

## VERSO UNA REVISIONE DELLA FORMA COSTITUZIONALE DELLO STATO\*\*

*1. Una questione pregiudiziale: se abbia pratico senso porre mano alla riforma della Costituzione e quale comunque convenga che ne sia il verso o l'orientamento. – 2. Il piano al quale si dispone l'analisi che ora si avvia e la composizione in "sistema" delle future riforme (cenno alla vessata questione se convenga che queste ultime abbiano luogo a mezzo di più atti aventi oggetto circoscritto ovvero con un solo atto di rifacimento "organico" del tessuto costituzionale). – 3. Verso un nuovo riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni, con particolare riguardo al previsto "dimagrimento" della potestà concorrente, all'eventuale doppio catalogo delle materie di competenza regionale, nonché al vuoto di disciplina costituzionale per ciò che concerne i criteri in applicazione dei quali le leggi di Stato e Regione si compongono in sistema. – 4. La ricerca del recupero dell'autonomia in sedi politico-istituzionali (e, segnatamente, nel nuovo Senato quale "Camera delle Regioni") ed al piano dei rapporti processuali (in ispecie nei giudizi davanti alla Corte costituzionale), più (e prima ancora) che a quelli sostantivi (in base ai tipi di competenza e al riparto per materie). – 5. La singolare, grave mancanza di una preliminare riflessione sul significato complessivo dell'autonomia, con specifico riguardo al piano dell'amministrazione (e, segnatamente, per ciò che concerne il mantenimento delle Province). – 6. Il difetto di un radicale ripensamento dell'autonomia per ciò che specificamente concerne la sua articolazione in speciale ed ordinaria e l'auspicato avvento di un regime di specialità diffusa. – 7. Il senso genuino dell'autonomia, non già quale rivendica di potere bensì quale servizio per la comunità stanziata sul territorio, e il carattere relativo del riparto costituzionale delle competenze, partecipe di operazioni di "bilanciamento" con norme di natura sostantiva, specificamente riguardanti i diritti fondamentali. – 8. La questione del rifacimento delle sedi istituzionali, in ambito sia sovranazionale che nazionale, nelle quali si assumono decisioni idonee a variamente incidere sull'autonomia. – 9. A mo' di conclusioni.*

### **1. Una questione pregiudiziale: se abbia pratico senso porre mano alla riforma della Costituzione e quale comunque convenga che ne sia il verso o l'orientamento**

Nel momento in cui si torna, ancora una volta, a riflettere sulle possibili o doverose revisioni della Carta costituzionale, sia che riguardino l'intera sua seconda parte che singole porzioni di quest'ultima, non si può eludere la questione prioritaria, che condiziona la stessa opportunità o utilità del discorso che ora si avvia, vale a dire se abbia pratico senso che esso sia nuovamente fatto.

Il dubbio non è invero peregrino, da entrambi gli angoli visuali da cui può esser posto: per l'aspetto, cioè, che si diano le condizioni di ordine politico-istituzionale perché l'auspicata riforma veda finalmente la luce e per l'aspetto che essa, pur facendosi, abbia quindi modo di rispecchiarsi – perlomeno nei suoi lineamenti di fondo, maggiormente espressivi – nell'esperienza.

Per l'uno, dal momento che la complessiva vicenda repubblicana, per com'è fin qui maturata (ed ormai ha, come si sa, da tempo fatto il giro di boa del mezzo secolo e tra non molto raggiungerà i settant'anni), ci offre innumeri, probanti testimonianze del fatto che, per l'una o per l'altra ragione, una riforma "organica" – come si suole chiamarla – non si è riusciti a varare<sup>1</sup> ed è a dir poco problematico che l'obiettivo possa esse-

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina. [ [ruggant@unime.it](mailto:ruggant@unime.it) ]

\*\* Relazione al Seminario su *I costituzionalisti e le riforme*, a cura dell'AIC, Roma 28 giugno 2013, alla cui data lo scritto è aggiornato.

<sup>1</sup> Davvero "organica", poi, la riforma non può in ogni caso dirsi, sol che si consideri che da essa resta comunque esclusa la prima parte della Carta, per quanto le modifiche della seconda (specie alcune) abbiano poi un'immediata, significativa ricaduta su di essa. Così è già stato in occasione della riscrittura del Titolo V e così, più ancora, sarà facendosi luogo al complessivo rifacimento della seconda parte del dettato costituzionale. Altro discorso, che però non può esser qui nuovamente fatto, è se convenga che il processo riformatore abbia proprio nella parte sostantiva della Carta il suo principio e la spinta più vigorosa perché possa essere portato con profitto a termine. In altri luoghi mi sono dichiarato favorevole a siffatta evenienza, pur non nascondendomi i rischi legati ad un uso non

re centrato nella presente congiuntura politica connotata, sì, da una larga maggioranza, tuttavia segnata da una endemica conflittualità tra le maggiori forze politiche che la compongono, secondo peraltro quanto è tipico dell'anomala esperienza di governo delle "larghe intese" che si sono dovute siglare allo scopo di uscire dal tunnel soffocante di una crisi non altrimenti risolvibile<sup>2</sup>. Tutt'al più, dunque, si potrebbe nutrire la speranza di circoscritte (forse, marginali) operazioni di "microchirurgia" costituzionale, la cui capacità di rendimento è nondimeno tutta da verificare, anche in considerazione delle riserve di ordine generale legate al modo con cui l'esperienza si pone davanti (e, non di rado, contro) il modello costituzionale, opponendosi al suo lineare svolgimento ed invero.

Per il secondo aspetto, infatti, è da chiedersi se la riforma, una volta portata a compimento, trovi poi davvero il modo di tradursi nei fatti e, in apprezzabile misura, potersi far valere.

Qui, il dubbio investe – se ci si pensa – una generale questione della teoria costituzionale, trattandosi in buona sostanza di stabilire se ed a cosa praticamente serva una Costituzione o – per dir meglio, trascorrendo dal piano teorico-generale a quello dogmatico, in relazione ad un documento positivo ed un'esperienza storicamente data – a cosa sia fin qui servita e tuttora serva la *nostra* Costituzione e, perciò, a cosa essa possa anche in futuro servire, ove dovesse seguire a portare la veste attuale ovvero dotarsi di una nuova o, come che sia, in parte rifatta<sup>3</sup>.

Le notazioni che seguono restano circoscritte al solo dettato costituzionale relativo alle autonomie territoriali (e, segnatamente, a quelle regionali, cui specificamente sarà qui prestata attenzione); forse, però, non diverso è l'esito ricostruttivo anche in relazione ad altri capitoli del libro costituzionale (primo su tutti quello che fa riferimento alla forma di governo), dove pure le torsioni rese palesi da prassi alquanto confuse e discontinue e, nondimeno, marcatamente devianti dal solco costituzionale sono talmente numerose ed evidenti da non consentire che si pervenga a conclusioni diverse.

Senza andare ora troppo lontano, dilungandosi nella illustrazione di vicende peraltro fatte oggetto di costante monitoraggio e di numerosi commenti, basti solo ripensare, ancora una volta, alla "riscrittura" del Titolo V fatta dalla giurisprudenza costituzionale<sup>4</sup>, in termini tali da renderlo irricognoscibile alla luce della sua originaria formulazione ad opera del legislatore del 2001<sup>5</sup>. Ed allora è appunto da chiedersi a cosa in concre-

---

adeguatamente vigilato dello strumento della revisione (anche per l'aspetto del *drafting*, assai poco curato sia dalle revisioni già varate, quale quella del Titolo V, che da altre per fortuna non giunte in porto). Ad ogni buon conto, tutto ciò, come si diceva, non ha molto senso, dal momento che la prima parte della Costituzione è *a priori* sottratta al raggio d'azione della riforma.

<sup>2</sup> Non saprei francamente dire se, nel caso che non ci fosse stato l'ostacolo costituito dal divieto di scioglimento anticipato delle Camere nell'ultimo semestre del mandato presidenziale (ostacolo che ci si augura da tempo che possa essere una buona volta rimosso), ugualmente le "larghe intese" in parola sarebbero state stipulate o non piuttosto si sarebbe tosto fatto, senza ulteriore indugio, appello al corpo elettorale. L'opzione per il secondo corno dell'alternativa sarebbe invero apparsa come la più ragionevole *politicamente*, puntandosi a dare un governo al paese dotato di una più consistente coesione interna (e, perciò, di una maggiore aspettativa di durata); quella per il primo corno, tuttavia, avrebbe forse potuto invocare a propria giustificazione l'esigenza di tranquillizzare subito i mercati e i *partners* europei, specie a fronte delle lungaggini ed incertezze insite in una campagna elettorale dagli esiti comunque imprevedibili.

<sup>3</sup> Il confronto tra gli studiosi a riguardo dell'"uso" che possa farsi della Costituzione è tornato di recente a riaccendersi: tra gli altri, v. i contributi che sono in *Quad. cost.* di R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, 1/2007, 11 ss., seguito dal mio *Teorie e "usi" della Costituzione*, 3/2007, 519 ss. e da G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, e O. CHESSA, *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, entrambi nel fasc. 1/2008, rispettivamente, a 5 ss. e 41 ss.; A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, 2/2010, 311 ss.; ancora G. BOGNETTI, *Costantino Mortati e la Scienza del diritto*, e F. DI DONATO, *La Costituzione fuori del suo tempo. Dottrine, testi e pratiche costituzionali nella Longue durée*, entrambi nel fasc. 4/2011, rispettivamente a 803 ss. e 895 ss. Inoltre, F. GALLO, *Che cos'è la Costituzione? Una disputa sulla rifondazione della scienza giuridica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2011; M. CARDUCCI, *Brevi note comparate su Costituzione-fondamento e Costituzione-limite*, in *Studi in onore di F. Modugno*, I, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, 519 ss. e, pure *ivi*, G. RAZZANO, *Il concetto di costituzione in Franco Modugno, fra positivismo giuridico e "giusnaturalismo"*, III, 2771 ss.; F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Carocci, Roma 2011. Nella dottrina anteriore, anche per ulteriori riferimenti, v. A. SPADARO, in molti scritti (e, part., nel suo *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, nonché in *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni "geometriche" dell'"albero" della Costituzione e un'unica, identica "clausola d'Ulisse"*, in AA.VV., *The Spanish Constitution in the European Constitutionalism Context*, a cura di F. Fernández Segado, Dykinson, Madrid 2003, 169 ss.).

<sup>4</sup> Rammento qui, per tutti, il titolo assai indicativo di una breve ma densa nota critica di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Si è ora fatto il punto sullo stato della giustizia costituzionale in "materia" regionale in *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, I, a cura di N. Viceconte, e II, a cura di N. Viceconte e P. Colasante, Giuffrè, Milano 2013, nonché, da ultimo, in L. VIOLINI-A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in corso di stampa in *Le Regioni*, e AA.VV., *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Seminario organizzato dall'ISSIRFA, Roma 13 giugno 2013. Con specifico riguardo alle materie, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino 2012, spec. 151 ss.

<sup>5</sup> Forse la più emblematica espressione di *modifica tacita* della "novella" del 2001 *ope juris prudentiae* si è avuta con la famosa sent. n. 303 del 2003, cui si farà un rapido riferimento anche più avanti.

to serva affannarsi a far luogo a più o meno corpose ed incisive innovazioni della lettera della Carta quando già all'indomani della loro introduzione può mettersi in moto un processo, in sede politico-istituzionale come pure in sede giurisdizionale, volto a rifarne il senso, fino a stravolgerlo del tutto<sup>6</sup>.

S'impongono tuttavia al riguardo alcune avvertenze e precisazioni.

La prima (e più immediata) è che la formulazione del dettato costituzionale condiziona pur sempre, dove in maggiore e dove in minore misura, gli svolgimenti storico-concreti dell'esperienza, in ciascuna delle sue più salienti manifestazioni. Ed è fin troppo ovvio rilevare che se alla Consulta sono venuti delineandosi certi indirizzi (e non altri)<sup>7</sup>, è perché i disposti normativi ai quali essi hanno fatto capo esibivano (ed esibiscono) certi contenuti, che hanno dunque naturalmente incoraggiato il giudice delle leggi ad intraprendere taluni percorsi lungo i quali altrimenti verosimilmente non si sarebbe avviato. La Costituzione, insomma, come mi è venuto di dire in altre occasioni<sup>8</sup>, non è né *tutto* né *niente* (e così pure è, ovviamente, per la sua riforma): è pur sempre *qualcosa*, risultando ad ogni buon conto dotata dell'attitudine a segnare – dove più dove meno – l'esperienza nei suoi più salienti svolgimenti e in ciascuna delle sue espressioni (al piano della normazione come pure a quello delle pratiche politiche tout court, dell'amministrazione, della giurisdizione).

La seconda osservazione è che il rapporto tra "fatto" e norma (per ciò che qui specificamente interessa, norma costituzionale) non si atteggia sempre allo stesso modo ma è vario, in ragione di com'è sia l'uno che l'altro dei termini della relazione. Di qui, la conclusione, cui sono già altrove pervenuto, per cui la *forza normativa* della Costituzione non risulta invariante per ciascuna forma di esperienza e per ogni esperienza data bensì appare essere *quodammodo* "graduata"; e ciò, tanto che si abbia riguardo alla Carta unitariamente o complessivamente intesa, quanto (e, a mia opinione, soprattutto) che si faccia riferimento a sue singole norme ovvero a loro "insiemi", caratterizzati da omogeneità strutturale e comunanza di scopo<sup>9</sup>.

Che la "forza" possa appunto non essere sempre identica a sé dipende poi da fattori parimenti diversi, tra i quali principalmente la *struttura nomologica* degli enunciati e il *contesto* nel quale essi s'inscrivono e sono destinati a svolgere la loro opera qualificatoria e riconformativa dell'esperienza<sup>10</sup>.

Il punto è molto importante, secondo quanto si avrà modo di verificare meglio più avanti con esempi, tra i quali quello relativo al modo con cui sono delimitate le sfere di competenza di Stato e Regione, col me-

---

<sup>6</sup> La stessa Costituzione, in una delle sue più espressive rappresentazioni, più (e prima ancora) che essere un "atto", appare essere un "processo", disponendosi il documento costituzionale alla sua incessante rigenerazione semantica [per questa raffigurazione teorica, sopra tutti, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico)*. Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss.; più di recente, a riguardo del "moto" delle Costituzioni, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2013]. E, per quanto, in punto di astratto diritto, non si debbano mai, in alcun caso o modo, trascurare i vincoli discendenti dal testo a carico delle sue possibili interpretazioni ed applicazioni (su di che, per tutti, ancora M. LUCIANI, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Dir. soc.*, 2009, 1 ss.), è innegabile il fatto che alla spinta prepotente di talune tendenze del sistema politico-istituzionale, ancorché marcatamente devianti dal solco costituzionale, riesce praticamente impossibile opporsi.

Mi si consenta, al riguardo, di profittare qui dell'opportunità oggi offertami per avvertire del rischio che possono far correre talune pure non disprezzabili affermazioni di ordine teorico, laddove portate a loro non vigilate applicazioni, tali da comportare il superamento degli argini linguistici fissati nel testo. Penso, ad es., a quanto ha, ancora di recente, avuto modo di rilevare Corte cost. n. 1 del 2013, segnatamente con riguardo alla necessità di non arrestarsi alla lettera dei singoli enunciati costituzionali bensì di volgersi ad essi per il modo con cui fanno "sistema": tacciando come "primitivo" il metodo letterale d'interpretazione, può infatti risultare assai corto il passo che porta all'accantonamento puro e semplice del dettato costituzionale. D'altro canto, altro è la doverosa considerazione dell'intera trama positiva, nel momento in cui ci si accosta al singolo enunciato, bisognoso ogni volta di essere riportato all'"insieme" (al sistema, appunto) di cui è parte, ed altro ancora qualificare come improprio (o "primitivo") il riferimento ai dati letterali, che avrà, sì, un limitato e non risolutivo (e, però, non insignificante) rilievo nei fatti interpretativi ma che resta pur sempre un passaggio obbligato nelle operazioni di ricognizione dei sensi degli enunciati costituzionali, proprio al fine della loro armonica composizione in "sistema".

<sup>7</sup> Ne discorro al plurale dal momento che, ripensando retrospettivamente alle numerosissime pronunzie emesse nei dieci anni e passa che ci separano dal rifacimento del Titolo V, fatico a rinvenire un unitario ed internamente coerente "indirizzo" in materia regionale, pur rinvenendosi talune "costanti" o – diciamo meglio – tendenze particolarmente marcate, quale quella volta al "riaccantonamento" di materie e funzioni, di cui si dirà tra non molto.

<sup>8</sup> Ad es., in *Norme sulla normazione e valori*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2011, § 7, e già in altri scritti.

<sup>9</sup> È singolare, per certi versi persino paradossale, che – come si è fatto notare in altri luoghi – proprio gli enunciati espressivi delle norme astrattamente più "forti", quelle apicali, dalla *communis opinio* giudicate irriducibili siccome riguardanti i principi fondanti l'ordine costituzionale, siano poi i più esposti a manipolazioni del loro genuino significato, persino – come si viene dicendo – ad opera degli organi che dovrebbero piuttosto presiedere alla loro salvaguardia e integra trasmissione nel tempo, anche (ma, evidentemente, non solo) a motivo del linguaggio adoperato per darvi espressione. Si ha qui una delle più tangibili testimonianze dello scarto esistente tra una prospettiva metodica nello studio delle questioni di diritto costituzionale d'ispirazione formale- astratta ed una invece di orientamento sostanziale, dalle quali il medesimo oggetto si presti ad essere riguardato, con esiti teorico-ricostruttivi marcatamente diversi e persino opposti.

<sup>10</sup> Sui rapporti tra Costituzione e contesto, tra gli altri, A. SPADARO, in molti scritti (tra i quali, l'*op. ult. cit.*) e R. DICKMANN, *Costituzione e contesto costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1/2010, 37 ss.

todo usuale dei “nomi” che contrassegnano gli ambiti materiali dell’uno e dell’altro ente ovvero, per esclusione, quelli rimessi alla competenza “residuale” oggi del secondo ente ed ieri del primo.

Sta di fatto che alquanto approssimativa o, diciamo pure, rozza sarebbe tanto l’idea secondo cui il rifacimento del dettato costituzionale *in ogni caso* non servirebbe a niente, quanto l’opposto convincimento secondo cui da esso sarebbe da attendersi una miracolistica palingenesi dell’organizzazione e del funzionamento delle istituzioni della Repubblica. La conoscenza delle vicende pregresse è, ad ogni buon conto, di vitale rilievo perché da essa possono venire indicazioni circa ciò che, con doverosa cautela e secondo ragionevolezza, può considerarsi davvero modificabile (ed è conveniente che sia modificato) e ciò che, di contro, è in grado di frapporre una formidabile, praticamente invincibile, resistenza al mutamento.

Al piano della ricostruzione teorica, poi, le notazioni succintamente svolte danno conferma del fatto che il parametro delle innovazioni costituzionali non è – come invece comunemente si pensa – meramente “normativo”, costituito dai soli principi fondamentali<sup>11</sup>, bensì anche (e, forse, soprattutto) “fattuale”, dovendosi stabilire se ed in che misura le innovazioni stesse risultino congrue in rapporto al contesto nel quale si situa, alle sue più salienti e vigorose esperienze e tendenze. Un accertamento che, a conti fatti, non può che aversi col metro della ragionevolezza che, una volta di più, si conferma essere – com’è stato avvertito da una sensibile dottrina – autentico “principio architettonico del sistema”<sup>12</sup>.

La relazione tra diritto e “fatto” (e, segnatamente, tra diritto costituzionale ed esperienza o “materia” costituzionale) è assai complessa, internamente composita, dal momento che l’uno è, a un tempo, sollecitato a conformarsi all’altro (o all’altra) e però ad operare per la sua trasformazione, *secondo valore*<sup>13</sup>. Il rischio è, però, che davanti a non vigilate “fughe in avanti” del diritto in rapporto allo stadio di avanzamento dell’esperienza possano in seno a quest’ultima svilupparsi resistenze alle volte talmente formidabili da determinare persino l’arretramento rispetto a precedenti acquisizioni avutesi sulla base del dettato normativo anteriore alla sua innovazione.

La cultura giuridica, nella sua paziente e costante osservazione critica degli svolgimenti storico-concreti dell’esperienza, ha il dovere – a me pare – di indicare, sì, gli obiettivi finali o, diciamo pure, le soluzioni ideali verso cui tendere, restando nondimeno vigile ed accorta e, dunque, segnalando ciò che può essere sia pure a fatica, *oborto collo*, “metabolizzato” dal contesto e ciò che, di contro, rischia di essere da quest’ultimo decisamente respinto. La qual cosa poi – non è inopportuno notare – non equivale a dire che le revisioni costituzionali dovrebbero assecondare i contingenti sviluppi dell’esperienza e perciò andare soggette a continua “manutenzione”, come la si è soliti (invero, in modo alquanto approssimativo) chiamare<sup>14</sup>, perlomeno, negli stessi termini e coi medesimi effetti con cui ci si riferisce alla “manutenzione” delle leggi<sup>15</sup>, fatte oggetto di fin troppo frequenti (e non di rado non vigilati) rifacimenti, non soltanto ad ogni cambio di maggioranza ma persino ad opera della medesima maggioranza e ad immediato ridosso del varo della normativa immediatamente precedente.

Sarebbe una palese torsione, un autentico snaturamento, della Carta costituzionale e dello strumento idoneo ad innovarvi, ove dovesse assistersi ad un rinnovo della disciplina apicale dell’ordinamento a ritmi incalzanti, nell’assunto del carattere “sperimentale” della stessa, in ragione cioè dell’impatto che se ne può avere in un’esperienza soggetta ad un moto incessante<sup>16</sup>. E però neppure è possibile fare a meno di

---

<sup>11</sup> Non torno qui a discutere della esattezza di questa pur accreditata ricostruzione, a mia opinione comunque bisognosa di talune precisazioni per il cui opportuno svolgimento è tuttavia, di tutta evidenza, altra la sede (maggiori ragguagli possono, volendo, aversi dal mio *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell’ordinamento*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 451 ss. Molto importante sul punto è, ora, A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, cit., 311 ss., spec. 350 ss.).

<sup>12</sup> Il riferimento è, ovviamente, a L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano 2005.

<sup>13</sup> Il disposto costituzionale che forse meglio di ogni altro enuncia questa modo strutturale di essere della relazione tra diritto e “fatto”, la doppia tensione e vocazione dell’uno nel suo porsi davanti all’altro, è quello di cui all’art. 3, che vuole ad un tempo differenziato (appunto, secondo ragionevolezza) il trattamento legislativo delle situazioni di fatto, in ragione del loro modo di essere, e il radicale mutamento delle stesse, secondo valore.

<sup>14</sup> In argomento, tra gli altri, i contributi che in prospettiva comparatistica sono in *La “manutenzione” costituzionale*, a cura di F. Palermo, Cedam, Padova 2007.

<sup>15</sup> ... a riguardo delle quali, A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino 1999, e M. DOGLIANI, *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino 2012.

<sup>16</sup> L’aspirazione della Costituzione a durare nel tempo (se non pure – come, ancora da ultimo, dichiarato da una sensibile dottrina: M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni*, cit., § 1 – a durare per l’eternità) resta, dunque, pur sempre tratto strutturale della stessa, uno dei suoi modi più qualificanti ed espressivi di essere e di divenire [su di che, per tutti, T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale* (1978), ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 477 ss.; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2009, spec. al cap. II, e, più di recente, S. BARTOLE, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, in *Studi in onore di F. Modugno*, I, cit., 221 ss. e L. PATRUNO, *L’elasticità della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2012].

un'adeguata considerazione di quest'ultima, perlomeno nelle più radicate e vigorose tendenze che in essa si affermano, quali si proiettano ben oltre la contingenza denotando uno strutturale modo di essere dell'esperienza stessa, nel quale si rispecchiano e rendono palesi le più espressive esigenze del tessuto sociale.

Si pensi, per fare subito un riferimento ad una vicenda che segna il tormentato presente e che, con ogni verosimiglianza, ne segnerà a lungo i più salienti svolgimenti, a quanto pesa, sotto ogni riguardo ed in ogni campo di esperienza, la gravissima crisi economico-finanziaria in corso, davanti alla quale non è rimasta insensibile, in uno con la legislazione (anche costituzionale<sup>17</sup>), la giurisprudenza che, con specifico riguardo al piano dei rapporti Stato-Regioni, ha manifestato un'accentuata attenzione per taluni interventi normativi dello Stato dalla assai dubbia conformità (per non dire, dalla certa difformità) rispetto al riparto costituzionale delle competenze<sup>18</sup>.

Non si tratta – sia chiaro – di far qui professione di fede a beneficio della dottrina che vuole come che sia legittimato (o rilegittimato) un esistente assai problematicamente conciliabile coi valori che stanno a base della Repubblica (e, perciò, coi principi che ne disegnano i lineamenti e i loro possibili sviluppi), a partire da quel valore di autonomia, nella unità-indivisibilità dell'ordinamento, che anche (ma non solo) a motivo della crisi economica in atto parrebbe esser stato – come si è detto da una sensibile studiosa<sup>19</sup> – “commissariato” e la cui salvaguardia – secondo quanto si tenterà di mostrare tra non molto – è condizione di una tutela effettiva, non meramente nominale, dei diritti fondamentali, così come questa circolarmente lo è di quella<sup>20</sup>. Si tratta solo di aver presente ciò che può esser realisticamente fatto (o, meglio, che si può sperare di poter fare) e d'imboccare quindi la via o le vie più conducenti al suo impianto in un contesto nondimeno attraversato da gravi tensioni e non rimosse contraddizioni che affliggono il corpo sociale, il sostrato economico, il sistema politico, non lasciando indenne l'ordinamento in ciascuna delle parti di cui si compone e delle forme in cui si manifesta e svolge.

## **2. Il piano al quale si dispone l'analisi che ora si avvia e la composizione in “sistema” delle future riforme (cenno alla vessata questione se convenga che queste ultime abbiano luogo a mezzo di più atti aventi oggetto circoscritto ovvero con un solo atto di rifacimento “organico” del tessuto costituzionale)**

Due sono i piani o i versanti lungo i quali dovrebbe svolgersi, al fine di avere un minimo di organicità (se non pure di compiutezza), l'analisi che ora si avvia: quello delle modifiche riguardanti gli organi dell'apparato centrale dello Stato (e, segnatamente, il Parlamento) e l'altro delle modifiche riguardanti il riparto delle competenze (e, in genere, i rapporti) Stato-Regioni.

---

Per quanto, dunque, si ritenga che l'idea stessa di Costituzione non sia da considerare valevole *sub specie aeternitatis* e che possa perciò mutare, così com'è invero mutata (su ciò, part., M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1994), è da riconoscere che essa esibisce taluni connotati, tra i quali quello di cui ora si discorre, che, ove dovessero andare smarriti, pregiudicherebbero la stessa identità della Costituzione, perlomeno per il modo, a noi familiare, con cui è venuta svolgendosi negli ordinamenti di tradizioni liberal-democratiche.

<sup>17</sup> Ovvio il richiamo alla legge che ha riscritto l'art. 81 della Carta, sollevando un vespaio di polemiche ad oggi non sopite, alle quali qui non può farsi cenno alcuno.

<sup>18</sup> Basti solo por mente all'uso oltre misura fatto di quella vera e propria “materia onnivora” (così, efficacemente, E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, I, cit., 130 s.) che è il coordinamento della finanza pubblica, in relazione al quale si registra forse la punta più avanzata e penetrante nei riguardi dell'autonomia di quel “centralismo di necessità” – com'è stato felicemente definito (C. SALAZAR, *Funzioni e autonomia finanziaria: gli artt. 117 e 119 nella giurisprudenza costituzionale*, in *paper*) – che segna a fondo il tempo presente (in argomento, inoltre, D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 415 ss. e F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Jovene, Napoli 2012, 333 ss. Da una prospettiva più generale, segnala i tratti più salienti della vocazione accentratrice della giurisprudenza costituzionale M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma 2012. V., inoltre, nuovamente, i contributi sopra richiamati in nt. 4).

<sup>19</sup> S. MABELLINI, *L'autonomia regionale “commissariata”: il ruolo delle regioni nell'emergenza*, in *Rass. parl.*, 4/2011, 941 ss.

<sup>20</sup> È nelle mutue implicazioni dei principi che si rende manifesta ed acquista pratico senso l'idea di “sistema”, al punto che, senza smarrire la propria identità concettuale e positiva, ciascun principio diventa parte integrante degli altri, concorrendo a farne ed a rinnovarne senza sosta la struttura e segnandone i più espressivi svolgimenti nell'esperienza.

Mi è stato affidato il compito di trattare, pur con la necessaria speditezza, solo del secondo, restando demandato lo studio del primo ad altri, valorosi colleghi<sup>21</sup>. Avverto tuttavia, anche alla luce delle notazioni di ordine generale ed introduttivo sopra svolte, di non poter fare a meno di talune rapide incursioni anche sul terreno da altri coltivato, se non altro in ragione del fatto che i versanti suddetti non sono – com'è chiaro – separabili tra di loro e, perciò, suscettibili di autonoma considerazione (se non fino ad un certo punto), ove si convenga a riguardo del carattere di mutua, seppur parziale, interdipendenza che viene ad intrattenersi tra le vicende che si hanno presso ciascuno di essi. E nondimeno vero che le eventuali innovazioni apportate su entrambi i fronti appaiono essere suscettibili di autonomia, ulteriore revisione (e, se del caso, di radicale rimozione: ad es., per effetto di esito negativo del referendum costituzionale); è, ad ogni buon conto, innegabile che ciascuna di esse, al fine di essere come si conviene inquadrata e valutata, va vista in ragione del modo con cui si pone in rapporto con le altre, tutte assieme facendo – come suol dirsi – “sistema”.

Di qui, la generale e vessata questione, di ordine pregiudiziale, alla quale tuttavia non può farsi ora nuovamente riferimento<sup>22</sup>, se sia opportuno ovvero necessario che le revisioni costituzionali abbiano carattere specifico, ad oggetto circoscritto, così come – si sa – consigliato da un'accreditata e diffusa dottrina<sup>23</sup>, ovvero se possano (e debbano) investire l'intera trama istituzionale<sup>24</sup>, fatta oggetto di unitario, internamente inscindibile, rifacimento<sup>25</sup>. Che tutto faccia “sistema” è, nondimeno, fuor di dubbio: basti solo pensare alla circostanza per cui i rapporti Parlamento-Governo possono essere fatti oggetto di questa ovvero quella regolazione costituzionale a seconda che si opti, o no, per una riforma della struttura della seconda Camera – come suol dirsi – *in senso regionale*; e così via anche per ciò che concerne i rapporti con gli organi restanti (spec. Capo dello Stato e Corte costituzionale).

Si può, dunque, volendo, pensare di far luogo al varo di un “pacchetto” di leggi plurime di revisione costituzionale, ciascuna passibile di esito diverso (segnatamente, al momento del passaggio referendario),

---

<sup>21</sup> Mi riferisco, in particolare, alle relazioni di A. MANZELLA e L. VIOLINI su *La riforma del bicameralismo e la Camera delle autonomie*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>22</sup> ... e per la quale si rimanda qui solo al recente studio di P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*. Una rassegna problematica, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2013, § 7.

<sup>23</sup> Sopra tutti, A. PACE, in alcuni scritti quindi riuniti in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova 2002; inoltre, A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2006; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), ed altri ancora.

<sup>24</sup> Si presti tuttavia attenzione alla circostanza per cui il disegno di legge di revisione, di cui si dirà subito appresso, espressamente esclude il Titolo IV della Parte II della Carta quale oggetto della futura disciplina costituzionale. Apprendo però, proprio mentre consegno questo scritto per la stampa, di un emendamento Bruno del Pdl al disegno in parola, volto ad estendere la regolazione costituzionale anche al Titolo suddetto (la qual cosa, poi, potrebbe avere immediati, negativi riflessi sull'ulteriore avanzata del processo riformatore). Qualora, nondimeno, il disegno dovesse passare nella sua originaria stesura, ciò non significherebbe che il Titolo stesso non possa essere modificato ma solo che le sue innovazioni non andranno soggette alla procedura speciale introdotta, in deroga all'art. 138, dal disegno stesso. Che poi vi siano le condizioni di ordine politico perché le innovazioni in parola vedano la luce ovvero se sia, o no, opportuno che il Titolo IV sia comunque rivisto è un discorso che non può esser ora fatto.

<sup>25</sup> Ancora prima, si tratta di stabilire quale sia il percorso più adeguato all'avvio ed al radicamento del processo riformatore, in particolare se convenga mantenere le procedure stabilite dall'art. 138 ovvero se giovi maggiormente discostarsi da esse, così come proposto dal gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano dopo il fallimento del tentativo di Bersani di dar vita ad un nuovo Governo, indicato dal Presidente del Consiglio Letta nel suo discorso programmatico alle Camere e quindi previsto da un disegno di legge costituzionale presentato giorni addietro dal Governo (Sen., 813): procedure, queste ultime, delle quali non può qui farsi parola, che nondimeno hanno sollevato un vespaio di polemiche, specie per l'aspetto dello “strappo” (per alcuni, nel segno della discontinuità costituzionale) nei riguardi dell'art. 138 e del temuto svilimento del ruolo giocato dalle Camere in ordine alla messa a punto dei contenuti della riforma, a tutto vantaggio di soggetti esterni alle Camere stesse chiamati ad offrire un fattivo apporto alla loro elaborazione [tra i critici più severi, A. PACE, *Rispettare l'art. 138*, in *La Repubblica*, 8 giugno 2013, e M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2013 (11 giugno 2013); v., inoltre, da ultimo, M. DOGLIANI-F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2013]. Un'emarginazione, questa delle assemblee legislative, che invero si sarebbe avuta (e in misura alquanto vistosa) per il caso che l'approvazione dell'atto o degli atti di revisione avesse avuto luogo con procedura redigente, facendosi riferimento ad un progetto messo a punto da un Comitato misto di deputati e senatori, anche alla luce del lavoro preparatorio svolto da un gruppo di “saggi” di nomina governativa. Dal momento però che l'attività posta in essere dai “saggi” stessi risulterà – a quanto pare – di mero supporto tecnico per il Governo e che il Comitato suddetto lavorerà – secondo quanto previsto dal disegno surrichiamato – in sede referente, sembra che il timore suddetto possa considerarsi eccessivo. Preoccupa piuttosto (e non poco) lo scostamento dalle procedure indicate nell'art. 138, specie per l'aspetto della imposizione di un rigido “cronoprogramma” – com'è stato chiamato – che ad alcuni è parso una sorta di “commissariamento” del Parlamento, nonché della vistosa contrazione (un solo mese), criticamente denunciata da molti commenti, del lasso di tempo intercorrente tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera. La seconda cosa appare invero essere ancora più pericolosa della prima, sol che si consideri che nessuna sanzione giuridica sembra potersi comminare per la mancata osservanza del “cronoprogramma” in parola (dovrebbe forse la disciplina di riforma per ciò stesso considerarsi invalida? Ovvero non potrebbe ormai più venire alla luce e si dovrebbe conseguentemente ritenere ormai inapplicabile la legge costituzionale sulle procedure? Di contro, appare più conveniente, ragionevole, qualificare come non perentori i termini nella legge stessa stabiliti).

ma non si perda di vista il bisogno che si abbia comunque la razionalità-ragionevolezza del risultato complessivo; e ciò, al di là poi della possibilità che essa sia in concreto fatta valere. Astrattamente, si potrebbe infatti immaginare un rinvio alle Camere da parte del Capo dello Stato di legge di revisione afflitta da illegittimità costituzionale “conseguenziale” a referendum sulla stessa ovvero su altra legge; ma l’ipotesi che il Capo dello Stato si spinga a tanto dopo che il referendum abbia fatto salva la legge rinviata, oltre che tecnicamente discutibile (siamo certi che sia rinviabile una legge dopo la celebrazione del referendum costituzionale e non pure e soltanto prima della stessa?<sup>26</sup>), appare ad ogni buon conto francamente remota, senza che tuttavia possa in radice escludersi l’eventualità che il Presidente trovi in sé la forza per contrapporsi alla volontà popolare, rimandando indietro proprio la legge passata indenne dal voto popolare.

Ugualmente afflitta da una buona dose di palese astrattismo appare essere l’idea che leggi costituzionali colpite da vizio d’irragionevolezza (nella sua forma peculiare della inadeguatezza rispetto alle ragioni di “sistema”) possano essere caducate dalla Consulta e, comunque, che quest’ultima possa convenientemente ricucire un tessuto normativo ormai fatto a brandelli (quale, ad es., lo spazio realisticamente configurabile per pronunzie additive su un testo di legge costituzionale?<sup>27</sup>).

Una “maxiriforma” varata *uno actu* presenterebbe, dunque, se non altro il vantaggio di non far correre il rischio di pervenire ad esiti imprevedibili (e, se del caso, irragionevoli), quali invece potrebbero aversi per effetto di un cattivo uso dello strumento referendario avente ad oggetto revisioni plurime e parziali<sup>28</sup>. È pur vero tuttavia che, nella pur remota ipotesi che si abbia la caducazione “secca” a colpi di scure della Consulta di parti del documento costituzionale “organico” qui ipotizzato<sup>29</sup>, il risultato potrebbe ugualmente risultare inappagante per ciò che attiene alla intrinseca coerenza della normativa di risulta<sup>30</sup>; ma questa è una questione di cui – come di consueto – deve farsi carico il giudice costituzionale “bilanciando” la situazione normativa qual è con quella che potrebbe essere a seguito dell’eventuale annullamento parziale.

---

<sup>26</sup> Ove si tenga fermo il principio per cui il rinvio può aversi unicamente in sede di promulgazione, non dovrebbero, ad ogni buon conto, aversi dubbi circa il fatto che esso non possa essere esercitato prima della pubblicazione a finalità notiziale della legge di revisione ovvero dopo la stessa e pendente il procedimento referendario. D’altro canto, la consultazione popolare, una volta richiesta e celebrata con esito sfavorevole al mantenimento della legge, risolverebbe in radice il problema del rinvio, divenuto ormai inutile ed anzi impossibile sulla legge stessa, possibile invece su altra legge. Lo spazio per il suo esercizio, dunque, parrebbe essere solo quello che viene a crearsi dopo che sia inutilmente scaduto il termine fissato per la richiesta del referendum ovvero nel caso che quest’ultimo si sia svolto con esito “confermativo” dell’atto di revisione (così pure, ora, R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a mia cura, Giappichelli, Torino 2011, 67 ss. e D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, I, *Aspetti storici, profili comparatistica, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2011, 300 ss.; contraria al rinvio sulle leggi costituzionali, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano 2011, 198 ss.). Solo che in tale evenienza, come si rileva nel testo, l’esercizio stesso appare essere alquanto problematico, perlomeno per l’aspetto del c.d. “merito costituzionale” (che, a giudizio di un’autorevole dottrina, giustificerebbe il rinvio stesso), mentre potrebbe astrattamente configurarsi per ragioni di stretta legittimità costituzionale, per quanto esse pure in concreto assai disagevoli da far valere.

<sup>27</sup> Non si dimentichi che le norme aggiunte dalla Corte con le sue pronunzie “normative” devono risultare – secondo la felice metafora crisafulliana – “a rime obbligate” e che le leggi dotate di forma costituzionale possono essere caducate unicamente per violazione dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, dai quali invero appare assai problematico poter desumere le “rime” in parola, a motivo della loro strutturale, formidabile apertura semantica, suscettibile di dar vita a plurimi svolgimenti positivi.

<sup>28</sup> Ciò non toglie che – come si avvertiva poc’anzi –, una volta fatta, la “maxiriforma” in parola possa col tempo andare soggetta alla sua opportuna messa a punto, in ragione del modo con cui dovesse impiantarsi nell’esperienza, a mezzo di ulteriori leggi di revisione circoscritte *quoad obiectum*.

<sup>29</sup> L’esperienza maturata con riguardo alla legge di revisione del Titolo V approvata nel 2001, che presentava (e presenta) non poche statuizioni dalla assai dubbia coerenza interna e rispondenza ai principi, ad ogni buon conto, ci insegna che la Corte non ha bisogno di gesti clamorosi, suscettibili di innescare gravi tensioni nei suoi rapporti con gli organi d’indirizzo politico, per porre rimedio alle complessive carenze del dettato costituzionale, disponendo di risorse tecnico-argomentative formidabili, in grado di spianarle la via per la riscrittura “tacita” del dettato stesso, secondo congiunturali convenienze.

<sup>30</sup> Un esito, questo, cui potrebbe ugualmente pervenirsi anche nei casi di “modifica tacita” dei disposti costituzionali per mano della giurisprudenza, dal momento che l’opera di sostanziale rifacimento dei testi cui questa fa luogo, con pazienza certolina e non poco coraggio (alle volte, vero e proprio ardimento), va pur sempre incontro a taluni limiti che la Corte ha posto a se stessa al piano dei suoi rapporti sia col legislatore che coi giudici.

### **3. Verso un nuovo riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni, con particolare riguardo al previsto “dimagrimento” della potestà concorrente, all’eventuale doppio catalogo delle materie di competenza regionale, nonché al vuoto di disciplina costituzionale per ciò che concerne i criteri in applicazione dei quali le leggi di Stato e Regione si compongono in sistema**

Tutto ciò posto e passando ora al merito delle innovazioni proposte con riguardo alla c.d. “forma di Stato”<sup>31</sup>, segnatamente per ciò che concerne il riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni, da tempo è avvertito il bisogno di un complessivo ripensamento delle potestà legislative (e di normazione in genere) delle Regioni, tanto per ciò che concerne la distribuzione delle materie, oggetto di talune sviste madornali in sede di riscrittura del Titolo V, quanto appunto in relazione ai “tipi” di potestà.

I motivi di perplessità a quest’ultimo piano sono più d’uno.

Si consideri, ad es., il previsto “dimagrimento” della potestà concorrente, per effetto del transito di alcune delle materie ad essa assegnate (perlopiù) alla sfera di competenza dello Stato ovvero (in minor numero) a quella “residuale” delle Regioni<sup>32</sup>. Una innovazione, questa, a favore della quale si è dichiarata una sensibile dottrina<sup>33</sup> e che molti anni addietro anch’io non ho esitato a consigliare, proponendo anzi la radicale rimozione di siffatto tipo di potestà, in ragione del modo con cui essa è stata in concreto esercitata e fatta valere dal giudice costituzionale, tendenzialmente portato – come si è dietro fatto notare – a prestare un fin troppo generoso avallo a politiche del legislatore statale marcatamente compressive dell’autonomia. È tuttavia da chiedersi se una revisione siffatta possa davvero giovare allo scopo che la giustifica e sorregge, in particolare se ci sia da sperare che, per un verso, riduca le occasioni di attrito tra Stato e Regioni (coi conseguenti, frequenti appelli al ruolo arbitrale del giudice delle leggi) e, per un altro verso, salvaguardi meglio l’autonomia rispetto al modo con cui lo è stata fin qui.

Dell’una e dell’altra cosa, tuttavia, è lecito dubitare. *Historia*, infatti, *magistra vitae*. L’*escalation* di controversie tra Stato e Regioni, avutasi a seguito della riscrittura del Titolo V (una *escalation* ottimisticamente, ma ingenuamente, da taluno giudicata solo transeunte e divenuta invece ormai, in buona sostanza, endemica), sta tutta qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci che i conflitti non hanno origine unicamente in *parole* nuove e dall’incerto (per non dire oscuro) significato contenute nel documento costituzionale “novellato” ma negli *interessi* ad esse sottostanti. La loro attrazione a beneficio della sfera di competenze dello Stato si è avuta (e seguita senza sosta ad aversi), in molti casi al di là e persino contro il dato testuale, per la elementare ragione che si ritiene – a torto ovvero a buon diritto – che degli interessi stessi debba farsi cura lo Stato stesso, senza che peraltro – qui è il punto – si sia riusciti ad allestire moduli di concertazione davvero efficaci dando un senso non illusorio alla formula magica della “leale cooperazione”<sup>34</sup>.

Conosciamo tutti le tecniche argomentative al riguardo utilizzate dal giudice costituzionale a sostegno di operazioni di “restaurazione” siffatte, con l’insistito richiamo al criterio della “prevalenza”, che dà modo di incardinare gli interessi in questa o quella competenza (perlopiù dello Stato)<sup>35</sup>, criterio a sussidio del quale

<sup>31</sup> Non torno qui a discutere, dopo averne detto altrove, circa l’opportunità di riservare il sintagma in parola per designare tutto quanto attiene all’articolazione strutturale dello Stato, segnatamente al riconoscimento del ruolo delle autonomie territoriali in genere (e regionali in specie). Prendo dunque per buona la comune opzione, pur non tacendo qui la mia preferenza per l’utilizzo della formula suddetta con specifico riguardo alla relazione che viene ad intrattenersi, per disposto positivo e secondo esperienza, tra comunità governata ed apparato governante, quale che sia l’articolazione dello stesso.

<sup>32</sup> Secondo la proposta del gruppo di lavoro sopra richiamato, in particolare, alla sfera di competenza statale dovrebbero essere attratti: “le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la attività di produzione e trasporto di energia di interesse nazionale, l’ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale”, restando demandati alla disciplina regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici (ma la competenza a stabilire quali infrastrutture siano da considerare regionali sarebbe del solo Stato, residuando esse per effetto della qualifica data dallo Stato stesso delle infrastrutture nazionali: una qualifica, nondimeno soggetta – è superfluo qui precisare – pur sempre alla finale verifica ad opera del giudice delle leggi, se chiamato a farvi luogo). Di esclusiva regolazione da parte dello Stato sarebbe inoltre la “sicurezza sul lavoro”.

<sup>33</sup> Così, tra gli altri, ora, T.E. FROSINI, *Sulla saggezza dei saggi per le riforme istituzionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2013, § 5.

<sup>34</sup> Da tempo la più avvertita dottrina ha, con dovizia di argomenti, fatto notare a quanto poco serva il “metodo” del riparto delle competenze per materie, indicate con etichette dall’ambiguo (e, alle volte, oscuro) significato (ancora da ultimo, R. BIN, *I “saggi” e le regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 aprile 2013). Sta di fatto che, a quanto pare, da noi come altrove non si riesce proprio a farne a meno. È perciò che esso richiederebbe il necessario completamento a mezzo della previsione di sedi di cooperazione ispirate al principio della *partnership*. Della Camera delle Regioni si dirà a momenti; quanto poi alla prevista rimozione della Conferenza Stato-Regioni, cui pure si riserverà un breve cenno più avanti, essa sembra andare nella direzione esattamente contraria a quella qui indicata.

<sup>35</sup> Su ciò, nella ormai nutrita lett., di recente e per tutti, C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V: il “ruolo” delle fonti regionali*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, 201 ss., spec. 222 ss.; S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, Jovene, Napoli 2012, 227 ss. e, da ultimo, L. VIOLINI-A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale*, cit.



si pone quindi la “leale cooperazione” (formula sibillina, evocativa di un vero e proprio *deus ex machina* che, a mo’ delle antiche tragedie, è chiamato a calare dal cielo per risolvere controversie che gli esseri umani non sono in grado di risolvere da soli)<sup>36</sup>; o, ancora, si pensi all’uso espansivo, forte, fatto delle “materie-non materie”, come sono state chiamate da una sensibile dottrina<sup>37</sup>, che ha parimenti dato modo agli interventi regolativi dello Stato di distendersi a macchia d’olio, senza sostanziali ostacoli, praticamente in tutti gli ambiti materiali di competenza.

In questo quadro, fin troppo noto perché giovi qui fornire ulteriori dettagli a sua illustrazione, la concorrenza delle potestà di normazione di Stato e Regioni su alcune materie ha – se ci si pensa – giocato a doppio verso di marcia: ora spianando la via ad interventi dello Stato capillari ed invasivi della competenza regionale, conseguenti allo scivolamento dal piano strutturale a quello funzionale del limite dei “principi fondamentali”<sup>38</sup>, innaturalmente prestatosi ad usi devianti dal solco costituzionale, ed ora però facendo da argine, un argine pur tuttavia insufficiente, all’avanzata irresistibile del neocentralismo statale ed alla sua piatta, vigorosa affermazione, grazie al riconoscimento di spazi, seppur circoscritti, comunque consentiti alla regolazione regionale<sup>39</sup>. Un’affermazione – dico qui *per incidens* – agevolata dall’infiltrarsi dei vincoli legati all’appartenenza all’Unione europea, nonché dal carattere sempre più stringente di quelli di origine internazionale: un punto, questo, su cui occorrerebbe fermare l’attenzione in una sede a ciò specificamente dedicata, che peraltro per la sua parte avvalorata l’idea che i ragionamenti ora svolti sulla bontà delle riforme già fatte ovvero di quelle in cantiere vanno incontro a limiti loro propri, insuperabili, che fanno sì che il calo e il vero e proprio smarrimento della sovranità al piano dei rapporti sovranazionali possa poi avere (ed effettivamente abbia) il suo innaturale compenso nel parallelo smarrimento dell’autonomia al piano interno<sup>40</sup>.

Nel documento licenziato dal gruppo di lavoro costituito dal Presidente Napolitano, così come nelle “linee programmatiche” illustrate dal Ministro Quagliariello nel corso dell’audizione sopra richiamata, si profigura un futuro modello costituzionale esso pure caratterizzato da un’accentuata fluidità di rapporti Stato-Regioni, tale da assecondare il moto incessante degli interessi, la loro strutturale attitudine a mutare incessantemente pelle e natura (interessi dapprima regionali e locali in genere potendo quindi divenire statali o addirittura sovranazionali, e naturalmente viceversa; il verso però sembra, come si diceva, essere “ascendente”, in applicazione di una logica rovesciata, perversa, della sussidiarietà, ispirata all’idea, fortemente discussa e discutibile, che la gran parte degli interessi presenti una coloritura nazionale o addirittura sovranazionale e che pertanto richieda interventi costanti e pressanti dello Stato a presidio dell’unità-indivisibilità della Repubblica<sup>41</sup>). Una duttilità di rapporti che, anzi, riceve ora un’ulteriore, marcata sottolineatura con l’introduzione della clausola di supremazia, che dà modo allo Stato di intervenire in ogni tempo e su ogni ambito materiale a garanzia dei diritti fondamentali ed a salvaguardia dell’unità giuridica o economica della Repubblica<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Un’accurata descrizione delle forme di cui la cooperazione in parola si riveste nell’esperienza e dei modi con cui è in concreto esercitata può vedersi in S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 2008. Quanto poi alla cooperazione interregionale, riferimenti sono in A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Giuffrè, Milano 2011. In prospettiva comparata, v. pure, utilmente, E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policecentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Cedam, Padova 2008, spec. 177 ss.

<sup>37</sup> A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss. In argomento, ora, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., spec. 186 ss.

<sup>38</sup> Sia pure con schematicismo eccessivo, può dirsi che, a conti fatti, ove si dia un interesse “nazionale”, tale qualificato in prima battuta dal legislatore statale e in seconda (ed ultima) dal giudice costituzionale, lì comunque si radica e giustifica la regolazione, anche in forme assai minute, per mano del legislatore stesso. Cambierà qualcosa al riguardo, specie grazie ad un uso estensivo ed onnipervasivo della clausola di supremazia, per effetto delle previste riforme? Personalmente, ne dubito.

<sup>39</sup> Spia eloquente di questo stato di cose le non rimosse oscillazioni tra la “logica” della integrazione e quella della separazione delle competenze al piano dei rapporti tra le leggi di Stato e Regione, su cui si tornerà a momenti.

<sup>40</sup> A ulteriore conferma del carattere comunque relativo e – per dir così – condizionato del riparto costituzionale delle competenze, di quello in atto vigente come pure di quello che potrebbe un domani aversi, sta poi la circostanza, bisognosa di esser comunque tenuta nel dovuto conto, per cui il riparto stesso è soggetto in ogni tempo a modiche (anche tacite...) ad opera degli atti dell’Unione europea, siccome provvisti – come si sa – di forza paracostituzionale (in argomento, P. ZUDDAS, *L’influenza del diritto dell’Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Cedam, Padova 2010).

<sup>41</sup> Sulla mobilità dei confini che segnano le aree di competenze di Stato e Regioni, nonché sul modo con cui una distorta accezione dell’unità ha pesato sugli svolgimenti concreti dell’autonomia, tra i molti altri e di recente, v. W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Giuffrè, Milano 2011; F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell’evoluzione del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2012; A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 2012. Da una prospettiva di più ampio respiro, v., inoltre, utilmente, S. PARISI, *La gerarchia delle fonti*, cit.

<sup>42</sup> Ci si può chiedere se si dia sostanziale differenza tra la proposta del gruppo di lavoro concernente la clausola in parola a fianco della revisionata potestà concorrente e la proposta avanzata dal Governo Monti (Sen., n. 3520), secondo cui la potestà in parola

Si noti il passo in avanti – *secundum verba* – fatto (lungo la via che porta alla riduzione degli spazi di autonomia) rispetto alla riserva allo Stato della fissazione dei soli “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti<sup>43</sup>. Una competenza, questa dell’attuale lett. m) del II c. dell’art. 117, all’apparenza circoscritta (appunto, ai soli “livelli” in parola, la cui ricognizione peraltro si è rivelata nella pratica sommamente incerta e foriera di non poche, gravi controversie), che invece un domani potrebbe non incontrare limite di sorta, se non quello legato ad un esercizio dei poteri di normazione da parte dello Stato informato a “leale cooperazione” e sussidiarietà, col rischio di una grave, sistemica esposizione dell’autonomia<sup>44</sup>.

I conflitti tra Stato e Regioni potrebbero poi ulteriormente crescere anche a causa di ciò che nella futura riforma *potrebbe dirsi* (segnatamente, in merito agli ambiti di potestà “residuale”) ovvero (e, forse, più ancora) di ciò che non... *viene detto*.

Per l’uno aspetto, mi riferisco all’ipotesi di far luogo ad un doppio elenco di materie di potestà regionale<sup>45</sup>, a fianco di quelle di potestà ripartita esplicitandone alcune astrattamente ricadenti nell’area “residuale”, senza nondimeno che il catalogo di queste ultime risulti “chiuso” in modo tassativo. Un’ipotesi, invero, per certi versi allettante, specie se riconsiderata alla luce della sconcertante esperienza maturata in relazione ai campi materiali disegnati nell’art. 117, IV c.<sup>46</sup>. Mettendo nero su bianco che certi ambiti sono di “esclusiva” spettanza delle Regioni<sup>47</sup>, si avrebbe infatti la garanzia che perlomeno una loro “porzione” potrà essere dalle Regioni stesse coltivata (e conseguentemente difesa davanti al giudice delle leggi). È un fatto però che non v’è stata praticamente alcuna etichetta di quelle già presenti nell’originario dettato della Carta o delle altre aggiunte nel 2001 che non abbia sollecitato dispute anche assai accese e ricorrenti tra Stato e Regioni in merito alla fissazione dei confini dei campi ed alla determinazione di ciò che è in essi racchiuso. La moltiplicazione delle etichette, insomma, anziché restringere i margini entro cui deve contenersi l’attività degli interpreti, parrebbe piuttosto dar fiato ai divergenti orientamenti degli stessi. Allo stesso tempo, la circostanza per cui sono espressamente nominati gli ambiti materiali di “esclusiva” spettanza delle Regioni – al di là del fatto che si specifichi trattarsi di elencazione non tassativa – potrebbe nei fatti portare a ritenere che quelli, e solo quelli, sono appunto i campi coltivabili dalla mano regionale. Ed è allora da chiedersi cosa mai potrà far pensare che così non sarà anche per effetto della nuova “razionalizzazione” costituzionale. E, invero, nessuno può garantire che, proprio per effetto della determinazione *in positivo* degli ambiti materiali di spettanza regionale, non si affermeranno interpretazioni dei nuovi “nomi” riduttive, persino ancora più penalizzanti per l’autonomia di quelle invece avutesi per il fatto che la Carta è al riguardo rimasta muta<sup>48</sup>.

Quanto poi alle controversie originate dall’ingiustificato silenzio serbato dall’autore della nuova disciplina costituzionale, mi riservo sul punto di tornare più estesamente; al momento, va tuttavia, ancora una volta, deplorata la circostanza per cui da esperienze ormai annose non si traggono i dovuti insegnamenti, specie per ciò che ha riguardo ai modi con cui le fonti di entrambi gli enti si pongono le une davanti alle altre

---

non sarebbe più dovuta andare incontro all’osservanza del solo limite dei “principi fondamentali” distendendo a non meglio precisati “profili funzionali” alla salvaguardia dell’unità giuridica ed economica della Repubblica, rimessi in ordine alla loro definizione alle leggi dello Stato (peraltro, non meramente espressive di norme di principio). Il disegno Monti dava peraltro modo, in via generale (nel “novellato” I c. dell’art. 117), alle leggi stesse di assicurare “la garanzia dei diritti costituzionali”, portandosi dunque oltre i confini delle competenze pur labilmente fissati nella Carta “novellata” (maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi da A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca?*, in [Consulta Online](#), 23 ottobre 2012, spec. al § 4). Nei fatti, ad ogni buon conto, la vaghezza delle formule adoperate non avrebbe di certo ostacolato, in un caso e nell’altro, l’impianto di discipline statali marcatamente compressive dell’autonomia: un esito, questo, dunque, agevolmente raggiungibile anche per effetto della proposta del gruppo di lavoro suddetto, ove dovesse andare in porto così com’è.

<sup>43</sup> È singolare che nel documento del più volte citato gruppo di lavoro l’innovazione relativa alla clausola di supremazia sia presentata come idonea ad arginare l’uso fin qui fatto delle competenze trasversali “in funzione di limitazione delle competenze regionali”, laddove – come si viene dicendo – la pressione sull’autonomia per effetto di un utilizzo non vigilato della clausola stessa potrebbe risultare ancora maggiore, praticamente insopportabile (v., infatti, quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

<sup>44</sup> Avvertono dell’esistenza di questo rischio, tra gli altri, E. BALBONI e M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in [www.federalismi.it](#), 21/2012, § 3.

<sup>45</sup> L’ipotesi è formulata nel *paper* fatto circolare in occasione del nostro Seminario da B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da “regionalista” per la riforma del Titolo V*, specificamente al punto 18.

<sup>46</sup> Su di che, di recente e per tutti, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 341 ss. e *La gerarchia delle fonti*, cit., spec. 227 ss.

<sup>47</sup> Le virgolette apposte all’aggettivo che qualifica il tipo nel quale emblematicamente si esprime (o *dovrebbe* esprimersi) l’autonomia regionale si devono alla circostanza per cui nessun campo – come si è altrove fatto notare e qui pure si tiene a rimarcare – è, in punto di principio, sottratto all’intervento regolatore dello Stato, persino in forme assai minute e puntuali, avvalendosi delle competenze “trasversali” di cui è dotato.

<sup>48</sup> L’irrigidimento, ancorché parziale o relativo, del modello non è detto, infatti, che si risolva in un’accresciuta garanzia per l’autonomia; potrebbe, di contro, aversi proprio l’inverso, ove in tal senso spingano con vigore taluni interessi davanti ai quali lo stesso giudice costituzionale – e l’esperienza ne dà in numeri testimonianze – non riesca a restare insensibile.

e tutte assieme fanno “sistema”. E, invero, si fatica a comprendere per quale ragione mai non si pensi di chiarire una buona volta nella Carta “novellata” a quale criterio ordinatore si informano le relazioni tra le leggi di Stato e Regione, se a quello della separazione delle competenze, così come ritenuto da una risalente dottrina (che, peraltro, ha – come si sa – fatto nuovi proseliti specie dopo la revisione del 2001) preoccupata del fatto che le istanze di autonomia possano altrimenti non essere come si deve salvaguardate, ovvero all’altro della integrazione delle competenze stesse, che dà modo alle une leggi di prendere, sia pure a titolo precario, il posto che dovrebbe esser proprio delle altre<sup>49</sup>.

Non mi è dato qui di approfondire la questione se l’integrazione in parola possa aversi in ogni caso ovvero unicamente al ricorrere di certe circostanze e pur tuttavia entro certi limiti. Ciò che solo mi preme ora osservare, riprendendo un’indicazione che ho avuto modo di rappresentare già in altri luoghi<sup>50</sup>, è che, anche a prescindere dalle opposte vedute manifestate dagli studiosi, se non altro in forza delle note, non lievi oscillazioni della giurisprudenza sul punto<sup>51</sup>, sarebbe invero sommamente opportuno fare al riguardo finalmente chiarezza. Altra cosa è poi se convenga irrigidire un modello di rapporti in un senso o nell’altro, optando cioè per un solo criterio ordinatore che si ripeta con costanza di caratteri e di movenze nelle sue applicazioni ai casi, ovvero far luogo ad una disciplina duttile che, in buona sostanza, si rimetta al giudice costituzionale perché faccia valere ora questo ed ora quel criterio in ragione delle esigenze del singolo caso, nondimeno fissandosi pur sempre nella Carta “novellata” le condizioni per il loro utilizzo. La fluidità delle relazioni inter-normative è, invero, una risorsa preziosa perché possa farsene senza costruito a meno; altra cosa è però, come si viene dicendo, che nel vuoto totale di disciplina costituzionale possano affermarsi e crescere orientamenti senza sosta ondovaghi, per non dire internamente contraddittori e non di rado privi di adeguato supporto argomentativo.

#### **4. La ricerca del recupero dell’autonomia in sedi politico-istituzionali (e, segnatamente, nel nuovo Senato quale “Camera delle Regioni”) ed al piano dei rapporti processuali (in ispecie nei giudizi davanti alla Corte costituzionale), più (e prima ancora) che a quelli sostantivi (in base ai tipi di competenza e al riparto per materie)**

Dove va a parare il ragionamento ora fatto, coi suoi ulteriori e necessari svolgimenti, nondimeno bisognosi di essere altrove compiuti?

L’esito mi sembra essere duplice.

In primo luogo, obbliga a ripensare alla composizione della seconda Camera, al ruolo che si vuol per essa configurare nel nuovo disegno costituzionale.

Al riguardo, larghi consensi si hanno da tempo circa la opportunità di fare del Senato una “Camera delle Regioni” o, secondo una più larga formulazione<sup>52</sup>, una “Camera delle Regioni e delle autonomie locali”<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Per vero, questa eventualità è stata ripetutamente ammessa con riguardo ai casi di intervento statale in ambiti regionali, esclusa invece nel verso opposto, secondo quanto si segnalerà per taluni aspetti anche più avanti. La qual cosa, poi, la dice lunga circa il modo con cui unità ed autonomia, valori fondamentali entrambi (o, meglio, profili di un solo valore, internamente composito), fanno, secondo esperienza, “sistema”.

<sup>50</sup> ... ad es., al tempo dei lavori della Bicamerale presieduta dall’on. D’Alema, nel mio *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino 1999, spec. 66 ss.

<sup>51</sup> ... ancora da ultimo opportunamente rilevate dalla più sensibile dottrina (per tutti, C. SALAZAR, *Funzioni e autonomia finanziaria*, cit., spec. al § 2).

<sup>52</sup> ... della quale si è peraltro avuta eco nell’audizione del 22 maggio 2013 del Ministro G. Quagliariello presso le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato riunite in seduta congiunta, con la quale sono state illustrate le “linee programmatiche del Dipartimento per le riforme istituzionali”.

<sup>53</sup> La questione di dare una rappresentanza politica ai territori in cui si articola la Repubblica ha costantemente costituito oggetto di studio, senza che nondimeno i suoi esiti siano riusciti a prendere corpo nell’esperienza (indicazioni al riguardo, nella ormai incontentabile lett., in AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, a cura della Presidenza della Provincia di Roma e con il coordinamento scientifico di S. Mangiameli, ESI, Roma 2003; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari 2006; AA.VV., *La Camera degli interessi territoriali nello Stato composito. Esperienze e prospettive*, a cura di V. Baldini, Satura, Napoli 2007; P. MARTINO, *Seconde Camere e rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2009; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli 2010; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova 2010; S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Studi in onore di F. Modugno*, cit., III, 2141 ss.; F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano 2012. Fortemente critica sul punto I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli 2006. Per un quadro di diritto comparato, v. la corpora indagata dal titolo *A world of second Chambers. Handbook for constitutionalism Studies on Bicameralism*, a cura di J. Luther, P.

Assumiamo per buona l'ipotesi che la riforma costituzionale riesca ad andare in porto (ciò che – come si avvertiva dianzi – è, invero, assai problematico, secondo quanto peraltro ammaestrano le sfortunate vicende delle passate bicamerali), e, per ciò che qui specificamente interessa, porti al superamento del bicameralismo perfetto<sup>54</sup> (in particolare, su questa ed altre innovazioni, quale quella riguardante la riduzione del numero dei parlamentari<sup>55</sup>, a cui favore le forze politiche da tempo si dichiarano tutte d'accordo, grava però l'ipoteca del noto paradosso del cappone, dal quale nessuno può ragionevolmente pretendere che assuma l'iniziativa di essere immolato per il cenone di Natale)<sup>56</sup>. Ebbene, il cuore della questione non sta solo nel ripensamento della struttura della seconda Camera ma, più ancora, nelle sue funzioni e, perciò, nel ruolo complessivo che s'intende per essa (ed, *ex adverso*, per l'altra Camera) prefigurare<sup>57</sup>.

Non mi nascondo i pregi, ma neppure i rischi, legati ad un'innovazione siffatta.

Per un verso, mi dichiaro favorevole a circoscrivere alle sole Regioni la rappresentanza diretta in Parlamento: aprirvi le porte anche ad esponenti di Comuni e Province (sempre che queste ultime siano mantenute, e mantenute con sostanza di funzioni...) può, infatti, spianare la via a frequenti e pressoché endemici conflitti tra le due "anime" delle autonomie territoriali, tali da rendere in buona sostanza ingovernabile l'assemblea che vi dà voce<sup>58</sup>; d'altro canto, la soluzione più lineare e conducente sembra essere quella di una graduale partecipazione "dal basso" delle autonomie stesse ai processi decisionali, ad es. conformando (con una risalente, ma sfortunata, proposta) le assemblee legislative delle Regioni quali organi bicamerali e, perciò, assicurando la rappresentanza dei Comuni (e, se del caso, delle Province) in uno dei due rami in cui le assemblee stesse verranno ad articolarsi<sup>59</sup>.

Per un altro verso, la differenziazione solo parziale delle funzioni tra le Camere, segnatamente nel procedimento legislativo, può non di rado far pericolosamente innalzare i conflitti tra le stesse a fronte di un riparto di competenze tra di esse di necessità espresso in termini laconici ed approssimativi. Conflitti la cui ricaduta sul funzionamento della Corte costituzionale risulta essere di tutta evidenza, sì da non doversi qui spendere parola alcuna a sua conferma<sup>60</sup>. È ad ogni buon conto da tenere ferma l'idea per cui *tutti* gli atti

---

Passaglia e R. Tarchi, Giuffrè, Milano 2006. Infine, le relazioni al nostro Seminario di A. MANZELLA e L. VIOLINI, cit., e gli interventi di E. BALBONI, L. D'ANDREA e A. D'ATENA).

<sup>54</sup> ... da una sensibile dottrina definito un "lusso assurdo che l'Italia si trascina faticosamente da decenni" (G. DE VERGOTTINI, *Una breve riflessione sulla relazione del gruppo sulle riforme istituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 aprile 2013).

<sup>55</sup> In argomento, *ex plurimis*, anche per riferimenti di diritto comparato, A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2012. È ovvio che la revisione in parola ha poi pratico senso unicamente se accompagnata da una nuova, congrua disciplina del meccanismo elettorale (ma sul punto, come si sa spinosissimo, non è qui possibile intrattenersi: rimando dunque, da ultimo e per tutti, ai contributi al nostro Seminario di S. CECCANTI e V. LIPPOLIS su *La riforma elettorale*).

Si è inoltre proposto (I. NICOTRA, *La Relazione dei Saggi per l'avvio di una stagione di riforme condivise. Osservazioni a margine della relazione finale del gruppo di lavoro politico-istituzionale, istituito dal Capo dello Stato il 30 marzo 2013*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 aprile 2013) che all'abbassamento del numero dei parlamentari si affianchi la commisurazione dell'indennità parlamentare all'effettiva partecipazione ai lavori parlamentari.

<sup>56</sup> Che poi proprio da qui possa venire la spinta per la sostanziale rivitalizzazione del Parlamento, il cui ruolo è – come si sa – palesemente svilito, è tutto un altro discorso, che richiederebbe approfondimenti di analisi qui non consentiti (in argomento, nella ormai incontentabile lett., di recente, C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9/2013).

<sup>57</sup> ... ruolo alla cui conformazione, ovviamente, concorre il meccanismo di elezione dei componenti l'organo; ed è superfluo qui rilevare che nessuna sostanziale, fruttuosa novità può attendersi dall'eventuale mantenimento dell'elezione a suffragio universale e diretto dei futuri rappresentanti, secondo una ipotesi ragionata da B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, cit., spec. al punto 30. La qual cosa finirebbe infatti, fatalmente, per riesumare, sia pure sotto mutata veste, quella rappresentanza dei partiti (o movimenti), e non già delle Regioni (o delle autonomie in genere), che si ha nel vigore dell'attuale dettato costituzionale e disciplina elettorale. È pur vero, tuttavia, che il legame, ancorché indiretto, coi partiti non può, ad ogni buon conto, essere del tutto reciso, pur restando sullo sfondo e *quodammodo* "filtrato" per effetto del meccanismo di elezione di secondo grado.

<sup>58</sup> Per l'aspetto ora considerato, fondata appare essere la preoccupazione manifestata da R. BIN, *I "saggi" e le regioni*, cit., in merito alla proposta del gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano, nella parte in cui si dichiara favorevole alla presenza, accanto ai Presidenti delle Regioni, di Sindaci scelti dai Consigli regionali in seno alla quota a ciascuno di essi spettante e rapportata al numero degli abitanti della Regione. Non coincidente il punto di vista al riguardo manifestato da U. ALLEGRETTI, *Senato delle Regioni, organizzazione della giustizia, dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2013, § 1. Sulla duplicità dei modelli ai quali s'ispira la proposta suddetta, v., nella stessa *Rivista*, le notazioni di R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, § 3. Favorevole ad una rappresentanza estesa altresì alle autonomie locali, infine, E. BALBONI, nel suo *Intervento*, cit.; contrario, invece, L. D'ANDREA.

<sup>59</sup> Cosa diversa – com'è chiaro – è il Consiglio delle autonomie locali, tanto nella sua conformazione positiva quanto (e soprattutto) secondo esperienza.

<sup>60</sup> Anche per tale via, dunque, è da attendersi quell'*escalation* dei conflitti, di cui si è venuti dicendo, a meno che non si dica (e sarebbe, ancora una volta, bene che lo si dicesse espressamente) che i conflitti intercamerali in discorso non sono "giustiziabili". Con il che, però, si verrebbe a creare una nuova "zona franca", non attraversabile dagli atti espressivi di giustizia costituzionale (si è, ancora

dello Stato potenzialmente idonei ad incidere sull'autonomia regionale (e locale in genere) devono venire alla luce col concorso fattivo, non meramente nominale o di facciata, dei soggetti portatori dell'autonomia stessa<sup>61</sup>. Il primo dei rimedi infatti – non ci stancherò di ripetere – ha da essere di carattere politico-istituzionale, investendo il luogo ed il momento iniziale dei processi di produzione giuridica che hanno quindi la loro diretta ed immediata proiezione a cascata ai livelli istituzionali infrastatali, incidendo non di rado in modo assai pesante sull'autodeterminazione degli operatori locali.

In secondo luogo, l'intrinseca flessibilità e mobilità del nuovo riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni, riconsiderata retrospettivamente (alla luce, cioè, del modo con cui la vicenda regionale si è fin qui svolta<sup>62</sup>), lascia con chiarezza intendere che non è al piano dei rapporti sostantivi (che ha riguardo alla tipizzazione delle competenze ed alla loro articolazione su basi materiali), laddove cioè il riparto suddetto è sottoposto a gravi tensioni e torsioni, bensì è a quello processuale che può aversi una efficace salvaguardia delle istanze di autonomia, a completamento della tutela assicurata per via politico-istituzionale.

Il discorso, a questo punto, richiederebbe non pochi approfondimenti riguardanti la giustizia costituzionale, qui di tutta evidenza non consentiti. Mi limito solo a rinnovare il mio fermo convincimento, peraltro da tempo manifestato<sup>63</sup>, contrario a modifiche della composizione della Corte, frutto di una felice intuizione della Costituente, segnatamente orientate nel senso della sua (presunta) "regionalizzazione", assicurando in seno all'organo della giustizia costituzionale una diretta rappresentanza delle autonomie; la qual cosa – com'è facile prevedere – comporterebbe una esasperazione della componente "politica" presente nei giudizi sulle leggi, dai guasti astrattamente non calcolabili e suscettibili di propagarsi a raggiera ben oltre la pur vasta area dei rapporti Stato-Regioni<sup>64</sup>. Modifiche, invece, possono aversi nei meccanismi della giustizia costituzionale, alcune delle quali peraltro suscettibili di essere realizzate per via di autonormazione ovvero, *omisso medio*, per via giurisprudenziale<sup>65</sup>: ad es., per ciò che concerne la pur cauta apertura dei giudizi a soggetti diversi da quelli specificamente riguardati dalla singola vicenda processuale, ad oggi – come si sa – in radice negata<sup>66</sup>. Particolare rilievo è a tal proposito da assegnare ad una vecchia proposta con la quale si vorrebbe riconosciuta la facoltà d'intervento a Regioni-terze in una controversia Stato-Regione<sup>67</sup>, quanto meno nella

---

non molto tempo addietro, fatto il punto su ciò, con specifico riferimento ai giudizi sulle leggi, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Giappichelli, Torino 2007).

<sup>61</sup> Il punto è che non è chiaro quali atti di approvazione parlamentare possano dirsi del tutto estranei alla sfera di competenze dei soggetti di autonomia, sì da non richiedere il loro obbligatorio passaggio dalla seconda Camera. Cosa diversa è che si differenzi il ruolo, l'apporto, delle Camere stesse alla loro elaborazione; e su ciò, com'è chiaro, molte sono le soluzioni astrattamente immaginabili.

<sup>62</sup> I momenti salienti di siffatta vicenda sono, nei loro termini essenziali, assai noti, per quanto non pochi profili di essa, per il modo confuso con cui si sono delineati, richiedano ad oggi di essere opportunamente indagati e messi a fuoco (si è, ancora non molto tempo addietro, fatto il punto su ciò in AA.VV., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, e, ancora di AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione*, cit.; v., inoltre i contributi che sono nei fasc. 2-3/2011 de *Le Regioni*, coi quali si fa un bilancio sulla riforma del 2001 a dieci anni dalla sua entrata in vigore, e 4/2012 della stessa *Rivista*).

<sup>63</sup> V., infatti, i miei *Prospettive di "democratizzazione" della giustizia costituzionale in Italia (notazioni a margine del progetto elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali)*, in *Foro it.*, 5/1998, 236 ss. e "Regionalizzazione" apparente e "politizzazione" evidente della Corte costituzionale, attraverso la modifica della sua composizione, in *"Itinerari" di una ricerca del sistema delle fonti*, V, *Studi dell'anno 2001*, Giappichelli, Torino 2002, 467 ss.

<sup>64</sup> Guasti (e non da poco) sono poi da attendersi dall'eventuale accoglienza di un'antica e tuttavia ricorrente proposta, ancora da ultimo affacciata in occasione del nostro Seminario da A. MANZELLA, nella sua relazione dietro cit., con la quale si vorrebbe dar modo alle minoranze parlamentari di poter presentare ricorsi alla Corte costituzionale. Una proposta che – una volta di più – mal si presta ad essere vagliata *in vitro* o per il modo con cui è stata realizzata in altri ordinamenti, richiedendo piuttosto di essere contestualizzata e perciò di essere riviste alla luce del nostro quadro politico: un quadro – come si sa – segnato da una esasperata conflittualità tra gli opposti schieramenti presenti in Parlamento e da una dialettica politica che – lo si voglia, o no, ammettere – pesantemente risente delle vicende giudiziarie del *leader* di uno degli schieramenti stessi. Ed allora si può esser certi che, al tirar delle somme, praticamente non vi sarà legge che uscirà indenne da impugnazione. La qual cosa, poi, per un verso, sovraccaricherà ulteriormente di lavoro il giudice costituzionale, mentre, per un altro verso, i verdetti dallo stesso emessi verranno fatalmente letti quali espressioni di malizioso schieramento, ancorché abilmente mascherato, a beneficio di questa o quella parte politica. Ora, di tutto – a me pare – abbiamo al presente bisogno fuorché di esporre il massimo organo di garanzia della legalità costituzionale ad una delegittimazione continua, dagli esiti – temo – irrimediabili.

<sup>65</sup> Si è fatto, ancora non molto tempo addietro, il punto sui modi con cui è stata assicurata la "manutenzione" della giustizia costituzionale, anche con opportuni riferimenti ad altre esperienze, in AA.VV., *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura di C. Decaro, N. Lupo e G. Rivosecchi, Giappichelli, Torino 2012.

<sup>66</sup> Riferimenti su questa annosa questione in M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, e L. PANZERI, *L'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale: qualche riflessione sul tema alla luce della giurisprudenza costituzionale*, entrambi in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit., rispettivamente 248 ss. e 400 ss.

<sup>67</sup> La giurisprudenza, nondimeno, resta ancora oggi saldamente legata a vecchi schemi avversi all'intervento (v., ad es., Corte cost. n. 121 del 2010).

forma *soft* del possibile deposito di memorie, a mo' di *amici curiae*, secondo quanto – come si sa – è stato consentito in sede di verifica dell'ammissibilità delle domande referendarie, come pure si potrebbe riprendere, pur coi dovuti adattamenti, uno schema già sperimentato al piano sovranazionale (ad es., negli interventi degli Stati nei giudizi davanti alla Corte di giustizia<sup>68</sup>).

Ora, è bensì vero che con la riscrittura del Titolo V fatta nel 2001 l'autonomia ha avuto un sensibile guadagno al piano dei meccanismi processuali in parola, riducendosi lo "stacco" di posizione esistente tra i contendenti; altri passi, poi, si sono fatti *ope juris prudentiae* (tra i quali la riconosciuta<sup>69</sup> attitudine delle Regioni a stare in giudizio in nome dell'autonomia degli enti infraregionali<sup>70</sup>, persino – a quanto pare<sup>71</sup> – laddove non sia, ancorché in modo riflesso, coinvolta la sfera costituzionale di competenze dei primi<sup>72</sup>). Altri ancora, tuttavia, come si è venuti dicendo, si attendono perché la distanza tuttora esistente tra i contendenti stessi sia per intero e come si conviene colmata.

Penso, ora, in particolare, alla pur parziale revisione dell'indirizzo giurisprudenziale ad oggi consolidato per ciò che concerne i vizi denunziabili dalle Regioni, che pure ha – come si sa – avuto negli anni a noi più vicini un qualche aggiustamento, dandosi spazio a ricorsi non specificamente concernenti norme sulla competenza<sup>73</sup>. E, invero, il punto riguarda proprio la connessione che deve riscontrarsi tra tali norme ed altre rispetto ad esse comunque diverse, ovverosia il rapporto che viene ad instaurarsi tra la violazione dell'una e quella di altra norma costituzionale.

Ora, ove si muova da un'accezione larga (e tuttavia pregnante) di autonomia, idonea ad attrarre a sé interessi che ricevono "copertura" in vari luoghi del dettato costituzionale<sup>74</sup>, e si riconosca la natura composita degli interessi stessi, almeno in parte perciò riconducibili alla sfera dell'autonomia, si potrebbe dar modo in un numero crescente di casi alle Regioni di esercitare un'azione d'incostituzionalità ovvero di costituirsi in giudizio attivato da altri soggetti (se del caso, anche in via incidentale).

## **5. La singolare, grave mancanza di una preliminare riflessione sul significato complessivo dell'autonomia, con specifico riguardo al piano dell'amministrazione (e, segnatamente, per ciò che concerne il mantenimento delle Province)**

Ciò che, ad ogni buon conto, sembra essere assai carente nei dibattiti in corso nelle sedi in cui si progettano le riforme aventi ad oggetto il futuro dell'autonomia (e, di conseguenza, nei disegni messi a punto al fine di darvi respiro) è una riflessione disincantata sul senso più genuino ed immediatamente espressivo dell'autonomia stessa, su quello che è stato fin qui e, soprattutto, su quello che potrebbe anche a breve aversi.

<sup>68</sup> È pur vero, tuttavia, che assai diversa è la posizione degli Stati in seno all'Unione di quella che invece è propria delle Regioni in ambito interno.

<sup>69</sup> ... a partire da Corte cost. n. 196 del 2004, seguita da non poche altre pronunzie (tra le quali, part., la n. 289 del 2009, con nota di G. DI COSIMO, *Se Le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Le Regioni*, 2010, 785 ss.).

<sup>70</sup> ... che, nondimeno, com'è chiaro, è cosa assai diversa della legittimazione riconosciuta agli enti locali a stare *iure proprio* in giudizio: una (supposta) lacuna del sistema costituzionale delle garanzie, questa, che taluno vorrebbe colmata, ancora una volta, con un atto di coraggio (o di ardimento?) della giurisprudenza, ad es. ricorrendo ad un'ulteriore dilatazione della nozione di "potere dello Stato"; ciò che però, come si sa, va ad oggi incontro alla ferma opposizione della Consulta (tra le altre, decc. nn. 84/2009, 264/2010, 11/2011). Sull'intera questione, fatta oggetto di numerosi studi di vario segno, v. almeno Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1341 ss.

<sup>71</sup> La questione è, nondimeno, controversa: cfr. i diversi punti di vista al riguardo espressi da C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano 2011, 121 s. e, della stessa, *Corte costituzionale e "novità" nel giudizio in via d'azione: le Regioni come "sostituti processuali" degli enti locali (considerazioni su un orientamento giurisprudenziale ancora in fieri)*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida*, Giuffrè, Milano 2011, 1797 ss. e A. PERTICI-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2011, 157 s.

<sup>72</sup> ... salvo ad ammettere – ma è ipotesi francamente forzata – che ogni lesione della competenza degli enti minori ridondi, per ciò solo, in lesione della competenza regionale. La qual cosa, tuttavia, porterebbe diritto a negare autonomia concettuale e positiva alla prima, interamente assorbita dalla seconda, di cui costituirebbe parte integrante, al pari di ciò che è proprio dei cerchi concentrici.

<sup>73</sup> *Ex plurimis*, con riguardo alla giurisprudenza degli anni a noi più vicini, v. decc. nn. 128/2011; 151, 198, 199, 200 e 300/2012; 20/2013 [in dottrina, v. almeno i contributi che sono in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., e D. MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali (nota a sent. 13 aprile 2011 n. 128)*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 236 ss.].

<sup>74</sup> Con specifico riguardo al concorso che le Regioni possono dare alla implementazione dei diritti fondamentali, v. *infra*, al § 7.

Stranamente assente è, ad es., la considerazione del ruolo effettivamente giocato dagli enti di autonomia (dalle Regioni ai Comuni) nella concreta gestione del pubblico interesse, al piano dell'amministrazione dunque. L'esperienza insegna che gli autori delle riforme (ahimè, persino costituzionali...) costruiscono i loro modelli e vi danno quindi voce in modo del tutto astratto dall'esperienza stessa. La più lampante testimonianza si è – come si sa – avuta nel 2001, essendosi prefigurato uno scenario che non aveva speranza alcuna di potersi specificare nei fatti, tant'è che la giurisprudenza si è quindi trovata costretta a dar prova di non poco coraggio (e, anzi, di vero e proprio ardimento), assoggettando il testo di riforma a complessivo rificamento (spec. con la già richiamata, famosa sent. n. 303 del 2003<sup>75</sup>), in buona sostanza facendo "resuscitare", sia pure sotto mutata veste, il tanto vituperato principio del parallelismo delle funzioni. E dire che già nei banchi della Costituente era maturato il convincimento secondo cui l'ottimale esercizio delle funzioni stesse avrebbe richiesto che quelle amministrative seguissero, docili e fedeli, gli atti di esercizio delle potestà legislative, svolgendosi nei medesimi ambiti materiali di queste<sup>76</sup>. Una volta di più, era (ed è) nella *natura degli interessi* il punto obbligato di riferimento in vista del conseguimento di un assetto adeguato (ragionevole, appunto) degli atti di esercizio delle funzioni, di una buona amministrazione e, allo stesso tempo, di una buona legislazione<sup>77</sup>.

Per l'aspetto ora considerato, è bensì vero che i decreti delegati di trasferimento delle funzioni hanno rovesciato su se stessa – com'è stato da molti fatto notare – la clessidra del parallelismo, obbligando innaturalmente la legislazione a disporsi a rimorchio dell'amministrazione; e però hanno pur sempre salvaguardato ed anzi viepiù rafforzato il parallelismo stesso, con l'equilibrio (conforme a ragionevolezza) tra le funzioni ad esso sotteso.

Oggi, non sappiamo cosa invero frulli in testa ai nuovi riformatori: in ispecie, se si punti a lasciare così com'è il dettato dell'art. 118, malgrado la sua "modifica tacita" per via giurisprudenziale, ovvero se si punti alla "razionalizzazione" di quest'ultima o ad altro ancora. L'unica cosa pressoché certa è che si vogliono cancellare dalla lavagna costituzionale le Province, gli enti locali più "discussi", com'è stato ancora di recente rammentato<sup>78</sup>, o, diciamo pure, mal digeriti, sin dall'indomani della loro ricezione nella Carta repubblicana. Com'è stato molte volte sin qui, lo smantellamento è già cominciato segnando le basi costituzionali in modo sotterraneo (e tuttavia ben visibile...), a colpi di atti comuni di normazione<sup>79</sup>, per fare però subito appresso un significativo passo indietro, restituendo a tali enti in buona sostanza ciò che era stato loro (mal)tolto<sup>80</sup>. Poche speranze tuttavia le Province possono realisticamente nutrire di riuscire a mantenere il pur ridotto patrimonio funzionale di cui in atto dispongono, la tendenza piuttosto essendo nel senso del suo progressivo impoverimento e, forse, del suo stesso esaurimento. Si tratta però di stabilire se e come siffatta opera possa essere proseguita e portata quindi a compimento con le forme dovute<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> Si è fatto il punto sul significato assunto dalla decisione *de qua* (unitamente alla 14 del 2004, entrambe a firma del compianto C. Mezzanotte) nel fasc. 4/5 del 2008 de *Le Regioni*.

<sup>76</sup> Meramente apparenti le deroghe prefigurate nell'originario art. 118 alla corrispondenza delle funzioni, sia per difetto (con la sottrazione di quelle d'interesse meramente locale dall'area dei campi materiali d'intervento regionale) che per eccesso (dotandosi le Regioni, sia pure in modo meramente eventuale, altresì di funzioni loro delegate dallo Stato), avendosi ad ogni buon conto l'immediata ricaduta al piano della stessa legislazione.

<sup>77</sup> ... quest'ultima, infatti, potendo raggiungere gli obiettivi dalla stessa fissati alla sola condizione che l'ente dotato del potere di indicarli (per via legislativa e normativa in genere) fosse altresì provvisto del potere di raggiungerli in concreto (illuminante sul punto il resoconto della vicenda costituente che è in G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano 1974, 93 ss., spec. 100, dov'è altresì un richiamo al pensiero di G. Ambrosini, ai cui occhi appariva del tutto "logico ... una volta attribuita alla Regione la potestà legislativa su determinate materie, di affidarle per esse anche la potestà amministrativa").

<sup>78</sup> F. FABBRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli 2012.

<sup>79</sup> D'altro canto, anche la riforma del 2001 è stata – come si sa – largamente anticipata, specificamente al piano del riparto delle materie, dalla legislazione Bassanini del '97. *Nihil sub soli novi*, dunque.

<sup>80</sup> Il riferimento è, ovviamente, al decreto-legge n. 201 del 2011, conv. in legge n. 214 del 2011, quindi modificato dal decreto-legge n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 del 2012 (sulla vicenda, tra i molti commenti, L. MOLLICA POETA, *Il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali nel d.l. n. 95/2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 4 ottobre 2012, spec. al § 5; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012, spec. ai §§ 5 e 6, e P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si "svuota" così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium iuris*, 4/2012, 393 ss.; v., inoltre, utilmente il *dossier* di dottrina e documentazione che è in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ed *ivi* altri scritti ancora e, tra questi, spec. quelli che sono nel fasc. 19/2012, che ospita i contributi al Seminario su *Il riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane*, svoltosi presso l'Istituto dell'Enciclopedia, Roma 8 ottobre 2012).

<sup>81</sup> Al momento in cui si scrive mancano pochi giorni all'udienza della Corte costituzionale nella quale si decideranno le sorti della normativa varata dal Governo Monti che dà un forte giro di vite attorno al collo delle già sofferenti Province; e non sembra fuori della realtà attendersi la sua pur parziale caducazione, stanti i non pochi né lievi vizi d'incostituzionalità da cui essa appare gravata (stranamente non denunciata, tuttavia, la possibile violazione dell'art. 117, l c., cost., in relazione alla mancata osservanza della Carta

In punto di astratto diritto ci si deve preliminarmente chiedere se la rimozione radicale degli enti in parola sia, o no, consentita; e non è inopportuno rammentare che a siffatta ipotesi va accostata l'altra di un sostanziale svuotamento delle funzioni ad essi spettanti, in misura tale da rendersi appunto paragonabile al caso della rimozione stessa<sup>82</sup>.

Il quesito non sembra invero peregrino, ove si consideri che la formula definitoria adoperata dall'art. 114 cost., riferendosi all'articolazione della Repubblica su basi territoriali, sembra voler contrassegnare ciò che fa l'*identità strutturale* della Repubblica stessa, la sua alterazione comportando dunque un salto ordinamentale non consentito per un fisiologico sviluppo della istituzione statale.

In disparte tuttavia la circostanza per cui un'alterazione si è comunque avuta nel 2001 con la previsione delle città metropolitane, sconosciute al Costituente, senza che la stessa abbia suscitato la riprovazione né degli operatori politico-istituzionali né dei garanti dell'ordine costituzionale (e, segnatamente, del giudice delle leggi), ciò che denota l'essenza della struttura dell'ordine repubblicano non può che apprezzarsi al piano assiologico-sostanziale, che è appunto quello in cui si radica e svolge il valore di autonomia, quale espresso dal principio di cui all'art. 5 della Carta. Un valore che, al pari di ogni altro, è dotato di un potenziale formidabile, puntando decisamente alla propria affermazione, la massima consentita alle condizioni oggettive di contesto.

Province sì o Province no, dunque? Il dilemma si scioglie, al piano del metodo prima ancora che a quello delle soluzioni di ordine positivo, convertendo il quesito nella sua forma giusta: qual è la soluzione che meglio si addice alle pretese del valore di autonomia alle condizioni politico-istituzionali del tempo presente? Il che vale come dire: redistribuendo le funzioni oggi spettanti alle Province tra gli enti rimasti (e, segnatamente, tra i Comuni e le Regioni), l'autonomia ne ha un guadagno o una perdita?

È chiaro che nessuna seria risposta può darsi *in vitro* o *a priori*, dovendosi piuttosto verificare in concreto (*in vivo*, appunto), prendendo in mano i singoli disegni, quale risulti maggiormente adeguato alle esigenze dell'autonomia, quale cioè appaia essere quello che maggiormente promette l'ottimale appagamento (il più "ragionevole") del pubblico interesse. La qual cosa, poi, richiederebbe uno studio preliminare ed approfondito sul rendimento fin qui avutosi per effetto dell'esercizio delle funzioni da parte di tutti gli enti in cui si articola la Repubblica (cosa che non mi risulta essere stata fatta e, soprattutto, tenuta presente dagli autori dei progetti in circolazione), specie al fine di stabilire quanta parte delle funzioni di cui risultano oggi dotati i Comuni meriti di essere trattenuta presso questi ultimi<sup>83</sup> e quant'altra di cui sono invece privi ad essi demandata (e così pure, ovviamente, per le Regioni e lo stesso Stato).

Di una sola cosa, nondimeno, mi sento sufficientemente sicuro, in un quadro che a me pure appare essere confuso e carente a motivo della mancanza di studi volti a fare in esso finalmente chiarezza; ed è che dei moduli di concertazione intersoggettiva non può, in nessun caso o modo, farsi a meno. L'intreccio delle funzioni, nel quale peraltro si rispecchia la natura composita degli interessi (a un tempo portati a disporsi a plurimi livelli istituzionali), è tale che sarebbe insensato (irragionevole, appunto) pensare di separare questi ultimi a colpi d'accetta, facendoli forzosamente attrarre nella sfera di competenza di questo o quell'ente.

Torna qui, come si vede, a riaffacciarsi il discorso, dietro fatto, a riguardo della struttura bicamerale delle assemblee legislative regionali, come pure a riproporsi in tutta la sua portata il bisogno della partecipazione dal basso all'esercizio delle pubbliche funzioni ai livelli superiori (dunque, anche quello di dar modo ad esponenti degli enti infraregionali di offrire la loro "leale cooperazione" agli organi regionali, senza peraltro

---

europea dell'autonomia locale: sul punto, invero controverso, G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla carta europea dell'autonomia locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20/2012).

<sup>82</sup> Solo che non è affatto agevole stabilire la consistenza della misura stessa, vale a dire dove si situa la soglia varcata la quale la contrazione delle funzioni equivale in buona sostanza alla cancellazione dell'ente. Una volta di più, un siffatto accertamento non può che aversi col metro della ragionevolezza, restando in ultima istanza devoluto al prudente apprezzamento del giudice costituzionale.

<sup>83</sup> Dubito nondimeno seriamente che essi siano complessivamente attrezzati per l'ottimale esercizio di alcune delle funzioni di cui sono in atto titolari, senza peraltro trascurare il dato elementare e di tutta evidenza per cui assai diversa appare la condizione dei Comuni stessi in ragione della popolazione che in essi risiede, della estensione territoriale e di altro ancora. Per l'aspetto ora considerato, a dir poco approssimativa (e, ad esser franchi, presuntuosa) risulta essere l'opzione fatta dall'autore della riforma del 2001 nel senso di demandare tendenzialmente le funzioni amministrative in capo ai Comuni stessi. L'autonomia rischia infatti di rivoltarsi contro se stessa, nel significato che ancora meglio si chiarirà tra non molto (in relazione cioè al contributo che essa è in grado di dare all'appagamento di taluni bisogni elementari dell'uomo), una volta che risulti acclarata l'inadeguatezza di un livello istituzionale per la cura di certi interessi che sono invece in esso artificiosamente, a forza, radicati.



escludere i collegamenti diretti col Governo nazionale, nelle forme attuali ovvero in altre complessivamente rifatte<sup>84</sup>).

Ovviamente, non v'è uno schema o un modello unico di raccordi, che stancamente ed uniformemente si riproduce in ogni ambiente regionale e per ogni esperienza di esercizio decentrato di pubbliche funzioni in ambito locale. Uno spazio assai rilevante è dunque al riguardo da riconoscere alle stesse Regioni, in sede di ridefinizione della loro forma di governo e della loro organizzazione in genere<sup>85</sup>; ed è auspicabile che a siffatta opera di riforma esse pongano mano avvalendosi fattivamente del concorso delle autonomie infraregionali (e, segnatamente, dell'opera dei Comuni e delle stesse Province, ove dovessero essere mantenute con sostanza di poteri). In tal modo, sarà dunque possibile l'avvento di un modello internamente "plurale" di autonomia o – il che è praticamente lo stesso – di più modelli, sia pure all'interno di una cornice nei suoi lineamenti di fondo ridisegnata nella Carta "novellata".

## **6. Il difetto di un radicale ripensamento dell'autonomia per ciò che specificamente concerne la sua articolazione in speciale ed ordinaria e l'auspicato avvento di un regime di specialità diffusa**

Non minori carenze si registrano nei discorsi sulle future riforme per ciò che ha riguardo alle forme dell'autonomia. Si dà infatti per scontato che debba restare tale e quale la *summa divisio* in *speciale ed ordinaria*; la qual cosa, invece, a me parrebbe bisognosa di un profondo, critico ripensamento, che si spinga fino alle radici di siffatta articolazione, al suo senso complessivo appunto<sup>86</sup>. L'opzione per un regionalismo asimmetrico e dinamico consiglia infatti l'impianto di un *sistema di specialità diffusa* (un modello, questo, a cui favore mi sono già da tempo dichiarato<sup>87</sup>), offrendosi l'opportunità a ciascun ente regionale di attingere materie e funzioni che ritenga maggiormente adeguate al proprio sostrato economico-sociale da un "paniere" al riguardo predisposto in sede centrale e fatto oggetto di periodica messa a punto in ragione delle esigenze complessive del contesto e dei loro più salienti svolgimenti. In tal modo, peraltro, Regioni dalle non dissimili condizioni economico-sociali sarebbero messe in grado di dotarsi di strumenti parimenti non dissimili al fine di far valere la loro autonomia, Regioni invece dalle diverse condizioni potendo differenziarsi nelle forme e nei gradi di autonomia. È singolare la circostanza per cui Regioni vicine non solo geograficamente ma anche (e soprattutto) al piano dello sviluppo economico-sociale, quali – per fare solo l'esempio che ho maggiormente presente – la Sicilia e la Calabria, debbano per un ineluttabile e crudo destino risultare artificiosamente divise, condannate a restare *usque ad aeternitatem* differenziate per ciò che concerne il patrimonio delle rispettive competenze, così come, di contro, Regioni assai diverse per condizioni economico-sociali complessive debbano venirsi a trovare artificiosamente parificate al piano del regime giuridico, tutte accomunate da una piatta, incolore e sterile "ordinarietà"<sup>88</sup>. Un esito, a mia opinione, del tutto irragionevole, insopportabile, che non agevola di certo il rilancio dell'autonomia senza aggettivi.

Il documento licenziato dal gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano si limita al riguardo a prefigurare, in modo assai generico e meramente allusivo, la promozione della specialità nel quadro di una complessiva rivisitazione del sistema della finanza ispirata al c.d. "federalismo fiscale". Per un verso, tuttavia, la questione, come ben si vede, non resta circoscritta al solo piano della finanza, pur ponendosi in que-

<sup>84</sup> Su ciò tornerò, per qualche ulteriore precisazione, anche più avanti.

<sup>85</sup> Nulla qua dico, per ragioni di spazio (il tema, infatti, richiederebbe una estesa trattazione a se stante), in merito alle innovazioni auspicabili al piano della forma di governo regionale (e locale in genere), vuoi per ciò che ha riguardo alle indicazioni date nella Carta (ad es., in merito al *simul simul*) e vuoi (e soprattutto) per ciò che è rimesso alla stessa autodeterminazione degli enti di autonomia e che si rende quindi visibile attraverso gli statuti ed altri atti ancora.

<sup>86</sup> Hanno, ancora non molto tempo addietro, fatto il punto sul significato della specialità i contributi che sono nel fasc. 5/2011 de *Le Regioni*.

<sup>87</sup> V., dunque, i miei *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss., e *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino 2011, 124 ss., spec. 137 ss. In argomento, ora, anche M. MARCANTONI-M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma 2013. Favorevole ad un sistema siffatto si è dichiarato in occasione del nostro Seminario anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, cit., spec. al punto 4.

<sup>88</sup> Va pur detto, tuttavia, che le stesse Regioni portano la loro buona quota di responsabilità per questo stato di cose palesemente inappagante, ove si consideri che il pur cauto meccanismo di "specializzazione" introdotto dall'art. 116 "novellato" è rimasto lettera morta, anche a motivo della scarsa intraprendenza degli enti che avrebbero potuto trarne giovamento (per una recente messa a punto delle potenzialità espressive del disposto in parola, v. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 101 ss.).

sto in forme particolarmente vistose; per un altro, poi, si tratta di ripensare non soltanto alle ragioni ed alle forme della specialità ma anche a quelle della ordinarietà, essa pure bisognosa di complessiva riconsiderazione e promozione.

D'altro canto, il previsto (sia pure come meramente eventuale) accorpamento di più Regioni<sup>89</sup>, al di là delle riserve che investono la possibilità che se ne abbia effettivo riscontro a motivo delle note resistenze opposte in nome della tradizione, va incontro all'ostacolo insuperabile eretto dalla specialità, non potendo interessare alcuni territori, come nell'esempio da me sopra fatto<sup>90</sup>. In tal modo, la specialità diventa un freno per l'affermazione dell'autonomia non solo delle stesse Regioni che ne sono dotate (della qual cosa si dispone di sì numerose e probanti testimonianze da non rendersi qui necessaria alcuna loro illustrazione) ma anche di Regioni viciniori, impedito a dotarsi di strumenti efficaci a salvaguardia della propria autonomia ovvero, ove essi si diano, a poterne fare un uso adeguato ai più pressanti e diffusi bisogni emergenti nel loro territorio.

## **7. Il senso genuino dell'autonomia, non già quale rivendica di potere bensì quale servizio per la comunità stanziata sul territorio, e il carattere relativo del riparto costituzionale delle competenze, partecipe di operazioni di "bilanciamento" con norme di natura sostantiva, specificamente riguardanti i diritti fondamentali**

Il discorso, a questo punto, richiede un più largo svolgimento, di ordine generale.

Da tempo mi sono fatto persuaso che il senso genuino, espressivo in grado eminente dell'autonomia, sia quello per cui essa non si concreta nella rivendica da parte di un apparato governante stanziato sul territorio di *poteri* che sono saldamente nelle mani dell'apparato centrale, piuttosto rinvenendo il *quid proprium* che ne dà la giustificazione, segnandone il *fine* e il *confine*, in un *servizio*, l'ottimale alle condizioni complessive di contesto, che può (e deve) essere prestato alla comunità di coloro che stabilmente risiedono ed operano nel territorio suddetto<sup>91</sup>.

Così stando le cose, è fuor di dubbio che le Regioni possano (e debbano), per la loro parte, concorrere alla salvaguardia dei diritti fondamentali (e, in genere, all'appagamento dei bisogni più largamente ed intensamente avvertiti in seno alla comunità)<sup>92</sup>. *Mutatis mutandis* il discorso può poi esser ripetuto per i Comuni, sia quanto all'esercizio da parte di essi dei poteri loro propri che in ordine al concorso che essi possono dare (ma che fin qui non hanno dato...) all'esercizio dei poteri regionali.

Ora, il documento del gruppo di lavoro, già più volte richiamato, tutto questo non lo nega e però neppure espressamente lo ammette; di contro, il richiamo alla clausola di supremazia, specificamente riferita – come si è veduto – alla salvaguardia dei diritti, potrebbe nei fatti portare all'esito infausto di ritagliare tutto

<sup>89</sup> ... purché – si dice – “di piccole dimensioni”, nondimeno lasciate indefinite in ordine alla loro estensione (significativo è, ad ogni buon conto, il riconoscimento come volontario dell'accorpamento in discorso).

<sup>90</sup> Questa limitazione non è invece presente in alcuni progetti, quale quello Giorgetti ed altri (Cam. n. 758) che vorrebbe aggiunto dopo l'ottavo comma all'art. 117 un nuovo comma col quale si dà modo alle Regioni (anche speciali) di stipulare “intese federative” finalizzate alla istituzione di una Macroregione dotata di forme e condizioni particolari di autonomia.

<sup>91</sup> Su ciò maggiori ragguagli nel mio *L'autonomia regionale (profili generali)*, cap. II dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, nonché in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2011, spec. al § 4. Utili indicazioni, ora, anche in A. MORELLI, *Le diverse configurazioni dell'autonomia nei due ambiti funzionali dell'istruzione e della sanità*, in corso di stampa in *Nuove aut.*

<sup>92</sup> Su ciò, *ex plurimis*, E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata 2007; A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, Jovene, Napoli 2009, 1031 ss.; G. SILVESTRI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni e tutela dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, cit., 1841 ss.; C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, cit., spec. 236 ss. Utili spunti possono poi aversi dai contributi al convegno di Trapani del Gruppo di Pisa dell'8 e 9 giugno 2012 su *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Giappichelli, Torino 2013. Volendo, può infine vedersi anche il mio *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss. Con specifico riguardo alle Regioni nominate nel testo, v., quanto alla Sicilia, S. AGOSTA, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 31 gennaio 2012 e, dello stesso, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 301 ss. (ed *ivi* pure per un quadro di sintesi delle più marcate tendenze della legislazione siciliana, L. SALAMONE, *Tendenze ed esperienze della legislazione regionale, con specifico riguardo ai campi materiali coltivati ed ai modi della loro disciplina*, 171 ss.); per la Calabria, v. la corposa ricerca in due volumi su *Istituzioni e proposte di riforma (un "progetto" per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, Jovene, Napoli 2010, ed *ivi*, part., nel I vol., gli studi di C. SALAZAR, *La produzione legislativa calabrese: considerazioni per il terzo millennio*, 91 ss., e R. ARENA-C. SALAZAR, *I "soggetti deboli" nella legislazione regionale calabrese*, 161 ss.

quanto attiene alla tutela dei diritti stessi dall'area materiale di competenza delle Regioni, col conseguente sostanziale svilimento dell'autonomia proprio nel suo *Begriffskern* positivo più immediatamente e genuinamente espressivo, di assiologica fattura. Un esito, questo, invero già al presente agevolato da certa giurisprudenza costituzionale che, anche (e soprattutto) per l'aspetto ora considerato, ha inteso differenziare in modo netto la condizione delle Regioni nei confronti dello Stato, per un verso abilitando quest'ultimo ad immettersi nei campi materiali di spettanza delle prime a salvaguardia dei diritti e, per un altro verso, escludendosi in radice l'opposta eventualità, pur laddove non si dia in concreto l'esercizio da parte dello Stato delle proprie competenze, fatto ovviamente pur sempre astrattamente salvo (cfr., ad es., per il primo verso, sent. n. 10 del 2010 e, per il secondo, sentt. nn. 373 del 2010 e 325 del 2011).

Di non poco rilievo è, in particolare, l'affermazione contenuta nella prima delle decisioni ora richiamate, secondo cui le norme sulla normazione sono passibili di bilanciamento (a conti fatti, venendo ad assumere carattere recessivo) all'impatto con norme sostantive, relative ai diritti (e, in ultima istanza, alla dignità della persona umana). Un'affermazione, peraltro, fatta anche con riguardo ad altro genere di rapporti rispetto a quello qui rilevante, quali quelli tra diritto interno e diritto internazionale (si rammenti quanto si è detto in giurisprudenza – spec. in Corte cost. n. 317 del 2009 – a proposito di norme legislative contrarie a CEDU, e perciò in violazione dell'art. 117, l.c., e ciononostante idonee ad esser ugualmente fatte valere siccome serventi norme costituzionali prevalenti in operazioni di bilanciamento secondo valore<sup>93</sup>).

La giurisprudenza è, nondimeno, assai incerta sul punto: ancora di recente, il carattere indisponibile del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, persino in condizioni di emergenza economica, è stato in modo risoluto affermato da Corte cost. n. 39 del 2013, dov'è altresì un richiamo a sentt. nn. 148 e 151 del 2012; a brevissimo turno di tempo, però, la sent. n. 62 del 2013 riprende e conferma il punto di diritto enunciato nella cit. sent. n. 10 del 2010<sup>94</sup>.

Il punto è di speciale rilievo; e dimostra il carattere assai relativo, condizionato, del riparto costituzionale delle competenze, in ogni tempo suscettibile di esser *quodammodo* temperato o, diciamo pure, messo da canto a fronte di pressanti bisogni dotati di "copertura" costituzionale.

Non si sta ora a dire se tutto questo sia, o no, condivisibile (un giudizio che finirebbe col coinvolgere formidabili questioni della teoria costituzionale, a partire da quella relativa al metodo nello studio dei diritto costituzionale, per un verso, e, per un altro verso, all'altra riguardante l'uso che in concreto voglia farsi della Costituzione complessivamente considerata<sup>95</sup>); sta di fatto che le norme strumentali possono talora recedere al loro impatto con norme sostantive che danno protezione ad interessi comunque bisognosi di essere, *in un modo o nell'altro*, salvaguardati.

Così stando le cose, le Regioni (e le autonomie in genere) sono sollecitate a produrre tutti gli sforzi possibili, in ragione delle forze di cui dispongono e delle condizioni di contesto, al fine di dar vita ad una sana competizione al rialzo con altri soggetti (tra i quali principalmente, ma non solo, lo Stato<sup>96</sup>) a chi è in grado di dare di più e meglio in vista dell'ottimale appagamento dei diritti fondamentali (e, risalendo, della dignità della persona umana, il primo dei diritti, un autentico diritto "supercostituzionale" – come lo si è altrove qualifica-

---

<sup>93</sup> In realtà, molte delle violazioni in parola sono – se ci si pensa – meramente apparenti, ove si convenga a riguardo del fatto che è la stessa Convenzione a dichiarare di voler entrare in campo alla sola condizione che ne sia provata la maggiore attitudine a servire i diritti rispetto alla tutela assicurata in ambito nazionale. Dove, però, rimane il contrasto (segnatamente al piano del "diritto vivente") è nel diverso modo con cui le Corti, rispettivamente europee e nazionali, intendono e fanno in concreto valere la tutela in parola: diverso è, in particolare, il punto di vista adottato dalla Corte di Strasburgo e dal nostro giudice costituzionale, specie laddove si tratti di far luogo a delicate operazioni di bilanciamento tra i diritti (e, in genere, tra gli interessi convenzionalmente e costituzionalmente protetti), in vista del conseguimento della sintesi maggiormente appagante, secondo quanto peraltro è stato più volte rilevato dalla stessa giurisprudenza [v., da es., la non coincidente idea di "sistema" che traspare da Corte cost. n. 264 del 2012 rispetto a quella emergente in sede sovranazionale: su questa pronuncia e, in genere, sulle questioni ora succintamente evocate, riferimenti, volendo, possono aversi dal mio *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in [Consulta Online](#), 17 dicembre 2012].

<sup>94</sup> Su queste (ed altre) pronunzie, il commento ora di C. SALAZAR, *Funzioni e autonomia finanziaria*, cit., spec. al § 5.

<sup>95</sup> Toma, come si vede, a riproporsi il cruciale quesito di ordine teorico prospettato in sede di notazioni introduttive di questo studio.

<sup>96</sup> All'ingresso ed all'applicazione della stessa normativa dell'Unione, cui è comunemente riconosciuto rango "paracostituzionale" (così come alle norme internazionali generalmente riconosciute), potrebbe opporsi il limite dei... "controlimiti" ogni qual volta si dimostri che norme interne (anche regionali, dunque) con le prime confliggenti godano di copertura nei principi di libertà ed eguaglianza, nel loro fare "sistema" coi principi restanti. La "copertura" infatti – per come a me pare stiano le cose – non tanto discende da norme sulla normazione (e, segnatamente, dagli artt. 10 e 11) quanto dalle norme espressive in grado eminente dei valori fondamentali dell'ordinamento.

to<sup>97</sup> –, dal quale i diritti restanti traggono alimento e giustificazione)<sup>98</sup>, sì da mettere le discipline legislative cui danno vita al riparo dalla loro rimozione o dal loro accantonamento conseguente all'entrata in vigore di discipline poste in essere da altre fonti e prevalenti in sede di bilanciamento<sup>99</sup>.

## **8. La questione del rifacimento delle sedi istituzionali, in ambito sia sovranazionale che nazionale, nelle quali si assumono decisioni idonee a variamente incidere sull'autonomia**

Si torna così al cuore della questione ora nuovamente dibattuta. Se persino le norme costituzionali relative al riparto delle competenze possono, per effetto di operazioni di bilanciamento che le abbiano ad oggetto, talora “saltare” (al piano delle relazioni interordinamentali come pure a quello delle relazioni infraordinamentali), se ne ha che le aspettative per una efficace salvaguardia della posizione dei soggetti “deboli” del rapporto hanno il terreno elettivo al quale possono essere come si deve coltivate e portate a frutto laddove si radicano e prendono forma i processi politico-istituzionali nei quali si assumono le decisioni che possono poi, in maggiore o minore misura (e tuttavia pur sempre in modo significativo), incidere sulla sfera di competenza dei soggetti stessi.

I processi di produzione giuridica – è ormai provato – esibiscono carattere interno viepiù composito, articolandosi e svolgendosi a plurimi livelli istituzionali. Non di rado, essi prendono corpo, in crescente misura, in sedi sovranazionali (in senso lato), per quindi proiettarsi e svilupparsi in ambito nazionale (e qui pure a più livelli di esperienza, da quello statale a quelli infrastatali). Il punto è, dunque, come salvaguardare l'autonomia già in tali sedi, assicurandone un'adeguata, non meramente nominale, rappresentanza.

Non è questo, ovviamente, il luogo per riprendere neppure *per essentialia* i termini di un'antica (e però tuttora irrisolta) questione, riguardante la ridefinizione complessiva degli organi sovranazionali che possono dar voce ai soggetti di autonomia. Basti solo, al riguardo, rammentare ciò che tutti sanno, vale a dire che le soluzioni fin qui apprestate si sono rivelate palesemente insufficienti (si pensi, ad es., a quanto poco conti, nei fatti, il Comitato delle Regioni nella trama istituzionale dell'Unione europea). È chiaro che le innovazioni allo scopo richieste vanno ben oltre le sole forze di cui il nostro Paese dispone; e tuttavia di una maggiore intraprendenza, volta al superamento di uno stato di cose che è assai poco gratificante (per non dire sconcertante), occorrerebbe una buona volta dar prova.

D'altro canto, anche le procedure predisposte in ambito nazionale allo scopo di immettere le Regioni (e le autonomie territoriali in genere) nei procedimenti nei quali si traccia la linea politica che il nostro Governo è quindi chiamato a rappresentare ai *partners* europei si sono dimostrate praticamente inconcludenti, così come complessivamente inadeguate si sono rivelate le procedure relative alla fase c.d. “discendente”<sup>100</sup>. Ed è francamente stupefacente che su tutto ciò in sede di configurazione delle riforme si sia stesa una spessa coltre di polvere, laddove proprio da qui dovrebbe, a mia opinione, ripartire una congrua progettazione<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> ... a partire da A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss. [ha, tra gli altri e di recente, seguito questa indicazione teorica anche C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Giappichelli, Torino 2011, 239 ss.].

<sup>98</sup> Alla dignità, d'altronde (e non a caso), ha fatto espresso appello la giurisprudenza sopra richiamata (spec. in sent. n. 10 del 2010) a giustificazione del superamento operato nei riguardi del riparto costituzionale delle competenze. Peccato però che – come si faceva poc'anzi notare – esso non sia stato ammesso a beneficio delle leggi regionali: quasi che sia mai possibile immaginare una dignità... a scomparsa, che ora richiede di esser fatta per intero valere (al di là di ciò che potrebbe risultare in forza di una rigorosa applicazione delle norme sulla normazione) ed ora invece può esser disinvoltamente messa da canto.

<sup>99</sup> Rammento che la giurisprudenza ha ripetutamente ammesso l'eventuale innalzamento dei “livelli” di protezione dei diritti, quali fissati dalle leggi dello Stato (tra le molte altre, v. decc. nn. 315/2009; 67, 101, 315 e 373/2010; 151/2011; 14/2012; 278/2012, 93/2013, a condizione tuttavia che i vincoli di bilancio lo consentano (sent. n. 104/2013) e, comunque, purché vi sia rispondenza a ragionevolezza (133/2013). Va altresì rammentato che i diritti non sono i soli beni costituzionalmente protetti, dovendosi comporre in “sistema” con altri beni essi pure meritevoli di tutela (ancora sent. n. 264 del 2012, cit.).

<sup>100</sup> Si attendono ancora alla prova le novità introdotte dalla legge n. 234 del 2012, che ha preso il posto della legge n. 11 del 2005 (sulle questioni ora accennate, di recente, C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7/2013).

<sup>101</sup> Senza ovviamente spingersi in troppi dettagli di ordine procedimentale, non congeniali ad una disciplina di rango e forma costituzionale, quest'ultima non può a mia opinione considerarsi sgravata dell'onere di far luogo alla indicazione *per essentialia* dei modi con cui le Regioni possono offrire la loro “leale cooperazione” al Governo (ed allo stesso Parlamento) al momento in cui viene tracciata la linea politica da sottoporre al confronto coi *partners* europei. Anche per ciò che concerne le relazioni internazionali, poi, le Regioni potrebbero dare un non secondario apporto alla loro definizione, sol che si consideri che già la legge di revisione del 2001 vi ha fatto riferimento, ancorché con espressioni afflitte da una certa timidezza espressiva, che hanno fatto – come si sa – molto discutere e, so-

Piuttosto, come si è dietro avvertito, sembra che al riguardo potrebbero farsi dei passi indietro ove dovesse prendere piede la proposta volta a sopprimere la Conferenza Stato-Regioni, per una sorta di singolare “compenso” della “regionalizzazione” della seconda Camera. Una soluzione, questa, assai discutibile, ove si convenga a riguardo del fatto che la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni alle attività del Governo non è meno rilevante di quella che può quindi aversi nelle sedi parlamentari.

Il rifacimento della composizione del Senato può colmare una lacuna ormai non più tollerabile, a condizione tuttavia che esso si accompagni a procedure decisionali esse pure interamente rifatte ed ispirate al valore dell'autonomia, in sede centrale come pure in sede periferica (e, segnatamente, regionale), nonché alla partecipazione di soggetti esponenziali del pluralismo sociale ed istituzionale, procedure che si facciano specifica cura di quanto attiene ai rapporti interordinamentali, dal momento che – come si è venuti dicendo – è proprio in ambito sovranazionale che sempre più di frequente si avviano processi di produzione giuridica che, svolgendosi e radicandosi in ambito interno, possono incidere a fondo nell'autonomia e, per ciò stesso, nel patrimonio dei diritti costituzionali di cui ciascuno di noi è dotato e che a buon titolo richiede che sia, come si deve, salvaguardato.

## 9. A mo' di conclusioni

È giunto finalmente il momento di tirare le fila del discorso fatto, svolgendo alcune succinte notazioni conclusive a riguardo di ciò che è ragionevolmente da attendersi dalle riforme in cantiere per la parte in cui specificamente hanno ad oggetto la “forma di Stato”.

Cinque i punti su cui, a mia opinione, conviene fermare rapidamente l'attenzione.

Il primo è che le sorti dell'autonomia ormai in larga misura dipendono da processi che hanno sopra e fuori delle mura domestiche il terreno sul quale s'impiantano e svolgono, segnatamente in ambiente internazionale e sopranazionale. Le ricorrenti e pressoché quotidiane contese tra Stato e Regioni, che hanno nell'esercizio di *actiones finium regundorum* la loro tangibile e più evidente espressione, sempre di più somigliano – come vado da tempo dicendo – alle zuffe tra cani smagriti dalla fame che si contendono il classico pezzo di osso, mentre la carne è ormai nella pancia del padrone (fuor di metafora, specialmente, in seno all'Unione europea). Sarebbe dunque finalmente l'ora che i soggetti portatori di autonomia acquisissero la dovuta consapevolezza che la prima e decisiva battaglia per il riscatto della loro non esaltante condizione va condotta presso gli organi della direzione politica dello Stato (e, in special modo, il Governo) perché assumano le opportune iniziative volte alla promozione dell'autonomia stessa presso l'Unione, sollecitando pertanto un profondo rifacimento della trama istituzionale di quest'ultima.

Tutto ciò, ovviamente, nulla toglie al rilievo della progettazione delle necessarie riforme in ambito interno<sup>102</sup>, pur avvertendo del carattere non risolutivo delle stesse, anche a motivo del fatto che – come si è dietro rammentato – possono in ogni tempo soggiacere a deroghe e modifiche di vario segno ad opera della disciplina dell'Unione.

E vengo così al secondo punto, per ciò che concerne le innovazioni di rango costituzionale, segnalando che le stesse sono, ad ogni buon conto, destinate a restare inefficaci (o, quanto meno, scarsamente efficaci), per non dire che possono dar vita ad effetti distorsivi, se non accompagnate da ulteriori innovazioni idonee a spiegarsi su due piani: a quello delle *regole*, dovendo essere in modo congruo svolte da un corposo apparato di norme legislative e regolamentari volte a darvi la necessaria specificazione-integrazione<sup>103</sup>, ed a quello delle *regolarità*, vale a dire delle pratiche maggiormente diffuse e salienti di governo e di amministrazione, nonché dei canoni che vi presiedono nell'esperienza, affermandosi per effetto di accordi tra gli operatori politici ovvero della spontanea intraprendenza delle istituzioni negli spazi rimessi alla loro autodefinizione dai canoni di diritto scritto (in buona sostanza, dunque, a regolarità di tipo convenzionale e consuetudinaria)<sup>104</sup>.

---

prattutto, che si sono prestate ad assai deludenti realizzazioni. Su tutto ciò occorre, dunque, far luogo ad un complessivo, profondo ripensamento critico dell'esistente, normativo e fattuale.

<sup>102</sup> ... a condizione – come si diceva – che esse si dimostrino idonee ad essere metabolizzate dal contesto nel quale s'inscrivono, pur orientandosi nel verso della sua trasformazione.

<sup>103</sup> Penso ora soprattutto alla legislazione elettorale, al rifacimento degli statuti regionali e locali, dei regolamenti dei Consigli, e ad altro ancora.

<sup>104</sup> Ho avuto modo, ancora non molto tempo addietro, di indagare i rapporti che s'intrattengono tra diritto costituzionale scritto e diritto costituzionale non scritto nel mio *Costituzione scritta e diritto costituzionale non scritto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

Al terzo punto, poi, si rendono palesi i limiti delle novità specificamente riguardanti il riparto costituzionale di materie e funzioni, a riguardo del quale l'analisi sopra svolta ulteriormente conferma come assai poco ci si possa ragionevolmente attendere da taluni pur necessari transiti di materie dall'una all'altra sfera di competenze, gli equilibri continuamente cangianti tra unità ed autonomia risultando comunque determinati dalla pressione degli interessi e dalla loro riconosciuta (in ultima istanza, per voce del giudice costituzionale) attitudine a farsi attrarre da questo o quello dei due poli tra i quali incessantemente oscilla la relazione tra di esse, nelle sue forme storicamente e positivamente date. Per l'aspetto ora considerato, maggiormente aderente alle esigenze di un razionale riparto delle funzioni potrebbe – come si avvertiva – rivelarsi il rifacimento dell'art. 118, “razionalizzando” in buona sostanza gli orientamenti al riguardo espressi dalla giurisprudenza costituzionale e, se del caso, apportandovi talune non secondarie innovazioni (specie per ciò che concerne la distribuzione delle funzioni tra gli enti di autonomia). Non molto, di contro, è realisticamente da attendersi dall'eventuale modifica del sistema della finanza, ove si convenga che il c.d. “federalismo fiscale” ben poco ha (e può avere) di... *federale*<sup>105</sup>, specie nella presente congiuntura segnata da vincoli stringenti provenienti *ab extra*, che costringono – piaccia o no – l'autonomia a rifugiarsi entro spazi estremamente ridotti, praticamente interstiziali, a fronte di spinte provenienti dallo Stato (e che quest'ultimo è, a sua volta, obbligato dall'Unione a produrre) marcatamente volte ad imporre una piatta e soffocante uniformità di discipline e d'interventi<sup>106</sup>.

Il quarto punto è quello al quale è sollecitata ad avviarsi, indirizzandosi nel giusto verso, la ricerca di un pur affannoso, sofferto e complessivamente problematico recupero dell'autonomia al piano politico-istituzionale. Ho da tempo maturato il convincimento, nel quale invero mi radico sempre di più, secondo cui le sorti dell'autonomia non dipendono tanto da pur proclamate (ma destinate a restare largamente disattese) devoluzioni di materie e funzioni dal centro alla periferia quanto piuttosto *portando la periferia nel centro*. La trasformazione della struttura della seconda Camera, sempre che oculatamente operata<sup>107</sup>, è il primo passo da compiere in questa direzione ma non può appunto essere il solo. Occorre, di contro, porre mano ad un esteso rifacimento delle sedi di apparato in cui prende forma la direzione politica dello Stato, salvaguardando e rimodellando gli strumenti di cooperazione in atto esistenti ed aggiungendone quindi di nuovi, congrui rispetto alle esigenze pressanti di governo del tempo presente, esigenze rese dalla gravissima crisi economico-finanziaria ancora più vistose e bisognose di complessi interventi di regolazione a plurimi livelli istituzionali<sup>108</sup>.

Dalla struttura occorre poi passare al funzionamento, facendo oggetto delle opportune modifiche i procedimenti a mezzo dei quali vengono alla luce gli atti d'indirizzo politico ed amministrativo. I procedimenti, in particolare, vanno resi ancora più fluidi e celeri e, però, allo stesso tempo aperti all'apporto fattivo, non meramente nominale o di facciata, dei soggetti di autonomia, nonché dei soggetti portatori d'interessi collettivi, che danno voce ad organizzazioni spontanee della comunità governata (e ciò – è superfluo qui precisare – vale tanto per il procedimento legislativo e i procedimenti di normazione in genere quanto per i procedimenti amministrativi, in ambito statale come pure regionale<sup>109</sup>).

Il quinto ed ultimo punto attiene al piano delle garanzie, segnatamente a quelle di ordine processuale (per ciò che qui specificamente importa, dei giudizi davanti alla Consulta). La contrazione degli spazi di autonomia non si deve esclusivamente ad una immatura consapevolezza del giudice costituzionale delle ragioni che stanno a sostegno dell'autonomia stessa, sotto la spinta vigorosa delle istanze unificanti di cui si fa portatore lo Stato. Si deve anche a meccanismi processuali che si sono col tempo rivelati bisognosi di non pochi interventi correttivi, malgrado gli aggiustamenti apportativi con la revisione del 2001 ed agli altri *motu*

<sup>105</sup> Riprendo qui un pensiero anni addietro espresso da R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Ist. fed.*, 5/2008, 525 ss., e che a me pare non aver perso d'attualità, pur dopo l'approvazione della legge-delega n. 42 del 2009 e dei conseguenti decreti delegati (utili indicazioni al riguardo in E. JORIO, che ne ha trattato a più riprese e spec. in *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Giuffrè, Milano 2012).

<sup>106</sup> Nella ormai nutrita lett. formatasi al riguardo, pertinenti rilievi, corredata da un ricco apparato di riferimenti, sono ora in C. SALAZAR, *Funzioni e autonomia finanziaria*, cit.

<sup>107</sup> ... parandosi il rischio di un ulteriore, abnorme innalzamento dei conflitti, vuoi a motivo di una malaccorta composizione della seconda Camera e vuoi ancora per la definizione dei compiti ad essa assegnati a mezzo di formule ambigue e reticenti, per non dire palesemente oscure.

<sup>108</sup> Ha, ancora di recente, insistito sul punto G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 110 ss.

<sup>109</sup> Va riconosciuto che qualche passo in avanti s'è invero fatto anche a livello regionale per ciò che concerne la partecipazione ai procedimenti che in esso si attivano (indicazioni, di recente, nel fasc. 3/2012 di *Quad. reg.*, che ospita i contributi al Seminario della Lumsa dell'11 maggio 2012 su *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi*) ma molto di più (e di meglio) può e deve esser fatto.

*proprio* introdotti dallo stesso giudice costituzionale. E, invero, molto può (e deve) al riguardo esser fatto *ope juris prudentiae*, per quanto qui pure resti confermato il principio di ordine generale secondo cui *regole e regolarità* s'immettono in uno stesso circuito in seno al quale possono, in varia misura, ricaricarsi a vicenda. Un circolo che può, ovviamente, risultare vizioso ovvero virtuoso a seconda delle spinte che le une regole (in senso largo) danno alle altre e da queste quindi ricevono. Anche per quest'ultimo aspetto, dunque, i riformatori hanno da trarre profitto dagli insegnamenti impartiti dal giudice costituzionale, malgrado talune non rimosse incertezze ed oscillazioni esibite dagli orientamenti dallo stesso manifestati, allo stesso tempo potendo sollecitare quest'ultimo a prendersi maggiormente cura delle istanze di autonomia, pur negli spazi oggettivamente ristretti in cui – come si è venuti dicendo – esse possono affermarsi e farsi valere.