

Rivista N°: 1/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2016

AUTORE: Ugo De Siervo\*

## UNA PRIMA LETTURA DEL PROGETTATO NUOVO ART. 117 COST \*\*

Come ben noto, le modifiche fondamentali al vigente art. 117 della Costituzione per la parte relativa al riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni sembrano consistere nella voluta eliminazione della potestà legislativa concorrente e nella fortissima espansione della potestà legislativa esclusiva dello Stato (nuovo comma 2 dell'art.117), nella apparente determinazione di alcune aree di competenza legislativa propria delle Regioni (nuovo comma 3 dell'art. 117), nella generica previsione della possibilità di esercizio del potere legislativo statale "di salvaguardia" degli interessi nazionali pur nelle materie di competenza delle Regioni (nuovo comma 4 dell'art. 117). Tutto ciò mentre invece si conferma la scelta per la competenza residuale delle Regioni "in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato" (ultime righe del nuovo comma 3 dell'art. 117).

Quello che dovrebbe divenire il nuovo secondo comma dell'art. 117 mette palesemente in evidenza la volontà del Parlamento di espandere moltissimo l'area di competenza del legislatore nazionale <sup>1</sup>.

Si procede, infatti, ad un'enorme aumento delle materie di esclusiva competenza legislativa statale, senza procedere ad alcuna riduzione di quelle attualmente elencate al secondo comma del vigente art. 117 Cost. : se si tiene presente l'esperienza fatta negli ultimi anni relativa all'utilizzazione molto efficacemente espansiva delle materie di esclusiva competenza statale in analitici testi legislativi <sup>2</sup> e relativa anche alla corrispondente

---

\* Presidente emerito della Corte Costituzionale

\*\* Il contributo è parte di un più ampio saggio, dal titolo *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, destinato agli scritti in memoria di Paolo Cavaleri, in corso di stampa.

<sup>1</sup> Sul radicale ridimensionamento dei poteri legislativi delle Regioni si ha una larga convergenza di giudizi: fra i molti, si vedano R.BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C.2613-A)*; P.CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni* n.1/2015, pp.79 ss., pp.106 ss., pp. 129 ss.,

<sup>2</sup> Solo per ripetere ancora una volta due esempi significativi, ricordo che il Codice dell'ambiente consta di 318 articoli ed il Codice degli appalti di 257.

giurisprudenza costituzionale, appare davvero preoccupante per gli spazi residuati alle competenze legislative regionali il fatto che le materie ora elencate siano così tanto aumentate e corrispondano spesso ad alcuni ambiti tipici della pur limitata legislazione regionale che si è registrata negli ultimi decenni.

Ci si trova, infatti, dinanzi ad un aumento molto vistoso del numero delle materie o dei gruppi di materie elencati <sup>3</sup> nel secondo comma del vigente art. 117 Cost. (da trentuno si sale a quarantotto, oltre molte importanti implementazioni delle materie o gruppi di materie elencate nel vigente art.117.2 Cost. <sup>4</sup>).

E tra le materie integralmente “aggiunte”, ve ne sono alcune relevantissime: solo per fare qualche esempio, il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, la “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale”, le “disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare”, l’ “ordinamento scolastico”, le “disposizioni generali e comuni in tema di “istruzione e formazione professionale”, la “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici”, le disposizioni in tema di “attività culturali e del turismo”, le “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”, i “porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale” (oltre che internazionale).

Inoltre, a riprova della palese pretestuosità delle argomentazioni addotte contro la potestà legislativa ripartita <sup>5</sup>, fra le materie di esclusiva competenza statale ve ne sono varie nelle quali il legislatore nazionale viene abilitato a disciplinare solo parti della materia, lasciandosi quindi il resto alla potestà legislativa regionale, In particolare, rileva che in cinque molto importanti gruppi di materie <sup>6</sup> il legislatore nazionale sia abilitato a determinare le “norme generali e comuni” , in una <sup>7</sup> le “disposizioni di principio”, in cinque <sup>8</sup> a distinguere gli interessi

---

<sup>3</sup> Il criterio da me utilizzato per queste quantificazioni è assai empirico, ma è l’unico che ho individuato come possibile: confronto le elencazioni contenute negli alinea del nuovo secondo comma dell’art. 117 con quelle contenute nel secondo comma del vigente art. 117 Cost. che siano separate tra loro dal punto e virgola.

<sup>4</sup> Solo per citare tre ambiti fra i tanti: lo Stato per la lettera e ha competenza esclusiva anche in materia di “promozione” della concorrenza, per la lettera p è competente anche per l’ “ordinamento” degli enti locali, per la lettera s ha competenza esclusiva anche in materia di beni “paesaggistici”.

<sup>5</sup> Peraltro sono diffusissime le opinioni contrarie all’individuazione della potestà concorrente come causa dell’attuale grave incertezza normativa : fra i tanti si vedano R. BIN, *Oltre il velo dell’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un “falso movimento” ?*, E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni* n.1/2015, pp.92 ss., pp.116 ss., pp. 170 ss., pp. 188 ss., pp. 250 ss., pp. 264 ss.

<sup>6</sup> Le “disposizioni generali e comuni” sono infatti previste “per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, “sull’istruzione”, “sull’istruzione e formazione professionale”, “sulle attività culturali e sul turismo”, “sul governo del territorio”.

<sup>7</sup> Ci si riferisce alle “forme associative dei Comuni”.

<sup>8</sup> Ci si riferisce al sistema della protezione civile, alla produzione, trasporto e distribuzione dell’energia, alla navigazione, ai porti ed aeroporti civili, alle reti di trasporto.

nazionali o sovranazionali da quelli di competenza delle Regioni e in altre cinque <sup>9</sup> a determinare solo una parte della materia.

Peraltro deve notarsi che nella determinazione dell'ambito delle "disposizioni generali e comuni", così come nella valutazione della dimensione degli interessi, la discrezionalità del legislatore statale appare massima, essendo il punto di confine essenzialmente lasciato alle sue valutazioni discrezionali. Ciò viene confermato indirettamente dalla previsione nel progettato nuovo terzo comma dell'art. 116, secondo il quale possono essere attribuite a singole Regioni con il procedimento ivi disciplinato (ma che in ultima istanza dipende dalla volontà in tal senso del legislatore nazionale) poteri legislativi aggiuntivi anche in alcuni ambiti di competenza esclusiva dello Stato e pure in materie in cui il legislatore statale dovrebbe disciplinare proprio le "disposizioni generali e comuni" <sup>10</sup>.

Si oscilla così fra trentadue materie o gruppi di materie che appaiono integralmente affidate al solo legislatore statale e sedici nelle quali questo legislatore dovrebbe delimitare, peraltro con estrema discrezionalità, alcuni ambiti di competenza del legislatore regionale, così anche riducendo in radice la possibilità della relativa tutela costituzionale.

Al tempo stesso, un altro paradossale difetto del nuovo secondo comma dell'art. 117 deriva da ciò che in esso non è stato scritto, come sarebbe, invece, necessario alla luce della reiterata affermazione –come abbiamo visto- che spetta alla competenza legislativa regionale tutto ciò che non sia stato espressamente riservato alla competenza esclusiva dello Stato. Infatti il testo di revisione costituzionale non pone rimedio –se non in piccola parte- ad uno dei massimi difetti del vigente Titolo V e cioè all'incredibile dimenticanza del legislatore del 2001 nel non aver elencato tra quelle di competenza statale varie materie di primaria importanza, con la conseguenza di aver così posto le premesse per conflitti innumerevoli e anche per successive giurisprudenze più o meno ardite della Corte costituzionale al fine di tamponare la grave situazione.

Diversamente da come in genere si è argomentato, i difetti dell'elencazione del vigente art. 117 Cost. vanno, infatti, ben oltre alle "scivolate", di cui tanto si è parlato in questi anni, di attribuire alle Regioni il "commercio con l'estero", la "tutela e la sicurezza del lavoro", l'"ordinamento della comunicazione" o i problemi energetici anche di livello nazionale, ecc. Infatti, nel vigente art. 117 Cost., né al secondo, né al terzo comma, si parla di materie particolarmente importanti come la circolazione stradale, i lavori pubblici e soprattutto come tutte le più significative attività economiche (per usare la terminologia dell'originario testo costituzionale, l'industria, l'artigianato, l'agricoltura, il commercio, l'attività mineraria e di cava, ecc., ecc.) <sup>11</sup>. Conseguenza di questa sciagurata "dimenticanza" nel vigente Titolo V, sarebbe

---

<sup>9</sup> Ci si riferisce alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ...", alla "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica", alla disciplina delle "funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane", alle "infrastrutture strategiche" e alle "grandi reti di trasporto"

<sup>10</sup> Sembra alquanto contraddittorio anche in termini logici che una competenza esclusiva consistente proprio nella determinazione di norme comuni a tutte le Regioni possa essere affidata, invece, alla legislazione di singole Regioni.

<sup>11</sup> Giustamente Paolo Cavalieri metteva in rilievo l'anomalia di non aver elencato al secondo comma dell'art.117 materie del genere, malgrado corrispondano chiaramente ad "interessi non frazionabili" (P.CAVALERI, *Diritto regionale*, V ed, Cedam, Padova 2009, p. 125.

stata l'attribuzione di queste decisive materie ai soli legislatori regionali, peraltro nell'assoluta inconsapevolezza generale almeno per alcune grandi materie. In concreto a ciò si è malamente rimediato con la continuità quasi incontrastata dell'attività legislativa statale in questi settori e pure l'autolimitazione dei legislatori regionali<sup>12</sup> e, nel caso di impugnativa di alcune leggi adottate in materia, con la risoluzione dei conflitti costituzionali da parte della Corte costituzionale a favore dello Stato, sulla base di interpretazioni alquanto espansive dei vincoli comunitari o di materie di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza, la sicurezza o l'ordinamento civile. Ciò per non parlare della famosa "chiamata in sussidiarietà", anch'essa utilizzata dalla Corte in alcuni di questi casi.

Ma l'attuale legislatore sta facendo altrettanto a quanto non ha fatto il legislatore del 2001, salvo i soli casi dei lavori pubblici e della sicurezza stradale, in questi settori essendosi previsto nel ddl che il legislatore statale abbia una competenza esclusiva in tema di "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza".

Ma per tutte le altre materie "dimenticate", non aver posto rimedio ad una vistosa carenza del genere dovrebbe essere allora interpretato come una indiretta conferma della scelta del 2001, peraltro in palese contrasto con quanto manifestato dagli attuali legislatori, almeno a seguire i dibattiti parlamentari, che non sembrano assolutamente mettere in evidenza alcuna volontà relativamente al riconoscimento di poteri legislativi regionali in tema, ad esempio, di industria, agricoltura o attività mineraria. Ne è sufficiente che nel progettato nuovo terzo comma dell'art. 117 siano elencate fra le materie di competenza legislativa regionale la "promozione dello sviluppo economico locale" e la "organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese", attribuzioni che potrebbero avere significato solo se il nuovo secondo comma dell'art.117 inserisse in modo espresso fra le materie di esclusiva competenza statale queste due materie ove relative al livello sovra regionale. Ma ciò non è, con la conseguenza –sulla base di quanto si prevede con perentorietà nelle ultime righe del nuovo comma 4 dell'art. 117- che queste intere materie sarebbero allora di competenza dei legislatori regionali, mentre la formulazione del nuovo terzo comma sopra riportata sarebbe frutto di uno dei tanti scoordinamenti, se non un palese errore.

Una palese riprova dell'estrema compressione dei poteri legislativi regionali può essere ricavata dall'esame di quali siano realisticamente i condizionamenti che incontreranno le Regioni ad esercitare quanto in apparenza è loro garantito dalla lettera del nuovo terzo comma dell'art. 117: qui, infatti, ci si riferisce –tra l'altro- alla potestà legislativa regionale in materia di "pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno", "di dotazione infrastrutturale", di "programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali", di "formazione professionale, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche", di "promozione del diritto allo studio", di "disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali", della "promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici", di "valorizzazione e organizzazione regionale del turismo".

---

<sup>12</sup> Si consideri, ad esempio, la sostanziale eccezionalità e marginalità della legislazione regionale in materia industriale : G. SAPUTELLI, *Il commercio, l'industria, l'artigianato e le misure di sostegno ai settori produttivi*, in ISSIRFA, *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, a cura di S.Mangiameli, Gruppo 24 ore, Milano 2013, pp. 178 ss.

Ma se noi consideriamo quanto è previsto relativamente alle competenze esclusive statali nelle medesime materie, dobbiamo constatare che le Regioni non dispongono in realtà che di marginali poteri di attuazione della legislazione statale nel territorio regionale, per di più sempre ulteriormente comprimibile dal legislatore statale.

Basti qui ricordare che la “pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno” deve muoversi nel rispetto di quanto determinato dal legislatore statale ai sensi degli alinea *s*, *u* e *z*<sup>13</sup> del secondo comma dell’art.117; che la “dotazione infrastrutturale” deve muoversi nel rispetto di quanto determinato dal legislatore statale ai sensi dell’ alinea *s* e *z*<sup>14</sup> del secondo comma dell’art.117; che la “programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali” deve muoversi nel rispetto di quanto determinato dal legislatore statale ai sensi dell’alinea *m*<sup>15</sup> del secondo comma dell’art.117; che la “formazione professionale, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche” e la “promozione del diritto allo studio” devono muoversi nel rispetto di quanto determinato dal legislatore statale ai sensi degli alinea *m*, *n* e *o*<sup>16</sup> del secondo comma dell’art.117; che la “disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali”, la “promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici”, la “valorizzazione e organizzazione regionale del turismo” devono muoversi nel rispetto di quanto determinato dal legislatore statale ai sensi dell’ alinea *s*<sup>17</sup> del secondo comma dell’art.117. In altri termini, alle Regioni non si garantisce alcuno sicuro spazio normativo neppure in ambiti e per interessi tipicamente regionali, salvo quanto sia permesso dalla specifica legislazione statale in materia, che per di più potrà disciplinare anche profili interni al territorio regionale e alla stessa organizzazione dei servizi regionali e locali.

E a tutto ciò occorrerebbe aggiungere tutti i possibili ulteriori e numerosi limiti derivanti dalle altre materie statali interferenti.

Ma c’è di più, perché in assenza totale o parziale della legislazione statale, il legislatore regionale non potrebbe supplire al vuoto normativo, poiché dovrebbe esercitare un potere legislativo in materie che sono di esclusiva competenza statale. Nelle stesse materie nelle quali il legislatore statale deve determinare solo le “norme generali e comuni” non appare possibile al legislatore regionale supplire alla loro eventuale mancata espressa definizione, dal

---

<sup>13</sup> Specificamente mi riferisco alle competenze legislative statali in tema di “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici”, “ambiente ed ecosistema”, “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”, “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione nazionale e relative norme di sicurezza”, “porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale”.

<sup>14</sup> Specificamente mi riferisco alle competenze legislative statali in tema di “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici”, “ambiente ed ecosistema”, “disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo”, “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione nazionale e relative norme di sicurezza”, “porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale”.

<sup>15</sup> Specificamente mi riferisco alle competenze legislative statali in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, “disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare”.

<sup>16</sup> Specificamente mi riferisco alle competenze legislative statali in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, “disposizioni generali e comuni sull’istruzione”, “ordinamento scolastico”, “disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale”.

<sup>17</sup> Specificamente mi riferisco alle competenze legislative statali in tema di “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici”, “ambiente ed ecosistema”, “disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo”.

momento che in tal modo egli verrebbe a sostituirsi all'esercizio di un potere essenzialmente discrezionale del legislatore statale.

La conclusione appare particolarmente grave, perché in tutti questi fondamentali ambiti il potere legislativo regionale appare allora possibile solo in funzione meramente attuativa e/o integrativa della legislazione statale, con un conseguente drastico mutamento complessivo dello stesso istituto regionale.

Un curioso e diverso problema sorge in relazione all'attribuzione alla potestà legislativa regionale della materia "rappresentanza delle minoranze linguistiche": qui, infatti, si può sostenere che l'espressa riserva alla legge statale della materia legislativa "disciplina delle minoranze linguistiche" sia rinvenibile nel progettato primo comma dell'art. 70, là dove si attribuisce alla competenza legislativa delle due Camere "le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche". Si avrebbe pertanto un riparto di competenza fra la legge statale bicamerale e la legge regionale, che sarebbe però abilitata non a dare ulteriore sviluppo in generale alla disciplina statale, ma a disciplinare solo il tema della loro "rappresentanza": una espressione del genere peraltro sembra potersi riferire solo alla composizione di organi rappresentativi presenti a livello regionale e locale, salvo però che altre disposizioni dello stesso progetto di revisione costituzionale attribuiscono alla potestà legislativa dello Stato la legislazione elettorale di Regioni (art. 122.1 per ciò che riguarda i principi fondamentali) ed enti locali (art. 117.2 p). La spiegazione della strana formulazione della disposizione a cui ci si riferisce può essere forse individuata nella sua origine e nella frettosità con cui è stata ricavata da un testo precedente: infatti, per effetto di una votazione a scrutinio segreto durante il primo esame del ddl da parte del Senato nell'estate 2014 era stato approvato un testo secondo il quale le Regioni avrebbero potuto disciplinare la "rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche", una previsione che però chiaramente era in contrasto con le competenze esclusive statali in tema di disciplina delle minoranze ex art. 6 Cost. e di legislazione elettorale relativa al Parlamento; pertanto, in occasione del successivo esame del testo da parte della Camera dei Deputati da esso era stato eliminato il riferimento al Parlamento, senza però riconfigurare in generale la disposizione alla luce dell'art. 70. Ma evidentemente adesso sorge l'interrogativo di quali mai possano essere i fenomeni rappresentativi sui quali possano incidere le leggi regionali e se ogni altro contenuto legislativo sia invece precluso.

Data la drastica riduzione dell'area nella quale le Regioni possono legiferare, e tanto più in termini significativi, paradossalmente assume minore importanza di quanto avrebbe potuto essere la previsione al quarto comma del progettato nuovo art. 117, secondo il quale, "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".

Comunque è importante ed interessante comprendere come potrà funzionare la "clausola di salvaguardia", per la prima volta prevista dal nostro ordinamento.

Dal punto di vista procedimentale appare anzitutto significativo che il Governo sia chiamato ad assumersene la responsabilità mediante la proposta, mentre purtroppo, per la fase deliberativa da parte del Parlamento, non si è prevista l'approvazione del ddl tramite una

procedura legislativa bicamerale, malgrado l'evidente grandissima delicatezza di provvedimenti del genere. Peraltro il progettato nuovo quarto comma dell'art. 70 sembra configurare in casi del genere l'obbligo dell'esame del ddl da parte del Senato e soprattutto l'obbligo per la Camera che eventualmente non intenda conformarsi alle modificazioni richieste dal Senato a maggioranza assoluta, di decidere a sua volta a maggioranza assoluta dei componenti. Comunque, al di là dell'opinabile complicazione creata dalla previsione della necessità delle due maggioranze assolute, la complessa procedura configurata quanto meno evita il rischio che si possa cercare di dedurre implicitamente l'esistenza di una prescrizione del genere dal contenuto di un ordinario testo legislativo.

Certo che il riferimento alla necessità in tal modo di tutelare l'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero l'interesse nazionale, avrebbe dovuto comportare la sua applicabilità a tutte le Regioni, ad autonomia ordinaria e speciale, ma ciò è invece escluso sulla base di quanto previsto in generale da un'apposita e discussa disposizione del testo di revisione legislativa. Infatti il comma tredicesimo dell'art. 38 del ddl prevede che le disposizioni modificative "di cui al Capo IV della presente legge costituzionale" (e cioè quasi tutte le disposizioni modificatrici del vigente Titolo V della Cost. contenute nel ddl) "non si applicano alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome"<sup>18</sup>.

Ciò significa che proprio alcuni degli enti regionali che, a ragione od a torto, hanno più suscitato polemiche a livello dottrinale<sup>19</sup> ed anche nell'opinione pubblica per i loro presunti privilegi o per le loro prassi di funzionamento (tanto da originare perfino proposte parlamentari che avrebbero voluto la radicale eliminazione dei loro ordinamenti speciali), rimarrebbero esclusi da quasi ogni innovazione, anche parziale, fino al teorico momento in cui la Regione interessata concordi sull'innovazione proposta al proprio statuto.

Se è comprensibile che organiche trasformazioni degli Statuti speciali di queste Regioni non possano intervenire automaticamente, però si può ben prevedere che ciò possa avvenire subito per alcuni istituti ad efficacia generale (si pensi appunto al caso della "clausola di supremazia") e che in generale la riscrittura "d'intesa" degli Statuti debba avvenire entro termini temporali precisi, salva altrimenti la possibilità che a ciò possa provvedere autonomamente il Parlamento con la procedura dell'art. 138 Cost. Tra l'altro, nel ddl in realtà vi sono alcune innovazioni all'ordinamento regionale che dovrebbero applicarsi subito alle

---

<sup>18</sup> Si noti che nei testi della medesima disposizione precedentemente approvati dalle Camere si parlava di "adeguamento dei rispettivi statuti": evidentemente si è preferito utilizzare un termine più neutro come "revisione", meno riferito alla necessità di ridurre i poteri regionali analogamente a quanto deciso per le altre Regioni. In realtà occorre prender atto della presenza di un forte ed organizzato gruppo di pressione a livello governativo, parlamentare e politico, che ha operato a decisa tutela dei privilegi delle Regioni speciali e delle Province autonome: particolarmente significativi sono stati alcuni passaggi dei lavori parlamentari che hanno eliminato la previsione della applicabilità a questi enti regionali di alcuni istituti che erano stati in precedenza disciplinati nel ddl.

<sup>19</sup> Paolo Cavaleri ha scritto che alla "ridefinizione della potestà legislativa delle Regioni differenziate (e delle Province autonome) sarebbe opportuno pervenire ... attraverso una puntuale revisione degli statuti speciali, che parta dalla rimozione degli elenchi delle materie di competenza (primaria e concorrente) di ciascuna di tali Regioni ivi contenuti, e arrivi alla stesura di nuovi elenchi (distinti Regione per Regione) relativi alle materie di spettanza esclusiva dello Stato (oltraché, eventualmente, di potestà concorrente)" (*Op. cit.*, pagg.131/2).

Regioni speciali ed alle Province autonome: e ciò non solo ovviamente per le varie disposizioni sulla formazione del nuovo Senato e per le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali e provinciali (ultima parte dell'undicesimo comma dell'art. 39 del ddl) , ma anche per quanto concerne il divieto di corrispondere "rimborsi od analoghi trasferimenti monetari" ai gruppi consiliari (comma secondo dell'art.40). Alcuni altri istituti comuni a tutte le Regioni erano stati in precedenza previsti, ma sono stati eliminati specie sotto la spinta del singolare gruppo di pressione di cui alla n.18 (di cui nessuno parla, salvo che alcuni dei diretti interessati si sono rallegrati per i risultati conseguiti <sup>20</sup>). Al tempo stesso, però, un emendamento varato durante il passaggio nell'ottobre scorso del testo in Senato (tredicesimo comma dell'art.39 del ddl) estende alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome le disposizioni di cui al terzo comma dell'art. 116, quale modificato anch'esso dal ddl: inutile dire che appare assai anomalo che questi enti possano usufruire di un istituto palesemente finalizzato ad accrescere eventualmente i poteri delle Regioni ad autonomia ordinaria, mentre mantengono i loro Statuti speciali, che notoriamente prevedono l'adozione di apposite norme di attuazione che possono anche espandere le loro competenze statutarie.

Certamente appare particolarmente contraddittorio che a un'indubbia notevole riduzione dell'autonomia delle Regioni ordinarie corrisponda una piena conferma dei poteri delle Regioni ad autonomia speciale, se non un loro significativo accrescimento (basti pensare alla necessaria intesa per le future modifiche statutarie) e che ciò avvenga, per di più, nell'assoluta inconsapevolezza dell'opinione pubblica e forse perfino di larga parte degli stessi parlamentari. Ma, anche al di là dell'eccessiva diversità fra le due categorie di Regioni, resta il problema giuridico dell'irragionevolezza di istituti come la "clausola di salvaguardia" (e forse di almeno alcune competenze esclusive statali) che si riferiscono per definizione a fondamentali interessi dell'intero paese, ma che non potrebbero applicarsi all'intero territorio nazionale.

Un pur sintetico esame, come quello finora da me sommariamente svolto, di quelli che sarebbero i poteri legislativi delle Regioni sulla base del nuovo art. 117 mette in evidenza che le trasformazioni che possono intervenire nel nostro regionalismo sono davvero profonde, tenendo anche conto delle conseguenze del riparto delle competenze legislative sul finanziamento e sull'organizzazione amministrativa delle Regioni.

Anzitutto, come abbiamo appena visto, esce ulteriormente rafforzata una profonda diversità fra le Regioni ordinarie e quelle speciali, in assoluta contraddizione con le opinioni, tante volte ribadite nelle più diverse sedi, sulla necessità di sottoporre a revisione gli ordinamenti speciali, semmai diffondendo alcuni elementi di specialità fra almeno alcune delle altre Regioni.

Nella configurazione del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni ordinarie emerge una nettissima riduzione dei poteri delle Regioni, ridotte in realtà a svolgere funzioni meramente integrative della legislazione statale in alcune delle sterminate materie elencate nel secondo comma dell'art. 117, mentre in tutte le altre materie non espressamente assegnate allo Stato le Regioni in apparenza disporrebbero di poteri legislativi esclusivi, salvo

---

<sup>20</sup> Si veda il significativo articolo *Senato, autonomie speciali "blindate"*, in *Alto Adige*, 10 ottobre 2015.



però dover subire tutti gli innumerevoli condizionamenti derivanti dai diversi limiti costituzionali e soprattutto dalle molto incisive materie di competenza esclusiva dello Stato.

Ma poi ciò che colpisce è l'evidente mancanza di chiarezza, omogeneità e coerenza fra le diverse disposizioni che compongono quelle che dovrebbero essere le regole di riparto: basti qui rimandare alle ingiustificate eterogeneità degli spazi normativi affidati nelle diverse materie alla competenza esclusiva del legislatore statale; oppure si pensi alla profonda incoerenza di ripetere la "clausola di chiusura" a favore della Regione senza accompagnarla con una consapevole e completa considerazione delle materie non elencate, in realtà largamente "dimenticate"; oppure si pensi alla pasticciata competenza in tema di minoranze linguistiche. Ed infine si pensi alla paradossale estensione del terzo comma dell'art. 116 alle Regioni ad autonomia speciale, che in generale, invece, si vorrebbero tener fuori dalle innovazioni introdotte con il ddl.

Ne consegue, tra l'altro, anche un più che probabile mantenimento di un alto livello di conflittualità fra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria, a meno che queste ultime non accettino un loro fortissimo declassamento, senza cercare di utilizzare le possibili conseguenze dell'applicazione letterale della "clausola di chiusura" a loro favore o gli spazi legislativi che dovrebbero conseguire a tutte le materie nelle quali il legislatore statale dovrebbe lasciare più o meno ampi spazi normativi ad esse.

Nel complesso davvero troppo inadeguati appaiono il disegno istituzionale complessivo e le tecniche redazionali utilizzate: il rischio evidente è che ne derivi un sistema profondamente squilibrato, confuso e quindi notevolmente dannoso.