

TORNIAMO A ZANOBINI (?!)**

1. Alcune considerazioni preliminari. – 2. Di quello che non è presente nel disegno di riforma e che invece avrebbe dovuto esserci. – 2.1. La Regione come soggetto amministrativo. – 2.2. Il sistema istituzionale regionale. - 2.2.1 Gli interventi “positivi” sul sistema istituzionale: il regionalismo disciplinare. - 2.3. Altre omissioni significative. – 3. Di quello che è presente nel disegno di riforma, conformemente agli auspici. – 4. Di quello che è presente nel disegno di riforma, ma che sarebbe stato meglio non ci fosse. – 5. Di quello che è presente nel disegno di riforma, ma non è esente da problemi. – 6. Considerazioni finali: il ruolo della Corte costituzionale nel nuovo sistema regionale.

1. Alcune considerazioni preliminari

Si potrebbe dubitare dell'effettiva esigenza di un intervento di riforma sul Titolo V della Parte II della Costituzione sulla base dell'argomento che le indubbie manchevolezze del testo scaturito dalla revisione costituzionale del 2001 sarebbero già state corrette, talvolta in modo molto incisivo, dalla Corte costituzionale nel corso dei quasi tredici anni sin qui trascorsi¹.

Chi scrive, pur non negando (e, del resto, come si potrebbe ?...) il ruolo assolutamente centrale, e quasi demiurgico, della giurisprudenza della Corte nella concreta delineazione del volto del Titolo V riformato² - nonché, va aggiunto, del mutamento di alcuni tratti fisionomici di tale volto nel corso del tempo³ - ritiene che l'intervento del legislatore di revisione costituzionale sia un evento da considerare *in sé* in termini positivi (salvo ovviamente valutarne le modalità concrete di realizzazione) e coerente, del resto, con la naturale “ambizione” di una Carta costituzionale.

Questo vale sia nell'ipotesi in cui si tratti di “registrare” e consolidare definitivamente orientamenti giurisprudenziali ritenuti giustamente “ortopedici” di difetti congeniti del Titolo V modificato nel 2001, non potendo essere disconosciuto il diverso grado di certezza, stabilità e, più in profondità, di *legittimazione* di una disciplina di rango formalmente costituzionale rispetto ad una ortopedia (e talora una “chirurgia”) giurisprudenziale (ancorché proveniente dalla Consulta). Come si vedrà nel prosieguo, se talune soluzioni individuate dal Giudice di costituzionalità delle leggi sono ritenute effettivamente imposte dalla “natura delle cose” o “dei tempi” o da esigenze insopprimibili di funzionalità del sistema costituzionale complessivo, anche in relazione alla sua apertura verso l'ordinamento europeo ed ai suoi vincoli, è bene che tali soluzioni si traducano in formali previsioni costituzionali, pienamente inseribili e spendibili in sede di interpretazione sistematica da parte degli interpreti.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi LUMSA di Roma.

** Versione rielaborata della relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme” tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014.

¹ In questo senso, cfr. ad esempio, R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it*. (22 aprile 2014) ed in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, p. 15, nonché, in modo più netto, ID., *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V) ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, p. 5.

² A partire dalla celeberrima sent. n. 303 del 2003.

³ In particolare, a partire dal manifestarsi della crisi economica degli ultimi anni. Indipendentemente dalla pressione della crisi, per la tendenza della Corte costituzionale ad una “rimaterializzazione” delle materie, attraverso il criterio di prevalenza, cfr. F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1185 ss., potendosi individuare nella sent. n. 401 del 2007 il momento di avvio di questa nuova stagione. Di tre fasi della giurisprudenza della Corte di interesse regionale scrive recentemente S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, p. 175 ss.

Allo stesso modo, ed anzi a maggior ragione, al legislatore di revisione costituzionale non può disconoscersi la possibilità di discostarsi da orientamenti giurisprudenziali ritenuti, per le ragioni più varie, non condivisibili, salvo, ovviamente, il limite dei principi supremi non revisionabili della Costituzione. Non c'è nulla di eversivo nell'osservare che taluni orientamenti della Corte costituzionale in materia di rapporti Stato-Regioni possono apparire non convincenti e criticabili, alla stregua della Costituzione vigente⁴ o *de jure condendo*, o, più semplicemente, si presentano come *una*, non *l'unica*, soluzione possibile per ovviare a difetti strutturali della disciplina costituzionale. In questi casi, la revisione costituzionale, puntuale o di più ampio respiro⁵, è lo strumento naturale posto nella disponibilità del Parlamento.

In questo spirito il presente contributo analizza il disegno di legge revisione costituzionale governativo AS 1429 che sta iniziando il suo *iter* in seno al Senato; *iter* che si preannuncia affatto semplice (anche se, soprattutto, per aspetti diversi da quelli inerenti al riparto competenziale tra Stato e Regioni)⁶. Nel presente lavoro si cercherà di evidenziare gli *aspetti realmente chiarificatori* (pochi), le *incongruenze* (abbastanza numerose) ed i *margini di indeterminatezza* (rilevanti) del disegno riformatore per ciò che attiene alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

È appena il caso di sottolineare l'inevitabile tasso di artificialità nella "resezione" dei profili trattati in questa sede, rispetto ad altri oggetti trattati dal disegno di riforma. In particolare, sono evidenti le connessioni logiche e, conseguentemente, di sistema tra configurazione della seconda camera del Parlamento ed assetto delle competenze di Regioni ed Enti locali. Se si opta per un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali⁷, questa scelta deve riflettersi su di una serie di aspetti legati alle competenze costituzionali degli enti di autonomia territoriale. In altri termini, è estremamente probabile che *ad una certa idea* di Senato corrisponda *una certa dinamica di funzionamento* del riparto delle competenze tra Stato ed enti territoriali autonomi⁸. Di qui l'estrema importanza della scelta del modello di seconda camera alla quale è chiamato il Parlamento della XVII legislatura repubblicana⁹. Alla luce dell'oggetto specifico di questo contributo, saranno operati soltanto alcuni rinvii puntuali al tema della seconda camera, evidenziati al momento opportuno.

L'autore ritiene, infine, necessario confessare preliminarmente quello che potrebbe apparire un "vizio metodologico", nell'analisi condotta; un vizio, se così lo si vuole ritenere, al quale non si intende comunque rinunciare. Si tratta dell'utilizzazione, a termine di confronto per talune soluzioni del disegno di riforma, delle esperienze di policentrismo legislativo su base territoriale che la storia ed il diritto comparato mostrano come dotate di relativo maggior successo nel conciliare le regioni della differenziazione e dell'unità, ovvero i federalismi, in particolare quelli dotati di maggiore tradizione e per questa ragione definiti come "storici".

Non vi è dubbio che non è pensabile il trapianto meccanico *tout court* del federalismo statunitense, svizzero o tedesco (peraltro diversi tra loro per molti aspetti) all'esperienza italiana, ma resta la circostanza che tali esperienze hanno elaborato istituti e tecniche di composizione dei conflitti tra centro e periferia dalle quali si può difficilmente prescindere. È il caso della seconda camera, al contempo federale e rappresentativa degli Stati membri; delle tecniche di ripartizione delle competenze (legislative ed amministrative), delle clausole di prevalenza ed in generale degli strumenti di tutela del principio unitario¹⁰.

Riporre in questa materia eccessiva fiducia nel "genio italico" non appare un atteggiamento metodologico particolarmente consigliabile: a tale genio appartengono non solo le creazioni di un Brunelleschi o di

⁴ Ed è questo lo spazio nel quale il giurista è chiamato ad intervenire attraverso un genere letterario che non va sottovalutato: le note critiche a sentenza.

⁵ Ma auspicabilmente senza sfociare in quella che D'Atena chiama icasticamente la "concezione eroica della revisione", ovvero la grande riforma palingenetica, la quale, oltre a molteplici profili critici, spesso è destinata a risolversi in un nulla di fatto. Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 696 (anche in *Dir. soc.*, 2011, p. 23 ss.).

⁶ Il presente contributo esamina il testo così come depositato dal Governo presso il Senato della Repubblica. Non vengono presi in considerazione gli sviluppi nel corso delle fasi iniziali del suo esame presso la 1^a Commissione Affari costituzionali, a partire dall'ordine del giorno a prima firma Calderoli (n.2) dalla stessa approvato il 6 maggio 2014.

⁷ Sulle diverse ipotesi di ristrutturazione del Senato e del bicameralismo italiano, cfr. ora M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014. L'interrogativo preliminare e condizionante sul tipo di sistema di autonomie (forte o debole) al quale collegare il "nuovo bicameralismo" è esplicitato ed analizzato nelle sue diverse opzioni da S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it.*, n. 4/2014.

⁸ Di converso, quindi, occorre individuare criteri di composizione coerenti con tali funzioni. Il punto è giustamente sottolineato da G. AZZARITI, *La riforma del Senato. Prima della scelta sulle modalità di composizione vengono le funzioni*, in *Costituzionalismo.it.* (25 marzo 2014).

⁹ Ne appare consapevole la stessa relazione all'AS 1429, pag. 16.

¹⁰ Ancorché siano passati non pochi anni, resta utile per le esigenze attuali di comparazione con i principali modelli federali AA.VV. (a cura di A. PACE), *Quale dei tanti federalismi*, Padova, 1997. In particolare, sulla salvaguardia del principio unitario, cfr. AA.VV. (a cura di G. ROLLA), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003.

un Michelangelo ma anche generi culturali quali *l'Opera buffa* od il *Melodramma* che, apprezzabilissimi in sé, suscitano più di una perplessità se applicati alla materia delle riforme costituzionali...

2. Di quello che non è presente nel disegno di riforma e che invece avrebbe dovuto esserci.

È questo il primo ambito nel quale si cercherà di evidenziare le luci, le ombre e le zone grigie del disegno di riforma. Si tratta di una serie di nodi che l'esperienza di tredici anni di riforma del Titolo V ha ampiamente evidenziato ma sui quali il disegno governativo tace. Come si è già detto, la circostanza per cui su molti di questi nodi è intervenuta, spesso pesantemente, la Corte costituzionale, recidendoli, non toglie l'esigenza di un intervento del legislatore costituzionale: per confermare o per correggere l'interpretazione/decisione della Corte.

2.1. La Regione come soggetto amministrativo

La prima omissione che può contestarsi al d.d.l. costituzionale in esame, così come alla relazione della Commissione per le riforme costituzionali istituita con d.p.c.m. dell'11 giugno 2013, è una scarsa attenzione per la Regione come soggetto amministrativo; una trascuratezza paradossale poiché si tratta del sostrato sul quale si sviluppa l'autonomia politica e legislativa dell'ente, da un lato, e, dall'altro, poiché ci troviamo di fronte ad un disegno di riforma che concepisce la Regione come soggetto soprattutto amministrativo, come risulta chiaro dal depotenziamento della potestà legislativa delle medesime e dal loro orientamento verso funzioni sostanzialmente amministrative¹¹.

Il disinteresse per questa dimensione amministrativa regionale si coglie sia con riferimento ai profili organizzativi, sia, e soprattutto, con riferimento a quelli funzionali¹².

Per quanto riguarda i primi, ciò che si intende evidenziare in questa sede è la previsione della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva a porre "*le norme generali sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" (art. 117, secondo comma, lett. g) Cost., nel testo riformato). Si tratta di una soluzione forse di minore "compressione" ma anche di maggiore incertezza rispetto agli esiti (estremi) della giurisprudenza costituzionale che, in nome della materia "*ordinamento civile*", ha sostanzialmente dissolto ogni competenza legislativa regionale sul proprio personale¹³. La riserva operata dal d.d.l. di revisione allo Stato delle sole "norme generali" sembra implicare il persistere di aree di competenza regionale nella conformazione del rapporto di lavoro e di servizio alle dipendenze dell'amministrazione regionale, salvo l'estrema difficoltà di individuare quali siano tali aree¹⁴.

Ciò che si intende qui sottolineare è che tanto più questa capacità di condizionamento da parte del legislatore statale verrà interpretata estensivamente, tanto più l'effetto di deresponsabilizzazione per le Regioni sul proprio personale sarà accentuato, con risultati esattamente opposti, in termini di buon andamento, efficacia ed efficienza, rispetto a quelli auspicati. Ci troviamo di fronte ad una materia di identificazione della Regione-apparato (e di conseguenza della Regione-ente) che richiede un margine di autodeterminazione congruo delle Regioni, ovviamente chiamate a rispondere anche in termini di sostenibilità finanziaria delle

¹¹ Tale orientamento è evidente se si considerano le denominazioni delle materie di competenza residuale "nomite", nella nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Su tale innovazione al riparto di competenze, cfr., comunque, *infra* nel testo. In generale sulla tendenza alla "provincializzazione" delle Regioni italiane, cfr. S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista Aic*, n. 4/2013, p. 32 ss.; ID., *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata* (marzo 2014), in <http://www.issirfa.cnr.it/7474.908.html>; ID., *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS 1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione* (maggio 2014), in <http://www.issirfa.cnr.it/7492.908.html>, par. 3. A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 8.

¹² Riprendo, in questa sede, considerazioni già svolte in E. GIANFRANCESCO, *L'amministrazione regionale nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2013, p. 691 ss.

¹³ La scomparsa della competenza regionale in materia di pubblico impiego, "inghiottita dalla privatizzazione del rapporto, anche se la legislazione rimane largamente speciale", è rimarcata da G. FALCON, *La legge sul procedimento amministrativo e i caratteri del «federalismo» italiano*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1233.

La relazione illustrativa del d.d.l. dà per acquisita la riconduzione alla materia "*ordinamento civile*" degli istituti di diritto privato relativi al personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e cerca di introdurre un ulteriore argine ai "frequenti tentativi della legislazione regionale di intervenire, per il proprio ambito, nel lavoro pubblico, rivendicando gli interessi sottesi all'organizzazione regionale, ambito che spetta alla potestà residuale" (p. 19). Non è certo che la formulazione della nuova materia permetta di raggiungere agilmente tale obiettivo e di conservare l'*acquis* precedente.

¹⁴ Sul punto, cfr. *infra*, par. 5, con specifico riferimento al problema delle "norme generali".

proprie scelte. Il vincolo a principi fondamentali unificanti posti dal legislatore statale (e non anche norme di dettaglio, quali le norme generali possono essere) dovrebbe essere l'elemento di unificazione più adeguato per questa materia.

Con riferimento alla dimensione funzionale, e, quindi, alla disciplina dell'art. 118 Cost., le precisazioni introdotte nel testo dal d.d.l. (*trasparenza, semplificazione, efficienza, responsabilità*) non superano i problemi di non autoapplicatività della disposizione costituzionale. La sostanziale inattuazione dell'art. 118 Cost. riformato nei tredici anni di vigenza dello stesso evidenzia un limite strutturale della previsione costituzionale, non in grado di esprimere un principio di "*decisione sostanziale*" la quale, anche se non completamente autoapplicativa, sia in grado di determinare, in un limitato arco temporale, processi di riallocazione delle funzioni.

Se, come sembra, non ci si vuole ispirare ai modelli del federalismo d'esecuzione¹⁵, sarebbe forse consigliabile riscoprire il parallelismo delle funzioni (come è noto ancora operante per le Regioni speciali che lo prevedono nei loro statuti, con riferimento alle competenze legislative statutarie¹⁶) quale soluzione maggiormente operativa¹⁷. Su tale principio di sufficiente decisione sostanziale si è potuto innestare in passato un triplice processo di trasferimento/conferimento delle funzioni dal centro alla periferia che è del tutto mancato con riferimento all'art. 118 Cost. nella formulazione vigente¹⁸.

L'essenzialità di tale adempimento è evidente, pur a non voler sposare la celebre tesi paladiniana della "pagina bianca" e mantenendo gli atti di trasferimento/conferimento entro i necessari confini di atti attuativi e non costitutivi delle prescrizioni costituzionali in tema di materie. Occorre, peraltro, riconoscere che, con riferimento alle materie innominate del quarto (attuale) comma dell'art. 117 Cost., gli atti in questione verrebbero nei fatti ad operare la più rilevante ricognizione normativa degli ambiti materiali regionali.

È evidente l'esigenza di riavviare tale processo, ricollegando l'art. 118 alla VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione e non è incongruo pensare, in tale ambito, ad un ruolo rilevante e determinante del Senato nella delineazione del procedimento attuativo e nella valutazione dei risultati conseguiti¹⁹. A maggiori perplessità darebbe adito, invece, per chi scrive, il tentativo di configurare vere e proprie leggi (o, peggio, atti sub-legislativi) di interpretazione autentica delle materie, anche nell'ipotesi – a dire il vero allo stato abbastanza futuribile – di una legge bicamerale di definizione: è la sovraordinazione della fonte costituzionale rispetto alla fonte ordinaria a precludere, al di là di ogni altra considerazione²⁰, tale opzione che ribalterebbe il ruolo reciproco dei due atti. Mentre nei confronti degli atti di trasferimento/conferimento ex VIII disposizione transitoria e finale Cost. resta intatta, infatti, la possibilità del sindacato di costituzionalità in via principale od incidentale, nel caso delle leggi di interpretazione autentica della materia, a volerle intendere seriamente, il punto di equilibrio raggiunto nella negoziazione politica tra le Camere e nelle due Camere dovrebbe dirsi intangibile dal Giudice di costituzionalità delle leggi.

Conclusivamente e riassuntivamente sul tema, è forse il caso, a voler effettuare un serio bilancio sull'art. 118 Cost., di ripensare criticamente la previsione "mitica" (e forse un pò demagogica) relativa alla competenza generale dei Comuni del primo comma dell'articolo nella sua formulazione vigente.

2.2. Il sistema istituzionale regionale

Si evidenziano di seguito alcune lacune del disegno riformatore in relazione ad aspetti maggiormente incidenti sul sistema istituzionale regionale.

¹⁵ Ed affiora, in questo modo, l'inevitabile confronto con i modelli federali...

¹⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 236 del 2004, n. 3.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Nella medesima direzione, cfr. F.S. MARINI, *Commento a prima lettura sul ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014, p. 5, il quale sottolinea come il disegno di legge costituzionale accentui, irrigidendolo, il disallineamento tra funzioni legislative e funzioni amministrative introdotto dalla riforma del 2001 ed attenuato dalla Corte costituzionale attraverso la "chiamata in sussidiarietà".

¹⁸ Si tratta di un punto cruciale, più volte sottolineato: cfr. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, p. 13; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., cap. II e p. 289. Con riferimento all'AS 1429, cfr. ora R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., p. 16 s.; P. CARETTI, *La riforma del Titolo V*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, p. 3 ss.

¹⁹ Cfr., sul punto, R. BIN, *op. ult. cit.*, p. 18.

²⁰ Per le quali, cfr. A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, p. 15 s.

A fronte dell'introduzione di una serie penetrante di controlli sull'attività delle Regioni ed anche dei suoi organi fondamentali, quali il Consiglio regionale, ad opera della Corte dei Conti²¹, si pone l'esigenza di un fondamento costituzionale dei medesimi più saldo dell'art. 100 Cost. e dell'onnivoro "coordinamento della finanza pubblica", ancorché quest'ultimo sia destinato a transitare, nel disegno di riforma, nella competenza esclusiva dello Stato.

Né, per superare i dubbi di legittimità costituzionale sulle ipotesi di controllo sempre più spesso previste dalla normativa, sembra possibile fare affidamento in modo generico sulla natura di "controllo collaborativo" delle misure conseguenti ad un esito negativo, che lascerebbe intatte le capacità di autodeterminazione dell'ente regionale. Al di là della circostanza per cui appare difficile ritenere che le misure previste dai commi 7 e 10²² dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 si configurino come "attività di collaborazione" e non come sanzioni, resta la considerazione per cui i controlli su enti ad autonomia costituzionalmente garantita dovrebbero avere un esplicito fondamento costituzionale²³. Si tratta, a ben vedere, dell'unica opzione per evitare derive incontrollate (sempre in agguato nell'esperienza italiana) ed un aspro contenzioso costituzionale sui confini della potestà del legislatore ordinario²⁴. Di qui, l'esigenza di uno specifico riconoscimento (e delimitazione) di attribuzione a favore della Corte dei Conti per tali controlli²⁵.

Resta, peraltro, da approfondire la portata della riformulazione del sesto comma dell'art. 81 Cost., ad opera della l. cost. n. 1 del 2012, con la riserva alla legge rinforzata statale della determinazione dei "criteri volti ad assicurare" l'implementazione dei principi di equilibrio tra entrate e spese e sostenibilità del debito menzionati nella disposizione costituzionale²⁶, nonché dell'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1 del 2012, ove al comma 1, lett. a) si fa riferimento a "verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica"²⁷. In particolare, ci si deve chiedere se tale formulazione possa legittimare ex se l'introduzione di controlli statali sulle Regioni ed in particolare sui Consigli regionali.

In secondo luogo, andrebbe dotata di certo ed esplicito fondamento costituzionale la sostanziale "coazione/sospensione" del potere legislativo del Consiglio in regime di commissariamento per il rientro dal deficit sanitario, per tutto ciò che può influire sulle modalità di rientro dal deficit medesimo. Se la Corte costituzionale ha meritoriamente stroncato il tentativo di un Presidente di Regione-Commissario *ad acta* (in materia diversa dalla Sanità, tuttavia²⁸) di adottare leggi regionali²⁹, è ormai consolidata la giurisprudenza che

²¹ Cfr., in particolare, l'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, conv. con modificazioni in legge n. 213 del 2012, sul quale la Corte costituzionale si è pronunciata in sede di giudizio in via d'azione nella sent. n. 39 del 2014 ed in occasione di un conflitto di attribuzioni nella sent. n. 130 del 2014.

²² Quest'ultimo ancorché "corretto" dalla sentenza n. 39 del 2014.

²³ Ho già sostenuto questa tesi in E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPÌ – M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²*, Torino, 2003, p. 229, pur prendendo atto di orientamenti della Corte costituzionale dissonanti, come nella sentenza n. 29 del 1995.

²⁴ Come dimostra la vicenda che ha condotto alla sent. n. 39 del 2014.

²⁵ Sulla delicatezza di tali confini di attribuzione, cfr. il conflitto deciso con la sent. n. 130 del 2014 e l'ulteriore contenzioso in fase di attivazione, conseguente alle interpretazioni del d.l. n. 174 del 2012 date da talune Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Come osserva F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, l'estensione dei controlli della Corte dei Conti richiederebbe un ripensamento della sua composizione, con particolare riferimento a competenze e professionalità diverse da quella giuridica. Si può aggiungere che, dal punto di vista della "sensibilità" per le questioni relative alla salvaguardia delle autonomie, sarebbe importante effettuare una valutazione sui risultati attuativi dell'art. 7, comma 9, l. n. 131 del 2003 in tema di integrazione delle Sezioni regionali di controllo con componenti nominati dalle Regioni: chiedersi, cioè, se tale disposizione abbia avuto seguito e se sia sufficiente ad apportare un contributo apprezzabile all'attività delle Sezioni.

²⁶ Su tale disciplina, cfr. ora il primo intervento della Corte costituzionale nella sent. n. 88 del 2014.

Il rischio che in base a tale nuova formulazione dell'art. 81 Cost. lo Stato si veda oggi riconosciuta una nuova e speciale potestà legislativa di tipo esclusivo abilitata a stabilire limiti e vincoli all'autonomia finanziaria degli enti territoriali anche superiori a quelli consentiti dall'attuale giurisprudenza costituzionale è opportunamente sottolineato da M. CECCHETTI, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Federalismi.it.*, n. 6/2014, p. 18. Si consideri, infatti, come per B. CARAVITA – E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei Conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it.*, n. 6/2014, p. 5, la competenza esclusiva statale in materia di *armonizzazione dei bilanci pubblici* introdotta dalla l. cost. n. 1 del 2012, permetterebbe alla legislazione statale di andare ben oltre il punto di equilibrio individuato nelle sent. n. 39 del 2014.

²⁷ Con riferimento a tale ultima disposizione, si veda l'attuazione data dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 ed un rinvio, non esente da profili problematici, ad un'ulteriore legge dello Stato per l'individuazione delle *sanzioni* da applicare nel caso di *mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale*.

²⁸ Si trattava di misure finalizzate al "rilancio dell'economia attraverso l'edilizia".

²⁹ È la notissima sent. n. 361 del 2010.

inibisce al Consiglio regionale qualsiasi intervento diverso dall'attuazione del piano di rientro dal deficit sanitario³⁰. Si tratta di una compressione *permanente* della potestà legislativa regionale che forse eccede la capacità di copertura dell'art. 120, secondo comma, Cost., restando anche in questo caso da approfondire le potenzialità sistematiche (che non possono però essere infinite...) della nuova formulazione dell'art. 81 Cost.

Sempre in questa linea di riflessione, pare auspicabile una migliore copertura dello scioglimento sanzionatorio ex art. 126, primo comma, Cost. per ipotesi di "grave dissesto finanziario" ex d. lgs. 149/2011, per quanto riguarda l'automatismo del meccanismo. In altri termini, se si vuole tale automatismo, come pure sembra in sé ragionevole, e tenuto conto però che esso è da escludersi, alla stregua dell'attuale significato dell'art. 126 Cost., nell'interpretazione datane dalla sent. n. 219 del 2013 della Corte costituzionale³¹, occorre un puntuale intervento di "manutenzione" costituzionale.

Abbastanza sconcertati lascia la totale assenza di considerazione del Consiglio delle Autonomie Locali per la nomina dei rappresentanti dei Sindaci (non di Comune capoluogo di Regione) in seno al Senato delle Autonomie ex art. 2 del d.d.l. di riforma (che riscrive l'art. 57 della Costituzione). Delle due l'una: se si mantiene la modalità di designazione accolta nel d.d.l. è probabile che si vada incontro ad una crisi di *legittimazione* del Consiglio delle Autonomie locali, scavalcato con riferimento ad una attribuzione essenziale e destinato, quindi, a perdere ogni peso nel sistema istituzionale regionale, con un ulteriore aggravamento dello storico difetto dell'esperienza autonomistica italiana del mancato coordinamento tra Regioni ed Enti locali. Se si dovesse scegliere questa linea, appare maggiormente coerente e consigliabile la soppressione del Consiglio delle Autonomie locali, almeno come organo necessario, nell'art. 123 Cost.

La via alternativa a questo percorso è quella (che sembra a chi scrive decisamente auspicabile³²) della valorizzazione di tale sede quale raccordo infungibile tra Comuni, Regione e Stato e poche occasioni si presentano altrettanto fruttuose e produttive di risultati come quella della individuazione dei componenti del Senato delle Autonomie.

2.2.1 Gli interventi "positivi" sul sistema istituzionale: il regionalismo disciplinare

A fronte di un'esperienza recente che già vede il sistema istituzionale regionale oggetto di interventi fortemente compressivi e limitativi dell'autonomia, come evidenzia, oltre ai casi appena sopra considerati, la vicenda del numero dei componenti dei Consigli regionali³³, colpisce che le previsioni presenti "in positivo" e

³⁰ Cfr., tra le ultime, la sent. n. 85 del 2014. Sul condizionamento del legislatore regionale, in tali ipotesi, si vedano, di recente, le attente analisi critiche di M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 499 ss.; ID., *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7335.908.html#4.5>, spec. par. 4.5; E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 455 ss.; ID., *La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012.

Il condizionamento in questione opera anche nei confronti della Giunta regionale (come ribadito, di recente, dalla sent. n. 228 del 2013), con ulteriore isolamento del Presidente-Commissario dal circuito istituzionale regionale.

³¹ Di una "riserva di concreto provvedere" posta dal primo comma dell'art. 126 Cost. (vigente) che inibisce il carattere vincolante delle individuazioni legislative delle cause di scioglimento scrive C. PETRILLO, *Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *Giurcost.it*, sez. *Studi.*, p. 8 ed in corso di pubblicazione in AA.VV., *Scritti in onore di A. D'Atena*. Dubbi sulla legittimità costituzionale dell'automatismo previsto dal d. lgs. n. 149 del 2011 erano stati espressi, prima della pronuncia della Corte, anche da G. PICCIRILLI – G. PERNICIARO, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta Regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *Rivista Aic*, n. 4/2011, par. 4, ove si evidenzia lo scarto tra la formula "gravi violazioni di legge" dell'art. 126 Cost. ed il "grave dissesto finanziario" disciplinato dal d. lgs. n. 149 del 2011; scarto non colmabile in via interpretativa.

³² Nella medesima direzione R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., p. 26.

³³ Sulla sent. n. 198 del 2012 cfr. le osservazioni critiche di S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nella mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Giur. it.*, 2013, p. 1013 ss., nonché in *Amministrazione in Cammino*, (14 gennaio 2013); F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012, p. 3; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei Consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano* (10 aprile 2013), in *Federalismi.it*, n. 8/2013, p. 7. La lesività dell'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni della disposizione del decreto-legge era stata affermata, già prima della sentenza della Corte, da G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 297 ss.

Sulla più recente, e non meno discutibile, sent. n. 35 del 2014, cfr. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Forumcostituzionale.it* ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

non per omissione nel d.d.l. di riforma abbiano il carattere quasi di “norme disciplinari”, di carattere sanzionatorio nei confronti dell’ente regionale.

È il caso dell’art. 29 sui limiti agli emolumenti per i componenti degli organi regionali, il cui “tono” costituzionale è più che discutibile, ma è soprattutto quanto avviene con la previsione dell’art. 34, comma 2, del d.d.l. sul divieto di finanziamento pubblico a favore dei gruppi consiliari regionali. Si tratta di una disposizione che ricaccia in una irrealistica ed antistorica dimensione privatistica³⁴ soggetti necessari del processo decisionale del Consiglio regionale e segna (temporaneamente ?³⁵) una plateale ed irrazionale differenza di trattamento tra gruppi politici delle Camere del Parlamento (o almeno, dopo la riforma, della Camera dei Deputati) e gruppi (altrettanto) politici dei Consigli regionali. Ci troviamo di fronte, peraltro, ad una previsione che spiazza e rende inutile il non facile punto di equilibrio tra contrapposte esigenze statali e regionali messo a fuoco dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 39 del 2014.

Non dovrebbe sfuggire al legislatore di revisione costituzionale che intenda mantenere un minimo di senso all’esperienza regionale italiana, quale esperienza di autonomia politica, l’effetto di potenziale dissolvimento di tale autonomia che previsioni di questo tipo, calate in un “ambiente comunicativo” sempre più ostile all’autonomia regionale, sono in grado di determinare³⁶.

2.3. Altre omissioni significative

È stata già segnalata dagli interpreti la gravità della mancata costituzionalizzazione dei parametri dei costi e fabbisogni standard previsti dalla l. n. 42 del 2009, rischiandosi in questo modo di perdere un’occasione preziosa per dare un saldo incoraggiamento all’autonomia finanziaria disciplinata dall’art. 119 Cost.³⁷

Molto grave appare poi l’assenza di una norma di raccordo tra Titolo V riformato ed ordinamenti delle autonomie differenziate. Occorre comunque riconoscere al riguardo che la costruzione di tale norma di raccordo è tutt’altro che semplice, in presenza di due modelli di regionalismo che si allontanano sempre di più l’uno dall’altro: il meccanismo dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non è più in grado di operare efficacemente, se il livello complessivo di autonomia delle Regioni ordinarie è decisamente inferiore a quello delineato negli statuti speciali di autonomia, né apparirebbe una scelta meditata e congrua quella di estendere in modo automatico alle autonomie speciali il nuovo titolo V, con una sostanziale cancellazione di ampie parti degli statuti costituzionali e non senza, comunque, margini di incertezza su quanto tale cancellazione sia ampia.

L’impressione è che individuare quale sia il senso delle autonomie speciali rispetto ad un regionalismo ordinario regressivo e ricentralizzato è estremamente difficile e richiederebbe una coraggiosa riflessione³⁸ in sede politica ed una sua delicata trasposizione in sede costituzionale, intendendo per tale sia il testo della Costituzione che quello delle leggi costituzionali di approvazione degli statuti. Proprio perché tutto questo appare irrealistico nella situazione attuale si è giunti all’esplicita clausola di non applicazione della riforma a Regioni speciali e Province autonome, sino all’adeguamento dei loro statuti (art. 33, comma 13, d.d.l.)³⁹,

³⁴ Utilizzando per i gruppi politici all’interno dei Consigli regionali le fondamentali categorie elaborate per i partiti politici da H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*², Berlin, 1930 (la vicinanza, ancorché non priva di mancate corrispondenze, tra i due soggetti consente l’estensione...) ci si trova di fronte ad una sorta di paradossale ritorno all’indietro ad un atteggiamento di *Ignorierung* (o di *Bekämpfung* mascherata...?) dello Stato nei confronti dei gruppi.

³⁵ Nel senso che tale soluzione potrebbe estendersi nei confronti degli stessi gruppi parlamentari, travolgendo le barriere (non robustissime, peraltro) rappresentate dagli artt. 15-ter del Regolamento della Camera e 16-bis del Regolamento del Senato.

³⁶ Sull’ostilità crescente nei confronti dell’istituzione regionale da parte dei *media* italiana, rinvio ad alcune osservazioni che ho svolto in E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa* (febbraio 2014), in <http://www.issirfa.cnr.it/7433.908.html>, par. 2.

³⁷ Sul punto, cfr., in particolare, L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell’uniformità versus logica della responsabilità*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, p. 3.

³⁸ Auspicata da A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 12. Per la persistenza delle ragioni di esistenza delle Regioni speciali, cfr. S. MANGIAMELI, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo differenziato* (marzo 2014), in <http://www.issirfa.cnr.it/7474.908.html>.

³⁹ Il rovesciamento nel suo contrario della formulazione originaria dell’art. 33 del d.d.l., che prevedeva l’estensione delle disposizioni del d.d.l. anche alle autonomie differenziate, è stato prontamente rilevato e criticato da A. RUGGERI, *Quando il rimedio è peggiore del male (a proposito di una inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014. I rischi di divaricazione del sistema sono comunque evidenziati da molti osservatori. Cfr., F.S. MARINI, *Commento a prima lettura sul ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 5 s.; L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell’uniformità versus logica della responsabilità*, cit., p. 4; A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, cit., p. 20; P. CARETTI, *La riforma del Titolo V*, cit., p. 4.

con una soluzione che sottopone comunque il sistema ad una tensione insostenibile, per la contemporanea operatività nello stesso ordinamento complessivo di due regionalismi diversissimi tra loro: uno “flessibile” ed ampiamente ricentralizzato per le Regioni ordinarie e l’altro – nonostante la pressione uniformatrice della giurisprudenza costituzionale – con accentuati caratteri di “garantismo” costituzionale.

L’esito prevedibile di tale schizofrenia costituzionale è il collasso del regionalismo differenziato ovvero, secondo un’ipotesi pure possibile, virulenti tentativi di “specializzazione” delle Regioni ordinarie che non dovrebbero lasciare indifferenti coloro che hanno a cuore l’equilibrio dei rapporti tra centro e periferia.

Manca, infine, nel d.d.l. di revisione costituzionale una riflessione sulla possibile valorizzazione del Senato rispetto al contenzioso costituzionale promosso dallo Stato nei confronti delle Regioni⁴⁰: la riforma costituzionale potrebbe aprire spazi al nuovo regolamento del Senato per ciò che concerne il perseguimento di una *conciliazione* o quanto meno (ma sarebbe già di per sé importante) di una *pubblicizzazione* delle vicende che portano il Governo (sulla base di valutazioni svolte dal Dipartimento Affari Regionali della Presidenza e raramente oggetto di contestazione in Consiglio dei Ministri) a decidere di impugnare/non impugnare/rinunciare all’impugnazione di una legge regionale (anche rispetto ad altre leggi regionali di identico contenuto).

Occorre, peraltro, scontare in argomento due “contraddizioni interne” insite nella configurazione del Senato prescelta dal d.d.l. di riforma: in primo luogo, la composizione del Senato, con la possibile divaricazione di interessi e posizioni della componente di derivazione regionale e di quella comunale in ordine al contenzioso; in secondo luogo, l’assenza di rapporto fiduciario da far valere nei confronti del Governo in tale attività che potrebbe, al più, essere declinata in termini di controllo su di una peculiare “politica pubblica”.

Se è vero, comunque, che spetterebbe al regolamento del Senato la concreta delineazione di tali modalità di intervento, una copertura costituzionale sul punto sembra quanto mai opportuna, pur non essendo certamente garanzia di concreta attivazione dell’istituto⁴¹.

3. Di quello che è presente nel disegno di riforma, conformemente agli auspici

Non particolarmente nutrito si presenta l’elenco degli interventi riformatori dei quali si auspicava l’adozione e che, effettivamente, sono apprezzabilmente presenti nel disegno di legge costituzionale del Governo.

Si tratta, in primo luogo, della attesa riallocazione in capo alla competenza legislativa esclusiva statale di talune voci illogicamente attribuite nel 2001 alla competenza ripartita tra Stato e Regioni⁴²: è il caso delle “grandi reti di trasporto e navigazione”, della “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia”, dei “porti e aeroporti civili” ed, infine, dell’ “ordinamento della comunicazione”, anche se in questo ultimo caso la valutazione dovrebbe essere più articolata⁴³.

Uno dei punti di maggiore interesse del d.d.l. di riforma appare l’inserimento di alcune materie “nominata” all’interno della previsione dell’ex quarto (ora terzo) comma dell’art. 117 Cost., per la maggiore capacità attrattiva delle materie nominate rispetto a quelle individuate in via residualmente anonima⁴⁴ e, conseguentemente, per quella che dovrebbe essere la loro maggiore capacità di resistenza rispetto ai processi

⁴⁰ Il punto è evidenziato da R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., p. 18 s.

⁴¹ Come insegna la triste vicenda dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

⁴² Su tali bizzarrie del legislatore di revisione costituzionale del 2001 ha costantemente richiamato l’attenzione A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 16 s.; ID., *Diritto regionale*², Torino, 2013, p. 157 ss. Con riferimento a tali materie, ed, in particolare, alla “produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell’energia”, il medesimo A. ricorda come un intervento di “manutenzione costituzionale” ampiamente condiviso sia stato reso impossibile in conseguenza dell’approccio dominato dalla cultura della “grande” riforma: A. D’ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, cit., p. 698.

⁴³ Cfr. sul punto le considerazioni di S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., p. 231, con riferimento alla dimensione regionale della materia medesima.

⁴⁴ Si tratta di un aspetto dell’interpretazione costituzionale da tempo evidenziato: cfr. S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 520 ss. (ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002), con riferimenti all’esperienza statunitense e tedesca. Di una residualità di secondo grado nonché doppia, per le materie del quarto comma dell’art. 117 Cost. ragiona ora S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., p. 233 s.

di erosione da parte della legislazione statale e della giurisprudenza costituzionale⁴⁵, come in qualche misura l'esperienza degli elenchi statuari delle Regioni speciali manifesta⁴⁶.

Resta da approfondire, tuttavia, il significato di talune di queste materie, da distinguere rispetto ad altre pure richiamate nell'elenco costituzionale come materie di competenza esclusiva statale: è il caso dell' "organizzazione dei servizi sanitari" rispetto alle "norme generali per la tutela della salute"; della "pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale" rispetto alle "norme generali sul governo del territorio" e alle "infrastrutture strategiche"; dell' "organizzazione dei servizi scolastici" e dell' "istruzione e formazione professionale" rispetto alle "norme generali sull'istruzione" e l' "ordinamento scolastico".

I margini di intersezione e sovrapposizione (con le conseguenti possibilità di conflitto) sono accentuate dalla circostanza che anche con riferimento alla competenza legislativa residuale delle Regioni si fa riferimento alla nozione di "materia o funzione", rendendo possibile, quindi, una interpretazione teleologica delle stesse.

4. Di quello che è presente nel disegno di riforma, ma che sarebbe stato meglio non ci fosse.

Ci troviamo di fronte ad un elenco (purtroppo abbastanza lungo) di interventi positivamente previsti nel disegno di legge costituzionale ma negativamente valutabili, dal punto di vista della coerenza e funzionalità del sistema costituzionale delle autonomie che ne scaturisce.

Tale sicuramente appare, secondo chi scrive⁴⁷, l'eliminazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e delle potenzialità che esso offre, in termini di appagamento di esigenze di differenziazione e valorizzazione della propria identità da parte delle singole Regioni⁴⁸.

Non si tratta, secondo l'opzione che si ritiene preferibile, di dissolvere il modello delle Regioni a statuto ordinario in una "specialità diffusa", ma di offrire alle Regioni che lo vogliano - e possano sostenerlo da un punto di vista finanziario - di incrementare il proprio ambito di competenze legislative (e, tendenzialmente, amministrative). Si tratta di un'opzione che appare tanto più opportuna in epoca di risorgenti rivendicazioni autonomiste "in senso forte" poiché si presenta in grado di offrire un argine di contenimento a tali rivendicazioni. Se poi talune delle materie indicate nell'art. 116, terzo comma, Cost. possono destare qualche perplessità⁴⁹, il procedimento ivi descritto sembra offrire un sufficiente controllo "dal centro" di tali processi⁵⁰. Al più nulla impediva, in sede di elaborazione del d.d.l., un ripensamento ed un *restyling* delle materie "ulteriormente regionalizzabili", anziché procedere alla cancellazione dell'istituto.

⁴⁵ L'unica via per ovviare a tale tendenza è quella dell'elaborazione di uno "statuto" interpretativo delle materie residue che le protegga in via interpretativa dai sopra richiamati processi di erosione. Nonostante qualche sporadico accenno (cfr., ad esempio, la sent. n. 108 del 2012), nella giurisprudenza costituzionale italiana successiva alla riforma del 2001 tale elaborazione è mancata. Sul punto, sia consentito il rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in AA.VV. (a cura di N. VICECONTE), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo* - vol. I, Milano, 2013, p. 121 ss. a proposito delle opportunità che la tutela dei diritti fondamentali offre in questo ambito.

⁴⁶ La posizione di (relativo) vantaggio delle Regioni speciali, con riferimento alle materie "nominate" negli statuti di autonomia, rispetto ad omologhe competenze residue invocabili ex art. 10 l. cost. n. 3 del 2001 è stata efficacemente sottolineata da S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011, p. 860 ss. e, prima ancora, ID., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 351, portando ad esempio la materia lavori pubblici.

⁴⁷ Ma in senso opposto, si veda la valutazione di A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, cit., p. 18, che definisce "astruso ed impraticabile" il meccanismo delineato dalla disposizione costituzionale in questione. Per una recente ricognizione delle potenzialità dell'istituto, che ne evidenzia potenzialità applicative conformi anche a modelli di "federalismo cooperativo" e, comunque, non tutte disgreganti, cfr. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2013, spec. p. 144 ss.

⁴⁸ Su questo profilo insiste anche L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, cit., p. 1 s. Critico nei confronti di tale "sconsiderata cancellazione" appare anche A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., p. 12..

⁴⁹ È il caso, a parere di chi scrive, delle "norme generali sull'istruzione" che si inseriscono in quadro già abbastanza frammentato delle competenze in materia e costituiscono "uno degli elementi di maggiore rilievo per la costruzione di una coscienza nazionale unitaria nelle giovani generazioni". Per questa valutazione, E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano*, in *Italianieuropei*, n.1/2010, p. 200.

⁵⁰ A tale disciplina procedimentale si aggiunge poi il "contenimento" che può derivare da materie trasversali di competenza statale, come quella dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. vigente o l'attivazione, nella prospettiva della revisione, della clausola di supremazia. Con riferimento a quest'ultima, cfr. F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, cit., p. 7.

L'aver riesumato, a compensazione della scomparsa dell'art. 116, terzo comma, Cost., il vecchio strumento della delega legislativa di attuazione della normativa statale non costituisce contrappeso idoneo, per la precarietà della delega (rimessa a determinazioni di attivazione e revoca del legislatore statale, al di là della necessaria intesa con la Regione); la prevalenza dell'esecutivo nella gestione della stessa (ragione per cui, a volerla comunque istituire, occorre garantire una possibilità di intervento del Senato delle Autonomie in costanza di essa); la difficoltà di costruire i rapporti finanziari tra delegante e delegato.

Tra l'altro incombe su tale reintroduzione della delega intersoggettiva il bilancio non particolarmente significativo dell'esperienza della delega di funzioni nel primo regionalismo.

Anche il riparto della potestà regolamentare in termini "paralleli" rispetto alle competenze di Stato e Regioni è destinato creare non pochi problemi, in presenza di non poche materie comunque "miste" tra Stato e Regioni: si pensi, infatti, alla difficoltà di individuare l'ambito regolamentare rimesso allo Stato per le materie formulate in termini di "*norme generali*" ed, ancor più, ciò che resta al legislatore regionale ed alla potestà regolamentare della Regione. Il rischio evidente è quello di uno scadimento del "tono legislativo" dell'intervento del Consiglio regionale, chiamato a porre una disciplina sostanzialmente regolamentare⁵¹, ovvero, all'opposto, di un carattere meramente formale della legge regionale, con sostanziale rimessione al regolamento del potere di riempire gli interstizi della disciplina; ipotesi anche questa non commendevole non soltanto dal punto di vista della tecnica legislativa ma anche del rapporto tra fonti e tra circuiti decisionali e rappresentativi retrostanti.

Si tratta di considerazioni che inducono a ritenere più congruo, almeno in questi casi di materie comunque "miste", rimettere alla Regione la potestà regolamentare, peraltro già delimitata da un doppio intervento legislativo: quello dello Stato e quello della legge regionale.

Discutibile appare, inoltre, l'esigenza di ricentralizzazione di talune materie, come nel caso del richiamo in capo allo Stato della competenza a porre norme generali su "*ordinamento sportivo*" e "*turismo*". Anche se tale ultima ricentralizzazione è fortemente auspicata dal *Position Paper* sulle riforme costituzionali di Confindustria⁵², secondo il quale essa incontrerebbe un "consenso pressoché unanime" (p. 13), l'esperienza⁵³ dimostra un attivismo ed una capacità di intervento regionale che non giustificano ulteriori poteri di intervento rispetto a quelli che lo Stato già oggi possiede in base soprattutto alla chiamata in sussidiarietà che, in modo non poco discutibile, è stata esercitata anche in questo ambito⁵⁴.

Il ricorso alla tipologia di competenza mista fondata sulle "norme generali" pone poi i problemi ai quali si accennerà tra breve legati a tale tipologia competenzaale.

Da più parti⁵⁵ si è criticata la completa estraniamento nel d.d.l. governativo delle Regioni dalla configurazione dell'ordinamento comunale, in conseguenza dell'aggiunta della voce "*ordinamento*" alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'assegnazione allo Stato della competenza esclusiva in tema di "*ordinamento degli enti di area vasta*", nonostante tali enti appaiano sicuramente destinati ad agire in ambiti rilevanti per la Regione⁵⁶. Sul punto è solo il caso di osservare come ci si trovi di fronte a soluzioni che si collegano evidentemente alla configurazione complessiva del modello autonomistico sotteso al disegno riformatore; soluzioni volte a negare spazi di significativo intervento da parte della Regione sugli Enti locali che insistono sul proprio territorio, con evidenti rischi di disarticolazione e mancato coordinamento per ciò che concerne i servizi concretamente resi ai cittadini.

⁵¹ Se la preoccupazione esplicitata dalla relazione illustrativa del d.d.l. è quella di contrastare l'anomalia degli atti "non aventi natura regolamentare" (p. 9), in questa ipotesi il rischio derivante dal moltiplicarsi dei livelli di normazione che "sovrastano" il regolamento regionale è esattamente quello di depriverne la valenza normativa, in contrasto con quella che dovrebbe essere la sua natura.

⁵² CONFINDUSTRIA, *Position Paper. Riforme istituzionali* (marzo 2014), reperibile nel sito web di Confindustria, sezione "da leggere". Si badi che il *Paper* vorrebbe estendere tale "epurazione" (sic!) delle competenze regionali (p. 21) alla materia sanitaria, da configurare come condizionata e dinamica; un premio da conquistare sul campo (p. 23).

⁵³ L'attivismo regionale in materia è documentato nei Rapporti annuali Issirfa. Cfr., da ultimo, C. LOSAVIO, *Il turismo*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Milano, 2014, p. 156 ss. In passato, si segnala l'analisi di M. MALO, *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in AA.VV., *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. 5. Il punto sulle materie*, Milano, 2008, p. 141 ss.

⁵⁴ Sent. n. 214 del 2006; 88 e 339 del 2007.

⁵⁵ R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., p. 25 che giudica - a ragione - "molto grave" tale integrazione e la considera "la manifestazione più evidente della pressione esercitata sul Governo dall'Anci". Si veda anche, sul punto, l'appello *Quattro correzioni per migliorare la proposta del Governo* (n. 5, lett. b)), sottoscritto da un gruppo di studiosi, in *Europa*, 11 aprile 2014.

⁵⁶ Sul nodo assolutamente centrale ed irrisolto dell'esperienza italiana del Rapporto tra Regioni ed Enti locali, rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *L'amministrazione regionale nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali*, cit., p.698 ss.

Anche l'aver aggiunto alla "clausola di supremazia" il riferimento ai *programmi ed alle riforme economico sociali di interesse nazionale* appare in grado di squilibrare in senso eccessivamente centralistico l'operatività della clausola medesima, rendendo ancora più arduo il già di per sé non semplice eventuale sindacato della Corte costituzionale sulle sue concrete applicazioni e minacciando di trasformare la *Erforderlichkeitsklausel* all'italiana in una *political question*⁵⁷. Il rischio è evidente se si assegna, come sembra auspicabile, alla valutazione sull'interesse nazionale la sua natura di apprezzamento essenzialmente politico (o di opportunità) ed alla pronuncia del Parlamento al riguardo "un carattere assolutamente costitutivo"⁵⁸.

Mentre la riforma costituzionale tedesca del 1994⁵⁹ ha inteso introdurre elementi di maggiore giustiziabilità alla clausola di prevalenza, il legislatore di revisione costituzionale italiano rischia di imboccare una via opposta.

5. Di quello che è presente nel disegno di riforma, ma non è esente da problemi

L'ultimo profilo di possibile classificazione del d.d.l. governativo attiene ad interventi in sé rispondenti ad una logica di funzionalità dell'intervento riformatore, ma che per come sono congegnati appaiono destinati a creare problemi interpretativi non secondari, forse addirittura equivalenti a quelli che si intende risolvere.

Il riferimento è soprattutto alla eliminazione della tipologia di competenza ripartita del terzo comma dell'art. 117 Cost., allorché alcune delle materie in esso previste (ed altre in esso non attualmente contenute) danno vita, nel d.d.l. di revisione, ad una ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regione fondata sul discrimine "norme generali"/"norme non generali".

Si tratta di un discrimine competenziale che postula comunque una potestà di intervento del legislatore regionale e non è detto che la potestà statale di fissazione delle norme generali sia chiamata a definire liberamente l'ampiezza della propria estensione⁶⁰. L'esame della giurisprudenza costituzionale sulla materia che già oggi si fonda su tale tipo di discrimine, ovvero le "norme generali sull'istruzione", evidenzia questa problematicità: attraverso il riferimento a nozioni quali "struttura portante" o "struttura essenziale" della normativa⁶¹, infatti, il Giudice di costituzionalità sembra indicare un limite di estensione dell'intervento statale di natura non solo teleologica. Ferma restando la capacità delle norme generali di assumere anche il carattere di prescrizioni di dettaglio, esse sembrano comunque vincolate ad un ambito di "minimalità" della disciplina da introdurre. Ne risulterebbe non confermata, quindi, l'idea di una tipologia competenziale nella quale lo Stato resta libero di spostare liberamente "il cursore" del grado di specificazione della disciplina, salvo, al più, un giudizio di ragionevolezza/coerenza/congruenza⁶².

⁵⁷ La tendenza italiana a leggere possibili clausole di prevalenza e competenze prevalenti in termini di mera supremazia statale è stata evidenziata da E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 84 ss. Per la persistenza dell'interesse nazionale, al fondo di tale approccio, cfr. F. MANGANELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo...ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 57 ss.

⁵⁸ Su tale rigorosa delimitazione del limite dell'interesse nazionale nel primo regionalismo, la cui valorizzazione avrebbe potuto modificare non poco le sorti delle Regioni italiane, cfr. A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973 (ora in *Id. Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 173) ed *ivi* ulteriori riferimenti.

⁵⁹ Ulteriormente corretta e delimitata, ma non ripudiata dalla riforma del 2006. Sulle prime applicazioni in sede di giudizio di legittimità costituzionale della *Erforderlichkeitsklausel*, cfr. E. BUOSO, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c., Grundgesetz*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1225 ss. A. GRAGNANI, *Il nuovo ordine delle competenze legislative e la giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo tedesco*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 169 ss.

⁶⁰ È questa, invece, la posizione di G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nelle proposte di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, p. 5 ss. In termini simili, mi sembra, si muove l'interpretazione di A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, cit., p. 14, per la quale la generalità va intesa in senso "geografico" e non per caratteristiche di contenuto.

⁶¹ Cfr. da ultima, la sent. n. 62 del 2013, n. 4.1 del *Considerato in diritto* ed *ivi* richiami alla giurisprudenza precedente ed, in particolare, alla sent. n. 200 del 2009 che ha attenuato non poco la nettezza di talune affermazioni della precedente sent. n. 279 del 2005, non a caso spesso richiamata a sostegno delle interpretazioni volte ad assegnare al legislatore statale la *Kompetenz-Kompetenz* dell'ampiezza del proprio intervento regolativo.

Per la rilevazione dei margini di problematicità del discrimine norme generali/norme non generali, cfr., tra i commentatori del d.d.l. C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014, p. 11 e nota 4; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., p. 16; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p. 5, il quale efficacemente scrive di una "potestà cripto-concorrente"; R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., p. 19.

⁶² Sul quale insiste G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, p. 6.

Non sono da sottovalutare, poi, i problemi di adattamento della distinzione norme generali (statali)/norme non generali (regionali) se applicata a materie diverse da quella dell'istruzione, per la quale si può fare affidamento, dopo tutto, su di un *acquis* giurisprudenziale sufficientemente consolidato. Si pensi, ad esempio, a come costituisca un campo pressoché ignoto la definizione dei confini degli ambiti di intervento dei due legislatori con riferimento a materie quali la disciplina del *personale regionale* o del *procedimento amministrativo*, per le quali, se si decide di operare una riclassificazione competenziale, sono probabilmente inutilizzabili le risultanze della giurisprudenza sulla versione vigente del Titolo V⁶³.

Problemi di individuazione del concreto confine tra competenze statali e regionali sono posti anche dalla nuova materia di competenza legislativa esclusiva "*programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*", se si considera operante anche nei confronti delle istituzioni regionali il principio costituzionale della libertà di ricerca di cui all'art. 33, primo comma, Cost.: se è ammissibile che un ente possa dettare alle *proprie* istituzioni di ricerca direttive e linee di azione (anche se questo ovviamente non vale per l'autonomia universitaria...), più problematico appare che tale indirizzo possa essere dettato nei confronti delle istituzioni di ricerca di altri enti/soggetti territoriali, con un evidente impoverimento del pluralismo della ricerca scientifica nazionale.

Piuttosto che liquidare in blocco la potestà legislativa ripartita⁶⁴, per trovarsi nuovamente di fronte ad essa, sotto diverse sembianze, si potrebbe provare a svolgere un ragionamento più articolato. Il punto di partenza è quello di un ripensamento critico sull'esperienza italiana di tale potestà e sulla giurisprudenza costituzionale prima e dopo la riforma del 2001⁶⁵. Alla luce di tale rimediazione, occorrerebbe valutare l'opportunità del mantenimento di tale tipologia competenziale in taluni ambiti che sembrano ad essa più congeniali (es. *governo del territorio*⁶⁶; *sicurezza alimentare*; *disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali*) ma introducendo profonde innovazioni rispetto alla esperienza sin qui maturata: in particolare la necessità di una autoqualificazione espressa dei principi fondamentali, da parte del legislatore statale (e solo di esso, con esclusione degli atti con forza di legge); l'eliminazione del vincolo dei "principi impliciti" per il legislatore regionale, in assenza di leggi-cornice⁶⁷; la rigorosa esclusione (che dovrebbe essere però realmente presidiata dalla Corte costituzionale) delle norme cedevoli di dettaglio, anche nella versione "evoluita" introdotta dalla sentenza n. 196 del 2004, la quale espone pur sempre al rischio di un "allentamento dei freni" del legislatore statale, contrasta con la *ratio* di alleggerimento e riqualificazione dell'attività del medesimo e deresponsabilizza le Regioni di fronte alla propria comunità politica.

In terzo luogo, è da valutare la possibilità di attingere al diritto comparato di matrice federale per costruire tipologie di competenze mobili e non fisse tra Stato e Regioni: il riferimento è all'esperienza tedesca, quale arricchita delle *Abweichungskompetenzen* (competenze derogatorie) introdotte dalla riforma del 2006 del federalismo, che si sono venute innestando, con varietà di soluzioni, sul modello già noto – e progressivamente perfezionato nel tempo – della *konkurrierende-Gesetzgebung*⁶⁸.

⁶³ E quindi principalmente l'ordinamento civile e la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni (per quanto riguarda quest'ultima, cfr. le sentt. n. 203 e 207 del 2012 e la già richiamata n. 62 del 2013).

⁶⁴ Ipotesi criticata anche da M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., p. 11, che evidenzia il conseguente rischio di un ulteriore inasprimento conflittuale dei rapporti tra Stato e Regioni e contesta il giudizio che sia la potestà ripartita ad avere determinato l'incremento del contenzioso costituzionale innanzi alla Corte costituzionale.

⁶⁵ Si consideri, in particolare, la giurisprudenza costituzionale che afferma la legittimità di norme statali dettagliate, se legate al principio fondamentale retrostante "da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" (così, recentemente, sent. n. 272 del 2013 in materia di governo del territorio), riprendendo una risalente giurisprudenza che affonda le sue radici addirittura nel primo regionalismo e che in quella esperienza era stata efficacemente criticata da A. PAOLETTI, *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 3149 ss.; Id., *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001, p. 134 ss. Per un'accurata analisi dei molteplici profili problematici dell'esperienza della potestà legislativa ripartita dopo la riforma del 2001, cfr. F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, p. 287 ss., il quale evidenzia la crisi dei criteri strutturali e sostanziali di identificazione dei principi fondamentali.

⁶⁶ Anche se sul punto si considerino le riflessioni di P. URBANI, *Un commento sul disegno di legge costituzionale con riferimento alla materia del governo del territorio*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014, a difesa della scelta di d.d.l. di condizionare la potestà legislativa regionale con norme generali poste dallo Stato.

⁶⁷ Cfr. M. CECCHETTI, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, p. 27.

⁶⁸ Cfr. E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7139.908.html> ed ora in Id., *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Galaad Edizioni, Giulianova, 2013, p. 49 ss.; L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Rivista Aic*, n. 3 del 2013, p. 3 s.; G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014, p. 6, che la interpreta come competenza essenzialmente integrativa di quella statale; E. PALICI DI SUNI, *Note a prima lettura – Il nuovo art. 117*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014.

È appena il caso di precisare che chi scrive non concorda con l'ipotesi di assegnare alla competenza paritaria di Camera e Senato l'approvazione di tali leggi-cornice, nell'ipotesi di un loro mantenimento. La fissazione dei principi fondamentali attiene, infatti, ad una scelta unificante di indubbia valenza politica per cui appare congruo assegnarla alla volontà prevalente della Camera dei Deputati⁶⁹.

Altre sono le leggi che meriterebbero, invece, il mantenimento della soluzione dell'approvazione conforme di Camera e Senato: è il caso dell'art. 117, quinto comma, Cost. vigente; dell'art. 118, quarto comma, Cost. vigente; dell'art. 119; dell'art. 120, secondo comma, Cost. vigente; dell'art. 122, primo comma, Cost. vigente; della legge sull'ordinamento degli enti locali e sugli enti di area vasta nel d.d.l. di riforma ed, infine, delle leggi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, nella misura in cui queste stabiliscano vincoli procedurali e controlli sulle Regioni, secondo alcune ipotesi considerate in precedenza.

È il caso di sottolineare, comunque, l'irrinunciabilità del riferimento a competenze individuate in base a materie, come alla fine lo stesso disegno di legge di riforma riconosce, al di là della formula dell'art. 117, secondo comma, (ma, come si è anticipato, la medesima tecnica vale anche le materie regionali dell'art. 117, comma terzo). Come l'esperienza degli ordinamenti federali (ma non solo, si consideri anche la Spagna) dimostra, la dimensione garantistica del riparto di competenze implica il ricorso alla tecnica delle materie⁷⁰. Certo, al di là delle materie ci sono le politiche (statali e regionali)⁷¹ ed i problemi di raccordo delle seconde alle prime, ma si può dire che senza il riferimento a categorie interpretative del reale quali sono le materie, rimangono solo i problemi, senza un linguaggio comune per risolverli⁷². Per questa ragione è della massima importanza che il legislatore di revisione costituzionale sia sempre attento e consapevole della delicatezza delle operazioni di denominazione o ridenominazione delle voci degli elenchi costituzionali di attribuzioni.

6. Considerazioni finali: il ruolo della Corte costituzionale nel nuovo sistema regionale

Da un esame complessivo del disegno di legge governativo appare evidente il depotenziamento complessivo della posizione della Regione nel sistema delle autonomie, non adeguatamente compensato dalla configurazione del Senato delle Autonomie⁷³.

Come si è visto in precedenza, la riforma, infatti, non risolve i margini di ambiguità e non compensa – ma semmai accentua – gli elementi di debolezza della disciplina vigente in ordine alla dimensione amministrativa dell'ente regionale, in sé considerato e nei suoi rapporti con gli enti locali. Per quanto riguarda le funzioni legislative, l'ispirazione prevalente è quella a favore di un decremento quantitativo delle funzioni

⁶⁹ Né appare maggiormente convincente l'ipotesi di prevedere una competenza bicamerale necessaria allorché si tratti di incidere su diritti costituzionalmente garantiti. La tesi, che riecheggia la configurazione del Senato come organo di garanzia, si scontra con l'ineliminabile politicità che caratterizza anche le decisioni sui diritti, sia di quelli di libertà che di quelli sociali. Per efficaci critiche a tale ipotesi, cfr. C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, cit., p. 10; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit., p. 7 s.

⁷⁰ Cfr., per tutti, A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988 (ora in ID., *Costituzione e Regioni*, cit., p. 12 ss.).

⁷¹ Su questo aspetto pone l'accento da tempo R. BIN, da ultimo in *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, p. 509 ss. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 31; ID., *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS 1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, cit., par. 3.

⁷² Che le "materie di potestà legislativa nascono come (e dunque sono) espressioni sintetiche di categorie di oggetti su cui si possono emanare leggi, ovvero categorie concettuali all'interno delle quali l'interprete è portato a sistematizzare le norme" e che per questa ragione hanno "l'indubbio pregio di "farsi capire", cioè di comunicare efficacemente all'interprete l'obiettivo cui sono rivolte" è sostenuto da M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, 2012, p. 27. In termini non dissimili si pone, mi sembra, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., che identifica quattro passaggi nel percorso ermeneutico che conduce (soprattutto la Corte) all'identificazione di una materia (p. 180 s.) e che acutamente osserva come l'esperienza attuale sia caratterizzata da un "disfacimento delle tipologie di potestà legislativa" più che delle materie (cap. IV).

Per la natura "squisitamente ermeneutica" della definizione delle voci enumerate, che, nonostante gli inevitabili problemi di concreta definizione, avviene, comunque, attraverso un *procedimento*, "svolto secondo specifici passaggi di comprensione", che attribuisce un carattere di riscontrabilità alle scelte ermeneutiche compiute, cfr. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, p. 90 ss.

⁷³ La cui natura, alla stregua del testo dell'AS 1429, resta scarsamente definita, poiché nessuna delle linee di rappresentanza possibili prevale a sufficienza delle altre, con la conseguenza che un ruolo centrale finirebbe per averlo il regolamento. Per queste osservazioni, cfr. B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, p. 8 s.

medesime e, ciò che più conta, di un mutamento genetico delle medesime, nel senso della flessibilizzazione e plasmabilità a favore delle fonti statali, attraverso una molteplicità di titoli di intervento posti a disposizione dello Stato, sia di tipo preventivo (l'incremento delle voci competenziali esclusive a favore dello Stato), sia di tipo successivo (la c.d. clausola di supremazia)⁷⁴.

Sembra quasi che il modello culturale di riferimento della riforma sia la lettura svalutativa della natura propriamente legislativa delle leggi regionali che Guido Zanobini offriva subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, allorché identificava il *proprium* dell'attività legislativa regionale in "una facoltà di adattamento delle leggi generali alle particolari esigenze delle singole regioni"⁷⁵, negando alle deliberazioni dei Consigli regionali la natura di "leggi in senso tecnico". Soltanto l'emergere di una diversa generazione di giuristi⁷⁶ ha permesso di battere in breccia questa ricostruzione che interpretava il "nuovo" con lo sguardo rivolto all'indietro.

Sarebbe veramente paradossale che la ricostruzione di Zanobini assumesse *oggi* i caratteri di una visione quasi profetica degli esiti ultimi del regionalismo italiano !

Ciò che merita di essere sottolineato è che non pochi margini di indeterminatezza comunque si presentano nel disegno riformatore, ad esempio per quanto riguarda le tecniche di costruzione di molte materie di competenza legislativa statale, in particolare di quelle fondate sulla distinzione "norme generali/non generali", come si è cercato di evidenziare in precedenza. Se l'intendimento del disegno di legge di revisione costituzionale è quello di spazzare via il contenzioso Stato/Regioni, la realtà successiva alla eventuale approvazione della riforma potrebbe essere molto diversa, attesa anche la composizione del Senato e l'eventuale reazione "polemica" delle Regioni italiane al loro ridimensionamento costituzionale.

Spetterà probabilmente alla Corte costituzionale in sede di definizione di un contenzioso che continuerà ad essere significativo delineare il vero volto delle Regioni, valorizzando letture interpretative volte a confermare una qualche valenza garantista al disegno costituzionale delle autonomie regionali. Si tratta, peraltro, di un compito non nuovo per le Corti supreme ed anche in questo torna utile l'esperienza dei modelli federali. Basti ricordare, a questo proposito, l'esperienza della Corte suprema U.S.A.: a fronte della potenzialità espansiva della *preemption*, essa ha elaborato una serie di elementi di limitazione della potenzialità espansiva del legislatore centrale, al fine di salvare i caratteri del *Federal State*. Sono nate con questo scopo le dottrine della *delegation construct*, dell'*enclave construct*, del *federal commanding* grazie alle quali la Corte non si è sottratta al compito di impedire la trasformazione dell'*unificazione* in *uniformità*, che avrebbe segnato la fine del federalismo⁷⁷.

L'opzione alternativa che si apre al Giudice costituzionale italiano è quella di suggellare una configurazione di Regione "leggera" (*rectius*: decostituzionalizzata) che più di un dubbio di compatibilità con i caratteri dell'art. 5 Cost. all'interprete dovrebbe porre⁷⁸.

Emerge così quella che, a mio parere, sarà la perdurante centralità del ruolo della Corte costituzionale nell'inveramento (come lo intendeva Carlo Esposito⁷⁹) delle previsioni costituzionali formali: come nell'esperienza della riforma del titolo V del 2001, la Corte si è data carico delle esigenze unitarie, agendo sui margini di flessibilità del sistema (e talvolta espandendoli in modo ardito, come nel caso della attrazione in sussidiarietà legislativa...) così, in futuro, nell'ipotesi di entrata in vigore della riforma, dovrebbe accadere il contrario, essendo la Corte chiamata a valorizzare gli elementi di garanzia delle attribuzioni costituzionali regionali. Se così non fosse, del resto, il prezzo da pagare sarebbe altissimo per la stessa Corte ed il suo ruolo nel sistema costituzionale, oltre che, ovviamente, per il sistema autonomistico e pluralistico italiano.

⁷⁴ Di un autonomismo "per concessione" o "ottriato" insito nel disegno di riforma scrive G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nelle proposte di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., p. 16. Per la rilevazione di una "atrofizzazione" della potestà legislative regionale cfr. P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., p. 3.

⁷⁵ G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in AA.VV. (a cura di P. CALAMANDREI – F. LEVI), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1949, nonché in G. ZANOBINI, *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, p. 386 (testo dal quale è tratta la citazione).

⁷⁶ Tra i primi, cfr. S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge» in senso tecnico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, p. 105 ss.; V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 262.

⁷⁷ Come è bene messo in evidenza nel volume di C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, spec. cap. III.

⁷⁸ Rinvio, per alcune ulteriori sintetiche considerazioni sul punto a E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, cit., par. 4.

⁷⁹ C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 266.