

Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 1/11/2016

AUTORE: Daniela Mone*

L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA E IL SINDACATO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE A TUTELA DEL PRINCIPIO AUTONOMISTICO: A PROPOSITO DELLA CLAUSOLA DI UNITÀ

Sommario: 1. Premessa: la tutela dell'unità esclude la supremazia dello Stato sulle Regioni ai sensi dell'art. 5 Cost. - 2. Tutela del principio autonomistico tra "motivazione" della legge di attivazione della clausola di unità e ruolo non vincolante del Senato "territoriale". 2.1 Riflessioni sul ruolo del Senato, quale organo privo di rappresentanza politica generale, nel procedimento di attivazione della clausola di unità - 2.2 Sindacabilità dei presupposti di attivazione della clausola di unità e istruttoria legislativa

1. Premessa: la tutela dell'unità esclude la supremazia dello Stato sulle Regioni ai sensi dell'art. 5 Cost.

L'art. 117 Cost., comma 4, nella nuova formulazione di cui alla riforma che sarà sottoposta a referendum confermativo in autunno, introduce nel testo costituzionale la cd. clausola di supremazia¹: "Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

* Ricercatore di Diritto amministrativo nella Seconda Università di Napoli.

¹ Invero, come fa notare A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi* in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 13, la formulazione della proposta di articolo costituzionale italiano non ripropone la cd. *supremacy clause* dell'ordinamento tedesco né nella forma originaria in base alla quale il diritto federale prevaleva sul diritto del *land*, né nella sua forma moderna che si caratterizza per la prevalenza accordata al diritto federale ma soltanto "se, ed in quanto, conforme al riparto costituzionale delle competenze". Più propriamente la disposizione italiana riproporrebbe la cd. clausola di necessità di cui all'art. 72 GG secondo cui in materie specificamente previste, il Bund può legiferare solo se e in quanto "la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o il mantenimento dell'unità giuridica od economica nell'interesse del complessivo ordinamento statale renda necessaria (*erforderlich*) una disciplina legislativa federale" (p. 14).

L'istituto, come è stato condivisibilmente suggerito², sarebbe più correttamente definito quale clausola di unità: in effetti, la sua finalità, legittima e necessaria in uno Stato unitario a forte connotazione autonomistica, è quella di garantire, appunto, la tutela dell'unità quale principio costituzionale sancito all'art. 5 della Costituzione. La tutela dell'unità, nel nostro ordinamento costituzionale, in particolare, non può realizzarsi attraverso una forma di supremazia dello Stato sulle autonomie dal momento che, all'art. 5 Cost., in una posizione equioridinata rispetto a quello di unità, è sancito il principio autonomistico in forza del quale la "Repubblica" non solo riconosce ma "promuove" le autonomie locali.

Tale contestuale affermazione di principi in apparenza confliggenti, cifra distintiva della forma di Stato italiana³ che connota i rapporti fra Stato ed autonomie (in particolare le Regioni) di una tensione costante, pur non consentendo una individuazione definitiva del loro assetto, esclude, però, sicuramente relazioni di tipo gerarchico⁴: gerarchia che la nozione di supremazia lascerebbe presupporre⁵; richiede, tuttavia, altrettanto sicuramente, "una funzione [statale] che spinga i vari poteri [le Regioni] a fare sistema", nella consapevolezza che "un ruolo attivo della dimensione regionale non esclude [- anzi richiede!-] un rafforzamento dei poteri di direzione dello Stato centrale; un'azione non uniformizzante ma unificante"⁶.

L'intervento dello Stato in deroga al riparto di competenze definito in Costituzione, in tale prospettiva, sembra doversi inquadrare come "intervento eccezionale" a salvaguardia dell'unità e, contestualmente, assistito da particolari garanzie a tutela dell'autonomia.

Ora, quando l'intervento statale sia effettivamente finalizzato a garantire l'unità dal momento che essa è il presupposto dell'autonomia, non si configurerà alcun rischio di violazione di quest'ultima. In altri termini, laddove si perseguiranno finalità concretamente idonee a preservare il principio di unità, il corrispondente intervento normativo statale non consisterà affatto in un atto di supremazia ma sarà funzionale a garantire il presupposto stesso del ruolo effettivo delle autonomie in uno Stato regionale, comunque uno ed indivisibile.

2. Tutela del principio autonomistico tra "motivazione" della legge di attivazione della clausola di unità e ruolo non vincolante del Senato "territoriale".

La questione, come si vede agevolmente, consiste nella necessità ed eventuale possibilità di distinguere con certezza un atto statale che tuteli l'unità e perciò stesso l'autonomia da un atto statale, invece, lesivo del principio autonomistico. La questione sta, cioè, nella

² A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale* in *RivistaAic*, 2, 2016, in particolare, p. 7.

³ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione* in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, p. 99, scriveva che "nella ripartizione politica dei poteri tra centro e periferia (...) non deve andare perduta l'unità politica dell'Italia".

⁴ Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"* in *Le Regioni*, 1, 2016, in particolare pp. 80-84.

⁵ A. MORRONE, *Lo Stato regionale*, cit., p. 7.

⁶ A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia* in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 8.

possibilità di definire in modo oggettivo e sindacabile gli elementi attraverso i quali “misurare” l’unità il cui potenziale pregiudizio legittima lo Sato a superare il riparto di competenze costituzionalmente sancito. Ove si definiscano tali elementi, infatti, la tutela del principio autonomistico sembrerebbe trovare adeguata sede e strumento di garanzia, oltre che nel coinvolgimento del Senato nei termini di cui si dirà avanti, nella previsione di schemi decisionali cui il Legislatore debba attenersi nell’*iter* di approvazione della legge attuativa dell’art. 117, comma 4, Cost.

Quella istruttoria⁷, in tale prospettiva, appare la sede più opportuna a garantire che l’intervento statale sia rispettoso di quegli elementi. Dando conto delle scelte operate, di volta in volta, in relazione ad una ipotesi concreta rispetto a ciascuno degli elementi che contribuisce a definire il concetto di unità, si soddisferebbe sostanzialmente, una sorta di obbligo di motivazione della legge con riferimento ai presupposti che la Costituzione, all’art. 117 Cost., comma 4 del testo di riforma, richiede a legittimazione del superamento dell’ordinario riparto di competenze o, anche, si soddisferebbe un onere della prova, benché invertito, della necessità dell’intervento statale in materie non riconducibili alla sua competenza esclusiva, come si avrà modo di chiarire più avanti.

Sarebbe così precluso un intervento per il quale non fossero concretamente individuabili detti presupposti che, evidentemente, si sostanzierebbe in mero atto di supremazia lesivo del principio autonomistico mentre sarebbe legittimo, e anzi, doveroso, l’intervento statale finalizzato a salvaguardare esigenze unitarie concretamente indicate, appunto, in sede istruttoria, di cui, cioè, sia provata l’imprescindibilità rispetto a determinate esigenze unitarie⁸.

L’arricchimento e la valorizzazione della fase procedimentale istruttoria⁹ e l’introduzione, per tale via, di una sorta di motivazione¹⁰ dell’intervento normativo o della prova della necessità dell’intervento, sarebbero funzionali, in sostanza, alla costruzione di una decisione efficace in una prospettiva globale di qualità normativa¹¹ che passa preliminarmente attraverso valutazioni e ponderazioni dei fatti, degli interessi e dei contesti su cui occorre incidere, e perciò anche rispettosa del principio autonomistico. Non di meno, la valorizzazione e l’arricchimento della fase istruttoria contribuirebbero ad una tutela effettiva del medesimo principio anche nella misura in cui, eventualmente, le Regioni (ma anche i cittadini, in sede incidentale) potranno accedere alla giustizia costituzionale a tutela delle proprie prerogative facendo valere l’eventuale inesistenza o, comunque, mancata o errata individuazione,

⁷ Q. CAMERLENGO, *L’istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità* in *Giur. Cost.*, 2012, p. 2457 ss.

⁸ L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny* (nota a Corte cost. n. 303/2003), in www.forumcostituzionale.it e in *Le Regioni*, 1, 2004, p. 7

⁹ Sul fondamento costituzionale dell’istruttoria v. Q. CAMERLENGO, *L’istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, cit., pp. 2460-2462.

¹⁰ In tal senso v. R. DICKMANN, *L’istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo* in *Rass. Parl.*, 1, 2000, p. 210.

¹¹ Q. CAMERLENGO, *L’istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità* cit., pp. 2461-2462 rinviene il fondamento costituzionale dell’istruttoria nell’art. 70 Cost. “se tale previsione si pensa come al basilare titolo di legittimazione della stessa potestà legislativa”. Rispetto a tale profilo ritiene che tre qualità della legge concorrono ad esprimerne l’essenza conforme al dettato costituzionale: la qualità tecnica, la qualità politica, la qualità costituzionale.

degli elementi obiettivi a sostegno dell'intervento legislativo statale. Lo stesso eventuale sindacato del giudice costituzionale, proprio ove l'istruttoria fosse sviluppata al punto da rendere l'atto legislativo un atto sostanzialmente corredato di motivazione¹², risulterebbe molto meno "politico". La Corte costituzionale, infatti, in una tale ipotesi, sarebbe chiamata a valutare la decisione del Legislatore senza invaderne la "sfera politica": il sindacato verterebbe esclusivamente su profili di legittimità¹³. Si impedirebbe, operandosi su un piano di legittimità, che la legge *de qua* travalichi il quadro costituzionale di riferimento come, ad esempio, laddove la Camera intervenga in materie di competenza regionale senza che tale intervento abbia come fondamento un'esigenza, concretamente individuata, di preservare l'unità dello Stato in una specifica ipotesi. Al giudice costituzionale, si consentirebbe, in altri termini, un controllo oggettivo della decisione del Legislatore¹⁴ con evidenti risvolti positivi in termini di effettività di tutela delle prerogative regionali. La Corte, ripercorrerebbe l'iter decisionale della Camera, attraverso una valutazione dell'istruttoria dalla stessa posta in essere. Accertando, inoltre, la ragionevolezza dell'intervento in relazione "alle risultanze dell'istruttoria" (parafrasando quanto la legge n. 241 del 1990, art. 3, stabilisce con riferimento al procedimento amministrativo) e auspicandosi peraltro che, laddove si renda necessario, ossia laddove la decisione si fondi su fatti particolari essenziali per la decisione stessa, la Corte si avvalga di poteri istruttori suoi propri¹⁵, si potrebbe, altresì, giungere ad un suo controllo sugli stessi presupposti della decisione politica senza mai, tuttavia, superare la sfera della legittimità. In particolare, una volta definita la nozione di unità giuridica e economica¹⁶ e, soprattutto, individuati gli elemen-

¹² Sul superamento di riserve alla configurazione di una motivazione dell'atto legislativo si v. N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi in Quad. cost.*, 2, 2001, pp.363-364, per il quale anche sull'esempio di ordinamenti stranieri e di quello comunitario si riflette sull'opportunità di superare l'esenzione dall'obbligo di motivazione degli atti normativi in generale.

¹³ Lo sviluppo di una tale attività istruttoria da parte del Legislatore non escluderebbe l'esercizio di poteri istruttori da parte della Corte stessa che offrirebbe, a sua volta, soprattutto "nel caso della verifica dei fatti "presupposti" dal legislatore" "qualche pur modesta garanzia [...] nei confronti di possibili sconfinamenti della Corte". Così, M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi in Giur. Cost.*, 1987, p. 1071.

¹⁴ Si rinvia in argomento alle affascinanti e complesse teorie sulla configurabilità del cd. vizio di eccesso di potere legislativo riferibile alla legge nel quadro di una Costituzione rigida su cui si v., per un'ampia ricostruzione e riferimenti dottrinali, Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit., pp. 2462-2465.

¹⁵ M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., p. 1060, afferma che "l'obiettiva consistenza dei dati che il legislatore ha tenuto presenti, non può non essere accertata, ove sia necessario, dalla Corte". Se la valutazione dei dati che determinano la decisione del Legislatore "è coperta da una sorta di presunzione *iuris tantum* di adeguatezza, è evidente che la presunzione salterà, se sarà dimostrata la fattuale inconsistenza di quei dati. Tanto, allora, la Corte potrà fare, soltanto se ricorrerà a congrui mezzi di accertamento, impiegando senza pregiudizi lo strumento dell'ordinanza istruttoria".

¹⁶ L'unità economica, nella giurisprudenza della Corte ha acquisito il significato di equilibrio unitario della finanza pubblica (si v. Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano in Le Regioni*, 5-6, 2014, p.980 ss.) rispetto al quale è stato proposto un condivisibile test di legittimità dell'eventuale disciplina legislativa statale. L'unità giuridica, come più diffusamente si vedrà avanti, è intesa quale sintesi di fini e valori "su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana". Così A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?* in *Quad. cost.*, 2, 2001, p. 345 con la espressa precisazione, rilevante nella prospettiva del presente scritto, che si tratti di concetto diverso da quello di indirizzo politico di maggioranza. L'unità giuridica è altresì intesa quale "coerenza del diritto oggettivo, come non contraddittorietà tra i suoi elementi costitutivi", "esigenza indefettibile di coerenza interna dell'ordinamento, ma anche l'interesse primario alla certezza del diritto", "principi generali dell'ordinamento giuridico" (S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale: si scrive "interesse nazionale", si legge "indirizzo politico governativo" in*

ti¹⁷ alla stregua dei quali valutare la sussistenza o meno di ragioni di unità economica o giuridica in un determinato momento ed in un determinato ambito tali da giustificare un intervento statale in materie regionali, al giudice costituzionale non rimarrà che operare una valutazione sul corretto esercizio del potere del Legislatore¹⁸. Il giudice dovrà verificare se l'istruttoria è completa¹⁹ (a tal fine un ruolo rilevante potrebbe essere finalmente riconosciuto alle analisi quali-quantitative di cui pure nel nostro ordinamento è prevista l'obbligatorietà²⁰), se la volontà del Legislatore non proceda da "un'erronea rappresentazione della realtà" risultando perciò viziata (da eccesso di potere o qualcosa di diverso è indifferente²¹), se l'intervento è ragionevole (o non palesemente irragionevole) in rapporto alle risultanze dell'istruttoria previamente valutata come completa e, eventualmente, corretta e, comunque, tenendo conto del fatto da cui la decisione del Legislatore si è originata²².

costituzionalismo.it, 1, 2016, p. 82) che sembrano rinviare a nozioni tradizionalmente utilizzate in giurisprudenza e rispetto alle quali potrebbero costruirsi test di legittimità al fine di renderle sindacabili ed idonee a restringere la discrezionalità del Legislatore oltre che quella, eventuale e successiva del giudice costituzionale. Per un approfondimento di tale prospettiva si rinvia alle pagine successive.

¹⁷ Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, cit., pp. 1025-1026

¹⁸ Com'è noto, nel diritto amministrativo, grazie all'esercizio del sindacato sull'eccesso di potere "in termini sempre più incisivi" da parte del Consiglio di Stato, il giudizio sulla validità dei provvedimenti amministrativi si è trasformato da giudizio di conformità/difficoltà dallo schema legale in "sindacato, sia pure estrinseco, sul corretto e ragionevole esercizio del potere (o svolgimento della funzione)" Così A. POLICE, *Annulabilità e annullamento* (voce) in *Enc. Dir., Annali*, vol. I, Milano, 2007, p. 53.

¹⁹ Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria*, p. 2465, ritiene che con riferimento al difetto di istruttoria più che di eccesso di potere o irragionevolezza, che spesso viene utilizzato come canone *bon à tout faire*, la cui portata viene perciò limitata, si possa parlare di vizio procedurale atto sempre a determinare un'incostituzionalità della legge per violazione degli artt. 70-72 Cost. "che prescriverebbero un'istruttoria completa, veritiera, adeguata al fine di predisporre condizioni oggettive preordinate a garantire un corretto svolgimento della funzione legislativa" (p. 2467).

²⁰ Sul collegamento fra motivazione della legge e rilevanza dei lavori preparatori ove va assumendo progressiva importanza una serie di strumenti quali relazioni illustrative, tecnico finanziarie, tecnico-normative analisi d'impatto della regolamentazione, v. N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi?*, cit., p. 363 per il quale, in particolare, si potrebbe richiedere una motivazione al legislatore che intenda "derogare ad una disciplina generale già in essere" al fine di indurlo ad una riflessione più profonda su determinate scelte. Tale potrebbe essere la motivazione o la particolare istruttoria richiesta al Legislatore nell'attivazione della clausola che assumerebbe il rilievo che si è detto in sede di sindacato di costituzionalità. In generale sulla rilevanza delle analisi quali-quantitative ai fini del controllo della decisione pubblica si v., se si vuole, D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2010.

²¹ M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., p. 1057.

²² M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., p. 1057 "la Corte potrebbe (e dovrebbe) fare uso delle istruttorie in tutti quei casi in cui sia necessario verificare la sussistenza o meno di un errore sui (o di una modificazione *ex post* dei) fatti presupposti dal legislatore al momento di compiere le scelte relative alla disciplina di un certo oggetto". Ancora, p. 1060, l'A. aggiunge: "L'obiettivo consistenza dei dati che il legislatore ha tenuto presenti, non può mai essere accertata, ove sia necessario, dalla Corte [...]. E anche se la valutazione di quei dati è coperta da una sorta di presunzione *iuris tantum* di adeguatezza, è evidente che la presunzione salterà, se sarà dimostrata la fattuale inconsistenza di quei dati. Tanto, allora, la Corte potrà fare, soltanto se ricorrerà a congrui mezzi di accertamento, impiegando senza pregiudizi lo strumento dell'ordinanza istruttoria". Ancora l'A., pp. 1059-1061, a proposito del giudizio di costituzionalità che assume a parametro norme contenenti concetti indeterminati, rilevava che fosse stato elaborato dalla Corte un modello di giudizio fondato su una serie di test che tuttavia è stato raramente seguito ma in cui poteva essere ritagliato uno spazio per accertamenti istruttori del giudice costituzionale. In particolare, in tali ipotesi, alla Corte, "tenuta a stare a distanza dal merito" resta "il controllo sulla corrispondenza fra l'apprezzamento del legislatore ed i dati di fatto a sua disposizione": l'eventuale erroneità dei presupposti di fatto varrebbe, infatti, da sintomo del vizio di divergenza della legge dal fine imposto dalla Costituzione. Inoltre, quanto alla valutazione della ragionevolezza della legge, la Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del 1964 riportata da Luciani, scriveva che con riferimento a leggi finalizzate al perseguimento di fini espressi da concetti

Ebbene, lo schema descritto appare opportunamente applicabile al procedimento legislativo di cui all'art. 117, comma 4 Cost., nel testo di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, rispetto ai presupposti dell'unità economica e giuridica²³ in cui il principio di unità risulta scomposto al fine di darne una nozione definita. Il medesimo schema, invece, non sembra applicabile laddove titolo legittimante l'intervento statale è l'interesse nazionale in ragione dell'indefinitezza di quest'ultimo, come ampiamente dimostrato nell'esperienza precedente la riforma del Titolo V²⁴.

A parte tale precisazione, la tutela del principio unitario attraverso tale modalità, con riferimento all'art. 117 Cost., comma 4, sembra altresì coerente con la netta soluzione accolta nel testo di riforma di differenziare le Camere, assegnando rappresentanza politica alla Camera dei deputati e rappresentanza territoriale al Senato. In tale prospettiva, infatti, un ruolo del Senato paritario rispetto a quello della Camera nel procedimento di approvazione della legge a salvaguardia dell'unità (evocato, come si vedrà, da quanti ritengono lesivo del principio autonomistico il ruolo prevalente riservato alla Camera rispetto al Senato nell'attivazione dell'art. 117, comma 4, Cost.) sembrerebbe quanto meno problematico in rapporto alla definizione dei presupposti di attivazione e delle misure a tutela dell'interesse unitario, laddove si consideri la configurazione del Senato, appunto, nel testo di riforma, quale camera non politica²⁵. In altri termini, la garanzia del principio autonomistico che pure nel momento di attivazione della clausola di unità va assicurata, non andrebbe cercata in una posizione del Senato pariordinata a quella della Camera, pena l'inefficacia della clausola stessa ma, appunto, nella sindacabilità della legge sostanzialmente riconducibile alla Camera politica. Di ciò si proverà a dar conto nel paragrafo che segue.

indeterminati, per aversi violazione di norme di quel genere, "bisognerebbe che risultasse che l'organo legislativo non abbia compiuto un apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli o che questo apprezzamento sia stato inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero che l'apprezzamento stesso si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto. Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inadeguati o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire ovvero se risultasse che gli organi legislativi si siano serviti della legge per realizzare una finalità diversa da quella di utilità generale che la norma costituzionale addita".

²³ Espressione già accolta in Costituzione all'art. 120 Cost. Per un'interpretazione circa l'estensione dei poteri sostitutivi si v. le differenti posizioni di C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre* in *Le Regioni*, 6, 2001, per il quale, p. 1380 ss., l'art. 120 Cost. fonda un potere sostitutivo statale in via amministrativa e non anche legislativa e, in senso contrario, C. BUZZACCHI, F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Regioni e strumenti di governance dell'economia, Le trasformazioni degli organi ausiliari*, Milano, 2007, p. 139 ss.

²⁴ S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)* in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 61-62, evidenzia come il riferimento all'interesse nazionale in aggiunta ai fattori dell'unità giuridica ed economica impedisce di farlo coincidere con essi che ne apparirebbero le componenti aprendo la strada ad un suo utilizzo quale clausola tendenzialmente onnicomprensiva.

²⁵ A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, p. 856, scrive che "Nei sistemi ispirati al costituzionalismo liberale, è [infatti] comune alle assemblee rappresentative il riferimento agli *interessi generali*, vale a dire ad *interessi politici*, definiti tali perché in grado di assicurare l'unità della *polis*. Proprio per quest'ultima ragione almeno una delle due Camere è una camera *politica*, e ad essa spetta una funzione preminente (con varie tecniche e procedure) rispetto ad un'eventuale seconda camera". Per l'A., p. 854, le Camere, diverse perché espressione di rappresentanza di interessi generali, territoriali o settoriali, "non possono essere tutte poste sullo stesso piano per ciò che concerne la possibilità di adempiere a una missione "politica", vale a dire [...] la rappresentanza di *interessi generali*".

2.1. Riflessioni sul ruolo del Senato, quale organo privo di rappresentanza politica generale, nel procedimento di attivazione della clausola di unità

In base all'art. 70, comma 4, viene delineato un procedimento legislativo *ad hoc* per l'attivazione della clausola di unità (o di salvaguardia): il Governo propone un disegno di legge per l'attivazione della clausola che il Senato può esaminare nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Ove intenda proporre modificazioni, il Senato deve deliberare a maggioranza assoluta. La Camera, tuttavia, può "non conformarsi" alle modificazioni proposte pronunciandosi, a sua volta, nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti. Tale procedimento si differenzia dal procedimento per così dire "ordinario"²⁶ (ex art. 70, commi 2 e 3, Cost.) secondo cui "le altre leggi" (ossia quelle non oggetto del procedimento "bicamerale" e di procedimenti *ad hoc*)²⁷ "sono approvate dalla Camera dei deputati": in tale ipotesi, è previsto che il Senato della Repubblica, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminare il disegno di legge. Ove il Senato deliberi proposte di modificazione, nei trenta giorni successivi, la Camera è tenuta a pronunciarsi sulle medesime in via definitiva, anche senza conformarsi alle modificazioni proposte.

Il procedimento per l'attivazione della clausola, dunque, si differenzia da quello "ordinario" rispetto ai seguenti elementi: non è previsto che sia presentata richiesta da un numero minimo di senatori perché si proceda all'esame, evidentemente per favorirne la disposizione²⁸; per la proposta di modificazione è prevista, tuttavia, la maggioranza assoluta dei componenti probabilmente al fine di impedirne utilizzazioni strumentali, ostruzionistiche e poco condivise²⁹; la Camera può "bypassare" le proposte del Senato a maggioranza assoluta dei propri componenti. Anche tale ultima previsione sembrerebbe tendere ad una riflessione condivisa circa l'approvazione della legge a tutela dell'unità. Tuttavia, le garanzie legate alle maggioranze richieste per le deliberazioni mutano la loro efficacia a seconda del sistema elettorale con cui gli organi deliberanti vengono costituiti: è chiaro che, ove la legge n. 52 del

²⁶ In base alla catalogazione dei procedimenti legislativi proposta da S. STAIANO, *I nuovi procedimenti legislativi* in www.federalismi.it, 22 giugno 2016, che distingue leggi bicamerali paritarie e leggi bicamerali asimmetriche, la legge di attuazione dell'art. 117, comma 4, Cost., apparterebbe alla seconda delle categorie indicate, dal momento che il ruolo del Senato nel procedimento è meno rilevante di quello della Camera, anche se "la volontà da esso espressa può essere pretermessa attraverso deliberazioni della Camera" di una certa gravità.

²⁷ Per una disamina dei diversi procedimenti legislativi si rimanda a R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale* in *Focus riforma costituzionale di federalismi.it*, 24 febbraio 2016, in particolare p. 6 ss.

²⁸ Si v. U. DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali* in *Questione Giustizia*, 2, 2016, p. 70, che evidenzia come la circostanza che l'intervento eventuale del Senato nella procedura legislativa è possibile solo su istanza di raggruppamenti di significativa consistenza rende consapevoli della relativa difficoltà di intervento del Senato, dati i criteri di composizione dello stesso, a meno dell'affermazione di convenzioni fra forze politiche.

²⁹ Ma si consideri l'effetto di tale previsione da un lato sulla maggiore facilità della Camera di approvare le leggi *de qua* rispetto ad una precedente formulazione dell'art. 70 Cost., dall'altro circa la necessità che il Senato, per raggiungere una simile maggioranza, operi secondo la dinamica maggioranza-opposizione e non quelle più consone alla sua natura di organo rappresentativo di istituzioni territoriali. Per tali rilievi v. D. CODUTI, *Il Titolo V della Parte II della costituzione nel progetto di riforma costituzionale* in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 224.

2015 (cd. Italicum) rimanesse nella versione entrata in vigore il 1 luglio 2016³⁰, la funzione assegnata alla richiesta di deliberazione della Camera a maggioranza assoluta non avrebbe alcun effetto in termini di coinvolgimento di forze di opposizione o anche di partiti altri rispetto a quello di governo e dunque in termini di condivisione della decisione incidente sul riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Dunque, ferma restando la legge elettorale n. 52 del 2015, la procedura di attivazione della clausola di salvaguardia non garantisce un ruolo significativo ed effettivo al Senato a tutela delle competenze regionali (già notevolmente ridotte per effetto del riassetto di molte materie dalla competenza concorrente, ora formalmente soppressa, alla competenza esclusiva statale³¹) per definizione comprese da un intervento statale fondato sull'art. 117, comma 4. In dottrina, per recuperare un ruolo rilevante al Senato in tale procedimento, si è sostenuta la necessità di ricondurlo alla tipologia di procedimento legislativo di tipo bicamerale ex art. 70, comma 1³².

Un procedimento di attivazione della clausola di tipo bicamerale, che cioè veda il Senato in una posizione paritaria rispetto alla Camera, sembra porre, tuttavia, due questioni problematiche: il Senato potrebbe ostacolare l'attivazione di un potere che, per definizione, riduce le competenze regionali con conseguenze gravi in termini di pregiudizio di esigenze unitarie³³; il Senato, per l'attuale configurazione che ne dà la riforma costituzionale, non

³⁰ La crucialità di tali considerazioni impedisce di pensare, per questo come per altri aspetti della riforma, alla revisione costituzionale sganciata dalla specifica legge elettorale attualmente prevista per la composizione della Camera (in ordine alla quale, con particolare riferimento alla possibilità di modificarla, è in atto un dibattito apertosi all'indomani delle elezioni amministrative) benché evidentemente la Costituzione sia atto destinato a durare nel tempo e la legge ordinaria (qual è la legge elettorale) si caratterizzi per un orizzonte temporale tendenzialmente lungo ma non quanto quello costituzionale. Si rinvia su tali aspetti a S. PRISCO, *Un bicchiere pieno a metà. La revisione costituzionale italiana del 2016 tra premesse di metodo, prefigurazioni di possibili scenari e valutazione complessiva del testo* in *Diritti regionali*, 3, 2016, p. 494 ss. Quale conferma della interrelazione fra legge elettorale e riforma costituzionale sembra potersi leggere la decisione della Corte costituzionale, del 19 settembre 2016, di rinviare a nuovo ruolo la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Messina e Torino in merito alla legge n. 52 del 2015 ("Italicum"), prevista per il 4 ottobre 2016.

³¹ Sia consentito in argomento rinviare a D. MONE, *La clausola di supremazia tra Senato "territoriale" e depotenziamento del ruolo delle Regioni* in www.federalismi.it, focus riforma costituzionale, 1/6/2016, p. 14.

³² Tra le posizioni favorevoli ad un procedimento bicamerale per la legge di cui all'art. 117 Cost., comma 4, si v. G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione* in *Rivista AIC*, 3, 2015, p. 25. Per la riconducibilità di tale tipo di legge al procedimento bicamerale anche L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato* in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 293. In senso analogo pare esprimersi A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale* in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 113. *Contra* E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»* in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 205.

³³ Collega il valore dell'unità-indivisibilità della Repubblica all'art. 117, comma 2, lett. *p* ed *m*, ed al principio di eguaglianza, "come garanzia di eguale tutela e soddisfacimento dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale", A. LUCARELLI, *Regioni ed Unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2004 ed in *Idem* (a cura di), *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, pp. 48-49. In particolare, sul ruolo unificante dello Stato, a garanzia dell'effettività del principio dell'eguale soddisfacimento dei diritti sociali, "finalizzato ad assicurare un grado omogeneo di tutela dei diritti fondamentali, non compatibile con competenze regionali esclusive in tema di diritti", A. LUCARELLI, *L'effettività*

sembrerebbe avere titolo, almeno non fino ad esercitare un potere di “veto”, nella definizione della nozione di unità e delle misure specifiche attraverso cui l'unità va preservata stante la sua natura di camera rappresentativa delle istituzioni territoriali (ex art. 55, comma 5) pertanto priva di rappresentanza politica generale³⁴, elemento su cui si fonda la sua esclusione dal circuito fiduciario riservato al rapporto Governo-Camera (art. 55, comma 4) e, in ultima analisi, la sua differenziazione rispetto alla Camera, quale presupposto del superamento del bicameralismo perfetto³⁵.

La tutela del principio autonomistico, ovviando alle due questioni appena accennate, meglio si realizzerebbe, attraverso il riconoscimento di rilevanza alla fase istruttoria nel procedimento legislativo ex art. 70, comma 4, Cost., di cui si è detto, lasciando al Senato il ruolo che, allo stato attuale, gli risulta dal testo di riforma costituzionale in combinato disposto con la legge elettorale della Camera. Un ruolo, cioè, rilevante ma non vincolante: il potere del Senato è rafforzato in quanto la Camera può prescindere dalle sue proposte di modificazioni solo deliberando a maggioranza assoluta (benché l'effettività di tale previsione sia falsata per effetto della attuale legge elettorale); la stessa richiesta di maggioranza assoluta, con tutti i rischi evidenziati circa la dinamica di funzionamento dell'organo, al Senato impone una maggiore condivisione al suo interno delle proposte di modificazione da presentare alla Camera evidentemente ancora allo scopo di impedirne un utilizzo strumentale e di finalizzarlo, appunto, alla tutela del principio autonomistico. Ebbene, tale forma di coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo sembra esso stesso realizzare, nella sostanza, quei principi di sussidiarietà e leale collaborazione che la Corte costituzionale³⁶ ha elaborato in sede giuri-

del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato in Il Filangieri, 2004 e consultato in Idem, (a cura di) Percorsi del regionalismo, cit., specialmente p. 129.

³⁴ Il Senato, in effetti, potrebbe attuare la sovranità popolare quale soggetto espressione di comunità territoriali o come soggetto comunque espressione della politica nazionale. Rileva questa ambiguità del testo di riforma costituzionale su tale aspetto B. PEZZINI, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 251 ss. L'auspicio, (come emerge in linea di massima dalla risposta al quesito proposto dalla rivista *Diritti regionali*, 2, 2016, “quale idea di rappresentanza politica emerge dal nuovo bicameralismo disegnato dalla riforma costituzionale?”) è che tale organo riesca ad emanciparsi dalle segreterie partitiche nazionali. U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, 2015, 141 auspica che il sistema politico locale «rompa con il monopolio culturale dei soli partiti politici nazionali e delle forti burocrazie statali». In tale ipotesi, dunque, il Senato si differenzierà significativamente dalla Camera sotto il profilo della rappresentanza politica. Sul punto v. Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale* in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 177-178.

³⁵ Si v. nota 25.

³⁶ S. SCAGLIARINI, *Regioni: perché e come si cambia strada* (in corso di pubblicazione sullo speciale di Giurisprudenza italiana 2016 a cura di P. Costanzo), p. 9 dattiloscritto, traccia un parallelo fra “chiamata in sussidiarietà” e clausola di salvaguardia che avrebbe in qualche misura sostituito il primo istituto. Per un discrimine fra i due istituti si veda Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte a questioni di principio*, cit., pp. 193-194. In particolare l'A. evidenzia che la chiamata in sussidiarietà scaturisce da una lettura dell'art. 117 alla luce dell'art. 118 Cost., mentre la clausola di supremazia prescinde da questa ragione di allocazione di potestà amministrative. Inoltre, la clausola di supremazia non sarebbe assistita da una serie di cautele di cui la giurisprudenza costituzionale (in particolare nella sentenza n. 303 del 2003) ha circondato l'istituto della chiamata in sussidiarietà: proporzionalità, ragionevolezza, accordo con la Regione interessata. Ma, ci si chiede, se tali requisiti non possano essere comunque previsti con riferimento alla clausola di supremazia attraverso legge ordinaria o quali principi comunque sussistenti nell'ordinamento giuridico. Rileva che dello statuto giurisprudenziale dell'attrazione in sussidiarietà non sarebbe conservato l'istituto dell'intesa nel caso della clausola di salvaguardia, E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai*

sprudenziiale³⁷ e di cui, da più parti, si è denunciata la mancata formalizzazione nel testo di riforma. In sostanza, il meccanismo che potrebbe essere delineato, a partire dall'art. 117, comma 4, nel testo di riforma costituzionale, soddisferebbe il principio di sussidiarietà che "implica una procedimentalizzazione dell'attività legislativa al fine di permetterne un più compiuto controllo da parte dei soggetti espropriati e, di conseguenza, da parte dei tribunali"³⁸. Si realizzerebbe, cioè, la "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adequazione"³⁹ di cui alla sentenza del giudice costituzionale n. 303 del 2003 secondo meccanismi differenti da quelli propri e "inadeguati"⁴⁰ della chiamata in sussidiarietà tenuto

quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», pp. 205, 206, che tuttavia ricorda come sia nota l'evoluzione tormentata sul punto della giurisprudenza costituzionale che ormai prescinde dall'intesa, nella "ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace".

³⁷ F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003* in www.forumcostituzionale.it, 31 ottobre 2003, p. 1, soffermando l'attenzione sulla "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adequazione", chiarisce che «l'ampliamento della potestà legislativa non solo dev'essere proporzionato all'interesse pubblico concreto, non solo è sottoposto allo scrutinio stretto di ragionevolezza, ma dev'essere soprattutto "oggetto di un accordo con la Regione interessata" o meglio deve esplicitarsi in una "disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà"». Secondo l'A., la sentenza n. 303 del 2003, «tempera l'affermazione di fondo (quella che amplia i poteri statali oltre l'art.117 comma 2), imponendo alla legge statale, a condizione della sua stessa legittimità, di prevedere quale metodo per l'esercizio delle funzioni il raccordo mediante intesa con le Regioni. La leale collaborazione, insufficiente nella fase di iniziativa legislativa, grazie alla connessione con la sussidiarietà diviene principio basilare e vincolante per il contenuto della legge che voglia fondarsi direttamente sull'art. 118 Cost.». L'A., tuttavia, ritiene che il soddisfacimento del principio di leale collaborazione da realizzarsi attraverso intese (a seconda dei casi, forte o debole) non possa essere affidato al sistema delle conferenze, esigendo, invece, l'intesa con la singola Regione interessata. In tal senso, si escluderebbe altresì il soddisfacimento di tale principio attraverso il ruolo riconosciuto al Senato nel procedimento qui considerato di attivazione della clausola. Ove, invece, si ritenesse il Senato il luogo idoneo a soddisfare il principio di leale collaborazione, la rilevanza riconosciuta all'intesa debole parrebbe caratterizzare anche il meccanismo richiesto alla Camera per superare la posizione del Senato. In tale ipotesi, se alla Camera si raggiungerà la maggioranza assoluta per il superamento della proposta del Senato, non saranno violate le garanzie procedimentali previste ma sarà necessario, eventualmente, un sindacato "ben più profondo, sino a ponderare il giusto equilibrio tra istanze unitarie e interessi regionali" (p. 4). Tale sindacato potrebbe giovare sicuramente dell'attività istruttoria di cui si è detto a proposito dell'intervento statale. Al di là della differenza circa il soddisfacimento della leale collaborazione attraverso intesa con la singola regione o, invece, attraverso la partecipazione del Senato al procedimento decisionale, nel caso di cui alla clausola di unità la tutela del principio autonomistico andrebbe affidata (al netto della problematica collegata alla legge elettorale) alla necessità che la Camera superi la proposta del Senato a sua volta attraverso la maggioranza assoluta e, ove si attivi il test di cui sopra, "dimostrando" la necessità di un intervento statale a garanzia di ben individuate ragioni di unità economica e giuridica. Verrebbe così meno quella "sorta di inversione dell'onere della prova" postulato nella sentenza n. 303 del 2003 "in ordine all'inadeguatezza del livello regionale" secondo cui "a fronte di una iniziativa statale genericamente motivata, dovrebbero essere le autorità regionali a fornire la prova della propria idoneità ad assolvere adeguatamente le contese funzioni amministrative e, dunque, anche quelle legislative" (così Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 della Corte costituzionale* in www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2003, p. 3).

³⁸ L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà*, cit., p. 6.

³⁹ F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa*, cit., p. 1.

⁴⁰ In tal senso significativa è la riflessione di S. PAJNO, *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questione Giustizia*, 2, 2016, p.90 allorché, considerata la mancata realizzazione dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali di cui all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 ritiene che ad essere sbagliate rispetto alle sfide della riforma di cui al 2001 "sono state le pratiche istituzionali, normative ed interpretative che, anche sul

conto che l'intesa, che viene a mancare nello schema della clausola, non è considerata elemento necessario in tutte le pronunce del giudice costituzionale⁴¹ e, soprattutto che la stessa intesa non è che un mezzo per garantire che l'intervento statale non sia lesivo dell'interesse regionale bensì essenziale a garantire l'interesse unitario e, dunque, anche il primo. Da ciò ne risulta che se tale obiettivo è realizzato per altre vie, l'intesa non si rivela indispensabile⁴². Quanto ad ulteriori differenze rispetto alla chiamata in sussidiarietà che potrebbero ridurre le garanzie apprestate a tutela del principio autonomistico, innegabilmente esse sussistono⁴³. Più di tutte è significativa l'irrilevanza della dimensione amministrativa quale titolo di legittimazione dell'intervento statale che renderebbe meno controllabile la decisione statale di interferenza nelle competenze: tuttavia, l'eventuale disciplina legislativa di un iter nella formazione di tale tipo di legge, in aggiunta agli aspetti già definiti a livello costituzionale, con l'esplicito richiamo di principi quali la proporzionalità e la ragionevolezza propri allo statuto della chiamata in sussidiarietà ma operanti, comunque, nell'ordinamento giuridico generale dovrebbe compensare, in termini di sindacabilità, la mancanza di quel presupposto di legittimazione. Così, pure, la mancanza dell'intesa, a sua volta, sarebbe superata dalla necessità di "motivare" concretamente circa la necessità dell'intervento dello Stato in materie regionali. La possibilità di limitazione temporale delle leggi alle regioni prive di una determinata disciplina⁴⁴ potrebbe ulteriormente ridurre l'impatto della clausola sul principio autonomistico, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Il descritto schema applicativo della clausola sembra preferibile alla soluzione del riconoscimento di un ruolo del Senato paritario rispetto a quello della Camera al fine di coinvolgere nella definizione dell'intervento a tutela dell'unità le autonomie destinatarie dell'intervento e, dunque, tenendo conto delle diverse istanze di cui sono portatrici. Delle ragioni dell'unità, infatti, sembra essere naturale garante l'organo investito della rappresentanza politica⁴⁵, dunque la Camera e non il Senato territoriale. L'individuazione delle esigenze unitarie, che spetta all'organo di rappresentanza politica, d'altronde, è scelta non disponibile alla maggioranza politica, ossia alla maggioranza governativa, dovendo godere di un consenso più ampio. Cosicché ancora una volta assume rilevanza la legge elettorale per la composizione della Camera a garanzia del coinvolgimento effettivo delle opposizioni nel procedimento di attivazione della clausola di unità, coinvolgimento che allo stato non sussiste.

piano della Suprema giurisdizione costituzionale, hanno preteso di sostenere e dare attuazione concreta al nuovo modello".

⁴¹ *Ibidem*, pp. 89-90.

⁴² L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà*, cit., pp. 7-8.

⁴³ Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte*, cit., pp. 193-194.

⁴⁴ A. BARBERA, *La polverizzazione*, cit., pp. 8-9.

⁴⁵ In senso contrario, E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali*, cit., pp. 199, 200, per il quale il mantenimento del divieto di mandato imperativo, ex art.67 Cost., anche per i senatori, non consentirebbe di parlare di rappresentanza di istituzioni ma di rappresentanza (dei territori, più che delle istituzioni) "filtrata dalla particolare sensibilità di ciascuno dei componenti dell'organo, in quanto eletto "in conformità alle scelte espresse dagli elettori"". In ogni caso, si può utilizzare la nozione di rappresentanza politica con riferimento al Senato senza particolari problemi". Non sembra, tuttavia, potersi equiparare, ontologicamente, la natura della rappresentanza politica "generale" della Camera a quella della "periferia al centro" propria del Senato. Si v. altresì nota 25.

Già altrove⁴⁶ non era sembrato opportuno e complessivamente efficace recuperare il ruolo delle autonomie attraverso il riconoscimento di un potere forte al Senato in sede di attivazione della clausola eventualmente in grado anche di bloccare l'adozione di decisioni essenziali per l'unità della Repubblica. A tal fine sarebbe stato più opportuno conservare la potestà concorrente⁴⁷ coniugandola al nuovo ruolo del Senato o conservare talune competenze alla potestà legislativa regionale⁴⁸.

La clausola di salvaguardia, in altri termini, va pensata quale strumento eccezionale cui ricorrere quando un mancato intervento statale possa mettere a rischio l'unità repubblicana: è chiaro che il potere delle Regioni ne resterà ridotto ma non sembra questa la sede in cui rivendicarlo con il rischio di bloccare un intervento essenziale sul piano dell'unità⁴⁹. Ricercare un momento di raccordo, in un'ipotesi comunque costruita come eccezionale, non convince, proprio perché il ruolo del Senato in tale sede sembra dover necessariamente e naturalmente recedere rispetto a quello della Camera.

Del resto la differenziazione nella legittimazione delle Camere da cui deriva la differenziazione delle funzioni di cui il riconoscimento a definire esigenze unitarie alla Camera politica (benché con la partecipazione del Senato territoriale, purché non paritaria) è sicuramente un'espressione, è l'aspetto meno discusso della riforma costituzionale *in itinere*.

2.2. Sindacabilità dei presupposti di attivazione della clausola di unità e istruttoria legislativa

La nozione di unità cui è funzionale l'attivazione della clausola di salvaguardia, è specificata espressamente ex art. 117, comma 4, Cost., nelle due componenti dell'unità economica e dell'unità giuridica che sono riconducibili a nozioni da un lato sufficientemente delineate nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁰ dall'altra definibili in concreto attraverso una dialettica che coinvolga i soggetti titolari della rappresentanza politica. Se si ammette

⁴⁶ Se si vuole D. MONE, *La clausola di supremazia*, cit., pp. 16-17.

⁴⁷ Sull'opportunità di mantenere la competenza ripartita o concorrente E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni* in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 116; E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia* in *ISSIRFA.CNR, Studi e interventi*, nn.3 ss., settembre 2014. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi* in *Rivista AIC*, 2,2014, p. 11, ritiene la tecnica della concorrenza "la più coerente con le esigenze del federalismo cooperativo, che costituisce la prospettiva nella quale dobbiamo muoverci".

⁴⁸ Si v. la nota successiva.

⁴⁹ Piuttosto sarebbe stato necessario riflettere sull'opportunità di assegnare al centro alcune materie che, invece, richiedono attenzione alle differenze esistenti nei diversi territori regionali e che, spesso, hanno visto ottime performance delle regioni nel corso degli anni successivi alla riforma del titolo V (R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613 – A)* in *Le Regioni*, 1, 2015); probabilmente, inoltre, nella prospettiva espressa anche altrove, sarebbe stato opportuno conservare la potestà legislativa concorrente e fare delle leggi principio, per la prima volta, un'effettiva sede di sintesi fra le ragioni dell'unità e della differenziazione affidandole ad un procedimento in cui si fossero confrontate Camera politica da un lato e Camera delle istituzioni territoriali dall'altro (Senato); è altresì criticabile la soluzione, nel cd. procedimento legislativo "ordinario" (ex art. 117 Cost., comma 3) di superare potenzialmente "sempre", anche laddove l'interesse della regione sussista, la posizione del Senato, dal momento che la Camera può "sempre" non tener conto delle proposte di modificazioni deliberate dal Senato.

⁵⁰ Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica*, cit., p.980 ss.

che la garanzia del principio di unità è essenziale alla garanzia di quello di autonomia, ne deriva infatti che quest'ultima può essere affidata a meccanismi differenti rispetto al riconoscimento di un ruolo del Senato nel procedimento di attivazione della clausola con gli effetti problematici che ne conseguono e che si sono sopra esposti.

Quanto all'unità economica, nella giurisprudenza della Corte, essa ha ormai acquisito il significato di equilibrio unitario della finanza pubblica⁵¹. L'unità giuridica equivale a individuazione di fini e valori "su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana"⁵²: concetto diverso da quello di indirizzo politico di maggioranza⁵³; in altri casi si ritiene equivalga a "coerenza del diritto oggettivo, come non contraddittorietà tra i suoi elementi costitutivi", "esigenza indefettibile di coerenza interna dell'ordinamento, ma anche [l']interesse primario alla certezza del diritto", "principi generali dell'ordinamento giuridico"⁵⁴.

La definizione in concreto dei presupposti di unità giuridica ed economica che legittimano l'intervento dello Stato in deroga al riparto costituzionale delle competenze e delle misure che sono rivolte a garantire detto principio va, in ogni caso, sottratta all'organo politico di maggioranza, cioè al Governo o alla maggioranza parlamentare; ma sicuramente va mantenuta nell'alveo della dialettica tra forze titolari di rappresentanza politica. A tale determinazione, come si è detto, sembra estranea la partecipazione di soggetti titolari, per definizione, di rappresentanza territoriale. Si tratta, infatti, di nozione attinente a profili condizionanti i diritti fondamentali della persona e lo *status* stesso di cittadino⁵⁵. La relativa decisione va affidata, dunque, alla rappresentanza politica anche se va sottratta alla maggioranza parlamentare e correttamente assegnata alla dialettica maggioranza – opposizione (ciò che oggi, l'art. 70, comma 4, data la legge elettorale n. 52 del 2015, non assicurerebbe). In ultima analisi è proprio la diversa natura del Senato rispetto alla Camera a non legittimare un ruolo vincolante del primo nel processo di determinazione dei presupposti e delle misure idonee a garantire l'unità economica e giuridica della Repubblica.

Se si condivide tale lettura e, tenuto conto della attuale legge elettorale, la garanzia che l'intervento statale (ossia) della Camera rappresenti un intervento a tutela dell'unità e non uno strumento di supremazia sulle Regioni va cercata per altre vie⁵⁶: da un lato obbligo

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, cit., p. 345

⁵³ Come chiarisce lo stesso A., *Chi è il custode*, cit., p. 345, affermando che la sua conclusione in un volume degli inizi degli anni '70 (*Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973) "supera sia la tesi di chi identifica tali interessi negli «obiettivi fissati nell'indirizzo di maggioranza» (Mortati ed altri), sia la tesi di chi li riferisce a non ben precisabili «interessi della Nazione italiana» (Martines ed altri)".

⁵⁴ Si rinvia a S. ARU, *La clausola di supremazia statale*, cit. ed alla bibliografia ivi citata p. 82.

⁵⁵ A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza*, cit., p. 117 ss. e IDEM, *Regioni ed Unione europea*, cit., pp. 48-49. Per un collegamento fra unità della Repubblica, diritti fondamentali e cittadinanza, sia consentito rinviare a D. MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti in Pol. Dir.*, 2, 2003, in particolare p. 262. In tale prospettiva, con particolare riferimento alla nozione di unità economica, si rinvia a Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica*, cit., p. 1023 ss., in particolare laddove, considera la tutela dell'unità economica quale "momento di ricerca della coesione sociale", "quest'ultima intesa come indefettibile elemento costitutivo dell'unità politica".

⁵⁶ In tal senso sembra di poter interpretare le parole di G. RIVOCCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative in Diritti regionali*, 2, 2016, p. 332-333, per il quale "proprio

del Legislatore di realizzare un'attività istruttoria⁵⁷ che, con un'inversione dell'onere della prova, legittimi il suo intervento in competenze regionali, dall'altro, grazie al riconoscimento di rilevanza a tale attività istruttoria, un sindacato della Corte dell'intervento legislativo⁵⁸ rispetto a parametri che alla luce della giurisprudenza costituzionale (si consideri l'utilizzo che rispetto a tale profilo potrebbe farsi della normativa in materia di analisi quali-quantitative *ex ante*, rispetto al procedimento legislativo⁵⁹, anche nella prospettiva della configurazione di un obbligo di motivazione delle leggi⁶⁰) codefiniscono il concetto di unità economica e unità giuridica⁶¹. Secondo lo schema di valorizzazione della fase istruttoria che si è proposto, in tale sede, la Camera, potrebbe essere chiamata altresì a dar conto della mancata approvazione delle proposte di modificazioni del Senato. In tal modo la stessa precostituirebbe un parametro in aggiunta agli altri elementi⁶² alla stregua del quale la Corte costituzionale potrebbe esercitare il proprio eventuale sindacato sulla legittimità della legge di salvaguardia rispetto all'art. 117, comma 4, Cost., anche tenendo conto del principio di leale collaborazione oltre che della proporzionalità ed adeguatezza⁶³ che, sebbene non espressamente richiamati⁶⁴

perché costruita come clausola di esercizio sull'asse Esecutivo-Legislativo, la sua applicazione rischia di essere sottoposta a un controllo parlamentare tutt'altro che penetrante, connotato, tra l'altro, da un debole aggravamento procedurale, non essendo rimesse, le leggi attuative della clausola stessa, al procedimento bicamerale paritario. Pertanto, il controllo sul previsto intervento del legislatore statale non può che spostarsi sul piano della sua giustiziabilità davanti alla Corte".

⁵⁷ Con riferimento al principio di sussidiarietà, L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione*, cit., p. 7, afferma: "non è bene che il rispetto del principio di sussidiarietà sia meramente presunto; la presunzione - se di essa si può parlare - dovrebbe infatti secondo la visione sostanziale della sussidiarietà sopra enunciata operare a favore e non contro l'autonomia regionale e la Corte dovrebbe essere assai severa nel richiedere adeguate procedure istruttorie che consentano di dar ragione di una modifica delle competenze tramite la consolidata tecnica dell'inversione dell'onere della prova cosicché dovrebbe spettare al legislatore prima ma, in sede processuale, a chi si fa carico della difesa della norma, di dar pieno conto del fondamento fattuale che ha costituito la base per la modifica dell'ordine delle competenze. Solo così tra l'altro sarà possibile dar corpo alla corretta esigenza prospettata dalla sentenza in esame a che l'assunzione di funzioni da parte dello Stato "non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio di stretta costituzionalità" (p. 7).

⁵⁸ Si v. nota 15. Parla di applicazione al sindacato della Corte sugli articoli 117 Cost. ss. di tutte le strategie e le tecniche decisorie elaborate dalla Corte a proposito del cd. "cattivo uso del potere", P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V in Le Regioni*, 6, 2003, p. 1059.

⁵⁹ Se si vuole, sul punto, si v. D. MONE, *Qualità normativa*, cit. p. 245.

⁶⁰ N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi?*, cit., p. 363.

⁶¹ E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali*, cit., p. 205: "L'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica costituiscono senza dubbio parametri aperti e problematici ma si prestano ad essere ricostruiti in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata che si avvalga dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità sindacabili dalla Corte costituzionale". Così pure G. RIVOSECCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale*, cit., p. 333.

⁶² Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica*, cit., pp. 1025-1026

⁶³ In tal senso, L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà*, cit., p. 7, a proposito dell'intervento in sussidiarietà dello Stato in materia di competenza (concorrente) Stato-Regioni: "[...] In sé, dunque, sarebbe meglio ritenere che il principio in esame non comporti necessariamente che l'assunzione da parte dello Stato di determinate funzioni sia possibile solo tramite l'assenso delle Regioni o della Regione interessata dai provvedimenti amministrativi o, in alternativa, la mera partecipazione degli enti di livello inferiore ai processi decisionali. Dimostrasse il Governo essere imprescindibile per l'esercizio unitario lo spostamento al centro di certe funzioni, tale imprescindibile necessità dovrebbe comportare anche la possibilità di contrastare eventuali dissensi regionali". E ancora, pp. 7-8: "Se tutto questo può e dovrebbe avvenire *ex ante*, ragionando *ex post* e cioè in sede processuale, in cui diviene evidente il fallimento di procedimenti concordati, il principio dell'intesa mostra tutto il suo limite né può divenire condizione per accertare il rispetto del principio di sussidiarietà. In caso di conflitto costituzionale, infatti, non è la mera previsione di una intesa (futura e incerta) a offrire sufficiente presidio ad enti che si considerassero non

ma possibile oggetto di un'eventuale disciplina legislativa, continuerebbero ad informare l'ordinamento giuridico e ad ispirare la giurisprudenza costituzionale. In sostanza il meccanismo prefigurato nell'art. 117, comma 4, soddisferebbe la *ratio* insita nella cd. chiamata in sussidiarietà, ossia quella di consentire un intervento dello Stato laddove sia dimostrata l'imprescindibilità per l'esercizio unitario dello spostamento al centro di certe funzioni. Come è condivisibilmente stato detto "tale imprescindibile necessità dovrebbe comportare anche la possibilità di contrastare eventuali dissensi"⁶⁵; tale potere sarebbe, d'altronde, controbilanciato dalla possibilità che una tale modalità procedurale consenta uno scrutinio stretto del giudice costituzionale, nell'eventuale fase processuale: scrutinio che è il vero presidio della sussidiarietà se "suffragato da sufficienti prove offerte secondo la logica dell'inversione del relativo onere"⁶⁶.

Preliminare ed essenziale per l'applicazione di un tale schema, il riconoscimento di un ruolo effettivo alle opposizioni nell'adozione dell'intervento a tutela dell'unità: dalla dialettica maggioranza-opposizione, in altri termini deve risultare definito l'intervento statale in materie di competenza regionale e, dunque, la finalità in concreto perseguita a tutela dell'unità. Ad esempio, quanto all'unità economica, devono essere maggioranza ed opposizione a definire l'intervento statale a garanzia dell'equilibrio di finanza pubblica con cui la nozione di unità economica sembra potersi ormai identificare ad opera della giurisprudenza costituzionale⁶⁷ il che, tuttavia, non implica che, genericamente, in nome di tale equilibrio le regioni possano essere private di mezzi per il soddisfacimento delle proprie funzioni. Che l'intervento in materia regionale sia necessario a garantire l'unità va provato secondo una argomentazione dettagliata al fine di consentire un eventuale scrutinio stretto di costituzionalità: dimensione nazionale degli interessi tutelati, finalizzazione alla crescita economica ed alla competitività internazionale, superamento di frammentazione inefficiente, ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento, giudizio prognostico rispetto agli effetti dell'intervento⁶⁸. A tali elementi si po-

sussidiati ma espropriati di competenze; ben di più, un arbitro imparziale dovrebbe essere messo in grado di valutare con obiettività se esistono ragioni corrette per l'emanazione delle norme contestate per violazione del regime di competenza e per violazione del principio di sussidiarietà. E questo a riprova che il vero presidio della sussidiarietà non è (o non è solo) l'intesa ma uno scrutinio stretto, suffragato da sufficienti prove offerte secondo la logica dell'inversione del relativo onere". Così anche A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)* in www.forumcostituzionale.it, p. 3, per il quale, a proposito di una lettura cd. procedimentale del principio di sussidiarietà, in particolare con riferimento alla sua configurazione di tipo sintomatico scrive che questa "costituisce il mezzo più efficace per rendere il principio di sussidiarietà concretamente giustiziabile. Non sembra, infatti, contestabile che procedimenti calibrati sulle necessità istruttorie della sussidiarietà, assicurando un confronto corale tra i diversi soggetti interessati, siano in grado di ancorare il sindacato giurisdizionale ad elementi, il più possibile, verificabili: emancipando, così, il giudizio dal rischio dell'arbitrarietà (nonché da quello - opposto, ma altrettanto insidioso - della pedissequa deferenza nei confronti delle decisioni del potere politico)".

⁶⁴ In questo senso la mancata espressa previsione di criteri di proporzionalità ed adeguatezza nell'art. 117, comma 4, Cost., rilevata da S. ARU, *La clausola di supremazia statale*, cit., p. 91 ss, non sembra possa ritenersi quale preclusiva della loro applicazione tanto da parte del Legislatore quanto da parte della Corte costituzionale, come del resto normalmente avvenuto.

⁶⁵ L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa*, p. 7.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica*, cit., p. 980.

⁶⁸ *Ibidem*, pp.1025,1026.

trebbe aggiungere la verifica che l'intervento "statale" non leda il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio (ex art. 117, comma 2, lett. m, immutato nel testo di riforma) che rappresenta più che un limite alle politiche unitarie un'ulteriore interpretazione dell'unità economica da parte della Corte⁶⁹. La stessa ipotesi di circoscrivere temporalmente ad alcune regioni la disciplina statale frutto della clausola, fino alla eventuale successiva introduzione di norme legislative regionali, in ciascuna regione⁷⁰, sarebbe funzionale ad un utilizzo proporzionale e ragionevole del potere statale quale potere eccezionale⁷¹. Lo svolgimento di un'adeguata istruttoria, in tale prospettiva, più che elemento al pari degli altri⁷², rispetto a cui consentire il sindacato della Corte, rappresenterebbe il momento centrale in cui dar conto di tutti gli elementi sopra richiamati anche, eventualmente, attraverso analisi quali-quantitative *ex ante* della normativa che, previste nel nostro ordinamento giuridico, vengono oggi intese esclusivamente quale adempimento di tipo burocratico.

Quanto all'unità giuridica, le diverse interpretazioni che ne sono state date quali "coerenza del diritto oggettivo, come non contraddittorietà tra i suoi elementi costitutivi", "l'esigenza indefettibile di coerenza interna dell'ordinamento, ma anche l'interesse primario alla certezza del diritto", "i principi generali dell'ordinamento giuridico"⁷³, sembrano far riferimento a nozioni tutt'altro che generiche e che rappresentano istituti tradizionalmente utilizzati nella giurisprudenza della Corte costituzionale; altrettanto sembra potersi dire dei fini e valori "su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana"⁷⁴ che rappresentano quei fini e valori costituzionali codeterminati da maggioranza ed opposizione la cui individuazione è sottratta all'indirizzo politico di maggioranza e che finiscono con il coincidere con l'unità quale livello di omogeneità di godimento di diritti. Un tale schema decisionale idoneo a salvaguardare la discrezionalità politica della Camera e contestualmente a limitarla nell'ambito di una cornice costituzionale rigida cui la stessa è subordinata consentirebbe alla Corte costituzionale di esercitare, a sua volta, un potere di controllo a tutela dell'unità della Repubblica⁷⁵ di tipo giuridico⁷⁶. Il controllo cioè riguarderebbe la defi-

⁶⁹ In tal senso Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica*, cit., p.1029, legge l'art. 119 Cost., comma 5 ove parla di risorse aggiuntive che lo Stato destina, insieme ad interventi speciali, a favore delle autonomie per promuovere, tra l'altro, la coesione e la solidarietà sociale oltre che per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

⁷⁰ A. BARBERA, *La polverizzazione*, cit., pp. 8-9.

⁷¹ Si v. nota 64.

⁷² Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica*, cit., p. 1026.

⁷³ S. ARU, *La clausola di supremazia statale*, cit., p. 82

⁷⁴ A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, cit., p. 345.

⁷⁵ A. BARBERA, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"* in *Quad. cost.*, 1, 2002, p. 86, affermava che "l'unico organo della Repubblica è la Corte costituzionale e solo ad essa è affidato il compito di tutelare l'unità della Repubblica e gli interessi nazionali". Verrebbe peraltro meno la preoccupazione legata ad un eccessivo ruolo della Corte costituzionale nell'esercizio di tale potere di controllo espressa dallo stesso A., circa i rischi di una tale conclusione. Sembra, infatti, che l'evoluzione dell'ordinamento negli anni successivi alla riforma del Titolo V, abbia determinato, come dimostrato dagli studi sopra richiamati, un superamento del carattere generico delle nozioni di unità economica e giuridica che invece ancora contraddistingue la nozione di interesse nazionale confermando la lettura proposta da R. TOSI, *A proposito dell' "interesse nazionale"* in *Quad. cost.*, 1, 2002, p. 87 con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001: possono infatti ritenersi la tutela dell'unità giuridica ed econo-

nizione in concreto dell'unità economica e giuridica che rimarrebbe dell'organo politico⁷⁷, vale a dire, nel testo di riforma, della Camera, a condizione che la decisione sia frutto della dialettica maggioranza/opposizioni. La Corte costituzionale sarebbe chiamata a sindacare la decisione che rimane politica ma che, calata in un contesto di Costituzione rigida, è vincolata a norme costituzionali ed a principi dell'ordinamento giuridico frequentemente non scritti, ripercorrendo lo schema decisionale che il Legislatore è tenuto a seguire nel rispetto di quei principi senza, tuttavia, sostituirsi al Legislatore stesso, a somiglianza del sindacato del giudice amministrativo in sede di scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza. Il sistema, insomma, sembrerebbe consentire una razionalizzazione del potere legislativo e dei rapporti Stato-Regioni.

L'elemento che, tuttavia, osta, insieme alla attuale configurazione della legge elettorale che nega sostanzialmente alle opposizioni di avere un ruolo rilevante nel corrispondente procedimento legislativo, a un corretto funzionamento della clausola di unità, è la presenza fra i presupposti dell'attivazione della stessa dell'interesse nazionale⁷⁸, tradizionale titolo di legittimazione di qualsivoglia intervento dello Stato centrale a danno delle regioni⁷⁹ che, di

mica "titoli abilitanti puntuali e distinti" idonei a fondare l'intervento dello Stato e a "costituire premessa dell'argomentazione della Corte" agevolando "la formazione di differenziate e stabili tecniche valutative".

⁷⁶ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni*, cit., pp. 248-249 scrive: "[...] le acquisizioni istruttorie desumibili dagli atti parlamentari, primi fra tutti le relazioni scritte delle Commissioni all'Assemblea, sono di estrema utilità nell'interpretazione delle disposizioni legislative perché evidenziano – o dovrebbero evidenziare – quali aspetti della legge sono stati ponderati nel procedimento legislativo. Spetta pertanto agli organi parlamentari assicurare un'istruttoria documentata che possa risultare d'ausilio agli operatori del diritto. In assenza di tali cautele può invece verificarsi che la scarsa chiarezza della decisione legislativa nei contenuti e nei presupposti sia tale da spostare l'onere e la responsabilità di determinarne i relativi effetti reali in capo ad organi esterni al potere legislativo, concorrendo a deresponsabilizzare quest'ultimo e ad affiancarvi poteri estranei, con funzioni suppletive rispetto al legislatore, poteri che invece la Costituzione sottopone alla sovranità della legge".

⁷⁷ M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., p. 1062, a proposito di sindacato della Corte su leggi fondate su dati tecnici ossia legati a questioni scientifiche controverse, scriveva che, risulta riferibile al giudizio costituzionale uno dei risultati acquisiti nel dibattito della scienza amministrativistica: "la proporzionalità inversa fra precisione dei dati tecnici presupposti dalle decisioni dei pubblici poteri e "discrezionalità" di chi le adotta". In tal senso v. ancora Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, cit., p. 2481, per il quale, "quando una legge è stata confezionata in relazione a fatti complessi, la Corte potrà verificare l'evidente difetto d'istruttoria alla stregua di parametri correlati proprio alla specificità di tali fatti. Se l'accertamento di tali fatti, da parte del legislatore, esige, secondo un criterio universale di diligenza del buon legislatore, di attingere a fonti accreditate, o di acquisire la posizione di enti e soggetti particolarmente qualificati, ogni deviazione da questo metodo potrà essere appurata dal giudice delle leggi".

⁷⁸ In tal senso A. LUCARELLI, *Il potere regolamentare delle regioni nel "nuovo" regime delle competenze in Forum di Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2015, p. 3.

⁷⁹ R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?* in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, I, Milano, 2015, p. 165 ritiene che, benché dopo la riforma del 2001 non si possa più nominare esplicitamente l'interesse nazionale, questo in realtà viene a giustificare forme di compressione dell'autonomia regionale. L'A., evidenzia come nessuna legge, col nuovo testo costituzionale, potrà essere difesa in nome dell'interesse nazionale, eccetto che quella fondata sull'art. 117 Cost., comma 4. Ma la questione problematica della indeterminatezza del concetto di interesse nazionale, aggiunto a quelli di unità giuridica ed economica che legittimerebbe l'intervento statale, pare permanere, intatta: tale indeterminatezza determinerebbe il potere della Camera (e, dati i meccanismi previsti dalla vigente legge elettorale, quindi del Governo) di definire in modo sostanzialmente discrezionale e, dunque, difficilmente sindacabile da parte della Corte costituzionale, le ipotesi di pregiudizio dell'interesse nazionale che legittimerebbero la variazione del riparto di competenze. Ciò indipendentemente dal procedimento da cui risulterebbe un tal tipo di intervento legislativo.

fatto, trasforma la clausola di unità in clausola di supremazia (clausola vampiro⁸⁰) sottraendo la decisione statale al sindacato della Corte costituzionale e prima ancora ad uno schema cui il Legislatore possa essere chiamato ad attenersi nell'esercizio di un potere non solo legittimo ma necessario, purché quale *extrema ratio*⁸¹.

⁸⁰ A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., definisce chiaramente i termini del problema laddove spiega che "la questione che la clausola pone è se essa fissi delle condizioni giustiziabili, oppure se doti lo Stato di un'autentica competenza della competenza, assumendo, così, il carattere di una *clausola-vampiro*, in grado di svuotare l'intero riparto costituzionale delle competenze fissato dalle altre parti dell'art. 117". L'A. richiama l'esperienza tedesca cui il testo della riforma Renzi-Boschi ispira la previsione sulla clausola di unità, evidenziando che in quell'ordinamento "di fronte ad una clausola costruita – come si è visto – in modo non molto dissimile, è stato necessario emendare la Costituzione, modificando i presupposti evocati dalla clausola nella sua originaria formulazione ed esplicitandone la giustiziabilità ad opera del Tribunale costituzionale federale, per superare l'iniziale *self-restraint* di quest'ultimo ed aprire, così, la strada al sindacato degli atti legislativi federali adottati sulla sua base" (pp. 14-15). Quindi aggiunge: "In considerazione dell'oggettiva imponderabilità di condizioni come la tutela dell'unità giuridica ed economica e la tutela dell'interesse nazionale, non è dato prevedere come si regolerebbe la Corte costituzionale. Quello che è certo è che, se essa non ritenesse di poter verificare la rispondenza alle condizioni predette degli atti legislativi adottati dallo Stato sulla base della clausola, l'intera architettura del riparto delle competenze legislative verrebbe svuotata della propria carica prescrittiva, potendo essere derogata a giudizio insindacabile di uno dei soggetti cui il riparto si riferisce". Al riguardo sembra potersi sostenere, con S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, cit., 61-62 che se ai presupposti dell'unità giuridica ed economica (che ripropongono i presupposti previsti anche nel sistema tedesco) non si fosse aggiunto quello dell'interesse nazionale tendenzialmente onnicomprensivo, si sarebbe di certo potuto perseguire la strada della giustiziabilità dell'atto legislativo statale.

⁸¹ A sostegno di un'interpretazione rigorosa della clausola di supremazia quale *extrema ratio* che consenta di superare la classica dicotomia sovranità/autonomia a favore di una qualificazione di Stato, Regioni, enti locali quali istituzioni tutte egualmente repubblicane, nella prospettiva di un ordinamento composto da "anelli istituzionali" più che da "livelli di governo", dunque, con attribuzioni distinte ma non gerarchicamente strutturate Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte*, cit., p. 192.