

Rivista N°: 4/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 10/10/2014

AUTORE: Antonio Ruggeri\*

## QUALI INSEGNAMENTI PER LA RIFORMA COSTITUZIONALE DAGLI SVILUPPI DELLA VICENDA REGIONALE? \*\*

1. “Favorevoli” e “contrari” alle riforme per “partito preso”, con specifico riguardo alle (non insuperabili) obiezioni mosse dai secondi ed ai negativi riflessi che il loro accoglimento comporta al piano della teoria della Costituzione (e, segnatamente, per ciò che attiene all’equilibrio tra le regole della Costituzione stessa e le regolarità della politica). – 2. Il nuovo Senato alla ricerca di una propria identità, ad oggi indefinita e poggiante su disposizioni dalla ratio incerta e dal sibillino significato. – 3. Il nuovo Titolo V: una disciplina largamente scollata dalla realtà. – 3.1. La tesi contraria al “metodo” della elencazione delle materie e che piuttosto affida le speranze di promozione dell’autonomia agli istituti di cooperazione e la tesi qui patrocinata che invece ritiene che le soluzioni suddette debbano essere non già alternative bensì complementari (in particolare, cenni all’inopinata mancata “razionalizzazione” nella Carta novellata del sistema delle Conferenze). – 3.2. Il rifacimento della potestà legislativa delle Regioni: a) il nuovo volto della potestà residuale (di tipo sia positivo che negativo); b) l’aumento delle materie-“non materie”; c) la duttilità strutturale della clausola di supremazia, suscettibile di distendersi sopra qualunque campo materiale e di frequenti utilizzi, a discapito dell’autonomia; d) l’inopportuna cancellazione della potestà concorrente, in essa rispecchiandosi la natura “mista” degli interessi bisognosi di congiunta regolazione da parte dello Stato e delle Regioni. – 3.3. Ulteriori conferme del carattere avulso dalla realtà di molte delle previsioni presenti nel disegno di riforma, con particolare riguardo alla delega dell’esercizio della potestà regolamentare dallo Stato alle Regioni ed al sostanziale mantenimento dell’assetto delle funzioni amministrative quale stabilito con la revisione costituzionale del 2001. – 3.4. La più vistosa testimonianza resa dal disegno di riforma dello scollamento tra modello ed esperienza: il perdurante vigore del regime che tipizza l’autonomia nelle due specie della “ordinarietà” e della “specialità” e le ragioni che, a quanto pare, hanno consigliato di non rimuoverlo per rimpiazzarlo con uno di specialità diffusa.

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Messina.

\*\* Saggio tratto dalla relazione al Convegno su *Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014, alla cui data lo scritto è aggiornato.

**1. “Favorevoli” e “contrari” alle riforme per “partito preso”, con specifico riguardo alle (non insuperabili) obiezioni mosse dai secondi ed ai negativi riflessi che il loro accoglimento comporta al piano della teoria della Costituzione (e, segnatamente, per ciò che attiene all’equilibrio tra le regole della Costituzione stessa e le regolarità della politica)**

Il dibattito sulle riforme costituzionali, che seguita infaticabilmente ad accompagnare il processo volto alla loro realizzazione, si svolge, al pari di quest’ultimo, in un clima caratterizzato da grande confusione. Come spesso avviene in un ambiente in cui i parlanti sono numerosi e ciascuno fa accavallare la propria voce a quella degli altri, il risultato finale è quello di un animato ed indistinto vocio, che rende assai problematica, forse persino impossibile, la reciproca comprensione.

Una nota sembra accomunare molti di coloro che si sono schierati da una parte e dall’altra; ed è che, accecati dalla passione per la causa rispettivamente sostenuta, in cui *toto corde* ciascuno si riconosce, dichiarandosi disposto a difenderla con le unghie e coi denti, si finisce col perdere di vista quanto pure di buono v’è nella tesi opposta e, perciò, con l’assumere posizioni radicali ed esasperate, senza riconoscere che vantaggi e svantaggi possono aversi da entrambe le tesi, una volta portate fino ai loro ultimi e conseguenti svolgimenti.

Insomma, l’impressione che si ricava a leggere le memorie depositate sia da coloro che le riforme le vogliono, preferibilmente in forma organica (se non pure compiuta), e sia da quanti invece le osteggiano, ritenendole inopportune o – peggio – dannose, è che molte delle opinioni che hanno fin qui segnato il dibattito stesso siano per “partito preso”.

L’appunto critico che – come può vedersi da queste prime notazioni – sento, dunque, di dover indirizzare ai protagonisti del dibattito è di natura metodica, ancora prima che di ordine teorico, avuto cioè riguardo al merito delle singole opinioni in relazione a questo o quell’ambito materiale attraversato dal progetto riformatore.

Quanto a quest’ultimo, volendo qui restare legati all’attualità, mi limiterò a far riferimento al disegno Renzi, con gli emendamenti apportativi in sede di prima approvazione dal Senato nell’agosto scorso. Non presterò attenzione, dunque, per un fatto di concretezza, ad altri progetti che non hanno avuto fortuna né prenderò, di conseguenza, in considerazione le opinioni manifestate in relazione ad essi.

Tesi radicali – come dicevo – si sono avute da entrambi i fronti; quella, però, che mi sembra esser patrocinata con maggior passione si deve a coloro che, in modo fiero e risoluto, si sono dichiarati avversi a questa così come ad ogni altra riforma. E, invero, più ancora che muovere argomentate critiche di merito a questa o quella parte del nuovo impianto costituzionale proposto (che, per la verità, non hanno fatto comunque difetto), i “contrari” – li chiamo così per brevità – hanno avanzato delle obiezioni “trancianti”, non lasciando aperto neppure uno spiraglio da cui far passare un eventuale “dialogo” coi “favorevoli”.

Si pensi solo all’idea secondo cui un Parlamento sostanzialmente “delegittimato”, qual è quello in carica – checché ne dicano, in avverso, il Capo dello Stato e la stessa Corte costituzionale, nella sentenza che ha riscritto la legge elettorale –, non può considerarsi abilitato a far luogo ad alcuna innovazione della Carta. Tutt’al più – dicono alcuni degli apparte-

nenti a questo schieramento<sup>1</sup> – potrebbe (e, forse, dovrebbe), senza ulteriori indugi, approvare una nuova legge elettorale, in sostituzione del *monstrum* frutto dell'accoppiamento tra il *porcellum* e la decisione della Consulta che lo ha parzialmente caducato (o, se più piace, dell'innesto correttivo della seconda nel primo), ma nulla più di questo.

Una tesi, questa, che francamente fatico a comprendere (o, diciamo pure, non capisco affatto), dal momento che – a me pare – delle due l'una.

O le Camere sono da considerare, in buona sostanza, screditate (“delegittimate”, appunto), ed allora non potrebbero porre mano neppure al rifacimento del meccanismo elettorale, tanto più se si conviene – come, peraltro, la comune opinione giustamente conviene – che la disciplina elettorale si situa al cuore della forma di governo ed incide pesantemente sulla stessa forma di Stato; in ogni caso, non “pesa” di certo meno di una innovazione costituzionale, che peraltro potrebbe anche riguardare profili non direttamente afferenti alle “forme” suddette. A spingere, anzi, fino in fondo la critica sul punto, dovrebbe dirsi che Camere irreparabilmente “delegittimate” non avrebbero titolo per legiferare su nulla, per via ordinaria come (ed a maggior ragione) per via costituzionale, e richiederebbero, pertanto, di essere prontamente licenziate; se ciò non si è avuto, per ragioni che non dobbiamo ora tornare a discutere<sup>2</sup>, nulla, ad ogni buon conto, toglie al fatto in sé della “delegittimazione” in parola, che – piaccia o no – resta.

Oppure si ritiene che siffatta “delegittimazione” non si abbia e che, anzi, sia non solo opportuno ma – di più – necessario che si ponga mano urgentemente a riforme di struttura, al piano costituzionale così come a quelli sottostanti<sup>3</sup>, ed allora l'intero “pacchetto” delle riforme (legge elettorale, modifiche della Costituzione, dei regolamenti camerale ed altro ancora) rientrerebbe nella disponibilità del Parlamento in carica.

I “contrari” fanno, poi, ricorso ad altri argomenti, specie legandoli alla crisi economica (e, più in genere, alla congiuntura complessiva) in atto. Il riferimento alla crisi, d'altronde, appare essere comune a tutti, costante: anche i “favorevoli”, infatti, fanno richiamo al rapporto di strumentalità necessaria che – a loro dire – si intratterrebbe tra le riforme e la crisi, quelle essendo ritenute indispensabili al fine di far fronte in modo adeguato a questa.

I “contrari” fanno, invece, notare che i problemi gravissimi di una crescente disoccupazione e del pauroso innalzamento della soglia di povertà diffusa non si risolvono di certo innovando a questo o quel meccanismo istituzionale: ad es., ridisegnando i lineamenti della

---

<sup>1</sup> ... e, tra questi, A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo (anche alla luce di Cass., I Sez. civ., 16 aprile 2014, n. 8878)*, in [Consulta OnLine.it](http://Consulta.OnLine.it), 28 aprile 2014, § 3, e, su di lui criticamente, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, § 1, in nt. 1.

<sup>2</sup> Ripetute prese di posizione del Capo dello Stato, confortate dalla opinione di autorevoli studiosi e commentatori delle vicende in corso, lasciano intendere che lo scioglimento ci avrebbe ancora di più avvicinato al ciglio del baratro, dal momento che ciò che ci viene insistentemente chiesto dai nostri *partners* europei e ciò che si attendono i mercati è stabilità politica e riforme strutturali, le due condizioni necessarie, ancorché non sufficienti, per il ripianamento dei conti pubblici e la ripresa economica (ma v. quanto se ne dice subito appresso).

<sup>3</sup> È, come si diceva, la tesi in cui in modo convinto e deciso si riconosce il Capo dello Stato e, forse o *btorto collo*, lo stesso giudice costituzionale.

seconda Camera, dando un nuovo assetto al riparto delle competenze tra centro e periferia e, insomma, ridefinendo gli equilibri complessivi di ordine istituzionale.

L'argomento è serio e richiede un supplemento di riflessione, pur nello spazio estremamente ridotto di cui ora si dispone.

È fuor di dubbio che vi sia un fondo (e, se vogliamo, anche di più...) di verità in un siffatto argomento; esso, però, non tiene conto di almeno due cose.

La prima è che, se posso esprimermi con cruda franchezza, alle volte *apparire* non è meno importante che *essere*: giusto o sbagliato che sia, v'è un diffuso consenso a riguardo del fatto che i nostri *partners* europei e i mercati si aspettano dal nostro Paese quelle riforme di ordine strutturale che sono da tempo mancate; e della loro fiducia – piaccia o no – purtroppo, come si diceva, non possiamo fare a meno.

Si rammenti l'esperienza recente che ha portato alla caduta dell'ultimo Governo Berlusconi ed alla formazione del Governo Monti<sup>4</sup>. Il primo non era, invero, privo dei numeri in Parlamento per portare avanti, sia pure in modo affannoso e sofferto, il proprio indirizzo politico; il Presidente del Consiglio, più (e prima ancora) che il Governo da lui presieduto, era però gravemente screditato, a motivo delle sue personali e non edificanti vicende, agli occhi dei *partners* europei e dei mercati, al punto da trovarsi costretto, anche dietro una vigorosa pressione in tal senso del Capo dello Stato preoccupato dell'ormai imminente *default*, a passare la mano. Di questa fiducia, pur se *sub condicione*, ha invece goduto, anche per il personale prestigio del suo Presidente, il Governo Monti. Di qui, appunto, il cambio della guardia che – al di là di come si valutino i provvedimenti varati da quest'ultimo Governo per far fronte alla crisi<sup>5</sup> – ha innegabilmente portato benefici effetti (basti solo pensare al calo vistoso dello *spread*).

La seconda cosa è, forse, ancora più rilevante della prima, investendo la stessa natura e funzione della Costituzione.

Forse, i "contrari" non si avvedono fino in fondo del riflesso negativo che l'accoglimento della loro tesi comporta proprio a danno dell'immagine di quella Carta costituzionale che a spada tratta difendono. Sarebbe, infatti, come dire che i processi di carattere economico prendono forma ed hanno svolgimento su un terreno non attraversato né attraversabile dalle statuizioni della Carta, che cioè quest'ultima è disarmata, incapace di dare quanto meno un orientamento a quei processi, se non pure a governarli e soggiogarli per intero. Un autentico *boomerang* – se ci si pensa –, che finisce per rivoltarsi proprio contro coloro che lo lanciano.

Ora, non si vuol certo dire qui, né credo che alcuno dica, che la Costituzione è in grado di esprimere una *vis* normativa inarrestabile. La Costituzione non può rivendicare per sé il merito di *ogni* cosa buona fatta, così come però non è responsabile di *ogni* cosa cattiva. Tra

---

<sup>4</sup> La si può vedere, se si vuole, descritta nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 23/2011, dove sono alcuni spunti di riflessione qui ulteriormente ripresi.

<sup>5</sup> Fa il punto sulle misure legislative adottate dal Governo Monti G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Cedam, Padova 2014.

la tesi sconcertante, espressiva di un pessimismo senza speranza, secondo cui la Costituzione, a conti fatti, non serve a niente, e la tesi degli inguaribili ma ingenui ottimisti, che affidano alla Costituzione stessa la speranza di una palingenesi complessiva (di ordine etico, prima ancora che di ordine politico, economico, sociale in genere), assumendo che essa è in grado di far tutto (o, comunque, di lasciare un segno su tutto), si dispone la tesi intermedia, nella quale personalmente da tempo mi riconosco, che ammette che la Costituzione possa fare *qualcosa* (volendo, anche *molto*) ma che, allo stesso tempo, vada incontro a limiti suoi propri invalicabili.

Quest'ultima conclusione è, a mio modo di vedere, preziosa al fine di avvalorare la tesi favorevole alle riforme o, per essere più precisi, ad *alcune*, calibrate, riforme sia della Costituzione che di altri documenti normativi da cui dipende il funzionamento (e rendimento) complessivo delle istituzioni della Repubblica<sup>6</sup>.

In realtà, il rapporto che, nel vivo dell'esperienza, viene ad intrattenersi tra le *regole* (costituzionali e non) e le *regolarità*, specie (ma non solo) politiche, è alquanto complesso, a mia opinione di mutua condizionalità. Le prime, laddove opportunamente messe a punto e reinterprete in modo aggiornato ed adeguato ai più pressanti bisogni del tempo presente, possono dare il loro non secondario apporto al rifacimento ed alla rigenerazione delle seconde; queste, però, possono, dal loro canto, portare a far intendere in modo diverso dal passato quelle o sollecitare la messa in moto di processi volti alla produzione di nuove regole.

E così, se, per un verso, taluni nodi interni al sistema politico non possono che essere sciolti in seno a quest'ultimo e da parte di chi in esso opera, nel mentre sarebbe illusorio pensare che basti riscrivere, in questa o quella parte, la Carta per aver subito rimosso taluni guasti strutturali della politica, per un altro verso però la riscrittura stessa, laddove operata in modo accorto ed incisivo, può di certo concorrere – a mia opinione, in non secondaria misura – al mutamento di metodi e canoni preposti allo svolgimento dei processi politici. È vero però anche l'inverso; e persino le migliori regole costituzionali, le vecchie così come le nuove che dovessero finalmente vedere tra non molto la luce, non possono sortire gli effetti sperati laddove dovessero seguitare a costituire oggetto in sede applicativa – così com'è stato sin qui – di vistose distorsioni e di riduttive letture, complessivamente devianti dal solco tracciato dai valori fondamentali razionalizzati nella Carta. La qual cosa è pressoché inevitabile, qualora le regole si dimostrino essere scollate dalla realtà in cui sono destinate a calare e vengano pertanto da questa seccamente respinte; se, di contro, le regole si presentino adeguate al contesto nel quale quindi s'inscrivono, possono in questo spiegare con profitto i loro effetti, operando al fine della trasformazione della realtà stessa, *secondo valore*<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Opportunamente, dunque, la più consapevole dottrina avverte della necessità che le riforme istituzionali e quelle economiche (e, a mia opinione, come subito si dirà, politiche) si portino avanti di pari passo e si sostengano a vicenda (di recente, S. FABBRINI, *Il doppio binario delle riforme*, in *Il sole-24 ore*, 15 agosto 2014).

<sup>7</sup> Al fondo dei guasti in modo diffuso riscontrati al piano dell'apparato così come nel tessuto sociale è – a me pare – una sempre più vistosa carenza di senso etico, della cosa pubblica e dei doveri che il vivere assieme implica e rinnova, unitamente ad una palese incapacità di progettazione dello sviluppo sociale, di direzione politica insomma, denunciata da quanti hanno avuto responsabilità di governo, in sede centrale così come nelle istitu-

L'antico dilemma tra il *governo delle leggi* e il *governo degli uomini* non tiene, dunque, purtroppo conto del fatto che, in uno Stato di diritto costituzionale, le leggi sono lo strumento nelle mani degli uomini e che – piaccia o no – le une hanno bisogno degli altri, così come questi di quelle.

Il vero è che il rapporto tra *regole* costituzionali e *regolarità* della politica ha molti volti, a seconda dei campi materiali di esperienza in cui esso prende corpo e del contesto in cui si situa e svolge. E, in realtà, la *vis* prescrittiva degli enunciati costituzionali, pur non dovendo – come si diceva – essere sottostimata, va incontro a limiti evidenti, per plurime ragioni, e principalmente a motivo della vaghezza del linguaggio che connota gli enunciati stessi, per un verso, di spinte e contropunte di varia provenienza ed intensità che vengono a determinarsi in seno al contesto, per un altro.

Possiamo giudicare la cosa in molti modi, ma non possiamo non prenderne atto, alla luce delle più marcate linee di tendenza registratesi nell'esperienza. Non trarre insegnamento da questa lezione che viene dall'esperienza stessa sarebbe un'ingenuità imperdonabile, un'autentica esibizione di miopia, tanto più grave al piano della progettazione istituzionale.

Quando, infatti, si disegnano i lineamenti delle riforme, come pure quando si valutano quelle già progettate da altri, occorre, sì, tenere conto di ciò che esse promettono ma anche (e soprattutto) di ciò che da esse ci si può realisticamente attendere, consapevoli del carattere – come si diceva – complesso della relazione che intercorre tra norme ed esperienza. Le une, infatti, pur laddove siano pensate allo scopo di innovare all'esperienza stessa, devono – come si è venuti dicendo – pur sempre fare i conti con questa, presentarsi cioè in modo tale da poter essere accolte e *quodammodo* metabolizzate da essa. Come mi è venuto di dire in altre occasioni, *le norme devono mostrarsi congrue rispetto al "fatto", allo stesso tempo in cui operano per la trasformazione del "fatto" stesso, secondo valore*. Sta in ciò il senso complessivo di una intrinseca ed irrinunciabile *ragionevolezza delle norme* che – come si vede – può (e deve) essere apprezzata in ragione del modo con cui esse si pongono, a un tempo, in rapporto col fatto e in rapporto coi valori.

Non ha, dunque, senso alcuno prefigurare al piano normativo un mutamento radicale di quadro politico-istituzionale laddove non vi siano le condizioni oggettive (di contesto, appunto) per la sua realizzazione. L'esito pressoché scontato di un siffatto operare è infatti quello del sostanziale svuotamento delle norme in sede applicativa, ovverosia della loro manipolazione per via d'interpretazione, contrabbandando per fedele traduzione delle prime nei fatti ciò che invece è, puramente e semplicemente, la loro riscrittura.

Non occorrono fare esempi a conferma di quest'assunto, che dispone di numerose testimonianze, praticamente diffuse per l'intero articolato costituzionale.

Restando al solo campo di esperienza di specifico interesse per questo studio, quello relativo al modo di essere dell'istituto regionale, è sufficiente tenere a mente lo scarto vistoso

---

zioni periferiche. Cosa fare al fine del recupero di un tasso accettabile di moralizzazione nei comportamenti individuali e collettivi e di adeguatezza della progettazione politica alla massa imponente degli interessi bisognosi di tutela è questione che, di tutta evidenza, si porta ben oltre l'*hortus conclusus* entro il quale questa riflessione è tenuta a stare.

registratosi col tempo tra modello ed esperienza, tale che le Regioni di oggi si presentino come l'ombra di se stesse, sostanzialmente defraudate di quell'autonomia che invece era stata ad esse promessa dal disegno costituzionale, dal vecchio così come (e, forse, più ancora...) dal nuovo, messo a punto con la revisione del 2001.

Ed allora, nel momento in cui si riflette sulle possibili innovazioni del quadro, è lecito (ed anzi doveroso) interrogarsi a riguardo dei risultati che possono da esse realisticamente attendersi, rifuggendo pertanto da impossibili fughe in avanti espressive di una cultura costituzionale ingenua e sprovveduta. Altrimenti, condanneremo in partenza anche la prossima riforma, così come è stato per quella del 2001 e, ulteriormente risalendo, per lo stesso dettato costituzionale originario, all'esito fatale, scontato, della sua sostanziale manipolazione.

## **2. Il nuovo Senato alla ricerca di una propria identità, ad oggi indefinita e poggiante su disposizioni dalla ratio incerta e dal sibillino significato**

*Historia* – come suol dirsi – *magistra vitae*. Dobbiamo, perciò, chiederci se la progettazione delle riforme in cantiere ha tenuto conto di questa lezione, mostrandosi dunque saggia ed avveduta.

Temo che la risposta sia, a conti fatti, negativa.

In primo luogo, si fatica a riconoscere quali siano i veri obiettivi avuti di mira in relazione a questa o quella parte dell'articolato costituzionale; l'impressione complessiva che si ricava dalla sua lettura è che il punto di partenza sia considerato indiscutibile, vale a dire che le riforme *debbano* comunque essere fatte (qui, si vede bene il condizionamento venuto *ab extra* e, segnatamente, dai *partners* europei e dai mercati, cui si è fatto dietro cenno). Dobbiamo ulteriormente chiederci: *fatte come che siano e quali che siano?* Può sembrare cinico, comunque impietoso, questo giudizio, che tuttavia parrebbe avvalorato dalla formulazione di alcuni enunciati di cui si stenta a comprendere la *ratio* e che sembrano piuttosto essere il prodotto di molta approssimazione ed improvvisazione.

Prendiamo, ad es., la seconda Camera, quale delineata dal disegno Renzi del marzo scorso. Praticamente un guscio vuoto, al punto che si è da parte di alcuni ventilata l'ipotesi, invero non peregrina<sup>8</sup> ma forse troppo proiettata in avanti rispetto all'attuale contesto politico-istituzionale, della sua stessa abolizione<sup>9</sup>. Una critica, questa, forse ormai divenuta troppo

---

<sup>8</sup> Confesso di essermela prospettata anch'io ma – come subito si passa a dire – prima che, in occasione del passaggio al Senato per la prima lettura, il patrimonio delle funzioni dell'organo venisse in non secondaria misura incrementato (v., dunque, volendo, il mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 8/2014, § 2).

<sup>9</sup> Tra gli altri, G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014, § 3, e A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2014, § 6. Di quest'idea, in seno alla Commissione dei saggi, si sono dichiarati G. PITRUZZELLA e P. CIARLO, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Osservatorio, ottobre 2013, e, tra gli autori di commenti al documento licenziato dalla Commissione stessa, O. CHESSA, *Il bicameralismo dei Saggi*, e I. RUGGIU, *Il Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013*, entrambi in *Le Regioni*, 4/2013, rispet-

severa, se si considerano le innovazioni apportate dal Senato, in ispecie il significativo recupero per ciò che attiene all'esercizio della funzione legislativa, tanto con riguardo alle leggi propriamente "bicamerali" quanto alle altre sul cui contenuto è comunque offerta al nuovo Senato l'opportunità di pronunciarsi. Due cataloghi, quelli relativi all'una ed all'altra competenza, nondimeno di cui si fatica a comprendere appieno la *ratio*, specificamente per l'aspetto della riconducibilità dei "tipi" di legge previsti o delle materie che fanno ad essi capo a quella generale funzione di rappresentanza dell'autonomia (in larga accezione) che dovrebbe porsi quale la cifra identificante e qualificante della nuova seconda Camera.

Si consideri, ad es., la disposizione, a prima impressione spuria, di cui all'art. 55, nella parte in cui si prefigura la competenza del Senato a legiferare "nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma". Non persuade fino in fondo, in senso avverso, il rilievo avanzato da una sensibile dottrina<sup>10</sup>, col quale si fa altresì richiamo ad analoghe previsioni presenti negli statuti regionali, le quali nondimeno – come questa stessa dottrina si fa cura di rammentare – sono state private di rilievo giuridico da una pur discussa (e invero discutibile) giurisprudenza. E ciò, per la ragione che, una volta che dovesse considerarsi provata l'afferenza dei temi eticamente sensibili all'area di competenza del nuovo Senato, non si vede francamente perché quest'ultimo dovrebbe esser chiamato ad intervenire, con parità di ruolo rispetto alla Camera, nelle materie sopra indicate e non pure su ogni altra di analoga natura<sup>11</sup>.

Sta di fatto che il riconoscimento della competenza del Senato a legiferare sulle materie sopra indicate parrebbe, da un certo punto di vista, avvalorare la tesi favorevole a fare del Senato stesso un organo di "garanzia"<sup>12</sup>: espressione che porta in sé una non rimossa,

---

tivamente, 674 ss. e 742 s. V., inoltre, C. DE FIORES, *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3 aprile 2014.

<sup>10</sup> S. PRISCO, *Come legiferare in materie "eticamente sensibili"*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 4 agosto 2014; v., inoltre, S. PRISCO - M. MONACO, *L'Italia, il diritto e le unioni affettive stabili di carattere non tradizionale*. Un panorama di problemi e possibili soluzioni, in ID., *La musica della vita. Quaderno di bioetica di un giurista*, di prossima pubblicazione per i tipi della Editoriale Scientifica.

<sup>11</sup> ... tanto più che risulta ormai provata l'attitudine delle leggi regionali ad immettersi con centralità di posto nei campi materiali nei quali i diritti fondamentali si radicano e reclamano appagamento (v., infatti, in tal senso, le numerose conferme venute dalla corposa ricerca, curata da A. MORELLI e L. TRUCCO, su *Diritti e autonomie territoriali*, alla quale hanno prestato la loro opera alcuni giovani ed impegnati studiosi, che sta per vedere la luce per i tipi della Giappichelli di Torino).

<sup>12</sup> La tesi è stata con vigore patrocinata, tra gli altri, da M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, in *paper*, il quale si spinge persino ad augurarsi che al nuovo Senato possano essere attribuite le funzioni in atto svolte dalle autorità indipendenti (non sarei, tuttavia, molto ottimista a riguardo dell'esercizio effettivamente "indipendente" di tali funzioni, vista appunto l'estrazione politica di coloro cui sarebbero affidate). In un non dissimile ordine di idee anche S. GAMBINO, *Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra riforme elettorali (partigiane) e tentativi di riforma costituzionale)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7/2014, e, pure *ivi*, S. LIETO - P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, 8/2014, § 2, nonché F. SGRÒ, *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, in *Rivista AIC*, 2/2014, § 6.

Decisamente contrario, appunto in ragione della composizione dell'organo, a farne un organo di "garanzia", invece, C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7/2014, § 6.

cospicua carica di ambiguità, che poi più ancora tale appare essere laddove, come qui, riferita ad un organo politico e che tale pur sempre resta (se non altro a motivo della sua composizione) malgrado la sua estromissione dal circuito fiduciario, dal momento che vengono innaturalmente a mescolarsi assieme in capo allo stesso organo due qualità, l'una riferita alla direzione politica e l'altra al controllo sopra la stessa, che parrebbero dover essere tenute nettamente distinte<sup>13</sup>. Tra l'altro, come un momento fa si diceva, si fatica a comprendere perché mai siffatta funzione di "garanzia" dovrebbe restare circoscritta ad un solo, seppur particolarmente rilevante, ambito materiale di esperienza e non già estesa ad ogni altro in cui le sia dato modo di esercitarsi.

Tutt'al più, se di "garanzia" vogliamo proprio parlare, se ne dovrebbe dire con esclusivo riguardo all'autonomia, stante la composizione dell'organo, restando francamente misteriosa la ragione per cui proprio i rappresentanti degli enti territoriali (a partire, ovviamente, dalle Regioni), e non pure (ovvero non solo) altri soggetti, siano ritenuti in grado di assolvere siffatta funzione.

Il vero è che la funzione di rappresentanza degli interessi territoriali può vuol dire tutto e niente (o quasi) allo stesso tempo. Tutto, perché – come si dirà meglio a momenti – praticamente non v'è legge che, sia pure in modo indiretto e marginale, non tocchi l'autonomia, ovverosia non proietti i suoi effetti altresì sui campi materiali in cui questa ha modo di esercitarsi. Niente (o, diciamo meglio, poco), dal momento che, soprattutto in conseguenza della prevista soppressione della potestà concorrente, leggi statali adottate allo specifico fine di limitare l'autonomia regionale o di indirizzarsi all'autonomia degli enti territoriali minori<sup>14</sup> se ne dovrebbero avere poche. Ed allora maggiormente equilibrata parrebbe essere la tesi mediana, che riconduce solo alcune "materie" (*rectius*, interessi), *in modo specifico e diretto*, all'area ricopribile dalla funzione di rappresentanza degli interessi territoriali.

Da questo punto di vista, la stessa competenza del nuovo Senato a deliberare sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale parrebbe avere – come si è altrove fatto nota-

---

<sup>13</sup> Mi sovviene, a tal proposito, la tesi di recente prospettata con fini (ma, a mia opinione, non per ciò persuasivi) argomenti da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli 2010, del quale v., inoltre, *Capo dello Stato, politica nazionale e interpretazione costituzionale. Una replica ai critici*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 gennaio 2012 (sul cui pensiero, v. i contributi di AA.VV., *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. Cecchetti, S. Pajno e G. Verde, :duepunti ed., Palermo 2012), secondo cui dal quadro costituzionale la funzione di garanzia e quella di direzione politica non risulterebbero reciprocamente caratterizzate in modo netto, fatta attenzione specificamente al ruolo esercitato nel sistema dal Capo dello Stato. Qui, come si vede, la tesi stessa parrebbe essere trasposta (ma solo in parte) agli stessi organi della direzione politica, con la non secondaria avvertenza, sopra fatta, che la seconda Camera è, ad ogni buon conto, estromessa dal circuito fiduciario (su ciò, a breve) e può dunque seguire ad essere annoverata tra gli organi "politici" solo in larga accezione e con le dovute precisazioni.

Mi sono sforzato di confutare la tesi di Chessa, che si rifà con originali svolgimenti ad una nota costruzione teorica di C. ESPOSITO e G.U. RESCIGNO, nel mio *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, 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*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli 2009, 693 ss.

<sup>14</sup> ... ridefinendone la consistenza e ridisegnandone i confini, quali le leggi di cui all'art. 117, II c., lett. p).

re – una sua ragion d'essere unicamente in relazione alle leggi che in modo mirato riguardano la condizione dell'autonomia, nelle sue plurime e varie manifestazioni<sup>15</sup>.

Come che sia di ciò, resterà in ogni caso tutta da verificare la funzionalità di un'assemblea che, realisticamente, potrà lavorare, al più concedere, un paio di giorni la settimana, dovendo chi vi fa parte conciliare gli impegni connessi ai lavori parlamentari con quelli delle sedi istituzionali di appartenenza<sup>16</sup>.

Guardiamo, ad ogni buon conto, in faccia la realtà: qual è la vera ragione del superamento del bicameralismo perfetto? Ridare celerità al processo legislativo? La *navette* tra prima e seconda Camera, che poi si concluda con la decisione finale spettante alla prima, quale immaginata dal disegno in esame, non credo che giovi allo scopo<sup>17</sup>.

Si punta piuttosto a ridurre in significativa misura i costi dell'attuale sistema? Un'ipotesi, questa, sicuramente attendibile in tempi di *spending review*, peraltro ulteriormente avvalorata dalla riduzione del numero dei parlamentari e dalla estrazione dei membri del Se-

---

<sup>15</sup> La questione ha poi un'immediata, evidente ricaduta al piano della composizione dell'organo, della quale si dirà specificamente subito appresso; ad es., porta diritto a considerare spuria l'immissione in esso di membri nominati dal Capo dello Stato, quale che ne sia il numero e la durata in carica (su siffatta presenza sono – come si sa – piovute, praticamente da tutte le parti, critiche assai aspre ed argomentate, delle quali non giova qui dire).

<sup>16</sup> Al fine di risolvere il problema, si è proposto (V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16/2014, § 4) che gli eletti dalle Regioni siano sospesi dal loro ufficio di consiglieri per la durata del mandato senatoriale. La qual cosa lascia francamente perplessi per due ragioni: per un verso, perché la coincidenza temporale dei due mandati potrebbe, in buona sostanza, vanificare quello di consigliere e, per un altro verso, perché ne risulterebbe offuscata (e, forse, persino sacrificata) proprio la funzione di "rappresentanza" dell'autonomia regionale. La stessa dottrina ora richiamata, nondimeno, conviene a riguardo del fatto che il testo licenziato dal Senato non dà spazio per l'adozione della soluzione proposta. Piuttosto, per l'aspetto ora considerato, ferma la congiunta e simultanea appartenenza alle due assemblee, potrebbe rivelarsi opportuna la previsione di un sistema di rappresentanza mobile o dinamica, quale quella che si ha presso il Consiglio dell'Unione europea, che si realizzi cioè a mezzo di designazioni fatte volta per volta *ratione materiae* o, comunque, laddove si preferisca il sistema delle designazioni fisse o stabili, che si acconsenta ad un largo uso delle deleghe (questa proposta è già nel mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., § 2). Di tutto ciò, qui, però non v'è cenno alcuno e sembra, pertanto, assai problematico che possa aversene riscontro, in difetto di una esplicita menzione, a meno che non si acceda ad una interpretazione "larga" degli enunciati della Carta novellata e si ammetta dunque la possibilità di un'innovazione nel senso qui patrocinato in via di prassi o, meglio, a mezzo di un'accorta disciplina del regolamento del Senato, allo scopo opportunamente aggiornato.

<sup>17</sup> Si faccia caso al fatto che, mentre il disegno Renzi e il testo varato dalla Commissione del Senato fissavano in venti giorni il termine entro il quale la Camera avrebbe dovuto deliberare sulle proposte di emendamento avanzate dal Senato, nella versione finale licenziata da quest'ultimo il termine stesso è scomparso, con la conseguenza appunto che i tempi possono indefinitamente allungarsi. D'altro canto, si può capire la ragione di questa soppressione: se, infatti, inteso in modo perentorio e non rispettato, avrebbe esposto la legge a possibile impugnazione. Un innalzamento significativo dei ricorsi davanti al giudice costituzionale per vizi formali – come si è già fatto notare altrove – è, in ogni caso, da mettere in conto, col nuovo, farraginoso *iter* legislativo disegnato nel testo di riforma.

Sulle non poche questioni che si porranno con la riforma con riguardo al procedimento di formazione delle leggi, v., ora, C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, Relazione al Seminario su *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, Roma 10 luglio 2014, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (settembre 2014).

nato dagli enti di autonomia. Ma, allora, tanto varrebbe appunto sopprimere del tutto il Senato stesso, magari utilizzando palazzo Madama ad altre finalità (culturali o di altro genere ancora).

E ancora: si punta a fare davvero – come dichiarava espressamente il disegno Renzi – del Senato una “Camera delle Autonomie”<sup>18</sup>, ammesso pure che giovi che sia così?<sup>19</sup> Un buon proposito, si dirà<sup>20</sup>; ma è questo il modo giusto per realizzarlo? Personalmente ne dubito.

Da tempo, specie a fronte di un’esperienza che ha visto l’autonomia regionale appiattita e ridotta a sporadiche, comunque marginali, realizzazioni, mi sono convinto dell’idea che, anziché seguitare a promettere più o meno massicce “devoluzioni” di materie e funzioni dal centro alla periferia, il modo più adeguato per salvaguardare le istanze di autonomia sia pro-

---

<sup>18</sup> Il nome è poi tornato ad essere quello di “Senato della Repubblica”, secondo quanto peraltro caldeggiato da una sensibile dottrina (M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit., § 4.2); la sostanza, nondimeno, è rimasta quella di prima.

<sup>19</sup> Favorevole alla composizione mista della seconda Camera, tra gli altri, M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*, in *paper*, § 3.1.

La questione è complessa e richiederebbe uno spazio ben più ampio di quello che le si può qui riservare. Mi limito solo a fare richiamo di una tesi, che mi sono sforzato di argomentare altrove (part., nel mio *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Rivista AIC*, 3/2013, § 4), favorevole a fare del Senato esclusivamente una “Camera delle Regioni”, al fine di evitare che, per effetto della sua variopinta composizione, possa finire preda di una esasperata competizione tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni, con i prevedibili, negativi effetti che da questo stato di cose verrebbero fatalmente ad aversi. D’altro canto, i Comuni potrebbero far sentire, forte e chiaro, il timbro della loro voce, ove le assemblee regionali risultassero costituite da due Camere, una delle quali espressiva appunto degli enti territoriali minori, sì da impiantarsi un sistema di rappresentanza politica “ascendente” che abbia la sua spinta propulsiva “dal basso” e quindi, con la doverosa gradualità, si trasmetta ai livelli via via più alti, fino a pervenire appunto all’apparato centrale dello Stato.

So bene, però, che una modifica siffatta sarebbe illusorio immaginare che possa trovare accoglienza da parte di una cultura istituzionale ed un contesto decisamente ostile nei suoi confronti.

Altra questione è, poi, quella della pari rappresentanza assicurata ad ogni Regione, così come avrebbe voluto il disegno Renzi, ovvero di una messa in rapporto con la popolazione, secondo il significativo emendamento al riguardo apportato dal Senato (e, peraltro, caldeggiato da non poca dottrina: per tutti, A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l’Italia delle riforme?*, cit., § 5; v., inoltre, L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 6/2014, e, pure *ivi*, 16/2014, dello stesso, ora, *Nuove prospettive per il Senato delle autonomie*). Quest’ultima opzione si aggiunge agli altri, numerosi segni sparsi per l’intero articolato a conferma del distacco marcato dalla riforma in esame rispetto al modello “federale”, nella sua più rigorosa accezione.

<sup>20</sup> ... salvo, appunto, da parte dei detrattori ad oltranza delle riforme, tra i quali M. VILLONE, *Nuovo senato. Una riforma con capo ma senza coda*, in *Il Manifesto*, 1 aprile 2014, a cui opinione “la politica regionale e locale è oggi il ventre molle del sistema Italia, un buco nero di malapolitica. Importarla direttamente nelle istituzioni nazionali è la scelta peggiore”. Solo che, se questa impietosa diagnosi, che nondimeno – va riconosciuto – in sé racchiude un fondo di verità, fosse da sottoscrivere per filo e per segno, la logica conseguenza sarebbe – a me pare – la soppressione delle stesse istituzioni regionali e locali e, a seguire, di quelle nazionali, che non mi sembra possano considerarsi immacolate. Insomma, l’anarchia. Che poi si debba fare di tutto – come pure si dirà più avanti – per ridare un minimo di decoro alla politica ed alle istituzioni in cui essa si incarna ed esprime, all’insegna di quell’etica pubblica repubblicana che parrebbe essersi ormai dispersa e consumata, è un altro discorso, che si può (e deve) per intero sottoscrivere.

prio quello di *portare la periferia nel centro*, di *farla centro* insomma. E qual è il luogo primo, privilegiato<sup>21</sup>, in cui operare una siffatta trasformazione strutturale se non proprio quello della rappresentanza politica?

Solo che, se l'obiettivo è appunto quello di connotare l'indirizzo politico dello Stato in modo nuovo, orientandolo verso il valore di autonomia, e cioè di avere finalmente una legislazione attenta alle istanze facenti capo a quest'ultimo ed idonea a promuoverle e salvarle, anziché ad offuscarle ed emarginarle, ebbene allora di tutto la seconda Camera può essere privata ovvero in tutto può essere menomata fuorché – a me pare – proprio in relazione al potere di fare le leggi. È coerente rispetto allo scopo di una legislazione statale finalmente rispettosa dell'autonomia la istituzione di una "Camera delle Autonomie", che tale in buona sostanza vorrebbe seguitare ad essere anche dopo il ripescaggio del suo antico nome, connotata tuttavia da una *deminutio capitis* proprio al piano della legislazione<sup>22</sup>?

La risposta credo di poter dire che sia già nella domanda.

Non insisto, poi, qui sulla questione relativa alla estromissione del nuovo Senato dal circuito fiduciario, universalmente salutata con particolare favore<sup>23</sup> e vista quale "ragione e perno della riforma"<sup>24</sup>; e ciò, non perché io giudichi la questione stessa non meritevole di considerazione teorica ma semplicemente per il fatto che – al di là di ogni riserva che a tale riguardo dovesse nutrirsi – il fronte dei sostenitori della soluzione patrocinata dal disegno Renzi è talmente compatto, davvero "trasversale" sul punto, da rendere praticamente sterile ogni discussione al riguardo.

Comprendo la finalità avuta di mira con l'innovazione suddetta, nel senso di dare ancora maggiore stabilità al Governo; mi chiedo, tuttavia, se la soluzione in parola sia davvero e fino in fondo coerente, per un verso, con la struttura stessa della Repubblica che – secondo l'indicazione dell'art. 114 – si fa ed incessantemente rinnova, come suol dirsi, *dal basso* e, per un altro verso, con l'obiettivo del rinvigorismento del ruolo *politico* delle autonomie<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> ... ma non appunto il solo, come si dirà meglio tra non molto a proposito della inopinata, mancata menzione nella Carta novellata delle Conferenze.

<sup>22</sup> ... la quale, poi, tale resta malgrado quell'allungamento del catalogo delle leggi "bicamerali" rispetto alla sua originaria stesura ad opera del disegno di riforma, di cui un momento fa si diceva (un auspicio in tal senso, peraltro, era già stato formulato in dottrina: S. LIETO - P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, cit., § 3).

<sup>23</sup> Per tutti, M. LUCIANI, *op et loc. ult. cit.* e, dello stesso, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., §§ 2.2. e 2.3. Non mancano tuttavia voci più sfumate e temperate, quale quella di chi (F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2 aprile 2014, § 3) ha caldeggiato la previsione secondo cui dovrebbe esser fatto obbligo al Governo di presentarsi anche davanti al Senato, senza che tuttavia ne debba godere della fiducia (una presentazione, così congegnata, che francamente credo non serva praticamente a nulla, se non solo a far salva l'etichetta). Va poi tenuto presente che chi si è dichiarato favorevole al mantenimento della fiducia anche nei riguardi del nuovo Senato ha espressamente legato siffatta opzione alla elezione a suffragio universale e diretto dei suoi membri (A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16/2013, spec. al § 3).

<sup>24</sup> B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2/2014, § 2.

<sup>25</sup> Quest'appunto critico può vedersi nel mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., § 2. Cfr. al mio il punto di vista al riguardo manifestato da D. GIROTTO, *Considerazioni sulle funzioni non legislative e sul ruolo del Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 4/2013, 701 ss.

Si danno inoltre alcune affermazioni alquanto sibilline, specie se riconsiderate all'interno del quadro complessivo in cui si inscrivono.

Faccio solo l'esempio, forse, di maggior rilievo; e, dunque, si pensi alla nuova formulazione proposta per l'art. 55 cost., in merito ai rapporti con l'Unione europea. Al nuovo Senato si attribuiscono, infatti, non meglio precisate "funzioni di raccordo con l'Unione europea", oltre che con lo Stato (di cui lo stesso Senato è parte...) e gli altri enti di cui la Repubblica, a norma dell'art. 114, si compone. Si aggiunge, quindi, che il Senato stesso "partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto".

Ora un Senato "dimezzato", come il visconte di calviniana memoria, per non dire ridotto ancora peggio al piano della legislazione quale concorso potrà mai dare – mi chiedo – in fase sia ascendente che discendente del processo decisionale "eurounitario"? E, ancora, siffatta partecipazione in quali forme e con quale incidenza sostanziale si avrà? La Carta novellata rimane ambiguamente silente sul punto<sup>26</sup> né fa luogo ad un esplicito rimando a legge futura chiamata a completare il quadro, in svolgimento della scarna indicazione costituzionale. Eppure, è fuor di dubbio che di una disciplina legislativa siffatta non potrà comunque farsi a meno, la quale peraltro non rientra – a quanto pare – tra quelle per le quali è previsto il paritario concorso dello stesso Senato alla sua formazione.

Soprattutto in relazione alla fase ascendente, che – come si sa – è quella di maggior rilievo, immaginare un Senato che, a differenza della prima Camera, svolga un ruolo di sostanziale rilievo per ciò che attiene alla messa a punto degli atti dell'Unione suona francamente paradossale in un contesto complessivo che lo vede estromesso dal circuito fiduciario e gravemente menomato al piano della legislazione. Insomma, un autentico pasticcio, di cui si fatica a comprendere la *ratio* (ammesso che ve ne sia una...)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La genericità della formulazione costituzionale e la sua dubbia coerenza con la riserva a beneficio della sola Camera della funzione di direzione politica sono altresì rimarcate da G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla relazione dei "Saggi" alla proposta Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9/2014, § 8.

<sup>27</sup> Colgo poi, di passaggio, l'opportunità oggi offertami per segnalare la grave, abnorme carenza costituita dal mancato riferimento fatto nell'articolato che ho sotto gli occhi a tutto ciò che attiene ai rapporti tra lo Stato, l'Unione europea, la Comunità internazionale. Non ne dico ora al fine di non invadere il campo assegnato ad altro collega cui è stato chiesto di trattarne *ex professo* (perlomeno con riguardo al versante che collega l'ordinamento interno all'Unione); non posso, tuttavia, qui trattenermi dal manifestare lo stupore che mi ha colto constatando l'esistenza di questo vuoto (anzi, di questa vera e propria voragine) di disciplina. L'unica spiegazione (ma non giustificazione) che riesco a darmi è che, evidentemente, si considera quella dei rapporti in parola "materia" di diretta ed esclusiva pertinenza della legge comune, come in fondo è stato sino ad oggi (e basti solo rammentare la legge La Pergola, coi suoi successivi rifacimenti, o la legge La Loggia, varata a seguito della riforma del 2001). Davvero, però, l'esperienza trascorsa non insegna niente? Quante sono state le modifiche apportate alla legge La Pergola ed alle altre che ad essa si sono avvicinate, alla "legge-madre" – come ho ritenuto di chiamarla altrove –, ad opera delle "leggi-figlie", dovute alla circostanza che l'una fonte, contenente le metanorme, si rivestiva delle medesime forme (e risultava perciò dotata della medesima forza) delle altre?

È invero singolare che l'autore del progetto di riforma non abbia ancora maturato la consapevolezza che quello dei rapporti con l'Unione e la Comunità internazionale è ormai il cuore della "materia" costituzionale e che

Un'altra disposizione che ha già fatto molto discutere e che racchiude in sé una irrisolta aporia è, poi, quella che figura nel nuovo art. 67, secondo cui “i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato”, nel mentre risulta soppresso, come si vede, il riferimento alla rappresentanza della Nazione.

Il dettato è francamente oscuro ed ha attratto su di sé, giustamente, critiche di vario segno<sup>28</sup>. Il mantenimento del divieto di mandato, infatti, si giustifica proprio in quella funzione di rappresentanza della Nazione da parte di ciascun parlamentare che qui è invece rimossa con riguardo ai senatori. D'altro canto, se il Senato ha davvero da essere la “Camera delle Autonomie”, mal si accorda con questo suo modo strutturale di essere e di operare il divieto di mandato, che peraltro appare assai problematicamente conciliabile con l'elezione indiretta dei componenti il nuovo Senato<sup>29</sup>; tutt'all'inverso, il mandato ha da esserci, proprio a difesa di quelle istanze di autonomia che, perdurando il divieto del vincolo, potrebbero invece essere sacrificate da parte di suoi componenti che non le avvertano come particolarmente pressanti e bisognose di salvaguardia.

Insomma, se si guarda alla composizione ed alle funzioni della seconda Camera, si fatica non poco a rinvenire una giustificazione credibile delle opzioni al riguardo fatte.

### **3. Il nuovo Titolo V: una disciplina largamente scollata dalla realtà**

La conclusione appena raggiunta mi pare che possa valere anche per altri punti della trama positiva dell'articolato in esame, e segnatamente per ciò che attiene al nuovo Titolo V.

V'è di più. Diversamente dalle disposizioni riguardanti la seconda Camera che cadono in un campo di esperienza privo di precedenti riscontri, per quelle relative al Titolo suddetto è documentata l'incapacità dell'autore del progetto di trarre profitto dall'esperienza pregressa in sede di rifacimento della parte dell'articolato ad essa relativa. Il vizio, ancora una volta di metodo, che colpisce molti degli enunciati di cui il Titolo stesso dovrebbe d'ora innanzi comporsi è di palese astrattezza: quasi cioè che essi non siano destinati al nostro Paese ed a calarsi perciò in un contesto, che può anche non piacere (così come a molti, me compreso, non piace), ma che è quello che è, col quale dunque occorre pur sempre fare i conti. Ed allora – come già si avvertiva in sede di notazioni introduttive – è da chiedersi quale

---

perciò va fatto oggetto di adeguata disciplina con atto di forma parimenti costituzionale, ben oltre i timidi, palesemente insufficienti, cenni ad oggi presenti.

<sup>28</sup> Tra gli altri, R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014, § 3.

<sup>29</sup> Molto discussa – come si sa – la questione del meccanismo di elezione; e non manca chi, come A. BARBERA, nelle sue *Note* illustrate nel corso dell'Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato del 27 maggio 2014, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, e, forse con maggiore cautela, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., § 4.1, si è speso per fare opera di mediazione, suggerendo di legare l'eventuale elezione diretta dei futuri senatori alla contestuale elezione dei Consigli regionali. Non ho tuttavia dubbio alcuno a riguardo del fatto che, se ai senatori stessi spetterà la funzione di rappresentanza delle autonomie, ciò richiederà, di necessità, l'abbandono del meccanismo di elezione a suffragio universale e diretto.

sorte possano attendersi gli enunciati in parola, all’impatto con una realtà, politica ed istituzionale, di sicuro mal disposta ad accoglierli.

Faccio ora solo i primi e più rilevanti esempi in tal senso, di statuizioni cioè che appaiono essere in stridente contrasto rispetto al contesto in cui saranno chiamate ad operare, chiedendomi quale possa essere il prevedibile esito di siffatta incompatibilità.

**3.1. La tesi contraria al “metodo” della elencazione delle materie e che piuttosto affida le speranze di promozione dell’autonomia agli istituti di cooperazione e la tesi qui patrocinata che invece ritiene che le soluzioni suddette debbano essere non già alternative bensì complementari (in particolare, cenni all’inopinata mancata “razionalizzazione” nella Carta novellata del sistema delle Conferenze)**

Si consideri, dunque, la conformazione dei poteri di normazione delle Regioni, a partire ovviamente da quelli che si esprimono in forma legislativa.

V’è una nota saliente, che balza subito agli occhi e che è già stata da molti rilevata e descritta, sì da non richiedere qui che se ne faccia un lungo discorso, ed è data dalla ventata di neocentralismo che informa di sé il nuovo art. 117<sup>30</sup>, al punto che un’accreditata dottrina ha proposto di qualificare quella in corso un’autentica “controriforma”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Quest’indirizzo è testimoniato non solo da ciò che è scritto ma anche da ciò che non è scritto.

Un solo esempio per tutti. Si consideri, dunque, la mancata revisione dell’art. 127, per ciò che attiene alle condizioni di ricorso ed alla posizione processuale in genere dei ricorrenti, come si sa gravemente squilibrata a danno delle Regioni e, per alcuni, anche degli enti territoriali minori, ad oggi privati del potere d’azione diretta a tutela della loro autonomia (ne ha patrocinato il riconoscimento I. NICOTRA, *Note a margine del ddl costituzionale 1 deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2014*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014).

Ora, è bensì vero che lo squilibrio in parola, in realtà, si deve, più che al dettato costituzionale, dopo il suo rifacimento con la riforma del 2001, alla lettura datane dalla giurisprudenza, specie per ciò che attiene al piano dei vizi denunziabili, rispettivamente, dallo Stato e dalle Regioni (su ciò, per tutti, 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, 45 ss.). Sta di fatto che questa lettura ha finito ormai col consolidarsi. Estremamente esigue essendo le speranze di un capovolgimento d’indirizzo da parte della Consulta, di cui non si ha segno alcuno, v’è, dunque, un solo modo per far cambiare le cose: dire chiaro e tondo nella Carta novellata che gli enti titolari dell’azione processuale hanno da essere trattati, in tutto e per tutto, allo stesso modo.

Ancora una volta, tuttavia, è doveroso riconoscere che non vi sono le condizioni di contesto – almeno a tutt’oggi – perché una innovazione siffatta possa concretamente affermarsi. Né temo che possa giovare, allo scopo di una sostanziale recupero dell’autonomia, la pur problematicamente realizzabile proposta avanzata da un’autorevole dottrina (ancora A. BARBERA, *Note*, cit., 11), secondo la quale dovrebbe farsi carico al Governo di comunicare al Senato la decisione di ricorso nei riguardi delle leggi regionali, allo stesso tempo disponendo della facoltà di sospendere – previo assenso dello stesso Senato – gli effetti dell’atto impugnato fino alla conclusione del giudizio della Corte.

Per un verso, infatti, non si vede a cosa possa in concreto giovare la comunicazione in parola, mentre, per un altro verso, mi parrebbe opportuno lasciare al giudice costituzionale la competenza a decidere della sospensione degli atti impugnati (che poi, a sua volta, come si sa, non ha sortito gli effetti sperati).

<sup>31</sup> P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, 2/2014. Anche ad avviso di S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione (maggio 2014)*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), § 1, è palese la volontà dell’autore del disegno “di rendere ‘fittizio’ il ruolo delle Regioni”. Di un’autonomia legislativa “ottriata” discorre poi G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle*

Non indugio sul riporto di alcune materie in capo allo Stato, dovuto al bisogno di porre finalmente rimedio a talune sviste e contraddizioni caratterizzanti la riforma del 2001, prontamente segnalate dalla più attenta dottrina. Qui, però, si va molto oltre; e il vero è che il nuovo impianto, prefigurato dall'autore del progetto, trasuda accentramento praticamente da tutti i pori.

Alcuni hanno detto essere in sé sbagliato, inadeguato, il “metodo” della elencazione delle materie che, per il fatto stesso di risultare da mere etichette, a conti fatti si ritorce a danno del soggetto istituzionalmente e storicamente debole, la Regione<sup>32</sup>. Un appunto critico, questo, senza alcun dubbio sensato; e, a testimoniarlo, basterebbe far richiamo delle numerose pronunzie del giudice costituzionale che hanno portato al sistematico sacrificio dell'autonomia<sup>33</sup>: un giudice, dunque, che tutto si è rivelato essere fuorché un “arbitro” imparziale, come invece avrebbero voluto che fosse alcuni sensibili studiosi, avendo prestato (e seguendo a prestare) ascolto più alle voci portatrici di istanze di unità che a quelle espressive di autonomia<sup>34</sup>.

Sta di fatto che, essendosi rivelato inappagante il “metodo” della elencazione delle materie, molti autori hanno patrocinato l'adozione di un metodo diverso, alternativo, soprat-

---

*competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014, § 5. Similmente, S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014, § 3, che addebita il carattere “ricentralizzatore” del disegno al non esaltante rendimento dell'esperienza regionale nel nostro Paese ed alle “opacità ed inefficienze di parte del ceto politico regionale”.

<sup>32</sup> A giudizio di R. BIN, *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7/2014, § 5, al fine di evitare il contenzioso Stato-Regioni “non bisogna agire con gli strumenti del diritto, ma con quelli della politica”. È stato fatto poi notare da F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario*, cit., § 3, che “la causa della pessima riuscita della riforma del 2001” è stata proprio quella di aver fatto affidamento sul riparto delle competenze per materie senza aver previsto “una sede di negoziazione politica dell'intreccio di interessi sottostanti”. Contrario al riparto in parola anche M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., § 4.4, a cui opinione converrebbe far luogo ad un'articolazione per “tipi” di legge su basi formali. Non mi risulta tuttavia chiaro quali materie le leggi stesse possano assumere ad oggetto della loro disciplina.

<sup>33</sup> Si è fatto, ancora non molto tempo addietro, il punto sullo stato della giurisprudenza relativa alla “materia” regionale in L. VIOLINI - A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 957 ss.; AA.VV., *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, I, a cura di N. Viceconte, e II, a cura di N. Viceconte - P. Colasante, Giuffrè, Milano 2013 e, ancora di 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; v., inoltre, i saggi di S. MANGIAMELI, ora riuniti in *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013, e, da ultimo, G. D'AMICO - D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisdizione e politica*, in AA.VV., *Interpreti e interpretazioni della Costituzione nel periodo 1993/2013*, a cura di M. Cavino e S. Sicardi, di prossima pubblicazione per i tipi de Il Mulino, § 4.2, e P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2013*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2014.

<sup>34</sup> In realtà, per ragioni che si è tentato di esplicitare altrove, si è trattato di un'unità malamente intesa, la vera unità, appieno rispettosa del modello per essa prefigurato nella Carta, richiedendo proprio quella promozione dell'autonomia, così come questa la costante salvaguardia dell'unità, che invece non è riuscita ad affermarsi. Diciamo, dunque, che il giudice ha, per la sua parte, incoraggiato la formazione e il radicamento delle istanze (non già di unità bensì) di uniformità, nel segno appunto di un accentramento esasperato.

tutto facendo leva sul modello di quel “regionalismo cooperativo” che, in Paesi diversi dal nostro, ha dato risultati di non secondario rilievo a salvaguardia delle istanze di autonomia.

Va riconosciuto che il nuovo Senato fa un primo passo in questa direzione; solo che – come si è veduto – promette di rivelarsi esso pure inadeguato rispetto alle attese.

Il vero è che in ogni “modello” possono annidarsi punti di forza e punti di debolezza. Se si vuol coltivare la speranza che qualcosa di buono possa finalmente farsi a presidio delle istanze suddette, occorre dunque battere tutti i fronti contemporaneamente, non già far luogo a scelte di tipo esclusivo che, laddove dovessero poi palesarsi sbagliate, lascerebbero interamente sguarniti di tutela i soggetti di autonomia.

I *nomina* costituzionali – si conviene – servono a poco, ma sarebbe insensato farne totalmente a meno. Anche il nuovo Senato, così com'è, temo che possa fare ben poco a tutela dell'autonomia ma è sempre meglio che sia fatto così come l'ha pensato il Governo Renzi, con gli aggiustamenti posti in essere nella sede parlamentare, anziché che seguiti ad essere fatto alla vecchia maniera. Conoscendo i risultati, di certo non edificanti (e, talora, persino sconcertanti), avutisi col vecchi, proviamo il nuovo: è difficile che le cose vadano peggio.

Non giova, poi, a mio modo di vedere, privarsi del sistema delle Conferenze; di contro, bene si farebbe a dotarlo di una base costituzionale di cui è stato fino ad oggi privo.

È invero poco credibile (e, a dirla tutta, francamente penosa) la giustificazione data a sostegno della loro mancata menzione nel progetto, secondo cui, una volta rifatta la struttura della seconda Camera, non vi sarebbe più bisogno d'altro. La messa da canto delle Conferenze, peraltro, potrebbe giovare al riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo, ad oggi in eccessiva misura pendenti a beneficio del secondo organo.

Un ragionamento, tutto questo, che non sembra lineare e persuasivo.

In primo luogo, va infatti avvertito che il silenzio della Carta novellata, al pari della vecchia, a riguardo delle Conferenze non equivale di certo alla loro soppressione, per quanto non sia comunque la stessa cosa che se ne abbia, o no, esplicito riscontro in Costituzione<sup>35</sup>.

In secondo luogo, l'esistenza di un collegamento diretto, in sede parlamentare, tra apparato centrale dello Stato e autonomie (le quali anzi – come si diceva – hanno così l'opportunità di farsi Stato...) nulla toglie alla opportunità della sua estensione anche ad altre sedi (e, segnatamente, a quella governativa). E, invero, proprio questa potrebbe rivelarsi una buona carta da giocare, sol che si pensi all'utilità che può venire per le istanze di autonomia da un atto d'iniziativa del Governo già bene impostato, per il fatto di essere stato elaborato con la sostanziale partecipazione dei soggetti portatori delle istanze stesse.

Insomma, gli spazi vanno aperti, non già ristretti o, peggio, chiusi. È di già assai problematico riuscire a far passare attraverso i varchi disponibili le istanze di autonomia che pensare di ridurli ancora di più equivale ad una implicita ma eloquente e supina accettazione di quell'indirizzo neocentralista, di cui un momento fa si diceva.

---

<sup>35</sup> ... se non altro, appunto, al fine di parare il rischio che la soppressione stessa possa quindi aversi con legge comune.

**3.2. Il rifacimento della potestà legislativa delle Regioni: a) il nuovo volto della potestà residuale (di tipo sia positivo che negativo); b) l'aumento delle materie "non materie"; c) la duttilità strutturale della clausola di supremazia, suscettibile di distendersi sopra qualunque campo materiale e di frequenti utilizzi, a discapito dell'autonomia; d) l'inopportuna cancellazione della potestà concorrente, in essa rispecchiandosi la natura "mista" degli interessi bisognosi di congiunta regolazione da parte dello Stato e delle Regioni**

Il nuovo assetto prefigurato per le potestà legislative avvalora questo giudizio.

Molti hanno salutato con favore la cancellazione dalla lavagna costituzionale della potestà concorrente, nel ricordo dei non pochi guasti perpetrati attraverso l'uso, frequentemente distorto e gravemente penalizzante per l'autonomia, che se n'è fatto<sup>36</sup>. Un rilievo che parrebbe non fare una grinza; solo che richiede di essere riconsiderato all'interno del quadro complessivo che promette di risultare dipinto per effetto dell'opera riformatrice, laddove dovesse giungere a compimento nella direzione nella quale si è avviata.

Quattro cose vanno al riguardo principalmente tenute presenti.

La prima riguarda ciò che resta dell'autonomia legislativa regionale, una volta privata della potestà concorrente. L'autore della riforma presenta questa innovazione come un guadagno per l'autonomia stessa. Dubito però che sia davvero così.

La potestà residuale viene qui fatta oggetto di una corposa modifica e presenta, come Giano bifronte, un doppio volto: per un verso, è ridisegnata come di *tipo positivo*, nel senso che sono espressamente indicate alcune materie che le sono rimesse<sup>37</sup>; per un altro verso,

---

<sup>36</sup> "Provvidenziale" è stata giudicata la rimozione in parola da A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014, § 6, e, con diversità di toni ma sostanziale comunanza di idee, da molti altri. Perplexità sono, invece, state al riguardo manifestate da M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione"*, cit., § 3.2, che si è spinto fino a prefigurarsi l'esito della soppressione della potestà residuale delle Regioni; ma, come si è appena rilevato, trattasi di opinione che, in questa sua forma estrema, non mi sembra aver fatto proseliti.

V'è poi chi, come A. BARBERA, *Note*, cit., 2, pur dichiarandosi favorevole alla rimozione della potestà in parola, teme che per effetto dell'adozione di un modello di rapporti tra le leggi di Stato e Regioni ispirato a rigida separazione delle competenze, possa riproporsi la "perniciosa conflittualità fin qui registratasi" [conviene sul punto anche R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 marzo 2014, § 3]. Va, tuttavia, considerato che, per un verso, nello stesso disegno Renzi non mancano gli elementi di flessibilizzazione (tra i quali, principalmente le competenze "trasversali" dello Stato e la clausola di supremazia attivabile a tutela dell'interesse nazionale), di cui si dirà a momenti; per un altro verso, poi, lo stesso Barbera non trascura di rilevare che "in ogni caso l'eliminazione delle potestà concorrenti non esclude la concorrenza fra interventi dello Stato e interventi delle Regioni in relazione alle diverse funzioni da essi svolte ma solo la necessaria concorrenza degli stessi attraverso leggi cornice e leggi di dettaglio" (10).

<sup>37</sup> Si segnala, al riguardo, un significativo allungamento del catalogo, al momento dell'approvazione in prima lettura del disegno, rispetto alla sua originaria versione secondo il disegno governativo.

mantiene la sua iniziale configurazione quale potestà di *tipo negativo*, risultando attratta alla sua sfera ogni materia diversa da quelle esplicitamente indicate.

Francamente non è dato capire se questo nuovo assetto sarà di giovamento ovvero di danno per l'autonomia; solo l'esperienza a venire potrà, dunque, dare una risposta che oggi sarebbe comunque un azzardo affacciare. Sta di fatto che l'autore del disegno ha predisposto un'arma a doppio taglio, dal momento che – come si è già fatto in altra occasione notare<sup>38</sup> – l'esplicita menzione di alcune materie può, per un verso, costituire una garanzia per l'autonomia, nel senso che perlomeno su quelle materie essa ha modo di spiegarsi, pur con l'avvertenza che i *nomina* costituzionali restano ad ogni modo soggetti, a motivo della loro somma vaghezza concettuale, ad interpretazioni di vario segno, tanto dunque nel verso della promozione dell'autonomia, quanto però nell'altro del suo possibile arretramento. Per un altro verso, tuttavia, il rischio assai serio cui l'autonomia stessa va incontro è che essa, a conti fatti, solo su quei campi e non pure su altri abbia modo di esercitarsi.

La seconda cosa riguarda il numero assai elevato (forse, anzi, ancora di più rispetto al quadro delineato con la revisione del 2001) di materie-“non materie” – come le ha chiamate una sensibile dottrina<sup>39</sup> – attratte alla sfera di competenza dello Stato. Una competenza che viene, dunque, ad essere resa ancora più elastica del passato, come tale suscettibile di espandersi (e, in via di mera ipotesi, contrarsi) a fisarmonica, fino a “coprire” praticamente tutti gli ambiti materiali ricadenti nella sfera regionale.

Da questo punto di vista, il progetto in cantiere rivela una doppia “anima” e mostra di volersi far portatore, allo stesso tempo, di istanze espressive di linee di tendenza apparentemente alternative ma, in realtà, come si viene dicendo, coesistenti.

Per un verso, infatti, la soppressione della potestà concorrente di sicuro si muove sul solco di una ritrovata (*rectius*, auspicata...) *separazione delle competenze* che però – come pure a momenti si dirà – non sembra avvalorata dall'esperienza, quanto meno da quella che ha fin qui preso forma attraverso la giurisprudenza costituzionale. Per dir meglio, la soppressione in parola parrebbe puntare decisamente al recupero della “logica” separatista, mentre resta da vedere se vi siano (e, come subito si dirà, non sembra che vi siano) le condizioni di contesto per la sua realizzazione.

Per un altro verso, l'ulteriore sottolineatura delle competenze “trasversali” dello Stato spinge nella direzione opposta e va naturalmente a rimarcare gli elementi di *integrazione delle competenze stesse*<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> V., nuovamente, il mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., § 7.3.

<sup>39</sup> Il riferimento è, ovviamente, ad A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.

<sup>40</sup> ... tra i quali merita una speciale considerazione la previsione dei non pochi casi in cui è riconosciuta la competenza dello Stato a porre le non meglio precisate “norme generali” regolatrici delle materie di spettanza regionale. A quanti (e, tra questi, F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario*, cit., § 3; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, cit., § 8, in nt. 4, e F.S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7/2014) hanno fatto notare che, per tale via, in buona sostanza verrebbe a riproporsi sotto mutata veste la pote-

Ancora una volta, poi, solo tra qualche tempo potremo aver fatta chiarezza in seno ad un quadro positivo che già al momento della sua nascita si presenta confuso ed appannato. Se però il *trend* ad oggi maturato può insegnarci qualcosa, viene da pensare che la spinta verso il corno della integrazione sarà maggiore della contropinta verso quello della separazione.

A ciò si aggiunga – e vengo così alla terza cosa – la considerazione della clausola di supremazia, di cui si fa parola nel nuovo art. 117, che dà modo a leggi statali, ad iniziativa riservata al Governo (ancora una sottolineatura del ruolo esercitato da quest'ultimo al piano della direzione politica), di immettersi nei campi materiali di spettanza regionale, a presidio dell' "unità giuridica o economica della Repubblica" ovvero a tutela dell' "interesse nazionale"<sup>41</sup>.

Torna – come si vede – ad affacciarsi quell'interesse nazionale che largo spazio ha avuto per il tramite della giurisprudenza costituzionale.

Non sappiamo, ovviamente, quale uso potrà farsene in futuro; è, tuttavia, da temere che esso possa essere non sporadico e assai incisivo, con conseguente, grave pregiudizio dell'autonomia<sup>42</sup>. In dottrina<sup>43</sup> si è, al riguardo, affacciata l'ipotesi che possa essere da noi mutuato il sistema tedesco di flessibilizzazione delle discipline; e, così come l'ente centrale ha modo di spingersi anche molto in avanti nella disciplina di determinate materie facendo pertanto contrarre l'area di competenza degli enti periferici, ugualmente dovrebbe esser data

---

stà concorrente è stato obiettato (P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., e G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., § 2) che le norme in parola sono altra cosa rispetto ai vecchi "principi fondamentali". Non escluderei, tuttavia, che nell'esperienza possa aversi sia l'uno che l'altro esito, quello della sostanziale assimilazione ai principi come pure l'altro della diversificazione, la quale ultima può portare a vincoli ancora più penetranti per l'autonomia.

Meramente linguistica mi sembra, poi, essere l'assonanza con le "norme generali", secondo il modello delineato nella legge 400 del 1988 a riguardo della delegificazione, sulla quale ha invece insistito certa dottrina (tra gli altri, A. STERPA, *Cinque spunti per migliorare la riforma del Titolo V*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 6 maggio 2014). Non si trascuri, infatti, la circostanza che nelle materie oggetto di delegificazione non si riscontra alcuna riserva di competenza a beneficio dei regolamenti, la legge essendo abilitata a disciplinare per intero, ove così voglia, le materie stesse. Di contro, nell'art. 117 la competenza delle leggi statali, nelle materie al riguardo enumerate, risulta circoscritta alla posizione delle "norme generali" in parola, le quali pertanto, dotandosi di norme ulteriori o diverse da quelle "generali" suddette, risulterebbero invalide e, come tali, passibili di annullamento.

Ad ogni buon conto, è fuor di dubbio che le norme stesse si pongano quale una delle più significative testimonianze di quella integrazione delle competenze, di cui si viene dicendo.

<sup>41</sup> Non di poco significato la modifica sul punto recata al testo del Governo, che ragionava di "realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale", quale presupposto giustificativo dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo. L'omessa menzione dei programmi e delle riforme in parola sembra, dunque, autorizzare il Governo stesso ad agire ogni qual volta, a sua discrezione, sia comunque in ballo un "interesse nazionale" che spinga in tal senso (v., infatti, quanto se ne dice subito appresso nel testo).

<sup>42</sup> Al fine di temperare gli effetti conseguenti all'applicazione della clausola in parola si è proposto (L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014) di consentirne l'utilizzazione "anche solo per alcune regioni e non sempre e soltanto per tutte in modo uniforme" (3). Di tutto ciò, nondimeno, non si ha traccia alcuna nell'articolato in esame.

<sup>43</sup> E. PALICI DI SUNI, *Note a prima lettura – Il nuovo art. 117 cost.*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8/2014.

l'opportunità a questi ultimi di espandersi, fino a poter derogare alle stesse leggi varate al centro, ogni qual volta ne sia venuta meno la necessità. Ancora una volta, temo però che si debba concludere nel senso che non è, a tutt'oggi, da noi maturata una culturale istituzionale tale da portare a considerare perfettamente specularmente il ruolo rispettivamente esercitato dalle leggi di Stato e Regione, facendosi dunque un uso del canone della sussidiarietà ambiverso, a beneficio ora di questo ed ora di quell'ente, in ragione delle capacità di progettazione politico-normativa da ciascuno di essi in concreto esibite, in vista dell'ottimale cura del pubblico interesse.

Altra dottrina ha, poi, suggerito, al fine di salvaguardare l'autonomia da possibili cattivi usi della clausola di supremazia, di dar modo alle Regioni di partecipare sostanzialmente alla formazione degli atti posti in essere in esercizio della clausola stessa<sup>44</sup>. Per vero, una partecipazione indiretta, attraverso il nuovo Senato, già si ha e va riconosciuto esser di non poco conto, dal momento che la pronunzia del Senato stesso contraria all'attivazione della clausola in parola comporta l'obbligo per la Camera di approvare a maggioranza assoluta la legge in esercizio della clausola stessa adottata<sup>45</sup>.

Ci si può chiedere se sarebbe stato meglio stabilire che le leggi in discorso fossero *pleno iure* "bicamerali", realizzandosi pertanto, in buona sostanza, in occasione della loro approvazione, una sorta di "accordo" tra Stato e Regioni, grazie alla mediazione assicurata dalla Camera in cui queste ultime sono rappresentate. Anche i più convinti sostenitori della causa dell'autonomia, al cui schieramento – tengo qui a ribadire – da sempre appartengo, devono però convenire che una legge "concordata" siffatta vedrebbe ridotte al lumicino le concrete possibilità di venire alla luce: è un po' come dire che il reo possa essere condannato unicamente col suo consenso...<sup>46</sup>.

Come che stiano al riguardo le cose e venendo a dire delle possibili proiezioni della clausola al piano processuale, mi pare che sia da mettere in conto l'eventualità che la Corte costituzionale faccia qui pure utilizzo di una tecnica decisoria già adottata in altri campi, ammettendo, sì, la propria competenza a sindacare le leggi statali sotto lo specifico aspetto della sussistenza del presupposto giustificativo della loro adozione e dichiarandosi pertanto pronta a caducarle ma unicamente laddove dell'"interesse nazionale" si riscontri la "evidente mancanza", secondo quanto ha fatto – come si sa – con riguardo al giudizio di costituzionali-

---

<sup>44</sup> Di quest'avviso si è, tra gli altri, dichiarato G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., § 3.

<sup>45</sup> Opportuni rilievi sul punto, ora, in E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, Relazione al Seminario su *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, cit., in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (settembre 2014), spec. al § 7.

<sup>46</sup> È quanto, con riguardo ad altra questione (relativa alla procedura di scioglimento del Consiglio regionale, in base al nuovo art. 126), si avrebbe per effetto della previsione secondo cui nel corso della procedura di scioglimento dovrebbe esser acquisito il parere del Senato, essendosi fatto notare (F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario*, cit., § 3) che in tal modo il Senato stesso sarebbe *iudex in causa propria*. Si converrà, tuttavia, non esser la stessa cosa un parere rispetto ad una codecisione *stricto sensu*.

tà sui decreti-legge<sup>47</sup>. Ammesso pure che le cose vadano così, è nondimeno facile prevedere quella per cui solo di rado (anzi, molto di rado) la Corte farà verosimilmente luogo all'annullamento di leggi statali che si siano portate negli ambiti materiali di competenza regionale<sup>48</sup>.

La quarta cosa ha riguardo all'esperienza dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali, quale ha fin qui avuto modo di affermarsi attraverso la giurisprudenza costituzionale. Come mi è stata data occasione di rilevare non molto tempo addietro, il modello sostanzialmente vincente è stato proprio quello di una sostanziale "concorrenza" delle competenze: una "concorrenza" ovviamente *sui generis*, frutto di una deformata applicazione del "vero" modello fondato su un riparto di tipo strutturale, tutto costruito cioè sul sottilissimo crinale che separa i *principi* (o, meglio, i "principi fondamentali") dalle *regole*. Sappiamo bene che la giurisprudenza ha quindi spostato il riparto stesso dal piano strutturale a quello funzionale, in buona sostanza connotandolo all'insegna della *natura degli interessi*, quale ovviamente accertata in ultima istanza (ed insindacabilmente) dalla Corte stessa.

Ora l'intreccio degli interessi è talmente fitto e il più delle volte ricorrente che la Corte s'è trovata – come si sa – costretta ad "inventarsi" criteri ulteriori allo scopo di pervenire all'assegnazione delle leggi all'area di competenza di questo o quell'ente. Ha così escogitato

---

<sup>47</sup> Mi sono prefigurato quest'esito nel mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., § 7.3, in nt. 32. Altra cosa è, poi, che la dottrina della "evidente mancanza" sia teoricamente condivisibile; ed a me, invero, non pare, dal momento che essa, in buona sostanza, equivale a dire che la disciplina portata al giudizio della Corte possa essere caducata unicamente in caso di "evidente violazione" della Costituzione, non già laddove la violazione stessa ugualmente vi sia, ancorché non risulti palese [su quest'indirizzo giurisprudenziale, variamente, A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a mia cura, ESI, Napoli 2006, spec. 63 ss.; R. DI MARIA, *La vis espansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge*, in *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2010, 154 ss., spec. 163 ss.; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2/2009, 317 ss.; R. DICKMANN, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione ...*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 13/2011; G. MONACO, "Necessità e urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino 2011, 387 ss.; altri riferimenti nei contributi che ora sono in *Focus Fonti del diritto*, 1/2014, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it). Infine, volendo, v. anche il mio *La Corte costituzionale davanti alla politica (nota minima su una questione controversa, rivista attraverso taluni frammenti della giurisprudenza in tema di fonti)*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2010, 41 s.].

<sup>48</sup> Similmente, G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., § 3, a cui opinione "solo in ipotesi eccezionali di macroscopica carenza dei presupposti" verosimilmente si assisterà alla caducazione delle leggi statali adottate in applicazione della clausola in parola. In ogni caso, mi parrebbe un po' ottimistica la previsione affacciata da quella dottrina (F.S. MARINI, *Commento*, cit.) che si è dichiarata dell'idea che, grazie a tale clausola, il contenzioso Stato-Regioni dovrebbe finalmente calare. Una volta di più, infatti, l'esperienza sta qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci che il contenzioso si mantiene ormai a livelli stabilmente elevati e che dell'interesse in parola, tanto che sia chiamato col suo nome proprio quanto che sia diversamente presentato, si ha, ad ogni buon conto, largo riscontro nella giurisprudenza.

il criterio della “prevalenza”, aggiungendo di doversi fare, in caso di suo impossibile utilizzo, appello a quello di “leale cooperazione” che, come nelle antiche tragedie, cala dall’alto, a mo’ di *deus ex machina*, per risolvere problemi angosciosi cui gli uomini non sono in grado, con le sole loro forze, di far fronte<sup>49</sup>.

La domanda, nuda e cruda, che a questo punto dobbiamo porci è la seguente: che fine farà il groviglio degli interessi di cui abbiamo avuto pressoché quotidiano riscontro? Forse che, per effetto del colpo di spugna dato alla previsione costituzionale della potestà concorrente, cambierà la realtà delle cose quale fin qui registrata dalle pronunzie del giudice delle leggi? E cioè che, come per incanto, gli interessi cesseranno di essere “misti” per magicamente apparire o solo nazionali o solo regionali (e locali in genere)?

Solo un inguaribile ingenuo – a me pare – potrebbe crederlo. Piuttosto, è ragionevole mettere in conto l’eventualità che la potestà concorrente, magari sotto nuova veste, risorgerà – novella araba fenice – dalle sue ceneri. Ancora una volta, dobbiamo infatti ripetere qui ciò che si è sopra detto in relazione al criterio delle materie in genere e, specificamente, alla nuova potestà residuale (nella sua versione di *tipo positivo*), concludendo nel senso che, malgrado l’indirizzo complessivamente restrittivo e penalizzante per l’autonomia avutosi sul terreno in cui sono maturate le esperienze di potestà concorrente, la circostanza per cui alcune materie possano figurare nella Carta come espressamente assegnate alla potestà stessa una pur minima garanzia per l’autonomia pur sempre la costituisce<sup>50</sup>.

Insomma (e per chiudere sul punto), per un verso, la natura composita o “mista” degli interessi e, per un altro, i pur circoscritti benefici che è lecito attendersi dalle esplicite previsioni costituzionali depongono, a mia opinione, a favore del mantenimento della potestà in parola<sup>51</sup>: se non altro, come si diceva, al fine di evitare che essa possa essere comunque “resuscitata” a mezzo di una forzosa rilettura del quadro costituzionale, secondo quanto peraltro – come si sa – non poche volte si è avuto e si ha.

---

<sup>49</sup> Su tutto ciò, nella ormai imponente lett., 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.; L. VIOLINI - A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, cit., 957 ss.

Con specifico riguardo alle concrete movenze della “leale cooperazione”, v., part., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 2008.

<sup>50</sup> Conviene sul punto anche S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429*, cit., § 3.

<sup>51</sup> Ancora di recente, “un uso circoscritto e non ampio della competenza ripartita all’interno di un sistema di potestà legislative caratterizzato dalla presenza di una clausola di supremazia accuratamente calibrata” è patrocinato da E. GIANFRANCESCO, *La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia*, cit., spec. al § 4.

### **3.3. Ulteriori conferme del carattere avulso dalla realtà di molte delle previsioni presenti nel disegno di riforma, con particolare riguardo alla delega dell'esercizio della potestà regolamentare dallo Stato alle Regioni ed al sostanziale mantenimento dell'assetto delle funzioni amministrative quale stabilito con la revisione costituzionale del 2001**

Che l'autore del disegno non dia prova di aver tratto molto profitto dall'esperienza fin qui maturata dall'istituto regionale e che dimostri di essere roso dal dubbio circa la strada giusta da intraprendere è poi avvalorato da numerosi altri segni.

Si pensi, ad es., al mantenimento della potestà regolamentare "delegata", di cui all'art. 117, VI c.<sup>52</sup>: con ogni probabilità, si rivelerà un inutile orpello, così come è stato fino ad oggi; anzi, visto il vento che tira in direzione "centro", le probabilità che di questa risorsa si faccia concretamente uso appaiono ancora minori di quelle che si avevano al momento della sua "invenzione" ad opera della legge di riforma del 2001. Si dirà che, ciò nondimeno, pur sempre di una risorsa si tratta e che è, dunque, bene che essa faccia parte dell'armamentario di cui le Regioni dispongono. E sia, non volendo chiudere definitivamente le porte alla speranza. Sta di fatto che non credo che oggi abbiamo bisogno di modifiche di facciata, che fanno, in buona sostanza, della Costituzione un pezzo di carta suscettibile di essere piegato, in forme peraltro continuamente cangianti, a strumentali utilizzi.

Oscillazioni vistose, poi, si sono avute per ciò che attiene alla possibile "invenzione" di una potestà legislativa "delegata", immaginata dal disegno Renzi unitamente alla soppressione del meccanismo di "specializzazione" dell'autonomia ordinaria, di cui all'art. 116, ult. c. Al Senato, però, si è registrato un autentico *dietrofront*: la potestà in parola è stata rimossa (credo di poter dire, senza molti rimpianti...<sup>53</sup>), mentre si è ripescato il meccanismo suddetto, con la non secondaria differenza però che esso, secondo il dettato costituzionale ad oggi in vigore, porta a commutare "spicchi" di materie di potestà esclusiva dello Stato in materie di potestà concorrente, laddove di quest'ultima – come si diceva – si prevede ora la cancellazione<sup>54</sup>. In sede di primo commento del disegno Renzi avevo manifestato critiche e riserve a

---

<sup>52</sup> ... a proposito della quale segnalo di passaggio la perla linguistica costituita dal fatto che essa si esercita su "materie e funzioni" di competenza esclusiva dello Stato. In questi termini era, infatti, individuato – come si sa – l'oggetto della disciplina rispettivamente riservata allo Stato ed alla Regione secondo l'originaria versione del disegno Renzi. Al Senato, poi, il riferimento alle "funzioni" è stato, a mia opinione opportunamente, soppresso, mentre riaffiora nuovamente nel disposto ora in esame. Non è, peraltro, la sola perla esibita dall'articolato in esame (ad es., malgrado l'opportuna correzione dei richiami fatti all'osservanza degli obblighi "comunitari", ora commutati in obblighi dell'Unione, la parola "comunitaria" fa ugualmente capolino nell'art. 120, a riguardo dei poteri sostitutivi del Governo).

<sup>53</sup> Dei rischi connessi al suo improvvido esercizio ha avvertito A. D'ALOIA, *Quale regionalismo nel progetto (in bozza) del Governo Renzi?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 26 marzo 2014. Ha invece difeso la introduzione della potestà in parola A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, cit., § 7.

<sup>54</sup> Sul punto, F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 6/2014, § 3.

riguardo dell'abrogazione dell'ultimo c. dell'art. 116<sup>55</sup>; dunque, non posso ora che compiacermi della svolta, la quale nondimeno è assai significativa di uno stato complessivo di indecisione e – diciamo pure – confusione in cui versa il processo riformatore in corso, che si porta avanti con molto affanno e senza che sia ancora chiaro quale potrà essere il nuovo volto del nostro regionalismo<sup>56</sup>.

Tornerò a momenti a dire delle speranze di “specializzazione” che possono realisticamente immaginarsi per il nostro Paese (non dimentichiamo, infatti, che anche il disposto ora in esame è rimasto a tutt'oggi lettera morta, per responsabilità delle stesse Regioni che, dunque, hanno per l'aspetto ora considerato dato prova di una “cultura regionale” complessivamente carente<sup>57</sup>).

L'esempio forse maggiormente emblematico di un legislatore all'opera ignaro della vicenda storica delle Regioni in Italia si ha, però, sul terreno delle potestà amministrative.

L'art. 118 è praticamente rimasto tale e quale, con la sola rimozione dei riferimenti alle Province e l'aggiunta, che francamente non sembra foriera di novità sconvolgenti, della previsione secondo cui “le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”<sup>58</sup>.

Immagino cosa avranno pensato i giudici costituzionali nel leggerlo... Dopo tutte le fatiche fatte per riesumare, nel modo più *soft* ed indolore possibile, il principio del parallelismo (specie ad opera della sent. n. 303 del 2003, a firma del compianto C. Mezzanotte), sforzandosi di argomentare che il nuovo assetto delle funzioni in parola ridisegnato *ope juris prudentiae* è quello linearmente discendente dal quadro costituzionale, si trovano ora costretti ad assistere ad un inopinato ritorno in auge del modello del 2001.

La verità è che era sbagliato questo modello ed è, perciò, sbagliato quello oggi proposto: una volta di più, per palese incongruità – diciamo pure: *irragionevolezza*, un vizio dal quale possono essere colpiti anche gli atti di forma costituzionale<sup>59</sup> – rispetto alla natura degli

---

<sup>55</sup> V., ancora una volta, il mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., § 7.2.

<sup>56</sup> Poi, può anche darsi che, alla prova dei fatti, con o senza il disposto in esame le cose non mutino, qualora dovesse non farsene comunque utilizzo, così com'è stato nei dieci anni e passa trascorsi dalla riscrittura del Titolo V. Alla luce dell'esperienza pregressa, sarebbe dunque consigliabile la rimozione di una previsione rimasta sulla carta; se, di contro, si vuol dare un segnale nel senso del superamento di uno stato di fatto di certo penalizzante per l'autonomia, se cioè vogliamo norme nuove che operino per la trasformazione del contesto, *secondo valore*, ed allora non può aversi esitazione alcuna a giudicare con favore il suo mantenimento.

<sup>57</sup> ... ove si convenga che – come opportunamente ci rammenta R. BIN, *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, cit., § 1 – “la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione”.

<sup>58</sup> Forse, infatti, che non si sapeva già che l'amministrazione ha da essere trasparente, efficiente, imparziale? E che gli amministratori possono essere chiamati a rispondere del loro operato?

<sup>59</sup> Certo, altra cosa è, poi, che si riesca a pervenire alla caducazione di norma costituzionale, in quanto colpita dal vizio in parola; comprensibili, infatti, le resistenze al riguardo da parte dei giudici costituzionali che – qui, forse, più che altrove e, da un certo punto di vista, non del tutto a torto – solo in caso di “evidente irragionevolezza” faranno luogo all'annullamento (tanto più, poi, qualora l'atto costituzionale dovesse essere dotato di un

interessi bisognosi di appagamento sul terreno dell'amministrazione. Solo chi non ha mai avuto davanti agli occhi lo stato disastroso in cui versano i Comuni italiani può aver pensato di farne i potenziali destinatari di tutte le pubbliche funzioni, salvo quelle per le quali è richiesto l'ambiguo "esercizio unitario". D'altro canto, è chiaro che ogni ente può gestire unicamente interessi congrui con la dimensione territoriale e la popolazione di cui consta; ed anche sotto questo profilo il dettato costituzionale si presenta, dunque, eccessivamente rigido ed irragionevole.

Insomma, è facile previsione quella per cui il giudice costituzionale dovrà tornare a rimboccarsi le maniche e far luogo ad un'ardita rilettura "adeguatrice" anche del nuovo articolato.

***3.4. La più vistosa testimonianza resa dal disegno di riforma dello scollamento tra modello ed esperienza: il perdurante vigore del regime che tipizza l'autonomia nelle due specie della "ordinarietà" e della "specialità" e le ragioni che, a quanto pare, hanno consigliato di non rimuoverlo per rimpiazzarlo con uno di specialità diffusa***

Una delle più vistose espressioni dello scollamento in atto esistente tra modello ed esperienza si ha, poi, con riguardo all'articolazione dell'autonomia nei due tipi della ordinarietà e della specialità, col solo eventuale temperamento della possibile "specializzazione" della prima, cui si è sopra fatto cenno; un'articolazione che è qui mantenuta ed anzi ulteriormente irrigidita, prefigurandosi peraltro un adeguamento degli statuti di speciale autonomia a mezzo di un modulo "pattizio" – una novità, questa, apportata al disegno Renzi in Senato – che se, per un verso, valorizza – a mia opinione, in modo eccessivo<sup>60</sup> – il ruolo della Regione, per un altro però rischia di ritardare ulteriormente l'aggiornamento degli statuti stessi, allargando così ulteriormente la forbice esistente tra la condizione di autonomia delle due specie di Regione e, dunque, a conti fatti penalizzando ulteriormente quella degli enti speciali. Una situazione, questa, aggravata dalla inopinata rimozione della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, prefigurata dall'art. 38, XI c., dell'articolato licenziato nell'agosto scorso dal Senato.

Come che stiano al riguardo le cose, che la scelta di dar vita a due tipi di autonomia, a suo tempo fatta, sia stata dettata da una peculiare congiuntura politica, ormai assai diversa dall'odierno contesto, è cosa risaputa, sulla quale non giova indugiare. È pur vero, poi, che alcune espressioni della specialità, specie nelle Regioni di confine, hanno tuttora un fondamento sociale e politico che non merita di essere trascurato. Resta, ad ogni buon conto, il fatto che la specialità, così com'è, non ha senso: non solo non ha portato frutti tangibili e duraturi ma si è rivelata, per più versi, controproducente (si pensi solo ai problemi che ha crea-

---

largo consenso parlamentare ovvero avvalorato dalla eventuale consultazione popolare che l'abbia avuto ad oggetto).

<sup>60</sup> ... per le ragioni che si è tentato di illustrare in *Il riformatore-Amleto, incerto se incoraggiare o frenare l'adeguamento degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 12 settembre 2014.

to nell'area geografica a me più familiare, quella dello stretto di Messina, laddove l'impianto di forme inusuali di collaborazione tra le due Regioni frontistanti è stata, ed è, oggettivamente ostacolata dalla diversa condizione giuridica propria di ciascuna di esse).

In generale, come si è fatto molte volte notare, il regime duale in parola si è rivelato palesemente incongruo (ancora una testimonianza di irragionevolezza...) rispetto alla natura dei territori e degli interessi dagli stessi emergenti, che avrebbero dovuto, in primo luogo, sollecitare una complessiva ridefinizione del numero e dei confini delle Regioni e, quindi, l'impianto di regimi giuridici plurimi e differenziati, in ragione appunto del modo complessivo di essere degli interessi ai quali dovrebbero fare capo.

Il modello teoricamente preferibile è, insomma, come mi sono sforzato di argomentare in altri luoghi<sup>61</sup>, quello caratterizzato da una *specialità diffusa*, dandosi modo a ciascuna Regione di attingere materie e funzioni da un "paniere" allo scopo predisposto in sede centrale, facendone quindi oggetto, rispettivamente, di regolazione normativa e di gestione amministrativa (e ricongiungendo, perciò, come si è venuti dicendo, legislazione e normazione in genere da un canto, amministrazione dall'altro, in linea con quel tendenziale parallelismo che era stato saggiamente immaginato dal Costituente). Ovviamente, si sarebbe poi dovuto (e un domani si dovrebbe) predisporre un adeguato apparato di controlli e di misure complessive a presidio dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento, nonché in vista dell'ottimale esercizio, alle condizioni di contesto, di tutte tali funzioni, corredato (ma questo, invero, c'è già, anche se formulato in termini ambigui e gravidi di rischi per l'autonomia) di un sistema efficiente di poteri sostitutivi, indirizzati al duplice fine della salvaguardia dell'unità stessa e dell'autonomia.

Dobbiamo tuttavia chiederci perché mai l'autore del progetto in esame non abbia pensato di rendere flessibili le strutture del nuovo istituto regionale, sì da potersi piegare ed adattare alla varietà degli interessi espressi dai territori.

Temo che l'ostacolo sia stato di natura – come dire? – psicologica e politica (e, a conti fatti, culturale) allo stesso tempo.

Non poche volte, ci si è trovati costretti a constatare l'esistenza di autentici crampi mentali – come mi è parso giusto chiamarli – che, senza alcuna apparente ragione, affliggono chi passivamente li subisce, pur disponendo delle risorse (culturali, giuridiche, materiali) per liberarsene.

Questo è, a mia opinione, uno di quei casi.

---

<sup>61</sup> ... a partire da *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.; favorevole anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, *paper* presentato al Seminario su *I costituzionalisti e le riforme*, organizzato dall'AIC, Roma 28 giugno 2013, specie al punto 4. Pertinente, dunque, il rilievo di R. BIN, nel passo sopra cit., a riguardo della differenziazione quale "scopo dell'autonomia", così come di questa quale "strumento della differenziazione". Risolutamente contrario ad un regionalismo "a geometria variabile", invece, M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione"*, cit., § 3.2. In argomento, v., inoltre, tra gli altri, M. MARCANTONI - M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma 2013.

Né varrebbe obiettare che a far da ostacolo sono anche le resistenze frapposte dalle Regioni ad autonomia differenziata, gelose custodi del regime peculiare e, diciamo pure, in qualche caso ingiustificatamente privilegiato di cui godono. Se si ragiona a mente fredda, si deve convenire che il modello di una specialità diffusa qui nuovamente patrocinato nulla toglie alle Regioni speciali ed anzi offre anche ad esse l'opportunità di dotarsi di ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia" o, comunque, di forme "nuove", ad es. liberandosi di materie e funzioni ormai rivelatesi incongrue ed acquisendone altre.

Il vero è che non è ancora giunta – a quanto pare – al punto giusto di maturazione una cultura istituzionale fermamente orientata verso una trasformazione radicale della struttura dell'organizzazione, che consenta di rivedere a fondo il modo di essere della distribuzione del potere e i rapporti tra gli enti di cui si compone la Repubblica: una cultura, cioè, autenticamente regionalista (e autonomista in genere) che – come si diceva poc'anzi – le stesse Regioni mostrano di possedere in assai esigua misura. Ciò che si oppone all'avvento di un modello di specialità diffusa è, insomma, il "contesto" politico-istituzionale in cui essa dovrebbe iscriversi, crescere, proliferare.

La conclusione suona, dunque, quasi paradossale. Proprio il contesto o, diciamo pure, il "fatto", l'assetto complessivo degli interessi, nelle loro plurime articolazioni territoriali, parrebbe richiedere a forza l'impianto di un siffatto modello; lo stesso contesto, però, segnatamente nelle sue componenti che si rifanno alla cultura politico-istituzionale dominante, lo rigetta.

In questo conflitto interiore si consuma la crisi del regionalismo italiano, legato mani e piedi ad una cultura arretrata che non ne consente il decollo e l'affermazione, a beneficio della comunità e di quanti da esso si attendono risposte convincenti a domande di appagamento di interessi viepiù diffuse e pressanti.