrà essere stimata solo a valle del concreto assestarsi delle modalità di funzionamento delle richiamate «clausole di co-legislazione», poiché in molti dei casi di seguito considerati la potestà legislativa è attribuita allo Stato in base ad una sorta di «riparto interno» alla singola materia effettuato mediante il ricorso a tali *clausole*.

I. Il primo nucleo tematico interessato è quello dello *sviluppo economico*. Sul punto, la dottrina ha sin da subito evidenziato come il primo effetto della riforma costituzionale *in itinere* sarebbe quello di far tornare «saldamente in mani statali la disciplina delle principali leve dello sviluppo economico, che la giurisprudenza costituzionale aveva cercato di riconoscere allo Stato attraverso percorsi argomentativi molto originali e talora fortemente creativi rispetto alla *littera Constitutionis*»³⁹. Afferiscono a questo nucleo tematico almeno le competenze che lo Stato acquisirebbe nei seguenti settori, affidati (anche per il tramite di clausole di colegislazione) alla sua competenza esclusiva: a) grandi reti di trasporto e di navigazione; b) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; c) porti e aeroporti civili; d) infrastrutture strategiche; e) commercio con l'estero; f) valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; g) turismo.

II. Il secondo nucleo tematico che è necessario richiamare è quello del *controllo delle amministrazioni pubbliche*. Non è un mistero per nessuno che si tratta di un tema particolarmente "sensibile", in relazione al quale si è prodotto un ingente contenzioso costituzionale, e, verosimilmente, altro se ne produrrà. Basti qui ricordare le vicende concernenti la *dirigenza pubblica*, i *limiti alle assunzioni*, e più in generale vari e numerosi aspetti della disciplina del *rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni* diverse da quelle statali o degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), in relazione ai quali solo con fatica e non sempre la Corte è riuscita a distinguere tra aspetti inerenti il rapporto d'ufficio (pubblicistici, e quindi tendenzialmente di competenza regionale), e quelli inerenti il rapporto di servizio (privatistici, e quindi senz'altro di competenza statale)⁴⁰. Non devono poi essere dimenticati i numerosi ricorsi con cui le Regioni hanno contestato interventi legislativi statali riguardanti vari aspetti delle amministrazioni pubbliche regionali e locali. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle numerose norme concernenti la SCIA o agli interventi – da ultimo, con la legge n. 56 del 2014, anche di taglio ordinamentale – riguardanti l'*organizzazione degli enti locali*⁴¹.

Ebbene, nella riforma *in progress* è chiaramente percepibile l'intento di chiudere, una volta per tutte, con questo contenzioso, e attribuire senz'altro il governo di *tutta* l'amministrazione pubblica allo Stato, in relazione ai suoi aspetti sia procedurali che organizzativi. Afferiscono infatti a questo nucleo tematico le competenze che lo Stato acquisirebbe nei seguenti ambiti: a) norme sul procedimento amministrativo; b) norme sul lavoro presso le pubbliche amministrazioni (per le quali il testo di riforma prescinde da qualunque distinzione tra rapporto d'ufficio e rapporto di servizio); c) ordinamento degli enti locali (tramite una clausola generale che si va ad aggiungere alla attuale previsione della lett. p) dell'art. 117, secondo comma, Cost.); d) profili ordinamentali (generali e non) delle forme associative dei comuni; e) profili ordinamentali generali degli enti di area vasta.

³⁹ G. SCACCIA, *Prime note*, cit., 4.

⁴⁰ Tra le altre, cfr. ad es. le sentt. nn. 324 del 2010, 68, 69, 170 e 320 del 2011, 51 e 289 del 2012, e 130 del 2013.

⁴¹ In materia di SCIA cfr., *ex plurimis*, le sentt. nn. 164, 188, 203 del 2012; sulla legge "Delrio" si veda invece la già ben nota sent. n. 50 del 2015.

III. Ancora, sembra piuttosto chiaro che anche le politiche sulle destinazioni del territorio subiscono un significativo processo di ricentralizzazione. Ciò non solo in ragione di quelle «*disposizioni generali e comuni sul governo del territorio*» (art. 117, secondo comma, lett. u), che bisognerà capire esattamente in cosa si distinguono dai “principi fondamentali” posti dallo Stato in base al testo attualmente in vigore, ma anche, e soprattutto, in virtù di altre competenze che incidono fortemente sugli usi possibili del suolo. Afferiscono a questo nucleo tematico le competenze che lo Stato acquisisce nei seguenti ambiti: a) governo del territorio; b) grandi reti di trasporto e di navigazione; c) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia; d) porti e aeroporti civili; e) infrastrutture strategiche; f) ambiente (in relazione al quale scompare la limitazione finalistica alla sua «*tutela*» oggi presente nel testo costituzionale).

IV. Infine, il quarto nucleo tematico che occorre menzionare in questa sede è quello del *controllo della finanza pubblica*. Al riguardo il testo approvato a alla Camera ascrive alla competenza esclusiva statale la materia del “*coordinamento della finanza pubblica*”, “ratificando”, se così si può dire, la giurisprudenza costituzionale che, in questo settore, ha negli ultimi anni lasciato passare indenne il giudizio di costituzionalità a numerose norme legislative statali dal carattere fortemente penalizzante per l’autonomia regionale, anche se con percorsi argomentativi sovente contestabili (e in effetti contestati dalla dottrina). Tale intervento rappresenterebbe il completamento dell’opera iniziata con la legge cost. n. 1 del 2012, che, come si ricordava più sopra⁴², ha già oltre ad attribuire alla competenza esclusiva statale la materia della «*armonizzazione dei bilanci pubblici*», ha assegnato un ruolo di primo piano alla legge dello Stato nel conformare l’assetto delle spese di tutti gli enti territoriali. Se al quadro già oggi vigente si aggiungesse il tassello della completa “statalizzazione” del “co-ordinamento della finanza pubblica” i limiti alla competenza legislativa statale sul tema diverrebbero davvero evanescenti, restando affidati soltanto alle deboli ricadute della parola “co-ordinamento” – che, secondo l’insegnamento di Vittorio Bachelet implica il necessario riconoscimento di una posizione di «*autonomia dei singoli enti coordinati*»⁴³ – e alle generali previsioni, orientate nel medesimo senso, dell’art. 119 Cost.

⁴² ... al par. 2.4.

⁴³ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 930 ss., part. 933. Lo spunto è ripreso, con particolare riferimento al “coordinamento della finanza pubblica”, da G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., 149.

5. Segue: la c.d. clausola di supremazia alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “sussidiarietà legislativa”

5.1. Modalità di utilizzo

Infine, una importante novità, invocata sovente dalla parte della dottrina⁴⁴ e “finalmente” consacrata in una riforma, è quella concernente la “clausola di supremazia” attivabile dallo Stato nei confronti delle Regioni. In base a quello che dovrebbe diventare il nuovo quarto comma dell’art. 117 Cost., «*su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale*». Si tratta di una previsione nella quale è assolutamente evidente il recupero dell’idea della *preminenza* dell’indirizzo politico centrale su quello regionale. Determinante, a questo riguardo, appare il riferimento all’*interesse nazionale*. Tale titolo di legittimazione dell’intervento statale, infatti, da un lato risulta assolutamente assorbente rispetto all’altro, pur contemplato dalla disposizione in questione, nell’*unità giuridica ed economica*⁴⁵, mentre d’altra parte rinvia – come è noto – ad un *giudizio politico* sulla sussistenza di fenomeni di interesse ultraregionale⁴⁶ del quale, al più, si potrà sindacare la non manifesta irragionevolezza. Tramite la utilizzazione della “clausola di supremazia”, dunque, lo Stato potrà operare il “ritaglio” in proprio favore del riparto della competenza legislativa stabilita dal medesimo art. 117 Cost., con limiti quasi impalpabili, e comunque *ben al di là* di quanto ad oggi sia possibile fare per mezzo dell’istituto della c.d. “avocazione in sussidiarietà” su cui ci si è soffermati più sopra⁴⁷. Ciò per le seguenti ragioni.

I. In primo luogo, è del tutto probabile che non verrà ritenuto necessario, per la legge che intenda far uso dello strumento predisposto dalla disposizione qui in discussione, rispettare il paradigma collaborativo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale. In tal senso de-

⁴⁴ Cfr., ad es., A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, cit., 557 ss.

⁴⁵ Su cui si veda, di recente, Q. CAMERLENGO, *La tutela dell’unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, 2014, 977 ss.

⁴⁶ Cfr., al riguardo – sia pure con specifico riferimento al giudizio di merito che l’originario art. 127 affidava alle Camere – A. D’ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, 1973, 969 ss., part. 996 ss., nonché E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita*, cit., 9. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, tra le molte possibili si veda la sent. n. 237 del 1983, secondo la quale «*gli interessi particolari, di cui sono portatrici le singole Regioni, si devono condizionare e conciliare con il preminente interesse generale del Paese, del quale è portatore lo Stato*», e che deve esplicitarsi tramite un coordinamento affidato allo Stato stesso, «*in modo che siano le sue scelte generali a limitare e condizionare la politica (...) svolta dalle singole Regioni*». Non si potrebbe essere più chiari.

⁴⁷ Come è stato efficacemente evidenziato, «se l’interesse nazionale è (...) ciò che il Parlamento decide che sia svaniscono le possibilità di una sua giustiziabilità innanzi alla Corte costituzionale e la clausola di supremazia assume le inquietanti sembianze di una clausola di mera decisione maggioritaria di flessibilizzazione estrema del riparto di competenze tra Stato e Regioni» (E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita*, cit., 9). Sul punto cfr. anche A. D’ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 13 ss.

pone, innanzi tutto, la considerazione secondo la quale quello di cui al (futuro) art. 117, quarto comma, Cost., sarebbe un istituto differente, dotato di un diverso fondamento di legittimazione, espressamente previsto e regolato dalle disposizioni costituzionali, e per di più nel contesto di un sistema diverso che conoscerebbe anche un nuovo e importante strumento di collaborazione come quello del nuovo Senato.

II. In secondo luogo, appare evidente che le potenzialità della “clausola di supremazia” sarebbero molto più vaste di quelle dell’istituto di matrice giurisprudenziale. Il meccanismo messo a punto dalla Corte costituzionale tra la fine del 2003 e l’inizio del 2004, infatti, può operare solo in presenza e in ragione della necessità di avocare al centro *una specifica funzione amministrativa*, non essendo invocabile per norme aventi un mero fine regolativo, di attività di privati o di funzioni amministrative regionali o locali⁴⁸. L’intervento in supremazia, invece, appare integralmente costruito sul versante della funzione legislativa, giustificandosi in tal modo incursioni statali su materie regionali che prescindono dalla “ascensione” di una funzione amministrativa. In tali circostanze mancherebbe dunque la stessa attività amministrativa statale in relazione alla quale prevedere la necessità dell’intesa con la Regione interessata.

III. Anche ove si ritenesse di voler applicare rigorosamente il paradigma giurisprudenziale della sussidiarietà legislativa, infine, bisognerebbe concludere nel senso della non necessità, nel contesto della legge statale volta ad attivare la “clausola di supremazia”, dell’intesa “forte”. Ove si compisse con successo l’*iter* riformatore verrebbe finalmente meno quella «*perdurante assenza*» della «*trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*»⁴⁹ da cui, come si è visto, la Corte costituzionale fa derivare l’obbligo, per la legge statale di prevedere l’intesa. Anche restando nell’ambito del paradigma della sussidiarietà legislativa, dunque, verrebbe meno la necessità di prevedere quelle forme collaborative, anche piuttosto intense, che ad oggi la legge statale deve contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale.

L’unico punto di vista dal quale parrebbe che la “nuova” clausola di supremazia sia in grado di imporre allo Stato vincoli più stringenti della giurisprudenza costituzionale in tema di sussidiarietà legislativa riguarda il piano procedimentale. Il testo dell’art. 117, quarto comma, Cost., che deriverebbe dall’entrata in vigore della riforma costituzionale *in fieri* discorre infatti di «*legge dello Stato*» adottata «*su proposta del Governo*», per approvare la quale, ai sensi dell’art. 70, comma quarto, Cost., come modificato dalla riforma, risulterebbe necessaria la maggioranza assoluta alla Camera in caso di dissenso del Senato. In sintesi, siamo di fronte ad una *riserva di legge formale* e ad un *debole aggravamento* nell’approvazione di quest’ultima.

⁴⁸ La giurisprudenza costituzionale si è nel complesso mantenuta fedele a questa linea: per eccezioni in cui si legittima la “sussidiarietà legislativa” in assenza della corrispondente avocazione di una funzione amministrativa si vedano le sentt. nn. 151 del 2005 (in tema di contributo per l’acquisto di un *decoder*), 347 del 2007 (in tema di camere di commercio), 88 del 2007 e 76 del 2009 (ambidue in materia di turismo).

⁴⁹ Cfr. le sentt. nn. 6 e 423 del 2004, 383 del 2005, 401 del 2007, n. 278 del 2010.

5.2. *Ambiti e quantità*

Come si vede, nonostante tali ultime considerazioni, lo strumento che le nuove norme costituzionali consegnerebbero nelle mani delle istituzioni politiche centrali pare davvero “potente”, consentendo a queste ultime di riplasmare (quasi) a loro piacimento il riparto di competenze. E non è un caso che proprio da questo istituto sovente si è mosso per evidenziare il forte arretramento, nel contesto della riforma costituzionale, della potestà legislativa regionale e la ritrovata superiorità di quella statale. È tuttavia plausibile che l'importanza della “clausola di supremazia”, nel contesto di quello che potrebbe essere il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, non vada enfatizzata più di tanto. E ciò perché, in fin dei conti, i casi in cui lo Stato potrebbe essere indotto a farne uso potrebbero essere di molto inferiori di quanto parrebbe a prima vista, disponendo comunque di strumenti idonei a realizzare le proprie politiche, per effetto di altre norme costituzionali, non soggetti ai pur deboli vincoli procedurali sopra evidenziati.

Ovviamente una valutazione di tal genere non può che scontare una ragguardevole incertezza probabilistica. Un'idea di massima, però, può provenire dall'esame dei casi in cui, dal 2003 in poi, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover inquadrare interventi legislativi dello Stato nello schema della sussidiarietà legislativa, magari apportando alcune correzioni ove necessarie alla luce del relativo paradigma giurisprudenziale.

Ebbene, al riguardo è piuttosto agevole rilevare che i settori materiali interessati dai più importanti interventi in sussidiarietà legislativa – sovente intrecciati tra loro – sono stati soprattutto quelli relativi a «*governo del territorio*» (cfr. ad. es. sentt. nn. 303 del 2003, 6 del 2003, 214 del 2006, 16 del 2010 e 121 del 2010) e «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» (cfr. ad. es. sentt. nn. 303 del 2003, 6 del 2004, 383 del 2005, 168 del 2008, 16 del 2010, 278 del 2010, 33 del 2011, 165 del 2011, e 239 del 2013), cui si affiancano gli ambiti, di grande importanza, delle «*grandi reti di trasporto e di navigazione*» (cfr. ad. es. sent. n. 303 del 2003, e sent. n. 16 del 2010), dei «*porti e aeroporti civili*» (ancora sent. n. 303 del 2003 e sent. n. 16 del 2010), e dell'«*ordinamento della comunicazione*» (sentt. nn. 151 del 2005⁵⁰, 168 del 2008 e 179 del 2012). Altre materie che sono state interessate al fenomeno della avocazione in sussidiarietà della funzione legislativa sono stati inoltre quello della «*ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*» (sentt. nn. 270 del 2005 e 151 del 2005, pur, per quest'ultima, con una ascrizione a tale materia non esplicita e piuttosto criptica), quello della «*tutela della salute*» (sent. n. 270 del 2005), e quello della «*promozione e organizzazione di attività culturali*» (sent. n. 285 del 2005). Vanno inoltre menzionati alcuni interventi statali, inquadrati anch'essi dal Giudice costituzionale nel paradigma della sussidiarietà legislativa, e vertenti in ambiti affidati alla legislazione regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e inerenti i settori del *commercio* (sent. n. 347 del 2007), della *pesca* (sentt. nn. 213 del 2006, 63 del 2008), dell'*industria* (sent. n. 63 del 2008) della *agricoltura* (sent. n. 63 del 2008), dei *servizi sociali*

⁵⁰ Deve essere segnalato che la ascrizione della normativa scrutinata da questa sentenza all'ordinamento della comunicazione non è però né esplicita, né chiara, nel contesto della decisione.

(sent. n. 168 del 2009), del *trasporto pubblico locale* (sent. n. 79 del 2011) del *turismo* (sentt. nn. 88 del 2007, 63 del 2008, e 76 del 2009), nonché, sia pure a in base ad una identificazione tutt'altro che chiara ed esplicita, dello *sviluppo economico* (sent. n. 242 del 2005)⁵¹.

Già questa veloce disamina è sufficiente per capire come tutti gli interventi più importanti sui cui l'esperienza di questi anni attira la nostra attenzione si collochino in materie che, nel nuovo testo costituzionale, sarebbero affidate a quella che si può definire una competenza statale esclusiva "piena": ossia una competenza non limitata da clausole di co-legislazione, o comunque individuata con riferimento all'interesse nazionale (così è, ad esempio, per le «grandi reti di trasporto e di navigazione», e per i «porti e aeroporti civili»): il che comporta, in ogni caso, la possibilità per lo Stato di dispiegare liberamente il proprio indirizzo politico senza dover ricorrere alle forme (debolmente) aggravate della c.d. clausola di supremazia⁵². Eccezioni significative a quanto appena detto sono costituite dalle materie del «governo del territorio», della «tutela della salute», delle «attività culturali» e del «turismo», in relazione alle quali il testo di riforma prevede una competenza legislativa statale limitata alle «disposizioni generali e comuni». L'incertezza che ad oggi regna sul modo di intendere tale espressione non consente di formulare sul punto previsioni sufficientemente affidabili. Sarà necessario interpretare tale clausola al fine di individuare i limiti che essa comporta a carico legge dello Stato, ed in particolare per capire se essa consente a quest'ultima di istituire e collocare a livello centrale funzioni amministrative nelle materie cui si rivolge⁵³, ovvero se in tali casi sarà necessario fare ricorso alla clausola di supremazia, così come oggi si utilizza l'istituto della sussidiarietà legislativa.

Alla luce di tutto ciò risulta comunque piuttosto evidente che, ove entrasse in vigore il testo di riforma da ultimo approvato dalla Camera dei deputati, lo Stato potrebbe adottare *unilateralmente* qualunque decisione, sia di tipo normativo che amministrativo, concernente, ad esempio, gli assi ferroviari ad alta velocità, gli assi autostradali, il Mo.Se, l'Hub portuale di Trieste e quello di Taranto, il nuovo tunnel ferroviario del Brennero, il nodo ferroviario di Palermo⁵⁴, la metropolitana di Parma⁵⁵, la costruzione e l'esercizio di grandi centrali termoelet-

⁵¹ In almeno un paio di casi, infine, l'intervento legislativo statale oggetto del giudizio di costituzionalità non si collocava in alcuna materia specifica, predisponendo piuttosto meccanismi procedurali dall'ambito di applicazione generalizzato (sentt. nn. 232 del 2011 e 39 del 2013).

⁵² Così M. SALVAGO, *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, cit., 7 e 8.

⁵³ Per una risposta affermativa può forse essere invocata l'autorevole opinione espressa da Nicolò Zanon in relazione alle analoghe previsioni concernenti le "norme generali" contenute nella c.d. "riforma della riforma" del 2003, secondo la quale tale clausola di co-legislazione non implicherebbe affatto il riconoscimento di una implicita attribuzione di competenza alle Regioni «per la normativa di dettaglio». Secondo questo punto di vista lo Stato infatti potrebbe, *in via generale*, disciplinare ed allocare direttamente competenze amministrative, escludendo dunque senz'altro la normativa regionale (cfr. N. ZANON, *Prime note sulle "norme generali" statali, sul rispetto dell'interesse nazionale e sulla legislazione di "rilievo" (o di "ambito", o di "interesse") regionale nel progetto di riforma dell'art. 117 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 2/2003, 2).

⁵⁴ Sono solo alcuni dei tantissimi interventi effettuati, o in corso di svolgimento, in base alla c.d. "legge obiettivo", e inseriti nel *Programma Infrastrutture Strategiche*. Sul tema si è pronunciata, con gli esiti ben noti e sopra richiamati, l'ormai celebre sent. n. 303 del 2003.

triche⁵⁶ e di centrali nucleari⁵⁷, o – per restare ad un argomento di stretta attualità – le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi⁵⁸. In tutti questi casi le materie di competenza legislativa “piena” di cui lo Stato godrebbe in base al testo di riforma costituzionale⁵⁹ legittimerebbero senz’altro qualunque suo intervento regolatorio e amministrativo, compresi quelli concernenti la specifica localizzazione e realizzazione delle singole opere, senza che sussista alcuna necessità di cercare una qualche interlocuzione con la Regione di volta in volta interessata⁶⁰.

Come si vede, per gli interventi più importanti che l’esperienza di questi anni ha collocato nella sfera della sussidiarietà legislativa, non ci sarebbe alcun bisogno non solo di rispettare il paradigma collaborativo messo a punto dalla giurisprudenza costituzionale, ma neanche di utilizzare la procedura, a debole aggravamento, della clausola di supremazia⁶¹. Certamente molti tra quelli più sopra menzionati sono interventi di grande importanza per lo sviluppo del Paese, in relazione ai quali è diffusa – e in linea di massima condivisibile – l’opinione secondo la quale non ci si può permettere di non dotare le istituzioni centrali di strumenti adeguati a perseguire e sviluppare politiche concernenti l’intero ordinamento. Si tratta però – come si accennava più sopra – di interventi sovente fortemente invasivi per i singoli territori interessati e le comunità ivi stanziati, che conformano prepotentemente le caratteristiche del suolo, selezionandone alcuni usi e impedendone radicalmente altri, e comportando talvolta rischi non indifferenti di lesione di beni primari come la salute e la vita. Il problema è dunque quello di capire se tali politiche devono essere progettate e portate ad esecuzione senza alcun coinvolgimento delle istituzioni esponenziali delle comunità regionali e locali, ovvero se queste ultime, come singole o come sistema, un ruolo lo debbono continuare ad avere.

Sul punto, gli odierni riformatori rinunciano con chiarezza al delicato equilibrio tra le istanze dell’unità e quelle dell’autonomia messo a punto dalla giurisprudenza concernente la sussidiarietà legislativa, come si è visto non privo di difetti ma nel complesso non disprezza-

⁵⁵ Cfr., sul punto, la sent. n. 79 del 2011.

⁵⁶ Cfr. la sent. n. 6 del 2004.

⁵⁷ Cfr. le sentt. nn. 278 del 2010 e 33 del 2011.

⁵⁸ Sono le attività regolate dal già menzionato art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (c.d. *Sblocca Italia*), che è stato impugnato da alcune Regioni, per violazione del paradigma della sussidiarietà legislativa, dinanzi alla Corte costituzionale, della quale si attende la decisione.

⁵⁹ ... in quanto attribuite al medesimo senza alcuna specificazione, o con riferimento agli aspetti di interesse nazionale.

⁶⁰ È vero che, oltre che sulle materie dell’*energia* e delle *reti di trasporto e di navigazione* tali interventi insistono anche sulla materia del «*governo del territorio*», per la quale sussiste il menzionato problema interpretativo connesso alla criptica clausola delle «*disposizioni generali e comuni*». Non pare però che tale circostanza possa essere sufficiente ad impedire l’esito sopra ipotizzato. Ciò non solo perché essa rileva in concorso con gli altri titoli di legittimazione della legislazione dello Stato sopra menzionati, ma anche in considerazione della sussistenza di una ulteriore materia che verrebbe attribuita alla competenza esclusiva di quest’ultimo, e che varrebbe a rimuovere qualunque tipo di dubbio sul punto, ossia quella delle «*infrastrutture strategiche*».

⁶¹ Rispetto al quadro sopra richiamato resterebbero fuori alcuni casi afferenti al commercio ed ad incentivazioni economiche. Ma si tratta, in fin dei conti, di questioni di secondo piano.

bile, almeno dal punto di vista della politica istituzionale, nel contesto odierno. Viceversa, essi puntano senz'altro a consegnare tali temi alle decisioni, adottate in solitudine, delle istituzioni centrali. Si tratta di un ulteriore tassello che concorre a comporre il quadro, già abbozzato nel paragrafo precedente, di quello che potrebbe divenire il nuovo riparto della funzione legislativa, confermando la sua decisa riconformazione in favore dello Stato.

6. La composizione del nuovo Senato della Repubblica

Come si è visto, sul versante del riparto delle competenze l'esito della riforma *in itinere* sarebbe complessivamente molto penalizzante per le Regioni, per le quali il saldo, tra rimodulazione delle competenze e clausola di supremazia, sarebbe quello di una perdita secca ed anche assai ingente. Il problema è allora quello di capire se il ruolo del Senato nel procedimento legislativo riesca, almeno in parte, a riequilibrare tale esito, realizzando quel *trade-off* tra *competenze* e *partecipazione* auspicato dalla *Relazione* governativa. È dunque necessario soffermarsi su tale tema, esaminando gli aspetti strutturali e funzionali della nuova assemblea di Palazzo Madama.

Quanto alla composizione, è noto che il testo di riforma prevede che il nuovo Senato della Repubblica sia composto da 95 membri «*rappresentativi delle istituzioni territoriali*». È stata comprensibilmente abbandonata l'idea dell'uguale composizione della delegazione di ciascuna Regione prevista dalla originaria proposta governativa, in favore di un riparto che tenga conto della diversa consistenza della popolazione di ognuna di essa⁶². I 95 membri – cui si aggiungerebbero gli *ex* presidenti della Repubblica e i 5 senatori che possono essere nominati dal Capo dello Stato – dovrebbero essere eletti dai Consigli regionali, con metodo proporzionale e *tra i loro componenti*, fatta eccezione per un senatore per ciascuna Regione che dovrebbe venire eletto, sempre da parte del Consiglio, tra i sindaci dei Comuni del proprio territorio.

A differenza di ciò che accadeva nel testo diffuso dal Governo *prima* della formale presentazione⁶³, la riforma prova inoltre a strutturare un qualche legame tra i senatori e le istituzioni di cui sono espressione. Il nuovo testo dell'art. 57 prevederebbe infatti che «*la durata del mandato dei senatori coincida con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti*». Vi è dunque una derivazione diretta tra la qualifica di origine e la carica di senatore, come è confermato anche dal “nuovo” art. 66, secondo comma, in base al quale l'Assemblea di Palazzo Madama si limiterebbe a “prendere atto” «*della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore*».

⁶² In dottrina sono state manifestate interessanti critiche alla specifica ponderazione dei seggi in rapporto alla popolazione stabilita dal testo di riforma da E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, Intervento al Seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa, Roma, 24 novembre 2014, in www.gruppodipisa.it. Sul punto cfr. anche A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 4 ss.

⁶³ Cfr. il testo disponibile in *le Regioni*, n. 2457 del 13 marzo 2014.

Il legame con le istituzioni di appartenenza, tuttavia, è decisamente debole, ove si consideri che, ai sensi di quelli che potrebbero essere i nuovi artt. 55 e 67 Cost. il Senato sarebbe preposto, nel suo complesso, a rappresentare le autonomie territoriali, *senza però che vi sia alcun vincolo di mandato gravante sui suoi membri*. Il libero mandato rimane dunque intatto, non essendo previsto alcuno strumento per legare la posizione espressa da ciascuno di essi all'indirizzo delle istituzioni politiche della Regione da cui provengono, o almeno per rendere *probabile* la corrispondenza della prima al secondo⁶⁴. Si tratta di un difetto particolarmente significativo dell'assetto del "nuovo" Senato, che potrebbe rischiare seriamente di pregiudicarne la funzionalità rispetto ai suoi (asseriti) obiettivi⁶⁵. In questo quadro deve essere notato, inoltre, che i Presidenti di Regione *non sarebbero membri necessari del Senato*, poiché la possibilità di designarli a tale carica dipenderà dalla loro appartenenza al Consiglio. Ciò costituisce un ulteriore fattore di indebolimento del legame tra senatori di origine "regionale" e indirizzo politico delle istituzioni di appartenenza. Per di più, la presenza di un senatore per delegazione di origine comunale rende ancor più inadeguato questo assetto organizzativo a esprimere indirizzi concordanti rispetto all'indirizzo politico che emerge nella maggioranza delle istituzioni politiche regionali, stante il noto e ormai tradizionale conflitto di interessi che spesso sussiste tra istituzioni regionali e locali.

È utile ricordare in proposito che quello di far sì che tale assemblea fosse in grado di esprimere un saldo legame con le istituzioni regionali è un obiettivo asseritamente perseguito dall'intervento di riforma (almeno a leggere la *Relazione* di accompagnamento). Del resto, optare per modalità organizzative che consentano di connettere nel modo più certo possibile l'indirizzo politico che si forma nel raccordo Consiglio-Presidente al livello regionale e i senatori espressi dalla Regione considerata pare indispensabile al fine di ottenere dalla nuova Camera Alta le prestazioni che dalla medesima ci si attende. A tacer d'altro, sono le Regioni che possono impugnare le leggi statali, e che devono darvi attuazione legislativa. Da questo primo punto di vista, dunque, le scelte compiute dagli odierni riformatori non sembrano in grado di dar seguito alle "promesse" della *Relazione* di accompagnamento, né, più in generale, di rispondere alle esigenze che oggi premono.

⁶⁴ ...come avrebbe potuto essere, ad esempio, la previsione di un voto unitario di delegazione da esercitare sulla base di una deliberazione da adottare a maggioranza all'interno di quest'ultima. In tal senso, di recente, A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 6. Si era provato ad avanzare una proposta di tal genere in S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2014, par. 5.2, cui sia consentito rinviare per approfondimenti.

⁶⁵ La previsione del libero mandato anche per i componenti del Senato è stata oggetto di numerose critiche da parte della. Si vedano, ad es., F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, cit.; G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma radicale del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, 2; A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle autonomie*, in *Federalismi.it*, 3; G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Astrid Rass.*, n. 6/2014, 27-28; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti*, cit., 14; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7575,908.html>, par. 2; A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 6.

7. Il (limitato) ruolo del Senato nel procedimento legislativo

Il nuovo Senato, peraltro, non solo esprimerebbe una relazione decisamente debole con le istituzioni regionali, ma ricoprirebbe anche un ruolo nel complesso decisamente defilato nel procedimento legislativo, almeno per quel che riguarda le politiche di settore. La riforma costituzionale *in itinere* immagina che la legge statale possa essere approvata principalmente attraverso tre differenti procedimenti legislativi, che differiscono essenzialmente per il ruolo attribuito all'assemblea di Palazzo Madama. Nell'ambito del testo approvato dalla Camera è infatti possibile distinguere un procedimento bicamerale paritario, nel quale il Senato continua a rivestire il ruolo di autentico "colegislatore", da un procedimento nel cui contesto l'intervento del Senato non è *necessario* ma solo *eventuale*. Tale intervento, infatti, non è previsto "in automatico", ma può venire disposto dall'Assemblea di Palazzo Madama entro dieci giorni su richiesta di un terzo dei suoi componenti in tutti i casi in cui si versi in ambiti diversi da quelli affidati alla legge bicamerale paritaria. Anche in considerazione del fatto che il voto contrario del Senato su un progetto di legge approvato dalla Camera sarebbe *sempre* superabile da un nuovo voto di quest'ultima, tale procedimento risulta dunque essenzialmente monocamerale. In questa categoria, inoltre, è necessario distinguere due differenti ipotesi, separando i casi nei quali la posizione del Senato può essere superata soltanto a maggioranza assoluta, da quelli nei quali la Camera può procedere anche solo con la maggioranza semplice⁶⁶. L'unico caso in cui il voto contrario del Senato può essere superato solo per mezzo di una deliberazione della prima adottata a maggioranza assoluta è infatti quello, già menzionato, della legge con cui si attiva la "clausola di supremazia". In tutti gli altri casi sarà sufficiente la maggioranza semplice.

In questo quadro, se la riforma entrasse definitivamente in vigore dovrebbero essere approvate tramite il procedimento legislativo paritario solo le leggi costituzionali e di revisione costituzionale e alcune leggi che possiamo qualificare "di sistema", come quelle volte a regolare i *referendum* popolari, lo statuto delle minoranze linguistiche, o la ineleggibilità e incompatibilità dei senatori, nonché altre leggi destinate a disegnare alcune tra le caratteristiche essenziali del sistema delle autonomie territoriali⁶⁷. Può sembrare che non si tratti di poche materie, né di scarsa importanza. Ed in effetti da un certo punto di vista è così. Tuttavia è

⁶⁶ In effetti, il ventaglio dei procedimenti legislativi presenti nel testo di riforma è più complesso di quello abbozzato in questo paragrafo. Ai tre già menzionati è infatti necessario aggiungere, almeno, quello previsto per la approvazione della legge di conversione del decreto legge e quello concernente la legge di bilancio. Si veda, sull'argomento, E. Rossi, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2014.

⁶⁷ Si vedano, ad es., quelle concernenti l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane; le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; l'ordinamento di Roma Capitale, la concessione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; la c.d. "fase ascendente" inerente la formazione del diritto dell'Unione europea; le modalità di esercizio del potere sostitutivo; i principi generali sul patrimonio degli enti territoriali; i principi fondamentali su sistema di elezione e cause di ineleggibilità e incompatibilità di Presidente, Giunta e consiglieri regionali; il distacco-aggregazione di comuni da una Regione ad un'altra.

necessario segnalare come la competenza della legge bicamerale paritaria sarebbe limitata essenzialmente al *quadro istituzionale* nel quale dovrebbe svilupparsi la autonomia degli enti territoriali, mentre il *concreto svolgersi* di quest'ultima risulterà soggetto ai limiti stabiliti in modo tendenzialmente unilaterale dalla Camera dei deputati tramite gli altri procedimenti legislativi. La gestione ordinaria delle politiche pubbliche – comprese quelle in grado di incidere profondamente sugli interessi e le funzioni regionali e locali, nonché quelle finanziarie – verrebbe dunque attribuita alla legislazione tendenzialmente monocamerale, senza che al Senato sia garantito alcun altro ruolo che quello di portare all'attenzione dell'opinione pubblica le istanze provenienti dai territori, poiché certamente non lo si potrebbe ritenere a pieno titolo *coinvolto* nella elaborazione delle politiche del centro.

8. Alcune conclusioni, e alcuni equivoci da chiarire

Al termine di questo percorso è possibile provare a mettere a fuoco in modo sintetico i nodi evidenziati dal percorso sin qui seguito, e le conclusioni che esso sembra suggerire.

I. Preme innanzi tutto evidenziare come il motore principale che spinge a tappe forzate la riforma costituzionale *in itinere* verso la sua approvazione faccia parte a pieno titolo di una vera e propria mitologia giuridico-politica formatasi nel dibattito pubblico degli ultimi anni. Nell'attuale sistema del diritto costituzionale delle autonomie territoriali non vi è alcuna reale necessità di impedire che le Regioni esercitino un potere di veto sulle politiche regionali: la giurisprudenza sulla sussidiarietà legislativa, da un lato, e la interpretazione estensiva di molte materie di competenza esclusiva e di alcune materia di competenza concorrente dall'altro, consegnano già allo Stato la possibilità di intervenire senza incontrare alcun potere di blocco da parte regionale pressoché in tutti i settori materiali strategici. La tesi, ricorrente nel dibattito politico, e adombrata anche dalla *Relazione* governativa di introduzione al disegno di legge costituzionale, secondo la quale una quota consistente dello stallo decisionale che affligge il nostro sistema politico e istituzionale sarebbe attribuibile ad un difetto di competenze dello Stato e ad un corrispettivo eccesso di competenze delle regionali è dunque priva di fondamento. Ad oggi non c'è "grande opera" che lo Stato non possa progettare e realizzare, sia pure con le dovute cautele concernenti la predisposizione dei necessari passaggi procedurali per rispettare il paradigma della sussidiarietà legislativa, come sono davvero pochi i limiti che, nei percorsi della giurisprudenza costituzionale, hanno incontrato le politiche statali, almeno con riferimento al rapporto con le Regioni. Del resto, è davvero difficile indicare anche solo *una grande riforma statale* di questi ultimi anni che sia stata impedita per effetto dell'accoglimento dei ricorsi regionali da parte della Corte costituzionale⁶⁸, nonostante le Regioni propongano molto spesso ricorsi volte a contestarle⁶⁹.

⁶⁸ Probabilmente l'unica decisione che ha determinato una significativa battuta d'arresto di un'importante intervento riformatore statale è la sent. n. 220 del 2013 (relatore il prof. Silvestri), concernente il riordino di vari aspetti del sistema degli enti locali. Nonostante ciò, le successive sentt. nn. 22 e 44 del 2014, e ancor di più la

II. Il contenzioso costituzionale è certamente a livelli molto alti, e la soluzione di questo problema dovrebbe senza dubbio essere uno dei primi obiettivi di qualunque intervento riformatore. Tuttavia, alla luce di un “giusto processo”⁷⁰, la competenza concorrente risulta se non assolta, certamente la meno colpevole di questo stato di cose. La conflittualità pare piuttosto addebitabile ad altre cause, quali, innanzi tutto, l’inadeguatezza dell’attuazione della riforma del 2001 da parte della legge statale e, più in generale, il perpetuarsi di una prassi legislativa di impronta fortemente centralista, spesso stridente con quello che una lettura scevra da pregiudizi del testo costituzionale avrebbe suggerito circa il riparto di competenze. Come si è detto, la giurisprudenza costituzionale ha spesso, e sempre di più negli ultimi anni, avallato questa tendenza tramite lo “stiracchiamento” di competenze statali, soprattutto esclusive. Ma non può certo stupire che le Regioni abbiano provato a reagire con lo strumento del ricorso in via principale, tanto più che la legislazione statale tende a non rispondere neanche alle sempre più deboli pretese della c.d. “chiamata in sussidiarietà”⁷¹. Soprattutto, ciò che ha impedito che il richiamato assetto delle prassi costituzionali avvenisse senza un eccessivo tasso di conflittualità è la totale assenza di sedi strutturate di collaborazione tra il centro e il sistema delle istituzioni regionali collocate sul versante legislativo.

III. La *Relazione di accompagnamento* al disegno di legge costituzionale, come si è visto, coglie efficacemente l’importanza di questo nodo, proponendo di “compensare” la diminuzione delle competenze delle Regioni con l’accrescimento del loro ruolo nel procedimento legislativo tramite il nuovo Senato. Le considerazioni esposte più sopra mostrano tuttavia come la riforma costituzionale non ponga, a fronte di una chiara torsione centralista del riparto della funzione legislativa, la costituzione di una Camera Alta in grado di assolvere a tale compito, sia dal punto di vista strutturale che da quello funzionale. Nell’assetto organizzativo disegnato dal testo approvato in marzo, il legame con le istituzioni territoriali esiste, ma è a bassa intensità già nella componente di origine regionale a causa del libero mandato, mentre è pressoché inesistente nei membri di origine locale, che anzi sono potenziali portatori di interessi contrapposti con quelli regionali, nonostante l’elezione ad opera dei consigli regionali. Quanto ai profili funzionali, nonostante un significativo incremento degli ambiti affidati alla legge bicamerale paritaria rispetto al testo originariamente proposto dal Governo, si deve ricordare come le determinazioni inerenti (tutte) le politiche di settore e la finanza pubblica degli enti territoriali restino saldamente nelle mani del raccordo Governo-Camera dei deputati, che, nella maggior parte dei casi, non dovrà neanche far ricorso alla c.d. clausola di supremazia. In sintesi – riprendendo lo spunto di Antonio D’Atena già menzionato più sopra⁷² – anche se entrasse in vigore la riforma costituzionale in discussione, sarebbe davvero diffi-

ben nota sent. n. 50 del 2015 concernente la c.d. Legge Delrio, hanno provveduto a riconoscere allo Stato, in base a percorsi argomentativi spesso criticabili, vaste possibilità di intervento nel settore.

⁶⁹ ... come nota efficacemente E. Rossi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 12.

⁷⁰ Così E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita*, cit., 2 ss.

⁷¹ Può essere menzionato ancora una volta, titolo di esempio, l’art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 (c.d. *Sblocca Italia*), in tema di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi.

⁷² A. D’ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 1.

cile affermare che il contributo senatoriale riuscirebbe a mitigare il carattere eteronomo che, per le comunità sub-statali, connota le decisioni politiche del centro.

IV. Sembra dunque destinato a rompersi, almeno in parte, il delicato (e certo non soddisfacente) equilibrio tra unitarietà delle politiche e collaborazione istituzionale elaborato in via pretoria dalla giurisprudenza costituzionale. Come si è visto, verrebbe infatti a cadere il *paradigma della sussidiarietà legislativa*, vuoi per effetto delle accresciute competenze esclusive dello Stato, vuoi per effetto della clausola di supremazia. Più incerta sarà la sorte degli altri due paradigmi giurisprudenziali più sopra richiamati, quello della “*forte incidenza*” e quello dell’*“intreccio”*. Al riguardo, sarà molto interessante (ove la riforma dovesse effettivamente andare in porto), verificare se il Giudice costituzionale seguirà ad affermare la necessità costituzionale della collaborazione “a valle” della decisione legislativa, secondo quanto richiesto sia dall’uno che dall’altro. Qui non interessa tanto l’ipotesi in cui la Corte oggi ritiene necessario l’intervento collaborativo della *singola* Regione *specificamente* interessata. Piuttosto rilevano maggiormente i casi in cui i giudici di Palazzo della Consulta ritengono costituzionalmente necessario l’intervento collaborativo del “sistema” delle autonomie, per il tramite delle Conferenze⁷³. Ebbene, in tali circostanze, delle due l’una: o si riterranno sufficientemente soddisfatte le esigenze collaborative del sistema delle autonomie per effetto della sempre possibile partecipazione del Senato al procedimento legislativo, con il risultato però di affidarne la sorte ad una assemblea, come si è visto, ben poco legata alle istituzioni territoriali; oppure si riterrà perdurante l’esigenza costituzionale di una collaborazione “a valle” della decisione legislativa tramite il sistema delle Conferenze, certamente più qualificato ad esprimere il punto di vista degli enti territoriali, sancendo però così chiaramente l’inadeguatezza del Senato a svolgere tali compiti⁷⁴.

Al termine di questo percorso attraverso il testo di riforma appare evidente come quest’ultimo sia portatore di un deciso progetto di *penalizzazione* del sistema delle autonomie, come del resto ha prontamente sottolineato dalla dottrina più avvertita⁷⁵. Ora, è evidente che, per quanto lo si possa ritenere politicamente non desiderabile, perseguire un progetto del genere rientra appieno nel mondo del costituzionalmente possibile. Sarebbe però necessario esplicitare tale intento anche davanti all’opinione pubblica, al fine di far sì che l’eventuale buon esito di un simile progetto riformatore fosse frutto di una adeguata riflessione e di un approfondito dibattito nella sfera pubblica. Ciò che invece evidentemente non accade. Tutto all’opposto, si cerca di accreditare l’idea secondo la quale si starebbe cercando dotare il centro degli indispensabili poteri di cui ad oggi non disporrebbe, valorizzando al con-

⁷³ Cfr., ad es., la già citata sent. n. 88 del 2014, al par. 10.3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ Su questo nodo problematico cfr., di recente, A. D’ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 8 ss.

⁷⁵ Cfr., ad es., P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., 3; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 15/10/2014, in www.issirfa.cnr.it/7492,908.html; G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative*, cit., 16; A. Ruggeri, *Quali insegnamenti*, cit., 15; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei Rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, cit., 2 e 3.

tempo il ruolo delle autonomie territoriali, tramite la loro stabile collocazione nei relativi processi di decisione politica. Come si è visto, però, tale affermazione ha fondamenti di argilla, non corrispondendo né all'attuale stato del diritto costituzionale delle autonomie territoriali, né alle effettive caratteristiche del disegno di legge costituzionale *in itinere*.

Evidentemente, tutto ciò non vuol dire che il presente stato di cose possa essere ritenuto soddisfacente, né che non sia necessario procedere ad una riforma costituzionale sia del riparto delle competenze che dell'assetto del bicameralismo. Restando ai temi sui quali ci si è concentrati maggiormente in questo contributo, è agevole rilevare come i difetti principali del sistema di collaborazione messo a punto dalla Corte costituzionale – oltre alla sua ovvia carenza di sistematicità – possono probabilmente essere indicati nel fatto di insistere solo sul versante della funzione amministrativa, con la conseguente estromissione delle Regioni da alcune scelte politiche fondamentali che le riguardano, e nella circostanza secondo la quale, in linea di massima, esso tende ad operare in relazione alle *singole* Regioni, non favorendo valutazioni di sintesi e assunzioni di responsabilità da parte del *sistema* di queste ultime nel suo complesso. Se le Regioni vogliono contare di più, devono essere disposte ad assumersi responsabilità collettive, provando a proiettare una *visione territorialmente orientata dell'interesse generale*.

A questo fine, una strada promettente sarebbe quella di un Senato autenticamente in grado di portare al centro il punto di vista delle istituzioni regionali, nel cui quadro il vincolo di mandato, il voto unitario di delegazione e la estromissione della componente comunale sembrano elementi difficilmente rinunciabili. Sarebbe inoltre indispensabile coinvolgere tale assemblea nei procedimenti legislativi centrali di maggiore interesse per le Regioni, tra i quali soprattutto quelli concernenti le scelte di finanza pubblica direttamente incidenti sulle medesime, nonché quelle riguardanti l'uso del territorio. Evidentemente sarebbe necessario ricercare un equilibrio nella definizione di tale assetto, al fine di evitare che la eccessiva concessione di poteri al Senato possa trasformarsi in un importante fattore di blocco del sistema decisionale. Prendendo in prestito da Giancarlo Doria una formula efficace, si potrebbe dire che sarebbe necessario riconoscere al Senato *deep powers*, ma *few powers*⁷⁶: poteri profondi per incidere, ma non tanto estesi da bloccare.

Una volta conquistata in tal modo la "lealtà federale" delle Regioni le pur necessarie modifiche costituzionali concernenti il riparto della funzione legislativa, con un eventuale riequilibrio verso un centro autenticamente "repubblicano", in quanto espressione *anche* delle autonomie, sarebbero certamente più accettabili anche da parte queste ultime, e probabilmente non determinerebbero tutte le incertezze che un parametro costituzionale sulla competenza inevitabilmente porta con sé ove "amministrato" dal solo Giudice delle leggi, poiché la via politica alla soluzione del conflitto sarebbe a portata di mano. Come si è visto, è però tutt'altra la scelta fatta propria dagli odierni riformatori.

⁷⁶ G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2006_edap05.pdf, 2006.