



Rivista N°: 3/2015

III SEMINARIO A.I.C. “I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME”

Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015

DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2015

AUTORE: Antonio Ruggeri*

LA RIFORMA RENZI E LA SPECIALITÀ REGIONALE: PROBLEMI APERTI E SOLUZIONI SBAGLIATE, OVVEROSIA CIÒ CHE NON C'È E CHE DOVREBBE ESSERCI E CIÒ CHE INVECE C'È E CHE NON DOVREBBE ESSERCI**

1. Il problematico rilancio dell'autonomia speciale (e dell'autonomia regionale tout court), in una stagione in cui, specie per effetto della crisi, è marcata la tendenza all'accentramento. – 2. L'irrigidimento del quadro conseguente al mantenimento del vecchio regime duale dell'autonomia e la marginale, palesemente inadeguata, flessibilizzazione operata dall'art. 116, ult. c., riprodotto con qualche aggiustamento nel disegno di riforma. – 3. Il mancato adeguamento degli statuti speciali, le ragioni che l'hanno determinato, i tentativi posti in essere e le soluzioni escogitate al fine di stimolare gli operatori a farvi luogo. – 4. Quale l'interpretazione giusta da dare alla previsione, contenuta nella legge di riforma, secondo cui la legge stessa non si applica alle Regioni a regime differenziato? – 5. L'opacità del quadro costituzionale, di quello vigente e più ancora di quello ridisegnato dalla riforma, l'inspiegabile e grave disattenzione mostrata verso l'esperienza ad oggi maturata, il nodo non sciolto di un modello di regionalismo cooperativo e paritario che ad oggi non si è da noi costruito e temo che non si voglia costruire. – 6. Il nuovo Senato: una marionetta senza anima né corpo (specie per ciò che concerne il piano delle relazioni con la Comunità internazionale e l'Unione europea), e il fragoroso silenzio tenuto dall'autore del testo di riforma sul versante dei rapporti tra Regioni e Governo. – 7. Commissioni paritetiche e norme di attuazione, e il bisogno di demandare la salvaguardia delle aspettative dell'autonomia in special modo ad una sede istituzionale incardinata presso il Governo e dotata di elasticità di struttura e varietà dei membri.

1. Il problematico rilancio dell'autonomia speciale (e dell'autonomia regionale tout court), in una stagione in cui, specie per effetto della crisi, è marcata la tendenza all'accentramento

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina.

** Testo presentato alla Commissione bicamerale per le questioni regionali il 27 giugno 2015. Farà parte degli *Scritti in memoria di P. Cavaleri*.

La risposta al quesito insito nel titolo dato a questa riflessione dipende essenzialmente da due cose: dall'obiettivo che si ha di mira di raggiungere e dall'analisi dell'esperienza pregressa.

L'obiettivo. Si punta a recuperare – questa la questione di fondo – una specialità a quanto pare ormai definitivamente smarrita e si pensa di potervi far luogo, nel presupposto, fatto proprio dal disegno di riforma, del carattere duale dell'autonomia, siccome articolata nei due “tipi” della “ordinarietà” e della “specialità”? Si pensa, dunque, a tener ferma l'equazione specialità = maggiore autonomia rispetto a quella goduta dalle Regioni di diritto comune? E ancora: si danno in concreto spazi per sottrarsi alla logica stringente e, a mia opinione, soffocante sottesa ai quesiti appena posti, ambientando in termini da essa profondamente discosti la questione regionale?

Confesso subito di dubitare che questi spazi vi siano, pur restando fermamente convinto che solo riproponendo in termini radicalmente innovativi la questione stessa si possa tentare un (peraltro assai problematico) rilancio, nella presente congiuntura politica ed economica, dell'idea (o, forse meglio, dell'ideale) dell'autonomia.

Se ci si pensa, l'ostacolo è *culturale*, di mentalità. È diffuso, infatti, oggi il convincimento che la crisi economica non possa essere superata o, quanto meno, contenuta nei suoi devastanti effetti se non a mezzo di interventi caratterizzati da una piatta ed incolore uniformità, nel segno del riaccostamento insomma¹. Il vero è però che, ben prima che la crisi mostrasse il suo volto grintoso ed aggressivo, né l'autonomia né, in seno a quest'ultima, la specialità hanno avuto modo di affermarsi in apprezzabile misura, nel mentre la tendenza alla omologazione ha potuto radicarsi e crescere in forme plurime e vistose sul terreno di un'esperienza politico-istituzionale marcatamente deviante dal solco costituzionale².

Questo spiega il tendenziale favore per le istanze di cui si è fatto (e si fa) portatore lo Stato col quale la giurisprudenza costituzionale ha complessivamente guardato alle controversie tra lo Stato stesso e le Regioni, assecondando un indirizzo del primo assai poco rispettoso delle aspettative regionali³; e spiega altresì il corposo ritorno di materie e competenze al centro delineato nel disegno Renzi, al di là dei casi obiettivamente riscontrabili, riguardanti sviste cui è andato incontro il legislatore di riforma del 2001.

¹ Che “fra le idee-forza che animano (o che appaiono animare) il disegno di legge in esame vi sia l'esigenza del risparmio della spesa pubblica” è stato, ancora da ultimo, rilevato da P. CARNEVALE, nel suo *Intervento al Seminario AIC su I costituzionalisti e le riforme*, Bologna 11 giugno 2015, in *Rivista AIC*, 2/2015, 26 giugno 2015.

² Delle cause di questo stato di cose, universalmente deprecato, hanno, tra gli altri, ancora non molto tempo addietro discusso F. GIUFFRÈ, *La parabola discendente della specialità regionale nella Repubblica delle autonomie*, in *Scritti in onore di A. Mattioni*, Vita e Pensiero, Milano 2011, 283 ss.; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7 novembre 2014, e, nello stesso fasc. di questa *Rivista*, A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, 5 dicembre 2014, nonché G. VERDE, *Quale futuro per le Regioni speciali?*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, in corso di stampa per i tipi della Giappichelli di Torino.

³ Rilievo diffuso: tra i molti altri e di recente, M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma 2012.

Possiamo mettere in campo i migliori argomenti di cui disponiamo per confutare questa “logica” che vede quale mezzo privilegiato, necessario, per il raggiungimento del fine (la lotta alla crisi) la soluzione del riaccentramento; temo però che sia fiato sprecato. Ragioniamo, dunque, circa ciò che è possibile fare per attutire i danni e far valere al meglio la (poca) autonomia di cui le Regioni possono realisticamente disporre nella presente, particolarmente sofferta, congiuntura politica ed economica.

2. L'irrigidimento del quadro conseguente al mantenimento del vecchio regime duale dell'autonomia e la marginale, palesemente inadeguata, flessibilizzazione operata dall'art. 116, ult. c., riprodotto con qualche aggiustamento nel disegno di riforma

La ricetta del disegno Renzi per una rinnovata specialità poggia su due gambe: il mantenimento del tradizionale regime duale dell'autonomia e l'auspicato adeguamento degli statuti in atto vigenti. Come si vede, in buona sostanza, nessuna novità sconvolgente rispetto al passato ed al presente dell'autonomia differenziata, nessun passo in avanti (ed anzi, come si vedrà a momenti, temo all'indietro).

Avverto subito che l'irrigidimento del quadro, con l'interna articolazione in esso presente dei due tipi tradizionali di autonomia, da tempo non mi persuade; e credo che l'esperienza mi abbia dato ragione, vista la condizione in cui tutte le Regioni (ma, in particolare modo, per ciò che qui maggiormente interessa, le speciali) versano. Un irrigidimento, per vero, temperato, ma solo in minima parte, per effetto della “invenzione” operata nel 2001 dell'originale meccanismo di “specializzazione” dell'autonomia (delle Regioni di diritto comune), di cui all'art. 116, ult. c., che è ora mantenuto con qualche non secondaria modifica dalla legge di riforma in cantiere. Un meccanismo verso il quale le stesse Regioni (tranne alcune) hanno mostrato disattenzione e diffidenza, nel mentre la progettazione delle future riforme ha al riguardo esibito oscillanti tendenze: in un primo tempo, si era infatti pensato – come si sa – di cancellare la previsione *de qua*, mentre poi si è deciso di riprodurla nel nuovo disegno con qualche aggiustamento, pur confinandola entro ambiti materiali oggettivamente ristretti. Una soluzione, questa, comunque, rimasta sulla carta, ed è da chiedersi cosa mai possa far sperare che così non sarà anche un domani; ed una soluzione, ad ogni buon conto, palesemente inadeguata a dar vita a quel modello di “specialità diffusa” a favore del quale molti di noi si sono da tempo dichiarati⁴, che ad imitazione del modello spagnolo richiederebbe l'allestimento al centro di un “contenitore” al quale le Regioni possano attingere in ragione

⁴ Il mio punto di vista al riguardo può, volendo, vedersi già in *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss., nonché in *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 10 ottobre 2014, § 3.4. Sulla questione, ampiamente dibattuta, tra i molti altri, v., O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, 161 ss., e, ora, I. NICOTRA, *Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macro regionale della Repubblica*, in *Federalismi.it* 3//2015, 11 febbraio 2015, e P. BILANCIA, *Rapport sur la reforme du Titre V de la deuxième partie de la Constitution italienne*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 12 giugno 2015, spec. al § 4.

dei peculiari bisogni emergenti dal territorio di ciascuna, fermi ovviamente restando i meccanismi di sostituzione e, in genere, di salvaguardia azionabili dallo Stato a presidio dell'unità.

3. Il mancato adeguamento degli statuti speciali, le ragioni che l'hanno determinato, i tentativi posti in essere e le soluzioni escogitate al fine di stimolare gli operatori a farvi luogo

Quanto, poi, all'adeguamento degli statuti speciali, prefigurato e dato per certo dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, non se n'è avuto – come si sa – pratico riscontro. È interessante chiedersi per quale ragione si sia pervenuti a quest'esito non incoraggiante (per non dire, apertamente sconsigliato).

Si è ipotizzato da parte di alcuni che le Regioni ad autonomia differenziata si sarebbero adagate sulla clausola di maggior favore. Come dire, insomma, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe garantito la specialità dell'autonomia ancora meglio di come avrebbe potuto fare il nuovo statuto, *qualunque ne fosse stato il contenuto...* Temo però che un ragionamento siffatto, ammesso pure (ma non concesso) che sia fondato, possa peccare di palese ingenuità, di disattenzione nei riguardi degli sviluppi storico-politici della vicenda regionale presso la Consulta. E perché mai, poi, escludere in partenza che il nuovo statuto possa far progredire l'autonomia rispetto ai non esaltanti riconoscimenti fattili dal giudice delle leggi⁵?

Forse, però, c'è di peggio. E, invero, si può ipotizzare che la classe politica regionale consideri maggiormente produttivo, in termini di consenso elettorale, approvare leggi e leggi che beneficino gruppi e classi di cittadini piuttosto che assumere una decisa iniziativa volta al rifacimento della Carta statutaria. Sarebbe tuttavia come ammettere che i documenti costituzionali (non dimentichiamo che tali sono gli statuti di speciale autonomia, ciascuno di essi ponendosi quale la "legge fondamentale" della singola Regione⁶), servono (non dico a nulla ma) a poco, a molto poco, mentre giova di più l'intervento legislativo in questo o quel campo della vita sociale. Una conclusione francamente sconsigliata al piano della teoria del-

⁵ Quali, poi, possano le novità auspicabili è questione complessa, che richiederebbe analisi approfondite e specifiche per ciascuna Regione, alle quali non è ora possibile, per evidenti ragioni, far luogo. Mi limito qui solo a rinnovare il convincimento, già altrove espresso, a riguardo del fatto che molti dei contenuti degli statuti vigenti sono da considerare ormai obsoleti, improponibili, dal momento che sono largamente venute meno alcune delle originarie cause giustificative della specialità, mentre altri si impongono, specie in considerazione dei mutamenti intervenuti al piano delle relazioni internazionali e sovranazionali, coi bisogni crescenti ed impellenti che si accompagnano al loro svolgimento e che richiedono, al fine di essere in apprezzabile misura appagati, l'allestimento di sedi e moduli di concertazione coinvolgenti tutti gli enti operanti sul territorio, secondo quanto peraltro si dirà per alcuni aspetti anche più avanti.

⁶ Ogni Regione speciale ha, in realtà, due "leggi fondamentali": lo statuto, in cui sono le basi portanti della organizzazione e del patrimonio funzionale dell'ente, e, ovviamente, la Costituzione, nei riguardi dei cui principi lo statuto stesso è tenuto a mantenersi fedele, soggiacendo pertanto, in quanto atto espressivo di potere costituito, ad interpretazione ad essi conforme.

la Costituzione, gravida di negative valenze per ciò che attiene ai rapporti tra politica e diritto costituzionale.

Una sensibile dottrina⁷, nel generoso intento di far vigorosa pressione nel senso dell'adeguamento suddetto, ha di recente affacciato la proposta di abrogare i vecchi statuti con effetto differito. In disparte, però, la circostanza per cui si tratta di fonti costituzionalmente necessarie (e, perciò, rinnovabili ma non rimuovibili in modo secco) e che occorrerebbe pur sempre mettere in moto e portare a buon fine la macchinosa procedura di cui all'art. 138 cost., ci si deve chiedere quale scenario terrificante verrebbe a delinearsi per il caso che l'adeguamento, per una qualche misteriosa ragione, non dovesse comunque andare a buon fine. Il rischio è, dunque, troppo elevato; e la Consulta, se adita, al fine di evitare che si crei un vuoto intollerabile, potrebbe trovarsi costretta a dichiarare, con ogni probabilità, come non perentorio il termine fissato per la produzione dell'effetto abrogativo. In alternativa, si potrebbe immaginare l'annullamento della norma di abrogazione pura e semplice dei vecchi statuti, che nondimeno gioverebbe unicamente per il caso che l'annullamento stesso si abbia prima della scadenza del termine fissato per la produzione dell'effetto abrogativo; nel caso opposto, infatti, una volta che quest'ultimo si sia avuto, è dubbio che possa aversi la "reviviscenza" degli atti abrogati⁸.

4. Quale l'interpretazione giusta da dare alla previsione, contenuta nella legge di riforma, secondo cui la legge stessa non si applica alle Regioni a regime differenziato?

Per ciò che attiene alla condizione dell'autonomia speciale, la questione cruciale, posta dalla legge di riforma in cantiere attiene all'interpretazione giusta da dare alla formula di cui all'art. 39, c. 11, a norma del quale la riforma stessa non riguarderebbe le Regioni a regime differenziato.

Un'accreditata dottrina⁹ si è dichiarata nel senso che le Regioni stesse seguirebbero a godere delle condizioni più vantaggiose per l'autonomia ad esse offerte dal Titolo V rifatto nel 2001, in virtù di quanto stabilito dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che dunque manterrebbe integro il proprio vigore. E ciò, malgrado gli enunciati costituzionali dai quali le condizioni stesse discendono siano nel frattempo stati rimossi o variamente innovati dalla nuova riforma in cantiere.

Dubito che questa lettura possa resistere davanti alla Corte. L'art. 10 è stato pensato nel presupposto della vigenza delle norme della stessa legge del 2001 che lo contiene; fa, cioè, tutt'uno con queste. Venendo meno (sia pure solo in parte) le norme stesse, temo che

⁷ G. VERDE, *Quale futuro per le Regioni speciali?*, cit., § 7.

⁸ Il punto è, nondimeno, meritevole di un supplemento di riflessione, ove si considerino le incertezze che ad oggi avvolgono la questione della "reviviscenza" in parola nei suoi termini generali.

⁹ A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro*, cit., § 7, seguito ora da G. VERDE, *Audizione* presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali, 16 giugno 2015, § 5.

non possa che venire meno anche quello¹⁰, mentre i benefici potrebbero considerarsi mantenuti per gli ambiti materiali e le competenze (specie amministrative) non riguardati dalla nuova riforma, in relazione ai quali dunque perdura il vigore della revisione operata nel 2001.

A stare, poi, alla lettura patrocinata dalla dottrina sopra richiamata, sarebbe come se la legge di riforma in via di approvazione riconoscesse implicitamente che il vecchio Titolo V salvaguardava meglio l'autonomia e che perciò, col peggioramento di condizione di quest'ultima ora prefigurato, sarebbe meglio tenere ferme le postazioni dapprima raggiunte. Un ragionamento, questo compiuto dall'autore della nuova riforma, francamente dissennato, suicida.

Oltre tutto, stabilire in partenza e in via generale che la nuova riforma non si applica alle Regioni ad autonomia differenziata a me parrebbe francamente privo di senso¹¹. Perché infatti escludere in partenza che possa darsi anche una sola norma della nuova legge in grado d'innalzare il livello dell'autonomia rispetto agli statuti ed allo stesso Titolo V revisionato nel 2001? Possiamo, ad es., coltivare la speranza che, per effetto della rimozione della potestà concorrente, qualche materia (o porzione di materia) possa transitare nell'area della potestà "residuale" e rivelarsi maggiormente gratificante per l'autonomia rispetto al presente¹²?

La conclusione di questo ragionamento è che converrebbe comunque riprodurre la clausola di maggior favore *anche* nella nuova legge. D'altro canto, ammessa (ma non concessa) la bontà della lettura affacciata dalla sensibile dottrina sopra richiamata, favorevole alla perdurante applicazione della vecchia clausola, quale nocumento mai potrebbe aversi per effetto di siffatta riproduzione? Piuttosto, sarebbe evidente – a me pare – il vantaggio che se ne avrebbe, dandosi così modo all'autonomia speciale di venire salvaguardata grazie all'attivazione ora della vecchia ed ora della nuova clausola (sempre che si accolga il punto di vista della dottrina poc'anzi richiamata favorevole al perdurante vigore dell'art. 10, cit.).

¹⁰ ... dal momento che il riferimento è testualmente fatto alle condizioni di favore per l'autonomia stabilite dalla "presente legge costituzionale".

¹¹ Criticamente nei riguardi del disegno Renzi sul punto mi sono dichiarato già all'indomani della sua adozione: v., dunque, volendo, i miei *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it* 8/2014, spec. al § 7.2, e, nella stessa *Rivista*, *Quando il rimedio è peggiore del male (a proposito di una inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, 9/2014.

¹² Non prendo qui in considerazione alcune ipotesi di correzione del disegno di riforma che – a tacer d'altro – mi sembrano non realistiche, quale quella affacciata da una dottrina pure assai attenta nei riguardi delle aspettative dell'autonomia (M. CECCHETTI, *La difficile coerenza tra obiettivi e strumenti nella riforma costituzionale della forma di Stato regionale e un "mito" da abbandonare*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, cit., § 5), che per vero trae origine dalla considerazione dello svilimento al quale la potestà residuale è andata – come si sa – soggetta, sì da consigliarsene la rimozione dal disegno stesso e la sua sostituzione a mezzo di una nominativa e tassativa elencazione delle materie di spettanza regionale. Una soluzione che – com'è noto – il disegno in esame ha recepito solo... *a metà* (alcune materie essendo espressamente indicate) e che però lascia a doppio titolo perplessi: vuoi per il fatto che – come si è veduto – il sistema in sé della elencazione pone un argine assai poco consistente alle sistematiche invasioni di campo perpetrate a danno dell'autonomia e vuoi ancora perché, malgrado la potestà in parola abbia portato pochi frutti a beneficio dell'autonomia stessa, francamente non si vede per quale motivo quest'ultima dovrebbe esserne privata, col rischio che il suo patrimonio funzionale risulti ancora di più impoverito.

Davanti poi al rischio – come s'è veduto, incombente – che la giurisprudenza costituzionale possa dichiarare ormai spenta la vecchia ed inesistente la nuova clausola (ciò che farebbe regredire l'autonomia allo stato... *primitivo*), non avrei esitazione alcuna a far luogo a siffatta riproduzione, magari dichiarando in modo esplicito – sì da venire incontro alle aspettative avute presenti dalla dottrina sopra cit. – che alle Regioni speciali si applicano le condizioni discendenti dal nuovissimo Titolo V laddove più vantaggiose rispetto sia agli statuti che allo stesso Titolo V, versione 2001, ovvero quelle stabilite in quest'ultimo se migliori di quelle conseguenti alla riforma in esame.

Solo così – a me pare – possiamo “blindare” l'autonomia, mettendola al riparo da ogni rischio, salvo quelli, inevitabili, legati a mutevoli ed imprevedibili orientamenti del giudice costituzionale in sede d'interpretazione dei singoli enunciati e dell'esito del loro raffronto.

Va, nondimeno, in conclusione rilevato che, tanto per la lettura affacciata dalla dottrina suddetta quanto per la soluzione da me prospettata, l'esito pratico sarebbe pur sempre nel segno della tendenziale convergenza e del sostanziale appiattimento dell'autonomia. Per l'un verso, tra la condizione delle Regioni speciali e quella delle Regioni di diritto comune in base al vecchio (ma ancora oggi vigente) Titolo V; per l'altro verso, tra tale condizione e il nuovo Titolo V, ridisegnato dalla riforma in cantiere: in un caso e nell'altro, all'insegna del principio della massimizzazione della tutela dell'autonomia, che nondimeno presuppone una congiuntura caratterizzata dal mancato, ancorché doveroso, aggiornamento degli statuti orientato alla salvaguardia di una rinnovata specialità¹³.

5. L'opacità del quadro costituzionale, di quello vigente e più ancora di quello ridisegnato dalla riforma, l'inspiegabile e grave disattenzione mostrata verso l'esperienza ad oggi maturata, il nodo non sciolto di un modello di regionalismo cooperativo e paritario che ad oggi non si è da noi costruito e temo che non si voglia costruire

Vecchio e nuovo Titolo V condividono poi un tratto negativo, foriero di rischi assai gravi, in astratto imprevedibili (anche perché legati ad un contesto economico e politico gravato da molte ipoteche circa i suoi possibili, prossimi sviluppi), il maggiore dei quali mi sembra essere quello di rendere fin troppo manipolabile il dettato costituzionale da parte degli operatori politici in prima battuta e, in seconda, dello stesso giudice costituzionale, il quale con la stessa facilità con cui ha “riscritto” – come si è fatto notare da molti autori¹⁴ – la legge di riforma del 2001, potrebbe “riscrivere” anche la nuova. E v'è allora da chiedersi, davanti a previsioni palesemente disattente verso l'esperienza pregressa, quale senso possa mai ave-

¹³ La più emblematica e tangibile espressione di siffatta tendenza alla omologazione, ora vigorosamente incoraggiata dal testo di riforma in via di approvazione, è, ad ogni buon conto, data dal nuovo Senato (di cui si dirà a momenti), in seno al quale tutte le autonomie regionali troveranno uguale posto, l'una accanto all'altra, senza distinzione alcuna di condizione o di rango.

¹⁴ Richiamo qui il titolo di una nota di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 ottobre 2003, a commento di Corte cost. n. 303 del 2003.

re la loro acritica riproduzione nella nuova legge di riforma; e qui gli esempi potrebbero farsi ad iosa: dalla tecnica della elencazione delle materie, palesatasi del tutto inadeguata a preservare le ragioni dell'autonomia e tuttavia mantenuta per la elementare ragione che non se ne conosce – a quanto pare – una migliore, all'inopinato abbandono del principio del parallelismo delle funzioni, malgrado sia stato "resuscitato" dalla giurisprudenza costituzionale con la nota sent. n. 303 del 2003 (e mi viene da pensare che il "miracolo" si ripeterà ancora una volta...), a molto altro ancora.

Nessuno, ovviamente, pensa a soluzioni di tecnica della normazione costituzionale volte a riempire la Carta novellata di una folla di previsioni normative di estremo dettaglio che – a tacer d'altro – peccherebbero d'ingenuità, condannandosi da se medesime al forzato accantonamento ed al sostanziale rifacimento per mano di un giudice costituzionale che ha dato ampie e ripetute prove di possedere risorse argomentative formidabili alle quali attingere nella sua faticosa opera di ricostruzione di un edificio costituzionale mal fatto.

D'altro canto, come si diceva, della tecnica della elencazione delle materie – piaccia o no – non si riesce a fare a meno. Solo che il disegno costituzionale (quello in cantiere ancora di più di quello ridefinito nel 2001), per un verso, si presenta eccessivamente appannato e confuso, reso estremamente fluido ed incerto sia dai "nomi" adoperati che dalla moltiplicazione delle competenze "trasversali" dello Stato e delle fattispecie di "co-legislazione"¹⁵, nonché (e soprattutto) dalla clausola di supremazia, suscettibile di essere in ogni tempo e con molta larghezza azionata dallo Stato¹⁶, al ricorrere dei presupposti al riguardo con somma vaghezza concettuale enunciati, ripresi da esperienze altrove maturate, e segnatamente dall'ordinamento tedesco, dove peraltro si ha un contesto politico-istituzionale assai diverso rispetto al nostro (dunque, una clausola-grimaldello in grado di scassinare con estrema facilità la cassaforte dell'autonomia, derubandola di porzioni consistenti del suo patrimonio funzionale).

¹⁵ ... a riguardo delle quali G. RIVISECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, relaz. al Seminario del gruppo di Pisa su *La riforma costituzionale: aspetti e problemi specifici*, Roma 24 novembre 2014, in *Gruppo di Pisa*, S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 24/2014, 24 dicembre 2014, spec. §§ 3.3. e 4.3 ss., e, ora, M. SALVAGO, *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2015. V., inoltre, A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V)*, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, sed. del 27 maggio 2014, in *Forum di Quaderni Costituzionali*. Lamenta, ora, la presenza "nell'elenco delle leggi bicamerali, di voci a basso (o dubbio) tasso di 'regionalità' (se così ci si vuole esprimere)", così come la mancata previsione "di materie che verosimilmente ne avrebbero richiesto l'intervento" A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 26 giugno 2015, § 3, che riprende una indicazione di C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2014.

¹⁶ La "forza dirompente" dell'interesse nazionale è stata, ancora di recente, evidenziata con opportuni rilievi da S. PAJNO, nello scritto sopra cit., § 4.5; trattasi, nondimeno, di affermazione – come si sa – ha da tempo larga circolazione in letteratura. In argomento, tra i molti altri e di recente, E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2014; A. D'ATENA, *Luci ed ombre*, cit., spec. al § 6.

Per un altro verso, poi, a supplire alle strutturali carenze del sistema della elencazione sarebbero dovute venire in soccorso soluzioni diversamente ispirate, impiegate su quel modello di *regionalismo cooperativo e paritario* che da noi – è amaro ma doveroso riconoscere – non ha mai messo radici ed è da dubitare che possa davvero affermarsi per effetto del rifacimento della seconda Camera, quanto meno per il modo con cui è prefigurato dalla legge di riforma.

Qui è il nodo cruciale dell'intera questione oggi nuovamente discussa.

Ha ragione quella dottrina che da tempo insiste sulla necessità che nel futuro dei rapporti Stato-Regioni vi sia “più politica e meno diritto”¹⁷. Il punto è però che la politica va fatta nelle sedi giuste e coi modi giusti; di certo, non già riproponendo pratiche e metodi antichi e tuttavia ormai logori di fare politica, che hanno fatto di quest'ultima pura espressione di *potere*, non consentendole di convertirsi – secondo la sua genuina ed ideale vocazione – in *servizio* per la collettività. Una politica, dunque, vistosamente deviante dal solco costituzionale, dalle regole così come (e più ancora) dai principi della Carta, laddove sono enunciati i fondamenti di un'etica pubblica repubblicana che sembra essersi ormai definitivamente smarrita.

6. Il nuovo Senato: una marionetta senza anima né corpo (specie per ciò che concerne il piano delle relazioni con la Comunità internazionale e l'Unione europea), e il fragoroso silenzio tenuto dall'autore del testo di riforma sul versante dei rapporti tra Regioni e Governo

Si è veduto che l'autore della riforma punta al rifacimento degli equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni essenzialmente su due piani: quello su cui si esercita la giurisdizione costituzionale e prende dunque forma il ruolo “arbitrale” della Consulta, cui in concreto anche dopo la riforma spetterà rimarcare le linee divisorie dei campi materiali riconosciuti come propri degli enti suddetti, e l'altro su cui operano le istituzioni di governo, attraverso le quali la politica ha perciò modo di esprimersi (e, segnatamente, il nuovo Senato).

All'un piano ho già fatto sopra cenno; mi limito solo a rinnovare qui il mio convincimento in molte occasioni espresso, secondo cui nessun segno si vede (o, meglio, riesce a me di vedere) nell'esperienza del presente che possa far pensare ad un mutamento di rotta, anche dopo il nuovo Titolo V, di quell'indirizzo giurisprudenziale complessivamente poco gra-

¹⁷ Così, di recente, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, § 4, che si richiama ad un pensiero di R. BIN. Di quest'ultimo, tra i molti suoi contributi sul tema, v. *l'Audizione presso la I.a Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 ottobre 2014, e, pure *ivi*, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, 3 gennaio 2015. Ma in un non dissimile ordine di idee anche molti altri autori, tra i quali, G. SCACCIA, a cui opinione occorre “togliere alla Corte costituzionale il ‘gioco delle materie’ per restituirlo alla politica” (*L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 7 febbraio 2014, § 3.1).

tificante per l'autonomia, di cui un momento fa si diceva; piuttosto, è verosimile attendersi un suo inasprimento, in linea con la tendenza al riaccentramento incoraggiata dalla riforma.

Quanto al secondo piano, lacune vistose e contraddizioni ugualmente palesi si riscontrano nella riforma in cantiere e si appuntano specificamente in capo al nuovo Senato che – se posso esser franco – ai miei occhi appare come una sorta di marionetta manovrata dai grandi burattinai della politica che ne faranno ciò che vogliono; un Senato che appare essere l'ombra di se stesso e che – visti i (non) poteri di cui disporrà – verosimilmente non riuscirà nei fatti a prendere nuova linfa dall'ingresso a Palazzo Madama dei rappresentanti delle "istituzioni territoriali", come ama chiamarli l'autore del disegno in cantiere¹⁸. Estromesso dal circuito fiduciario, sostanzialmente svuotato di competenze (e dire che rispetto all'originario progetto governativo nel corso della vicenda parlamentare si sono recuperati spazi a beneficio dell'organo di cui risultava originariamente privo...), chiamato a legiferare poco ed a non controllare nulla e nessuno (di certo non il Governo che non è tenuto a rendergli conto del proprio operato), appannato nel proprio ruolo, specie in ordine a questioni di cruciale rilievo, quali sono quelle relative ai rapporti con l'Unione europea¹⁹, laddove è sibillantemente evocata una non meglio precisata attività di "raccordo" dagli oscuri contorni.

Proprio qui è forse la lacuna più vistosa del nuovo dettato, una lacuna che possiede generale valenza, accresciuta poi con riguardo alle Regioni di confine ed alle isole (dunque, proprio a quelle speciali).

Il versante dei rapporti di diritto esterno – è ormai provato – è proprio quello bisogno di essere coltivato con la maggiore cura ed assiduità, se è vero – com'è vero – che buona parte delle decisioni che contano si prendono ormai fuori delle mura domestiche, penetrando quindi in queste ultime con una forza prescrittiva formidabile, ulteriormente accentuata dalla crisi.

Affermare che il Senato concorre alla formazione degli atti "eurounitari", nonché alla loro attuazione interna, rischia di rivelarsi, alla prova dei fatti, una pietosa bugia ed è comunque, per un verso, incoerente con la estromissione dell'organo dal circuito fiduciario e la vistosa *deminutio capitis* patita nei processi di produzione legislativa e, per un altro, sibillino e misterioso, nulla dicendosi circa i modi con cui siffatta opera di "raccordo" potrà – se mai potrà... – prendere forma²⁰. Ogni precisazione al riguardo è dunque demandata – a quanto pa-

¹⁸ Rilievi critici in merito all'utilizzo di questa espressione sono venuti da molte parti: v., ad es., le *Audizioni* presso la I Commissione della Camera di V. TONDI DELLA MURA, M. D'AMICO, E. GROSSO, G. AZZARITI, tutte in *Osservatorio Costituzionale*: la prima, 2/2014, maggio 2014 (col titolo *Se il Senato delle autonomie "non rappresenta la Nazione"*); le restanti, 3/2014, rispettivamente, 3 novembre, 16 novembre e 2 dicembre 2014.

¹⁹ ... mentre del tutto ignorato, scoperto, è il versante dei rapporti con la Comunità internazionale, dei quali non si fa stranamente parola. Né gioverebbe opporre che di essi si tratta in disposti della legge del 2001 non toccati dalla riforma in esame, sol che si pensi quale grama realizzazione essi hanno avuto. Sarebbe stato, dunque, opportuno (e, anzi, necessario) porre mano alla loro complessiva ridefinizione (con quali contenuti è, poi, questione il cui esame richiede un lungo discorso e, perciò, una sede ad essa specificamente dedicata).

²⁰ Altri studiosi (e, tra questi, di recente, F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 8/2015, 22 aprile 2015, §

re (ma il punto non è chiarito) – a legge futura, di cui tuttavia non si sa se e quando vedrà la luce.

Proprio le Regioni speciali poi – come si è da tempo fatto notare – possono giocare un ruolo non secondario sul versante dei rapporti di diritto esterno, in particolare la Sicilia quale ponte tra l'Europa e il Mediterraneo (purtroppo la triste esperienza delle migrazioni a getto continuo e della irriducibile latitanza e complessiva inadeguatezza dell'Unione e degli Stati che la compongono a far fronte comune nel tentativo di arginare un sì imponente fenomeno dimostrano che il “ponte” stesso non si riesce a costruire ed a rendere stabile ed idoneo alla sempre più impegnativa gestione dei rapporti suddetti).

Così stando le cose, il silenzio serbato dal legislatore di riforma, al di là del cenno sopra indicato, in ordine al concorso delle Regioni alle attività di politica internazionale e sovranazionale, appare davvero fragoroso, intollerabile. Né può consolare, con specifico riferimento agli enti ad autonomia differenziata, la circostanza per cui le sedi adeguate a dirne sarebbero gli statuti, dal momento che in tal modo torneremmo ad infilarci nel *tunnel* del loro mancato adeguamento. Se vi fosse, dunque, davvero la volontà di offrire alle Regioni l'opportunità di svolgere un ruolo di un certo peso su questo fronte, la legge di riforma ora in cantiere ne avrebbe dovuto rendere testimonianza. Immaginare che se ne possa dire nella futura legge (peraltro, come si diceva, non menzionata...) cui è demandato il compito di precisare forme e modi del “raccordo” suddetto rischia, dunque, di rivelarsi un calcolo mal fatto, se non altro perché nessuno è in grado di assicurare che la legge stessa vedrà la luce a ridosso del varo della riforma stessa.

E poi, ammesso pure che il nuovo Senato riesca a far sentire la propria voce su tale fronte, perché mai – è da chiedersi – nulla si dice nel nuovo Titolo V circa il ruolo che direttamente ciascuna Regione (soprattutto, appunto, ogni Regione di confine) potrà al riguardo esercitare?

V'è di più. Il campo delle relazioni con l'esterno, per lunga e radicata tradizione, non è – come si sa – in buona sostanza rimesso alla coltivazione del Parlamento bensì del Governo. Un Senato “dimezzato” – come il visconte calviniano – potrà recuperare un ruolo che entrambe le assemblee parlamentari non hanno mai avuto?

La risposta mi pare che sia già nella domanda. Il rilancio dell'autonomia regionale senza aggettivi (e segnatamente, appunto, della speciale) avrebbe, dunque, richiesto una cura particolare dedicata proprio al versante dei rapporti col Governo; ciò che qui – non casualmente – non si ha.

Da tempo, molti di noi si sono dichiarati dell'idea che occorra far luogo ad un adeguato recupero del sistema delle Conferenze²¹, opportunamente ristrutturato e reso congruo con

6.3) si mostrano invece fiduciosi a riguardo del ruolo che le autonomie, per il tramite del nuovo senato, potranno giocare sul versante dei rapporti con l'Unione.

²¹ Della “penalizzazione” per l'autonomia conseguente alla mancata razionalizzazione costituzionale del sistema delle Conferenze ho, ancora di recente, discusso nel mio *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assolate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1/2015, 215 s.

gli impegni crescenti che proprio sul fronte delle relazioni esterne vengono a pressoché quotidiana emersione.

Ora, la mancata costituzionalizzazione di tale sistema si presta a letture di vario segno. Può essere vista come un'ulteriore, probante testimonianza di una complessiva manovra volta al sostanziale ridimensionamento dell'autonomia. Può essere altresì vista quale indicativa della volontà di lasciar le cose così come sono, dal momento che il sistema stesso ha preso corpo – come si sa – per via subcostituzionale. Per l'uno e per l'altro corno dell'alternativa, non v'è motivo – a me pare – di esserne contenti. Se la nuova “logica”, sottesa all'impianto delineato nell'atto di riforma, è quella non già di spostare nuove materie e funzioni dal centro alla periferia (ché, anzi, come si è veduto, si va proprio nel verso opposto) bensì di portare la periferia nel centro, di farla... *centro*, per quale misteriosa ragione si è prescelto di coltivare unicamente l'asse dei rapporti tra gli organi “parlamentari” e non pure quello dei rapporti tra i Governi, tanto più che la tendenza, avvalorata dal sistema di elezione prescelto per i Presidenti regionali e ora, a livello statale, dall'*italicum*, è proprio nel senso della sottolineatura del ruolo di direzione politica dei capi degli esecutivi?

7. Commissioni paritetiche e norme di attuazione, e il bisogno di demandare la salvaguardia delle aspettative dell'autonomia in special modo ad una sede istituzionale incardinata presso il Governo e dotata di elasticità di struttura e varietà dei membri

Alcune rapide notazioni, in chiusura, con riferimento delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione, in relazione alle quali mi pare s'imponga un complessivo, profondo ripensamento.

Molto a riguardo delle une e delle altre – come si sa – è stato detto e molto ancora potrebbe invero dirsi. Non è facile, ad ogni buon conto, darne un giudizio complessivo che rischierebbe di risultare forzoso nei riguardi di un'esperienza che ha molti volti, sol che si consideri che persino per una stessa Regione il suo andamento si è rivelato nel corso del tempo non lineare ed omogeneo²². È vero – come ha, ancora di recente, fatto notare G. Verde²³ – che grazie alle norme in parola è stato (ed è) possibile offrire letture aggiornate (starei per dire, “adeguatrici”) degli statuti. Stanti le fosche previsioni che – come si è veduto – possono farsi in merito ad un sollecito adeguamento degli stessi, non è dunque consigliabile rinunciare ai benefici che possono attendersi dallo strumento di cooperazione in parola. È pur vero poi che, rifacendosi di sana pianta gli statuti, non è da escludere che si dimostri indispensabile un “adeguamento” delle stesse norme di attuazione fin qui adottate; la qual cosa, nondimeno, non può di certo essere considerata una buona ragione o un autentico alibi per

²² In argomento, lo scritto più organico venuto di recente alla luce è quello di M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Jovene, Napoli 2012.

²³ *Audizione*, cit.

non seguire lungo la via della loro produzione. Di tutto ciò, dello scenario che potrebbe al riguardo anche a breve profilarsi, nulla possiamo tuttavia ora dire.

È opportuno altresì il suggerimento da tempo affacciato in dottrina e, ancora di recente, rinnovato con ulteriori argomenti²⁴, nel senso di fissare un termine entro il quale il Governo sarebbe tenuto a prendere in esame i progetti di norme di attuazione messi a punto dalle Commissioni paritetiche.

Tutto ciò può (e deve) esser fatto ma temo che non basti. Una Repubblica che autenticamente si costruisca – così come solennemente dichiarato nella Carta novellata – “dal basso” e, perciò, che voglia essere quotidianamente governata col fattivo, non meramente nominale concorso delle autonomie richiede l’allestimento di sedi istituzionali in seno alle quali il confronto risulti ininterrotto, rinnovato giorno dopo giorno in relazione alle questioni politiche che man mano si pongono. E deve trattarsi di sedi dalla struttura mobile ed elastica.

Due esigenze contrapposte ma complementari devono essere congiuntamente e paritariamente soddisfatte. L’una appare volta alla costruzione di quello che è stato chiamato il “diritto comune delle Regioni speciali”²⁵, l’altra a dar modo al confronto tra Regioni e Governo di esprimersi in termini “plurali”, ciascuna Regione ad autonomia differenziata presentando peculiari bisogni e perciò necessitando di sedi istituzionali di continuo rifatte ed adeguate al loro appagamento.

Di qui la necessità di pensare ad un “luogo” in cui il Governo possa incontrarsi ora con tutte le Regioni contemporaneamente, ora solo con alcune, ora persino con una sola di esse: una “Conferenza”, pertanto, al massimo grado di espressione politica (quello dei vertici degli esecutivi), ristrutturata a fisarmonica, con membri rinnovati ed in numero variabile a seconda dei temi sul tappeto²⁶. Il punto cruciale è, poi, quello relativo a funzioni e funzionamento dell’organo, se la loro determinazione dovrà ispirarsi al principio della *partnership* ovvero a quello della *premiership* (e, perciò, se l’organo potrà operare con moduli pattizi ovvero unicamente a mezzo di pareri, forse neppure obbligatori); un punto che, nondimeno, non può essere chiarito se non dopo che si sarà sciolto il nodo concernente l’idea complessiva del futuro ordinamento della Repubblica: se davvero – come la stessa Carta costituzionale dichiara – essa dovrà costruirsi ed incessantemente rinnovarsi, come si diceva, “dal basso” ovvero – come lascia intendere l’articolato qui preso in esame – avrà nel suo DNA il gene di quel riaccostamento di funzioni che permea e segna a fondo l’intera riforma in cantiere.

Si dirà che del nuovo organismo e del suo complessivo modo di essere e di agire potrà (e dovrà) farsi carico la legge o altro atto ancora, senza perciò che debba prendersene cura la riforma stessa.

Un solo dubbio: ma con quale certezza e con quali garanzie?

²⁴ G. SILVESTRI, nello scritto sopra cit., § 4.

²⁵ Ancora G. SILVESTRI, § 2, con richiamo ad una nota indicazione di T. Martines.

²⁶ Interessante, al riguardo, la proposta affacciata da R. BIN, *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 dicembre 2014.

Nessuna legge può offrirne di migliori di quelle che può darne la Carta novellata; e dirne qui ed ora, sia pure *per essentialia*, non è, perciò, la stessa cosa che dirne (forse...) domani.

È, dunque, un caso che la riforma esibisca anche questa lacuna?