Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo II

(Estratto)

Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovverosia se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale

di Antonio Ruggeri

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(data di pubblicazione: 10 gennaio 2016)

SOMMARIO: 1. L'opacità e la dubbia coerenza interna dell'articolato di riforma e la sua apertura a plurimi svolgimenti nell'esperienza. – 2. La clausola di supremazia, le lacune di costruzione dell'articolato e il futuro, verosimilmente non diverso dal presente, dell'autonomia nei giudizi davanti alla Corte costituzionale. – 3. Il probabile superamento solo di nome, e non pure di fatto, della potestà concorrente e la blanda *vis* prescrittiva delle etichette relative alle materie. – 4. La prefigurata estensione degli ambiti materiali in cui l'autonomia può "specializzarsi", secondo il novellato art. 116. – 5. La lacuna riguardante la clausola di continuità della legislazione e l'ambigua dizione relativa alla clausola di maggior favore. – 6. Chi e cosa "rappresenta" il nuovo Senato? – 7. I quesiti stranamente mancanti.

1. *L'opacità e la dubbia coerenza interna dell'articolato di riforma e la sua apertura a plurimi svolgimenti nell'esperienza*

Riunisco in una riflessione unitaria i quesiti sottopostici da *Diritti regionali* per la ragione che gli stessi si fanno rimando, implicandosi a vicenda in modo talmente stretto che, volendo dare risposte separate a ciascuno di essi, mi pare che ci si trovi obbligati a far luogo a frequenti e sovrabbondanti ripetizioni di concetti. D'altro canto, la soluzione da me preferita può dar modo di portare alla luce e mettere meglio a fuoco il filo che lega i quesiti stessi, componendoli ad unità a mo' di anelli di una stessa catena, tutti a conti fatti convergendo nel porre la questione evocata nel titolo dato alla riflessione che mi accingo a svolgere.

Anticipo subito la conclusione che, nei limiti ristretti dello spazio assegnatomi, tenterò di argomentare; ed è che, sulla carta, i singoli enunciati dell'articolato di riforma e tutti assieme si aprono tanto a consistenti, e non di mera facciata, innovazioni di ordine istituzionale, quanto però al mantenimento e – temo – al peggioramento dell'esistente, pur se ripresentato sotto nuove vesti e, dunque, fatto passare come ormai risolutamente abbandonato e sostituito da un assetto complessivamente irriconoscibile alla luce del quadro costituzionale ad oggi in vigore. Una conclusione che può anche apparire fin troppo scontata, sol che si consideri che, in fondo, ogni disposto normativo si dispone a plurimi esiti interpretativi ed applicativi, tanto più laddove si tratti di disposti costituzionali e – più ancora – nel caso che si limitino ad esprimere norme definitorie di

competenze o etichette riguardanti le competenze stesse e le materie sulle quali si esercitano. Qui, tuttavia, il fenomeno si presenta in forme particolarmente vistose, a motivo del carattere sibillino ed appannato, per non dire oscuro, di taluni enunciati, nonché per la dubbia coerenza interna del disegno di riforma, che esibisce carenze non lievi, tali da rendere problematico (un vero e proprio azzardo) discorrere in termini di "sistema" armonioso ed equilibrato nelle sue parti a riguardo del nuovo impianto istituzionale della Repubblica.

Di qui, poi, la conseguenza, a mia opinione linearmente discendente dalle notazioni iniziali appena svolte, secondo cui ogni previsione fatta *in vitro*, e non pure verificata *in vivo*, avanzata cioè da una prospettiva – come dire? – *predittiva*, è di necessità condizionata e, perciò, comunque bisognosa di essere affacciata con somma cautela e prudenza.

Le vicende che hanno segnato lo sviluppo del bicameralismo e del regionalismo italiano, tanto in relazione al dettato originario della Carta quanto con riferimento alla riforma del 2001, sono qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci che l'esperienza politico-istituzionale prende non di rado vie tutte sue di sviluppo, ora convergendo ed ora (e, forse, perlopiù) però divergendo rispetto al solco pur sommariamente tracciato nella Carta stessa, al punto che il volto delle istituzioni, al centro come in periferia, appare col passare del tempo complessivamente irriconoscibile se rapportato alle sue pur sfocate fotografie presenti nell'album costituzionale. Così potrà, dunque, essere anche un domani; e conviene – a me pare – che se ne tenga conto in sede di primo commento del nuovo articolato.

È pur vero tuttavia che l'esperienza pluridecennale trascorsa costituisce un punto di riferimento di non secondario rilievo, dal quale le notazioni di seguito svolte possono tenersi, dotandosi di una non disprezzabile stabilità. Per quanto, infatti, l'esperienza non cessi di stupirci, proponendo a getto continuo materiali di varia fattura e almeno in parte inusuali, si dà un tronco ormai nitidamente delineato dal quale essi si dipartono, a mo' di rami nuovi che spuntano nell'albero col passare del tempo; e da esso l'indagine non può dunque prescindere, a pena di nascere già in partenza viziata.

2. *La clausola di supremazia, le lacune di costruzione dell'articolato e il futuro, verosimilmente non diverso dal presente, dell'autonomia nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*

Due – come si sa – le gambe sulle quali la riforma intende muoversi, una volta giunta in porto, nell'intento di portare ad un profondo rinnovamento delle istituzioni della Repubblica. È vero che, a prima lettura, alcune di esse parrebbero non essere toccate o esserlo marginalmente: così, per ciò che concerne il Capo dello Stato, il Governo, la Corte costituzionale. Tutto però si tiene o – come suol dirsi – fa "sistema"; ed è chiaro che, modificando alcuni degli elementi di cui il sistema stesso si compone, possono aversene conseguenze anche di notevole rilievo per gli elementi restanti, secondo quanto peraltro è stato già messo in luce da molti commenti[1], specie con riguardo alla Corte costituzionale, sulla quale – è facile previsione – si riverserà una messe ingente di ricorsi, tanto per ciò che concerne i vizi di procedimento delle leggi, alimentati dal farraginoso ingranaggio[2]

[1] Per ciò che attiene ai riflessi che possono aversene specificamente sulle dinamiche della forma di governo e, ancora più largamente, della forma di Stato, v., per l'un verso, F. BAILO, *L'incidenza delle riforme istituzionali sulla forma di governo: verso correttivi alla Westminster senza "stabilità" dell'esecutivo?*, e, per l'altro, P. COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (cd. Renzi-Boschi)*, e D. FERRARI, *La riforma costituzionale alla prova della forma di Stato: niente di nuovo?*, tutti in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo - A. Giovannelli - L. Trucco, in corso di stampa per i tipi della Giappichelli.

[2] … in merito al quale, tra i molti altri, v. C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2014; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2015, 203 ss.; S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 3/2015, 11 novembre 2015; interessanti spunti di riflessione sono inoltre venuti dal seminario AIC su *I costituzionalisti e le riforme*, Bologna 11 giugno 2015 e, in specie, dalle relazioni su *Le riforme e la funzione legislativa* di G. SERGES e R. ROMBOLI (entrambe possono vedersi in www.rivistaaic.it, 3/2015, rispettivamente, 10 luglio 2015 e 4 settembre 2015) e, più di recente, dal seminario del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, Firenze 23 ottobre 2015 (ed *ivi*, part., I. CIOLLI, *La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, in www.gruppodipisa.it). Da ultimo, M.A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sulla riforma del procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit.

predisposto in conseguenza del rifacimento della seconda Camera, quanto in ordine al riparto di materie e competenze tra Stato e Regioni, confusamente delineato nel testo di riforma[3], che – ed è nuovamente facile previsione – farà innalzare ulteriormente e pericolosamente il livello di tensione esistente tra gli enti, peraltro – come si sa – assai elevato.

Profitto del cenno fatto a taluni sviluppi della giustizia costituzionale per avvertire subito che dubito fortemente che dopo la riforma le cose si metteranno meglio del non roseo presente per quanto attiene alle vicende processuali dell'autonomia. E ciò per plurime e convergenti ragioni.

In primo luogo, è tutto da provare che i ricorsi aventi causa nel mancato rispetto delle prerogative del Senato in corso di procedimento legislativo potranno tradursi in una maggiore attenzione prestata dal giudice delle leggi nei riguardi della condizione costituzionale delle Regioni. In disparte, infatti, quanto si dirà subito appresso in merito alla originale configurazione della rappresentanza regionale e delle autonomie territoriali in genere in seno alla seconda Camera, va tenuto presente che la riforma fa luogo ad una significativa "razionalizzazione" della prassi corrente volta a riportare, in cospicua misura, al centro materie o porzioni di materie che, secondo il dettato costituzionale vigente, parrebbero piuttosto dover far capo alla sfera di competenza delle Regioni. In tal modo, la Corte verrà a disporre di una base testuale sulla quale far poggiare saldamente il proprio indirizzo di certo non benigno per l'autonomia; ed anzi, potrà sentirsi incoraggiata a proseguire, con ulteriore determinazione, lungo la via intrapresa, specie facendo leva sulle materie implicite, le materie-"non materie" – come sono state efficacemente chiamate[4] –, che qui anzi crescono ulteriormente di numero, la clausola di supremazia, azionabile al ricorrere di condizioni indicate con somma vaghezza e ambiguità[5], che agevolano la sua possibile trasformazione (e degenerazione) in una "clausola-vampiro"[6], che poi – come si è fatto notare da una sensibile

[3] … secondo quanto si tenterà di mostrare a breve.

[4] L'espressione è stata – come si sa – coniata da A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., ed è ormai d'uso corrente.

[5] Tra l'altro, si fatica a comprendere in cosa propriamente si distinguano tra di loro le cause giustificative dell'attivazione della clausola stessa, dove cioè passi il confine tra "la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" e "la tutela dell'interesse nazionale".

[6] … secondo la efficace definizione datane da A. D'ATENA, *Relazione conclusiva. Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in AA.VV., *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, a cura di L. Pesole e M. Volpi, Napoli, 2015, 191.

dottrina[7] – risulterà problematicamente "giustiziabile", se non – verosimilmente, a parer mio – nei casi di "evidente mancanza" dei presupposti che ne giustificano l'adozione[8].

La clausola in parola merita un supplemento di riflessione. Fuori centro mi pare la critica corrente secondo cui la sua stessa previsione costituirebbe un *vulnus* (per taluno, addirittura irreparabile) per l'autonomia, la quale – è persino banale dover qui rammentare – non esclude, ma anzi implica, gli interventi statali a presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica.

La clausola è, dunque, uno strumento che, come tutti gli strumenti, può prestarsi ad usi buoni o cattivi[9], tra i quali c'è ovviamente anche quello che si manifesti sotto forma di una supremazia "bruta"[10]. Lo stesso poteva dirsi a riguardo, ad es., del rinvio delle leggi con richiesta di riesame, di cui al vecchio art. 127, o dei controlli sugli atti amministrativi, di cui agli originari artt. 125 e 130 cost. o, ancora delle leggi-quadro statali di potestà concorrente, su cui tornerò a breve. Piuttosto, la consapevolezza della piega storta presa da queste note vicende avrebbe dovuto consigliare non già la rimozione "secca" degli strumenti medesimi quanto il loro corposo aggiustamento. E basti solo pensare ai non pochi guasti avutisi per effetto della cancellazione dalla lavagna costituzionale dei disposti ora richiamati: allo sbandamento avutosi nelle pratiche degli amministratori locali lasciati soli con se stessi e privi delle indicazioni fornite dagli organi di controllo o alla ripresa a ritmi serrati della contrattazione sui testi di legge regionale, fatta non più alla luce del sole (come ai tempi dei rinvii plurimi) ma per vie sotterranee, nel chiuso di Palazzo

[7] Tra gli altri, G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, relazione al seminario su *I costituzionalisti e le riforme*, cit., § 5.4, e G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 268, con richiamo ad un pensiero di P. Caretti.

[8] Si ha motivo di ritenere che la Corte potrà far valere, in relazione alla clausola in parola, la stessa "logica" applicata alla sindacabilità dei decreti-legge per l'aspetto della sussistenza delle circostanze che per Costituzione ne giustificano l'adozione: una "logica", peraltro, come si sa, discussa e discutibile, sol che si ammetta – come, a mia opinione, devesi – che la Corte non è stata istituita al solo scopo di acclarare le "evidenti" violazioni della Carta bensì per risolvere i casi dubbi, le "controversie", secondo la studiata dizione dell'art. 134 cost. (sul punto, il mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 8/2014, 9 aprile 2014, § 7.3, in nt. 32).

[9] Ho già avuto modo d'intrattenermi sulla natura anfibologica della clausola in altri scritti, tra i quali, di recente, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1/2015, 252.

[10] Avverte di questo rischio E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1/2015, 175.

Chigi, di cui ha dato (e dà) sicura testimonianza l'*escalation* delle rinunzie ai ricorsi accettate dalla controparte.

La riforma in cantiere di tutto ciò (e di altro ancora) si disinteressa, esibendo lacune gravi di costruzione che è da temere potranno pesare negativamente sugli sviluppi dell'esperienza regionale nel nostro Paese.

Forse, una eguale (se non maggiore…) attenzione di quella che si va prestando alle previsioni esistenti meriterebbero proprio quelle che… *mancano*; e, mancando, non consentono alle disposizioni presenti di fare "sistema", anzi rischiano di creare squilibri gravi, tali da pregiudicare la tenuta dell'impianto faticosamente delineato nel disegno[11]. Ovviamente – lo dico solo di passaggio – non mi prefiguro ora eventuali (ma altamente improbabili) dichiarazioni di illegittimità costituzionale della legge di revisione "*nella parte in cui non prevede…*". Non si sono avute a carico del testo del 2001, che pure esibiva (e ad oggi esibisce) vistose carenze e contraddizioni, ed è perciò pressoché certo che non si avranno neppure per il nuovo, che tuttavia al pari di quello potrà essere fatto oggetto di corpose manipolazioni sostanziali per via d'interpretazione. Così, dunque, com'è stato "riscritto" – si è detto da molti autori[12] – il Titolo V rifatto nel 2001, verosimilmente lo sarà anche quello che vi innova, assoggettato a plurime ed incisive "interpretazioni conformi" ai principi costituzionali, al fine di restituirvi una complessiva, apprezzabile ragionevolezza (per non dire, vera e propria razionalità).

Tornando alla clausola di supremazia, è arduo immaginare che possano darsi formule maggiormente precise di quelle che stanno a base della sua attivazione: non è, dunque, su questo versante che l'autonomia può fare affidamento di adeguata protezione. Piuttosto, avrebbe potuto (e dovuto) battersi con profitto il versante delle procedure in seno alle quali assicurare la partecipazione delle Regioni all'adozione delle decisioni con le quali lo Stato attrae a sé materie o funzioni. La qual cosa, poi, per la sua parte avvalora l'idea secondo cui la clausola stessa dovrebbe poter esser azionata unicamente nei riguardi delle Regioni che abbiano palesato carenze gravi in ordine all'esercizio dei poteri di normazione e di governo in genere loro conferiti e dopo che siano

[11] Tornerò sul punto, per taluni aspetti, anche sul finire di questo studio.

[12] Per tutti, con riferimento ad una nota e discussa pronunzia della Consulta, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it, 8 ottobre 2003.

state opportunamente e tuttavia inutilmente sollecitate ad attivarsi: in modo mirato, insomma, e non generalizzato, senza tener conto di come ciascuna Regione ha operato ed opera[13].

Si dirà che questo compito può esser demandato alla legge o ad altri strumenti ancora (ad es., ai regolamenti camerali). A parte però la circostanza (di certo, non casuale…) che di ciò non si ha qui traccia alcuna, è chiaro che non è la stessa cosa che la partecipazione in parola disponga di un esplicito riferimento in Costituzione ovvero che ne sia priva. Si aggiunga, poi, che le leggi statali poste in essere in forza della clausola in parola non rientrano tra quelle "bicamerali", frutto del necessario e paritario concorso del Senato alla loro formazione: ad ulteriore riprova che le Regioni restano dunque totalmente "scoperte" in occasione della messa in atto della clausola stessa, se non per l'aspetto che le leggi suddette dovranno essere approvate a maggioranza dei componenti la Camera, ove quest'ultima intenda non conformarsi alle eventuali modifiche proposte dal Senato.

Né – mi pare persino banale dover esplicitare – molto di buono è da aspettarsi dalla previsione secondo cui due dei cinque membri della Corte costituzionale di scelta parlamentare sono designati dal Senato[14]. Una previsione a doppia faccia, perché se, per un verso, garantisce ad entrambi le Camere (e, dunque, anche al Senato) piena libertà di scelta di alcuni giudici, per un altro verso non dà modo a ciascuna Camera di concorrere alla scelta di *tutti* i giudici; e, per quest'aspetto, parrebbe far scemare il ruolo (per ciò che qui specificamente importa) del Senato[15]. Decisivo, ad ogni buon conto, è l'argomento per cui i membri stessi non potranno fregiarsi del titolo di "rappresentanti" delle autonomie territoriali presso la Consulta, non risultandone per quest'aspetto –

[13] Quest'ultimo rilievo è ora affacciato anche da L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 49.

Tornerò sul punto a momenti, trattando della (supposta) rimozione della potestà concorrente.

[14] Ragiona dei possibili effetti conseguenti a siffatta previsione A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, intervento al seminario del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, cit., in www.gruppodipisa.it.

[15] Diversamente, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?*, Audizione del prof. Stelio Mangiameli innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 2/2015, 31 luglio 2015, § 2.2. Ad avviso di S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, 1/2015, 67, l'elezione in seduta plenaria dei giudici in quota parlamentare avrebbe fatto correre "il rischio che le scelte regionali al riguardo" restassero "affogate nel più grande mare delle scelte delle parti politiche presenti nella Camera".

a me pare – un'alterazione del delicato equilibrio tra componente tecnica e componente politica dell'organo[16]: vuoi per la ragione che – come si dirà a momenti – è assai arduo ed impegnativo ragionare di una rappresentanza delle autonomie stesse, nella sua propria e ristretta accezione[17], e vuoi per il fatto che – come dimostra l'intera vicenda della giustizia costituzionale nel nostro Paese – i membri della Consulta, *quale che fosse la loro provenienza*, non si sono mai sentiti né hanno mai operato – giustamente – quali "rappresentanti" di chicchessia ma, sempre e soltanto, quali "rappresentanti" della Costituzione[18]. D'altro canto, la più sensibile dottrina ha da tempo, e con dovizia di argomenti, mostrato esser la legittimazione della Corte di tipo oggettivo (o, meglio, assiologico-normativo), riposando esclusivamente nella Carta costituzionale, le sue norme, i suoi valori.

Ad ulteriore conferma della poca considerazione che, al piano delle esperienze della giustizia costituzionale, il testo di riforma ha dell'autonomia, a partire da quella degli enti territoriali minori, sta poi una duplice circostanza.

Per un verso, gli enti stessi non hanno infatti avuto quella "promozione" di rango processuale che la più avvertita dottrina e la stessa progettazione istituzionale (già dai tempi della Bicamerale) patrocinavano e che avrebbe dovuto concretarsi nel riconoscimento della legittimazione processuale, tanto per il profilo attivo che per quello passivo, a beneficio degli enti stessi (e, realisticamente, al fine di preservare la funzionalità dei meccanismi della giustizia costituzionale, a soggetti esponenziali delle autonomie territoriali minori).

Per un altro verso, nel mentre si provvede alla soppressione delle Province (cosa che, invero, qualche problema lo pone sol che si consideri che le stesse, per lunga tradizione fatta propria dal

[16] … specie laddove nessuna novità dovesse, a quanto pare, introdursi a riguardo dei titoli di legittimazione all'ingresso nella Corte.

[17] *Nomina sunt consequentia rerum*, recita un vecchio adagio: non è, dunque, senza significato il mutamento di denominazione rispetto al testo presentato dal Governo ed approvato dallo stesso Senato in prima battuta, col ritorno all'antica e più fedelmente espressiva dizione di "Senato della Repubblica".

[18] … anche perché altrimenti resterebbe misteriosa la ragione per cui i "rappresentanti" del Parlamento, già all'indomani del loro ingresso alla Consulta, votano – se del caso – per la caducazione delle leggi approvate dall'organo cui devono la loro elezione.

Costituente, compongono – piaccia o no – la struttura stessa della Repubblica)[19], nessuna garanzia in più rispetto al presente è offerta alle Regioni per ciò che attiene alla loro condizione processuale, in ispecie per l'aspetto dei vizi giustificativi dei ricorsi presentati dalle stesse o per quello della loro partecipazione a giudizi nei quali siano coinvolte altre Regioni. Indice eloquente – a me pare – che l'auspicata "parità delle armi" – come usa chiamarla[20] – seguiterà a restare iscritta nel libro dei sogni destinati a restare inappagati[21]: ancora una testimonianza – come si vede – della

[19] Si discute – come si sa – se si tratti di una rimozione con effetto ostativo nei riguardi della eventuale "reviviscenza" dell'ente con legge comune ovvero di una mera decostituzionalizzazione della previsione dell'ente stesso suscettibile, nondimeno, di essere riprodotta in fonte subcostituzionale, con la conseguenza che la legge Delrio non esaurirebbe i propri effetti dopo il varo della riforma costituzionale bensì seguiterebbe a produrli a regime. Temo, però, che quest'ultima, benevola lettura del disegno di revisione, seppur finemente argomentata, miri nella sostanza ad aggirare e svuotare di significato la *ratio* del disegno stesso, che è di far uscire di scena le Province dal quadro degli enti costitutivi della Repubblica (ed è chiaro che, questo essendo l'obiettivo, è arduo pensare che il Governo possa dare il proprio assenso alla eventuale richiesta di una o più Regioni speciali che dovessero puntare a far "resuscitare" le Province in sede di rifacimento del proprio statuto). D'altronde, che la *ratio* suddetta sia quella appena indicata è provato dalla rubrica dell'art. 29 del disegno, in cui è la secca affermazione della "abolizione" dell'ente.

Va, tuttavia, rammentato che la struttura della Repubblica ha già subito un'alterazione per effetto della invenzione delle Città metropolitane; ciò che potrebbe costituire un argomento spendibile a favore della liceità dell'abolizione in parola, malgrado investa uno degli enti in cui si articola la Repubblica. E però si potrebbe osservare che, in un ordinamento che ha tra i suoi valori fondamentali la massima valorizzazione possibile, nel rispetto dell'unità-indivisibilità della Repubblica, delle autonomie locali, l'aggiunta (a differenza della sottrazione) parrebbe godere della presunzione, pur se soggetta a verifica, di rispetto del principio costituzionale di cui all'art. 5. Poi, è chiaro che ogni operazione nell'uno o nell'altro verso richiede di essere assoggettata a riscontro di validità (con un giudizio che è, a conti fatti, di ragionevolezza, assiologicamente ispirata), specificamente per l'aspetto della congruità del riparto delle funzioni tra i livelli territoriali restanti a seguito dell'innovazione in parola.

[20] V., spec., C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 45 ss. Da una prospettiva più ampia, per un quadro di sintesi del processo costituzionale in via d'azione, v., di recente, A.M. NICO, *Rapporti Stato-Regione e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, 7 novembre 2014; L. PESOLE, *L'attuale connotazione del giudizio in via principale (svolgimento del processo e tipologie decisorie)*, in AA.VV., *Il contenzioso Stato-Regioni*, cit., 87 ss.

[21] Può, poi, discutersi se, ammesso che si abbia la volontà di far luogo al livellamento della condizione processuale dello Stato e delle Regioni, convenga che esso si abbia *all'alto* (dando modo alle Regioni stesse di impugnare le leggi statali anche per vizi diversi dall'incompetenza) ovvero – come a me pare preferibile – *al basso* (circoscrivendo al solo vizio d'incompetenza la legittimazione attiva dello Stato); ciò che, tra l'altro, potrebbe dare un

"normalizzazione" dell'autonomia nel segno della sostanziale continuità rispetto al passato, che appare connotare larga parte dell'articolato di riforma.

Non è, dunque, a caso che, ad es., non si preveda alcun caso d'impugnazione diretta di leggi statali da parte del nuovo Senato, al di fuori della materia elettorale (art. 13 del disegno di revisione)[22]: ad ulteriore riprova – qualora ve ne fosse il bisogno… – che la condizione dell'autonomia, con specifico riguardo al piano processuale, ha da restare confinata entro spazi fortemente ristretti, per non dire asfittici.

3. *Il probabile superamento solo di nome, e non pure di fatto, della potestà concorrente e la blanda* vis *prescrittiva delle etichette relative alle materie*

Prima ancora che al piano processuale è, però, a quello sostanziale, della consistenza della sfera di competenze riconosciuta alle Regioni, che si registra una vistosa contrazione degli spazi, già al presente palesemente inadeguati a dar modo all'autonomia di affermarsi.

Sul punto, tuttavia, occorre guardarsi dal rischio di facili fraintendimenti.

I nuovi enunciati dell'art. 117 appaiono sensibilmente diversi – perlomeno nella dizione testuale – rispetto a quelli oggi in vigore. E così scompare (o, diciamo meglio, con doverosa cautela, *parrebbe* scomparire) la potestà concorrente, nel mentre la potestà "piena", che molti – come si sa – preferiscono chiamare "residuale" – si presenta con un doppio volto, ora come propriamente residuale (siccome riferita a materie innominate) ed ora invece idonea ad esprimersi su materie

fattivo concorso alla rivitalizzazione del procedimento incidentale che, dopo la riforma del 2001, versa – come si sa – in uno stato di palese sofferenza. Temo, però, che né l'una né l'altra opzione abbiano realisticamente molte *chances* di affermarsi.

[22] Su ciò, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, relaz. al *Seminario* del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, Firenze 23 ottobre 2015, in www.gruppodipisa.it. Favorevole ad un ricorso diretto nei riguardi delle leggi elettorali M. CROCE, *Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità sulla legge elettorale*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 289 ss., che si spinge fino a consigliarne l'estensione anche ad una frazione consistente del corpo elettorale.

enumerate[23]. Una tecnica, questa, che ho altrove considerato un'arma a doppio taglio, per un verso risultando la potestà legislativa regionale dotata (grazie alle materie enumerate) di una base pur se relativamente certa sulla quale poggiare[24] e però, per un altro verso, correndosi il rischio che, a conti fatti, solo sulle stesse materie (e, ad esser generosi, poche altre) l'autonomia potrà esprimersi[25].

Il vero è che, qualunque cosa si dica a parole, nei fatti è da temere che nulla cambierà (o, per doverosa prudenza, *potrà* cambiare)[26], se è vero – com'è vero – che l'unico punto di riferimento per la ridefinizione incessante, secondo i casi, della linea divisoria delle competenze è dato dalla *natura degli interessi*, per come apprezzata, in prima battuta, dal legislatore e, in seconda (e ultima), dal giudice costituzionale[27]. È stato (ed è) così; cosa mai – è allora da chiedersi – può far pensare che un domani le cose non andranno allo stesso modo? Le materie-"non materie", da un lato, e, dall'altro, i limiti all'esercizio della funzione legislativa, che seguitano ad essere indicati a mezzo di formule concettualmente appannate ed aperte a plurime ed imprevedibili loro traduzioni nell'esperienza, avvalorano quest'esito e inducono, dunque, ragionevolmente a ritenere che non ci

[23] Il nuovo assetto delle potestà legislative ha, ovviamente, subito attratto l'attenzione di molti commentatori: riferimenti, di recente, in I. CIOLLI, *La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, cit., e, ora, A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo (tra pregevoli intenti dichiarati e previsioni normative di segno opposto)*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., spec. al § 3.

[24] Una base, nondimeno, che pur tuttavia somiglia alle sabbie mobili, sol che si consideri la scarsa consistenza delle etichette riferite alle materie, statali o regionali che siano, oggetto di frequenti e corpose manipolazioni semantiche.

[25] Lo rileva ora anche L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 47, ma v., già, volendo, il mio *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., § 7.3.

[26] … che si tratti, cioè, com'è stato, ancora di recente, efficacemente detto (S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in *Le Regioni*, 1/2015, 187 ss.) di un "falso movimento" rispetto alla revisione del 2001.

[27] Sull'intreccio tra materie e interessi, con specifico riguardo alla riforma in cantiere, di recente, G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., spec. al § 4, e F. BENELLI, *Il riparto delle materie dopo la riforma del Titolo V alla luce della giurisprudenza costituzionale: profili problematici e proposte di riforma*, in AA.VV., *Il contenzioso Stato-Regioni*, cit., 23 ss., spec. 30 ss.

si discosterà dall'attuale *trend* fortemente compressivo per l'autonomia[28], tant'è che una sensibile dottrina[29], per coerenza col carattere "punitivo" della riforma, si è spinta fino al punto di prospettare la radicale rimozione della clausola residuale; ciò che, però, porterebbe – a me pare – ad aggravare ulteriormente il già comatoso stato in cui versa l'autonomia.

D'altronde, le sorti di quest'ultima, al pari di quelle della sovranità dello Stato, largamente dipendono non già da questa o quella indicazione positiva bensì da fattori e pressioni che sempre di più vengono *ab extra*, dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea, e che poi vigorosamente vanno nella direzione di una piatta e incolore uniformità delle discipline piuttosto che in quella della loro, pur contenuta, differenziazione.

Le etichette – è ormai provato – esprimono, insomma, una particolarmente blanda *vis* prescrittiva, dando tutt'al più un mero orientamento a vicende della pratica, giuridica e non, che sono nondimeno sollecitate a formarsi ed a svolgersi per effetto di spinte e controspinte che hanno sul terreno politico ed economico il fondamento che le sostiene e giustifica e la fonte che incessantemente le alimenta e rinnova.

È vero che i *nomina* costituzionali un qualche significato devono pur averlo, se si ha a cuore di tenersi alla larga dalla sconfortante conclusione, cui pure in tempi antichi e recenti più d'uno si è

[28] Basti solo pensare alle di certo non esaltanti realizzazioni tanto della potestà residuale (sulla quale, da ultimo e per tutti, G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, 2015, e L. GIURDANELLA, *Le leggi di potestà residuale delle Regioni ordinarie*, Roma 2015) quanto di quella concorrente (in merito alla quale, di recente, M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, 2014) e, in genere, alle sofferte vicende delle materie, fatte oggetto di interpretazioni fortemente segnate dalla irresistibile vocazione accentratrice dello Stato, di cui la stessa Corte costituzionale si è fatta – come si sa – molte volte interprete e garante (indicazioni, per tutti, in M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012, e S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, spec. 151 ss.).

[29] V., di recente, P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 105, del quale è altresì la definizione subito di seguito data nel testo del carattere "punitivo" della riforma (in *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2015, § 3).

abbandonato, secondo cui il testo costituzionale sarebbe fatto unicamente di "pagine bianche" che i governanti e i controllori di turno possono riempire a loro piacimento e secondo occasione.

Così, per restare al tema che oggi ci occupa, non credo che si possa, con molta disinvoltura e forzatura, ridurre ad unità la formula dei "principi fondamentali" su materie di potestà concorrente e quella relativa alle "disposizioni generali e comuni" di cui si discorre nell'articolato di riforma, le quali ultime potrebbero per vero, in buona sostanza, presentarsi come sovrapponibili ai principi stessi[30] come pure, però, potrebbero non esibire la trama larga che, secondo modello, i "principi" stessi dovrebbero esibire, così come sovente non ve l'hanno le statuizioni che fanno da veicolo alle competenze "trasversali" di cui lo Stato è abbondantemente dotato dalla Carta costituzionale, tanto in forza della revisione del 2001 quanto (e più ancora) alla luce della riforma in cantiere[31].

[30] … secondo quanto segnalato da molti autori che hanno evidenziato la problematica distinguibilità delle disposizioni in parola da quelle espressive di "principi fondamentali" [A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in www.federalismi.it, 8/2014, 16 aprile 2014, § 4.1; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (?!)*, in www.rivistaaic.it, 2/2014, 30 maggio 2014, e, dello stesso, ora, *Regioni e riforma costituzionale*, cit., 170 ss.; S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale* in itinere, in www.rivistaaic.it, 3/2014, 24 luglio 2014, spec. al § 4; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 264 s. In argomento, *ex professo*, G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. «disposizioni generali e comuni»*, relazione al Seminario del Gruppo di Pisa su *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, Roma 24 novembre 2014, in www.gruppodipisa.it; F. PALERMO, *Tanto tuonò che piovve. Il "problema" delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, in AA.VV., *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Trento, 2015, 162 ss.; S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in www.issirfa.cnr.it, dicembre 2015, § 3; M. D'AMICO, *Audizione del 29 ottobre 2015 innanzi la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 3/2015, 16 dicembre 2015, § 17; L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 42 ss., spec. 47, che discorre a riguardo della mutata nomenclatura in termini di una "operazione gattopardesca"; S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia*, cit., 188 ss. Sulle "clausole di co-legislazione", v. pure, ora, M. CECCHETTI, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in www.federalismi.it, 23/2015, 9 dicembre 2015, e A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo*, cit., § 3].

[31] L'eventualità che le statuizioni in parola possano assumere un carattere anche molto minuto è rilevata dalla più sensibile dottrina (tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 1/2015, 4 febbraio 2015, § 4, e G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., § 5). Da una prospettiva di

Ora, la consustanziale vaghezza concettuale che connota tutte tali formule costituisce – com'è evidente – un ostacolo molto basso, agevolmente superabile dagli organi della direzione politica e, in ultima istanza, dal giudice costituzionale, laddove si manifesti il bisogno di agevolare una forte penetrazione della normativa statale nei territori regionali, in linea peraltro con l'indirizzo fin qui avutosi nell'esperienza. Quand'anche, poi, in talune remote evenienze tutto ciò dovesse rivelarsi impraticabile, si disporrebbe pur sempre della valvola di sfogo della clausola di supremazia, attivando la quale lo Stato si trova pur sempre spianata la via per l'ingresso massiccio nei territori stessi. Ciò che, nondimeno, mi parrebbe assai problematicamente praticabile è la riproduzione dello schema, un tempo invalso, che dava modo alle leggi-quadro statali di dotarsi altresì di statuizioni di dettaglio allo scopo di colmare i vuoti delle discipline regionali. Uno schema che – come si sa – rendeva duttili le relazioni tra le leggi di Stato e Regione, dando modo alle prime di distendersi a fisarmonica sui territori della Repubblica, in sostituzione della normazione regionale mancante.

Ora, ammesso pure che le "disposizioni generali e comuni", di cui discorre il disegno di riforma, possano avere – come si faceva poc'anzi notare – varia estensione di struttura nomologica, è da dubitare che possa ad esse applicarsi lo schema suddetto, facendolo dunque valere unicamente per alcune Regioni, sprovviste di regolazione, e non pure per altre. Rimpiangeremo, dunque, anche per quest'aspetto la vecchia potestà concorrente?

4. *La prefigurata estensione degli ambiti materiali in cui l'autonomia può "specializzarsi", secondo il novellato art. 116*

Le notazioni appena svolte a riguardo degli spazi ristretti in cui si è fin qui espressa e verosimilmente seguiterà ad esprimersi l'autonomia inducono a molta cautela prima di

ordine generale, c'è pure chi si è spinto fino al punto di qualificare la potestà legislativa regionale, quale risultante nel suo complesso dal testo di riforma, come "sostanzialmente secondaria", presentandosi il nuovo assetto dei poteri di normazione come "una ingenua operazione di *maquillage* costituzionale" (M. CECCHETTI, *La difficile coerenza tra obiettivi e strumenti nella riforma costituzionale della forma di stato regionale e un "mito" da abbandonare*, in www.federalismi.it, 13/2015, 1 luglio 2015, rispettivamente, §§ 3 e 4).

abbandonarsi a facili entusiasmi, suscettibili tuttavia di rivelarsi viziati da scoperta ingenuità e privi di saldo fondamento, per ciò che attiene al prossimo futuro della clausola di specializzazione, di cui all'art. 30 della legge di revisione, di cui ora si prefigura – come si vedrà a momenti – l'utilizzo anche per le Regioni ad autonomia differenziata, sempre che – ed è condizione, a quanto pare, valevole per tutte le Regioni – sia fatto salvo il principio di equilibrio del bilancio[32]. È chiaro che va salutata con favore la sua prevista estensione a materie ulteriori rispetto a quelle indicate nell'attuale art. 116 cost. La quale non rappresenta, per vero, la codificazione di quel modello di regionalismo connotato da una *specialità diffusa* che molti di noi giudicano il più adeguato a dar vita ad un ordinamento autenticamente decentrato e fondato sul riconoscimento – il maggiore possibile alle condizioni di contesto – dell'autonomia[33]; è però un primo passo nella direzione giusta, lungo la quale occorre decisamente muoversi[34].

Il nodo è, ad ogni buon conto, a monte; e investe le cause che non hanno fin qui consentito di vedere la clausola stessa tradotta nei fatti.

Ancora una volta, dunque, così come si è appena fatto per il quadro delle potestà legislative, il cuore della questione non è nella trama degli enunciati costituzionali ma nel sostrato politico-economico sopra il quale quella trama si distende e svolge.

Ora, la vicenda regionale, per com'è venuta maturando specie negli anni a noi più vicini, sta qui sotto i nostri occhi a mostrare che anche le più innovative ed apprezzabili previsioni della riforma del 2001 si sono rivelate lettera morta ovvero, come nel caso del riparto delle funzioni sia

[32] Una condizione, come ci rammenta ora opportunamente I. CIOLLI, *La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, cit., § 3, riscontrabile tuttavia solo per poche Regioni.

[33] A sostegno di siffatto modello mi sono già dichiarato più volte, a partire da *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.; ulteriori precisazioni nel mio *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*, Intervento al Seminario AIC su *I costituzionalisti e le riforme*, cit., in www.rivistaaic.it, 3/2015, 10 luglio 2015.

[34] Si riproporranno, poi, verosimilmente accresciute proprio per la prevista estensione degli ambiti materiali ai quali si applica il meccanismo dell'art. 116, talune questioni che hanno fatto molto discutere circa le condizioni e i modi per il ritorno, dopo una infausta esperienza di "specializzazione", al regime comune. Una eventualità che, specie in tempi di crisi economica, è da mettere in conto, qualora si abbia appunto riscontro della incapacità di una o più Regioni di farsi cura del pubblico interesse nei campi in cui abbiano messo piede.

legislative che amministrative, sono andate soggette a forti torsioni e riduzioni del loro potenziale espressivo.

La qual cosa, poi, invero avrebbe dovuto (e dovrebbe) obbligare ad un complessivo, profondo ripensamento della stessa idea di Regione e di autonomia regionale (e, ancora più largamente, locale), un'idea lontana anni luce dalle più raffinate, ma – ahimè – ingenue, elaborazioni di una sapiente e generosa dottrina, risalenti ormai a molti decenni addietro[35].

Questa, che è la vera, cruciale questione dalla cui soluzione ogni altra dipende, non ci è stata posta da chi ha organizzato questo *forum* e non mi è, dunque, consentito qui di soffermarmi su di essa oltre il cenno appena fatto, così come non ci è stato chiesto se abbia, o no, ancora oggi un senso (che per me non ha…) il mantenimento della specialità, perlomeno così com'è, malgrado la previsione della possibile "specializzazione" delle stesse Regioni ad autonomia differenziata, *ex* art. 116[36]. Temo però che l'una e l'altra questione, da dietro le quinte, facciano ugualmente sentire il

[35] Mi si consenta qui di fare solo un nome, quello del mio compianto Maestro, T. MARTINES e di una sola opera, lo *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., tra le molte che ha dedicato all'istituto regionale gettandone le basi teoriche più salde, secondo modello, nondimeno rivelatesi – come qui pure si viene dicendo – inidonee a resistere al vento impetuoso di una politica (anche in veste giurisdizionale…) decisamente orientata nel segno di una soffocante uniformità, che non ha consentito all'autonomia di farsi complessivamente, apprezzabilmente valere.

[36] Un quadro di sintesi sul modo con cui l'autonomia stessa è venuta, tra alterne e particolarmente sofferte vicende, svolgendosi nell'esperienza può vedersi in V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, 7 novembre 2014, e, pure *ivi*, A. D'ATENA, *Passato, presente… e futuro delle autonomie regionali speciali*, 5 dicembre 2014, nonché, in prospettiva comparata, G. ROLLA, *Alcune considerazione in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, in www.federalismi.it, 13/2015, 1 luglio 2015; più di recente, v. i contributi alla Giornata di studio su *L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione*, svoltasi a Roma, presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche, il 16 ottobre 2015, a partire dalla relazione introduttiva di G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in www.rivistaaic.it, 4/2015, 30 ottobre 2015; pure *ivi*, G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, 6 novembre 2015; inoltre, A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in www.federalismi.it, 22/2015, 25 novembre 2015. Con specifico riguardo alla Sicilia, utili indicazioni in S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 1/2015, 14 gennaio 2015, e A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 4/2015, 16 ottobre 2015.

loro peso nel momento stesso in cui si dà l'impostazione delle questioni rimanenti, a partire da quelle – su cui ci s'intratterrà a momenti – riguardanti la composizione e le funzioni del nuovo Senato[37].

5. *La lacuna riguardante la clausola di continuità della legislazione e l'ambigua dizione relativa alla clausola di maggior favore*

Due parole soltanto sulla clausola di continuità della legislazione, per un verso, e su quella di maggior favore, di cui all'art. 39, rispettivamente cc. 12 e 13, del disegno di revisione.

La prima si segnala per una singolare, appariscente dimenticanza, non facendo menzione della sorte delle leggi statali adottate nel vigore dell'art. 117, c. 2.

Con ogni probabilità, il ragionamento fatto dall'autore dell'articolato e sotteso alla lacuna in parola è che l'area materiale della potestà statale si espande e non restringe, di modo che è da considerare scontata la permanente efficacia delle leggi in parola. Siccome, però, si danno ora materie rimesse alla potestà "piena" delle Regioni, esplicitamente enumerate nel nuovo art. 117, c. 3, l'ipotesi della possibile (e sia pur parziale) interferenza avrebbe, a mia opinione, meritato di esser presa in considerazione. Do comunque per acquisito che la continuità debba valere anche per esse, fintantoché non saranno man mano sostituite dalle leggi regionali; solo che quest'esito, per ragionevole che sia, dubito che possa estrarsi per analogia dalle previsioni specificamente riguardanti le leggi regionali, di cui ai cc. 3 e 4 dell'art. stesso. Insomma, un pasticcio che, poi, come sempre toccare alla Consulta rimediare.

Anche la clausola di maggior favore non brilla di certo per chiarezza, ammesso (e non concesso, come subito si dirà) che se ne faccia menzione nella legge in esame, nella quale si stabilisce che fino alla revisione degli statuti, che avrà luogo con modulo pattizio[38], le disposizioni

[37] … in seno al quale, peraltro, la specialità giustamente si dissolve, avendosi dunque, anche per quest'aspetto di non secondario rilievo un'ulteriore fattore di omologazione dell'autonomia.

[38] Rimarca il rilievo del modulo convenzionale, tra gli altri, E. D'ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in AA.VV., *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 117

di cui al capo IV della legge in cantiere non troveranno applicazione. È una previsione – come ho già avuto modo di segnalare in altra occasione[39] – a mia opinione insensata, specie se considerata alla luce dell'esperienza che – come si sa – ha visto non riscritte le Carte statutarie a seguito del rifacimento del Titolo V, con la conseguenza che proprio le norme maggiormente vantaggiose per l'autonomia previste nel Titolo stesso, quale oggi novellato, non potranno trovare applicazione nei territori delle Regioni differenziate[40]. Di contro, si è ipotizzato che possano seguitare ad essere applicate fino al previsto rifacimento degli statuti le statuizioni del Titolo V più vantaggiose per l'autonomia introdotte nel 2001[41]. A me pare evidente però che, laddove non siano più vigenti in

---

ss., spec. 129 ss. La previsione dell'intesa – segnalo *per incidens* – evoca uno scenario di ordinamento "parafederale" e, tuttavia, sembra mal coniugarsi, per un verso, con la condizione complessiva delle Regioni di speciale autonomia, di certo non paritaria rispetto a quella dello Stato, e, per un altro verso, con la riserva alle sole assemblee elettive nazionali del potere d'innovazione costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 138 cost., senza che lo stesso, a motivo della condizione sovrana delle assemblee stesse, possa essere limitato nella sua *vis* normativa e circoscritto, dunque, ad un "prendere o lasciare" il testo concordato tra Regioni e Governo, l'organo verosimilmente competente per lo Stato alla conduzione delle trattative, il cui ruolo anche al piano della produzione delle norme costituzionali viene ora ad esser vigorosamente rimarcato, a discapito di quello delle stesse assemblee elettive (similmente, ora, anche G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 273, che tuttavia reputa consentiti moderati scostamenti nella sede parlamentare rispetto all'articolato convenzionalmente definito). Forse – come si è tentato di mostrare altrove – meglio si sarebbe, dunque, fatto riconoscendo alle Regioni il potere di esprimersi in via consultiva sul testo dello statuto, magari obbligando le Camere a discostarsi dal parere adottando la relativa delibera esclusivamente a maggioranza qualificata ovvero riservando alle sole Regioni il diritto d'iniziativa statutaria e nuovamente stabilendo che l'approvazione dell'atto potesse aver luogo unicamente con la maggioranza suddetta.

[39] … nel mio *Quando il rimedio è peggiore del male (a proposito di una inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, in www.federalismi.it, 9/2014, 30 aprile 2014.

[40] Il punto è rilevato da molti autori che, con varietà di toni e di argomenti, hanno fatto notare come siffatta previsione allarghi la forbice che tiene distante l'autonomia ordinaria dalla speciale (di recente e per tutti, A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni*, 1/2015, 21 ss., spec. 24, e L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 54). Non rimpiange invece la cancellazione della clausola A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali*, cit., spec. al § 8, in considerazione degli "effetti disastrosi" cui essa ha dato vita.

[41] V. ragionata questa ipotesi, con accenti fortemente preoccupati, da M. CECCHETTI, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, cit., 7.

quanto innovate dalla riforma in cantiere, non possano più valere; e, dunque, la tesi ora riferita potrebbe tutt'al più valere per le sole disposizioni del 2001 non toccate dalla riforma stessa. Se però si considera che ogni disposto fa "sistema" con quelli a contorno e che il Titolo in parola viene ora corposamente modificato, può dubitarsi che si abbiano casi al verificarsi dei quali la tesi stessa possa avere riscontro.

Quanto, poi, alle disposizioni di cui all'art. 116, si prevede che troveranno parziale applicazione anche nelle Regioni a regime differenziato (sono infatti eccettuate quelle che si riferiscono alle materie di cui all'art. 117, III c., nel testo in vigore), mentre il nuovo art. 116 si applicherà alle Regioni medesime, una volta portata a termine la revisione dei rispettivi statuti. Non è, però, chiaro né per quale ragione l'applicazione immediata debba aversi unicamente per alcune materie menzionate nell'art. in parola, e non pure per altre, né se l'applicazione del disposto in esame, così come modificato dalla legge in cantiere, varrà *in ogni caso*, pur laddove lo statuto dovesse contenere statuizioni ancora più vantaggiose per l'autonomia ovvero unicamente laddove esso non comporti siffatto vantaggio.

In disparte il peculiare ambito materiale cui si riferisce l'art. 116, appannato rimane il quadro in relazione ad ambiti diversi, una volta che dovesse farsi luogo al rifacimento degli statuti.

Verrebbe da pensare che finalmente la clausola di maggior favore possa riespandersi e trovare dunque applicazione, la preclusione valendo, nei suoi termini generali, unicamente "fino alla revisione". Per la verità, si dice che l'applicazione riguarderà le disposizioni in genere del capo IV della legge in esame e non solo, dunque, quelle più vantaggiose per l'autonomia. La qual cosa però – com'è stato ipotizzato anche da chi ha organizzato il presente *forum* – equivarrebbe a rendere inutile la revisione. Si tratta, perciò, di una soluzione interpretativa palesemente impraticabile che obbliga a prospettare una lettura "adeguatrice" del dettato in parola circoscrivendone l'operatività alle sole statuizioni di maggior favore. La qual cosa porterebbe, ad ogni buon conto, a vanificare l'intesa raggiunta da Stato e Regione in merito alla definizione dei nuovi contenuti dello statuto, a meno che non si riconosca a quest'ultimo, in quanto *lex specialis*, il potere di derogare alla disciplina generale, in questa come in ogni altra parte, fatti nondimeno salvi i principi di base dell'ordinamento costituzionale[42]. Il punto è però che proprio il principio della valorizzazione

[42] Converrebbe, ad ogni buon conto ed a scanso di ogni possibile equivoco, che lo statuto espressamente stabilisse di voler derogare alla clausola in parola.

dell'autonomia, di cui all'art. 5 della Carta, potrebbe rendere problematica e incerta la soluzione appena indicata.

In ogni caso, non si capisce se la condizione posta per l'estensione delle disposizioni riguardanti il nuovo Titolo V si consideri soddisfatta quali che siano gli ambiti materiali e la portata della revisione statutaria, con la conseguenza che la clausola potrebbe esprimersi *a tutto campo*, pur laddove le innovazioni positive risultino estremamente circoscritte *quoad obiectum*, ovvero se l'applicazione della clausola stessa sarà consentita limitatamente alle nuove disposizioni statutarie meno vantaggiose per l'autonomia (e, dunque, nei soli ambiti dalle stesse riguardati)[43].

L'ipotesi ora ragionata parrebbe, per vero, essa pure difficilmente argomentabile, non essendo questa – come si sa – la *ratio* che ha giustificato la previsione della clausola stessa nel 2001, che è piuttosto stata quella di dar modo ai legislatori statutari di scegliere a piacimento le soluzioni normative ritenute le più adeguate alle peculiari esigenze dei territori cui sono destinate. La clausola, insomma, è nata come misura-tampone per gestire la fase (evidentemente, ma ingenuamente, giudicata breve) della transizione, segnata dalla gestazione dei nuovi statuti; immaginare che possa invece valere non già per il tempo precario bensì a regime, una volta dunque varati i nuovi statuti, significherebbe tradirne lo spirito, farne insomma un utilizzo capovolto. Eppure, per insensata che possa per più versi sembrare l'idea dell'applicazione della clausola a regime, proprio questa eventualità è stata espressamente presa in considerazione – come si è veduto – in relazione all'art. 116. Solo che, una volta di più, si avrebbe in tal modo conferma della scarsa considerazione dedicata dall'autore dell'articolato in esame ad alcune tra le più salienti manifestazioni dell'autonomia (qui, addirittura, a quelle che risultano dalla fonte statutaria che emblematicamente le rappresenta ed esprime). E così la specialità – a stare a ciò che sta scritto nel disegno in esame – parrebbe essere costretta a recedere per far posto alla disciplina generale, laddove secondo l'originario modello delineato nella Carta e conformemente appunto alla sua natura di regime peculiare dovrebbe aversi esattamente l'inverso.

[43] Si consideri, poi, che in ogni caso, a seguito della revisione statutaria, non potranno trovare più applicazione (ammesso, e non concesso – come si è veduto –, che possano averla dopo l'entrata in vigore della riforma in esame) le disposizioni del vecchio Titolo V non toccate dalla riforma in cantiere, ancorché più favorevoli per l'autonomia, avendo cessato di spiegare effetti il disposto di cui all'art. 10 della legge del 2001.

Faccio solo un esempio per dare un minimo di concretezza al discorso che vado facendo, con riferimento alla realtà regionale a me familiare, quella della Sicilia.

Si consideri, dunque, il meccanismo di controllo sulle leggi siciliane, finalmente in tutto e per tutto parificato, con non poco travaglio interiore, da Corte cost. n. 255 del 2014, a quello in vigore per le rimanenti Regioni.

Ebbene, per quante buone ragioni siano state addotte e possano ulteriormente addursi in astratto a sostegno di siffatta parificazione[44], alla prova dei fatti potrebbe anche darsi il caso che la Regione possa preferire il vecchio (e pur severo…) controllo del Commissario a quello del Governo[45], specie alla luce del modo con cui quest'ultimo si è manifestato nel breve tempo intercorso dall'abolizione del vecchio regime. Nulla, infatti, parrebbe ostare a che anche meccanismi in via di principio meno idonei, al confronto coi corrispondenti meccanismi del Titolo V, a garantire l'autonomia siano ugualmente introdotti in sede di rifacimento degli statuti: la formula di cui all'attuale art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 lo ammette, mentre – come si è veduto – ciò potrebbe considerarsi non più consentito dopo la riforma in cantiere, a meno che anche di quest'ultima non si dia una lettura "adeguatrice" (ma, con ogni probabilità, forzata), in linea con quella avallata dalla legge suddetta.

Certo, è facile obiettare che il controllo sulle leggi siciliane (specie sulle poche di particolar rilievo politico) si è rivelato alquanto severo ed incisivo, apparendo talora persino occhiuto e fiscale; e, però, riguardando a questa vicenda con un certo distacco, è doveroso ammettere che, almeno in molti casi, non si poteva forse fare diversamente, a motivo dei contenuti esibiti dalle leggi stesse[46]. Sta di fatto, però, che la Regione potrebbe considerare maggiormente conveniente ed idoneo alla salvaguardia della propria autonomia l'esito che escluda la sovrapposizione alla disciplina statutaria di quella discendente dall'applicazione della clausola astrattamente più vantaggiosa. Si tratta, tuttavia, come si è venuti dicendo, di vedere se la volontà congiuntamente

[44] … dalla più sensibile dottrina da tempo sollecitata e salutata con toni di convinta adesione.

[45] Non si dimentichi che, all'indomani del varo della legge di revisione del 2001, l'assemblea regionale siciliana aveva preso partito a favore del mantenimento dello specialissimo regime di controllo stabilito per le sue leggi con un ordine del giorno approvato a larghissima maggioranza.

[46] Penso, ad es., a talune leggi che facevano lievitare sensibilmente i conti pubblici, alla legge sulla elezione dell'organo di vertice delle Città metropolitane, ecc.

manifestata da Stato e Regioni e resa visibile dall'intesa sui contenuti dello statuto possa affermarsi pur laddove parrebbe incrociare il principio della promozione dell'autonomia.

6. *Chi e cosa "rappresenta" il nuovo Senato?*

E passo così, in chiusura, a dire brevemente del nuovo Senato.

La questione cruciale, tra le molte che ad esso fanno capo, è quella relativa alla rappresentanza che viene per il suo tramite a prendere forma, una forma – avverto subito – a mia opinione alquanto confusa e contraddittoria. E ciò, per plurime ragioni.

È da chiedersi se si sia in presenza di una rappresentanza politica in senso proprio, espressione che comunque, seppure se ne giustifichi l'utilizzo con riguardo al nuovo organo, verrebbe ad assumere un significato complessivamente diverso da quello posseduto per l'altra Camera.

In primo luogo, non si capisce se il Senato è, o non è, organo d'indirizzo politico (e, se lo è, in quale misura e con quali forme).

La risposta negativa parrebbe pianamente farsi riportare alla circostanza che l'organo stesso è estromesso dal circuito della relazione fiduciaria, tant'è che è privato (così, almeno, parrebbe) dei poteri di controllo nei riguardi del Governo, riservati – *secundum verba* – alla sola Camera dei deputati[47].

Di contro, la risposta affermativa sembrerebbe discendere dalla pur sibillina qualifica datane di organo di "raccordo" (non tanto con gli enti territoriali minori, quanto) con l'Unione europea, in

[47] È pur vero, però, che il Senato "*valuta* le politiche pubbliche…" (art. 1 della legge di revisione); misterioso resta tuttavia in cosa siffatto vaglio possa tradursi, quali cioè ne siano le forme e quali, soprattutto, gli effetti. È poi anche vero che l'organo può disporre inchieste su materie di pubblico interesse, sempre che concernano esclusivamente le autonomie territoriali (art. 20). Su tutto ciò, ora, P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit.

ispecie per ciò che concerne l'attività svolta in ordine "alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi e delle *politiche* dell'Unione europea"[48].

Si aggiunga che il Senato seguiterà a concorrere su basi paritarie con la Camera all'approvazione di alcune leggi, a partire da quelle costituzionali, e potrà comunque dire la sua sulle leggi la cui finale approvazione è riservata alla Camera; e, nuovamente, resta oscuro come ciò possa conciliarsi con la sua (supposta) natura "non politica".

Infine, per effetto di una modifica apportata al disegno originario per ragioni a tutti note, il Senato non potrà dirsi rappresentativo (in senso proprio) delle autonomie territoriali (e, in ispecie, di quelle regionali), dal momento che i suoi membri saranno eletti dagli organi delle istituzioni territoriali "in conformità alle scelte espresse dagli elettori…"[49], secondo modalità stabilite con legge bicamerale[50]. Ovviamente, ogni giudizio dovrà restare sospeso fintantoché non conosceremo i contenuti della legge stessa; il quadro costituzionale rimane, dunque, per questa sua parte di cruciale rilievo, aperto o, diciamo pure, *condizionato*… E, poiché la legge in parola – è superfluo esplicitare – potrà essere riscritta più volte, magari al rinnovo della composizione delle Camere e per effetto del risultato della prova elettorale, se ne ha che la rappresentanza in discorso potrà cambiare pelle di continuo, risultando priva di una sua propria fisionomia ed identità.

Una indicazione di massima, nondimeno, la previsione ora ricordata la dà; e basterebbe tenere a mente le gravi tensioni che ne hanno preceduto ed accompagnato l'inserimento nel disegno

[48] Sui problemi interpretativi sollevati dal "raccordo" in parola, v., da ultimo, E. ALBANESI, *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., e A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo*, cit., § 2.

[49] Sul "puzzle" del meccanismo elettorale, v., ora, le pertinenti notazioni di L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., spec. al § 3.

[50] Criticatissima, poi, la previsione relativa ai senatori di nomina presidenziale, eccentrica rispetto alla rappresentanza territoriale (un vero e proprio "obbrobrio costituzionale", per R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 84); una previsione che solo in un malcelato bisogno di continuità con la tradizione potrebbe avere un briciolo di giustificazione, malgrado l'evidente mutamento di contesto. In ogni caso, non si capisce che tipo di "rappresentanza" prenda corpo per effetto di siffatta presenza, a quanto pare non accostabile a quella risultante dall'attuale dettato costituzionale, sol che si consideri il carattere temporaneo della carica.

Segnalo, infine, che del Senato seguiteranno a fare parte i senatori a vita in carica, secondo quanto stabilisce l'art. 39, c. 7, della legge di revisione.

di revisione, per averne sicura conferma. Ed è, appunto, nel senso di spostare in buona sostanza la scelta dalle assemblee elettive al corpo elettorale, per il caso che le une siano chiamate a rispettare appieno l'ordine delle preferenze manifestate dall'altro. Potrebbe, però, darsi il caso che il congegno messo a punto dalla legge sia nel senso di dar modo alle assemblee stesse di scegliere i senatori in seno al catalogo di tutti gli eletti che si siano candidati altresì allo scopo di entrare a far parte della seconda Camera; nel qual caso, potrebbe ragionarsi di una scelta in *tandem*, con vario apporto a seconda della estensione del catalogo suddetto. Ad ogni buon conto, il ruolo attivo (e, forse, prevalente) al riguardo esercitato dal corpo elettorale mal si concilia con l'estromissione del Senato dal circuito della direzione politica[51].

[51] Il punto è opportunamente rimarcato dalla più sensibile dottrina (per tutti, A. BARBERA, *Nota del prof. Augusto Barbera per l'Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al Disegno di legge costituzionale 1429-B. In relazione alla Seduta del 3 agosto 2015*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 3/2015, 18 settembre 2015); una strenua difesa della natura meramente elettiva anche della seconda Camera è stata invece, tra gli altri, fatta da A. PACE, *Commissione Affari costituzionali del Senato. Audizione del Prof. Alessandro Pace nel procedimento di revisione costituzionale (d.d.l. n. 1429-B)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 2/2015, 31 luglio 2015, e, pure *ivi*, G. AZZARITI, *Audizione del prof. Gaetano Azzariti innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, 3/2015, 31 luglio 2015, § 1, e M. VILLONE, *Memoria per l'audizione sull'AS 1429-B Senato della Repubblica, I Commissione, 27 luglio 2015*, 18 settembre 2015.

Coerente con la (sostanziale) estrazione diretta dei senatori dal corpo elettorale è, poi, il divieto di mandato imperativo di cui, al pari dei deputati, essi pure beneficeranno, *ex* art. 8 del disegno di revisione (A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in www.rivistaic.it, 2/2015, 17 aprile 2015, § 3). Di contro, una rappresentanza autenticamente regionale (e municipale) avrebbe dovuto consigliare il vincolo di mandato, della cui osservanza avrebbero tuttavia dovuto essere sgravati i rappresentanti dei Comuni (E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale*, cit., 166), un vincolo sorretto e cementato – preferibilmente – dal voto unitario della rappresentanza di ciascuna Regione [su quest'ultimo punto, di recente, ancora E. GIANFRANCESCO, *ult. cit.*, 167, e, quindi, G. SCACCIA, *Audizione del prof. Gino Scaccia innanzi alla I commissione del senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio costituzionale*, 2/2015, 31 luglio 2015, § 2.2; A. D'ATENA, *Relazione conclusiva*, cit., 178; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., 86 s.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 1/2015, 74 e, pure *ivi*, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, 110 s., e G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, 154; V. DE SANCTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni*

Così, Regioni private di quote consistenti di autonomia che – sempre *secundum verba* – il dettato costituzionale ad oggi in vigore astrattamente ad esse riconosce, e perciò svilite nella loro condizione di enti esponenziali delle comunità stanziate nei territori, si vedranno dotate di una "rappresentanza" largamente artificiale, fittizia, in seno ad un organismo di cui non si capisce quale possa essere la capacità d'incidenza nei processi politico-istituzionali e il ruolo complessivo[52].

Stando così le cose, non hanno, forse, torto quanti hanno, con dovizia di argomenti, patrocinato la tesi radicale della soppressione dell'organo. Questa soluzione, tuttavia, è parsa impraticabile, ancora una volta per ragioni che poco o nulla hanno a che vedere con la coerenza del nuovo impianto istituzionale ma che sono esclusivamente e strettamente legate al confuso, internamente lacerato quadro politico in atto. Personalmente, ho sempre ritenuto che un bicameralismo differenziato e ben congegnato, sì da fare della seconda Camera la sede naturale di emersione degli interessi regionali[53], costituisca la soluzione preferibile. Sono infatti da tempo persuaso che un'autonomia impossibilitata a trovare appagamento "a valle", in sede di esercizio

---

territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B, in www.forumcostituzionale.it, 24 novembre 2015, § 3. Di contro, giudica irrealistica la previsione del vincolo L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1/2015, 300, e configurabile unicamente per ordinamenti, quale quello tedesco, in cui la rappresentanza territoriale si presenta internamente coesa, in quanto assicurata per il tramite degli esecutivi].

[52] Di una "Camera senza Regioni" discorre a riguardo del nuovo Senato F. PALERMO, *Tanto tuonò che piovve. Il "problema" delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, cit., 165 ss., richiamandosi al noto paradosso di Madison.

[53] … e – tengo qui pure a precisare – *solo* regionali; come mi sono sforzato di argomentare in altri luoghi, la rappresentanza degli interessi di dimensione esclusivamente locale sarebbe infatti opportuno, a mia opinione, che prenda corpo in seno alle assemblee regionali, allo scopo opportunamente ristrutturate, ad es. facendone organi bicamerali, con un "Senato" regionale esponenziale dei Comuni ("quantomeno eccentrica" la presenza nel nuovo Senato dei rappresentanti degli enti minori anche per G. SCACCIA, *op. et loc. ult. cit.*). E ciò, se non altro al fine di evitare che la rappresentanza di interessi fortemente differenziati e potenzialmente confliggenti possa nuocere alla funzionalità dell'organo in cui prende corpo. Ho nondimeno piena consapevolezza che una proposta siffatta non rientri nell'orizzonte culturale delle forze politiche presenti e, a dire il vero, *neppure* della dottrina corrente (per tutti, E. CATELANI, *Dalla Commissione Balladur alla Commissione per le riforme costituzionali: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e superamento del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, cit., 19 ss., che pure considera in via di principio preferibile un sistema monocamerale, e, pure *ivi*, G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla Relazione del "Saggi" alla proposta Renzi*, 70 s., nonché A. D'ATENA, *Relazione conclusiva*, cit., 174 s., che nondimeno non risparmia rilievi critici severi nei riguardi del modo con cui si dà voce ai Comuni nel nuovo Senato).

delle funzioni in ambito locale, o comunque fortemente ristretta nelle sue più salienti espressioni (al piano politico-normativo come a quello amministrativo) debba ricercare "a monte" le forme più adeguate alla propria affermazione, al servizio dei bisogni più largamente ed intensamente avvertiti in seno al tessuto sociale[54]. Non si tratta, dunque, tanto di portare (o, meglio, *promettere* di portare) nuove materie e funzioni dal centro alla periferia, quanto di spostare la periferia nel centro, *di farla centro*.

Il disegno di riforma qui annotato vanifica, in buona sostanza, quest'aspettativa sia per ciò che attiene alla composizione dell'organo che in merito ai compiti che gli sono demandati.

Si dirà che le Regioni (perlomeno molte di esse…) hanno fatto di tutto per meritarsi questa trattamento, concorrendo fattivamente con lo Stato allo svilimento della propria condizione di autonomia. Perché il vero è che è mancata un'autentica cultura dell'autonomia e la capacità di tradurla in atti e comportamenti conseguenti, una cultura che – non mi stancherò di ripetere[55] – nella sua più genuina e fedele espressione è, ed ha da essere, *servizio* nei riguardi dei bisogni della gente, non già sterile ed autoreferenziale *rivendica di potere* a beneficio di forze politiche e sedi istituzionali operanti in periferia. Solo che il risultato finale è che a perderci non saranno solo le Regioni ma coloro che dalla loro azione avrebbero potuto avere giovamento per un verso, la stessa Costituzione per un altro: fatta oggetto di una revisione che non ha né capo né coda, presentandosi nondimeno segnata da una forte vocazione centralistica malamente mascherata da enunciati linguistici approssimativi e concettualmente instabili.

7. *I quesiti stranamente mancanti*

[54] Con specifico riguardo a ciò che le Regioni hanno fatto e più ancora potrebbero fare a tutela dei diritti fondamentali, richiamo qui solo la corposa ricerca curata da A. MORELLI e L. TRUCCO, *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

[55] Di questa idea mi sono dichiarato più volte, ad es. in *L'autonomia regionale (profili generali)*, cap. II dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura mia e di G. Verde, Torino, 2012, nonché in www.federalismi.it, 24/2011, 14 dicembre 2011.

Chiudo facendo menzione di alcuni dei quesiti che, in aggiunta a quelli di ordine generale, cui si è dietro fatto cenno, riguardanti il senso complessivo dell'autonomia o la sua articolazione nelle due forme della ordinarietà e della specialità, non figurano – a mia opinione, stranamente – tra quelli sottopostici, in parte riferibili a lacune dell'articolato preso in esame e in altra parte invece riportabili ad enunciati presenti ma, evidentemente, giudicati non meritevoli di considerazione da chi ha organizzato il *forum*.

Così, cominciando da questi ultimi, trovo singolare che nulla ci sia stato chiesto a riguardo dell'amministrazione o della finanza regionale e locale in genere. Eppure, molto vi sarebbe stato da dire in relazione sia all'una che all'altra.

In entrambi gli ambiti di esperienza l'autore del progetto di revisione non sembra, infatti, aver fatto tesoro dell'esperienza fin qui maturata, al pari per vero di ciò che – come si è visto – si è avuto sullo stesso terreno delle pratiche di legislazione e di normazione in genere. Solo che in relazione a quest'ultimo si danno enunciati nuovi, anche se – come pure si è fatto notare – resta tutto da dimostrare che riusciranno a mettere in moto processi di normazione parimenti nuovi, comunque meno penalizzanti per l'autonomia rispetto al *trend* ormai invalso e decisamente volto al riaccentramento di materie e competenze per effetto dell'azione a tenaglia degli organi statali della direzione politica e del giudice costituzionale. Negli ambiti sopra indicati, invece, il quadro rimane, a conti fatti, immutato anche per l'aspetto della formulazione dei disposti normativi.

Un solo esempio per tutti. Sappiamo tutti che l'abbandono del principio del parallelismo, che per la revisione del 2001 avrebbe dovuto essere netto e risoluto, nei fatti non si è invece avuto per effetto della giurisprudenza che lo ha, in buona sostanza, riesumato con la famosa sent. n. 303 del 2003. A me è parsa una cosa giusta, direi necessitata, pur non giustificandosi in alcun modo alla luce della "novella" del 2001. Non a caso, la più sensibile dottrina ha prontamente segnalato la "riscrittura" del Titolo V operata con la pronunzia sopra richiamata[56]. Ragioni evidenti di coerenza e funzionalità del sistema hanno, nondimeno, imposto quest'esito.

Ora, è singolare che l'autore del disegno di riforma mostri ignoranza o, comunque, disattenzione nei riguardi di questa vicenda, non avendo inteso far luogo alla opportuna

[56] Richiamo qui, nuovamente, lo scritto, dall'emblematico titolo, di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, sopra cit.

"razionalizzazione" dell'indirizzo giurisprudenziale[57]. La qual cosa – temo – obbligherà la giurisprudenza stessa a produrre un nuovo e non lieve sforzo argomentativo al fine di mantenere sostanzialmente immutato l'assetto delle funzioni quale delineato nel 2003 e ulteriormente precisato in successive pronunzie.

Nulla poi si sa dal disegno in esame e nulla ci viene chiesto da chi ha organizzato il *forum* in merito alla gestione della transizione dal vecchio al nuovo assetto delle funzioni, specificamente per ciò che attiene alla loro riarticolazione per effetto della redistribuzione delle materie e della soppressione delle Province.

Ancora, nessuna novità si registra al piano dei meccanismi di controllo, a partire da quelli sulle leggi; ma, su ciò non intendo ora aggiungere altro rispetto alle succinte notazioni dietro svolte. Nuovamente, però, debbo rilevare che la giustizia costituzionale è stata solo sfiorata dagli organizzatori del *forum*, mentre da sola avrebbe, forse, meritato un *forum* a se stante, tanto numerose e gravi sono le questioni che su di essa si pongono, come peraltro dimostrano alcune iniziative di carattere scientifico che l'hanno avuta ad oggetto[58].

Si danno, poi, alcune mancanze particolarmente gravi dell'articolato che, a mia opinione, sarebbe stato opportuno mettere in evidenza.

La prima è data dal campo dell'organizzazione, sia statale che regionale.

Quanto all'una, la carenza più grave, segnalata dalla più sensibile dottrina[59], attiene al mancato allestimento di sedi istituzionali e procedure adeguate di cooperazione, in specie per ciò che attiene al sistema delle Conferenze e, in genere, dei raccordi tra gli esecutivi[60]. Evidentemente,

---

[57] Critico nei riguardi del mancato riconoscimento del ruolo della Regione quale soggetto amministrativo, tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (?!)*, cit., § 2.1.

[58] Faccio ora nuovamente richiamo del seminario del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, dietro cit.

[59] Spec., R. BIN, in più scritti, tra i quali, da ultimo, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., e I. RUGGIU, *Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo*, in AA.VV., *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 41 ss. La sorte incerta delle Conferenze dopo la riforma è, ora, rilevata anche da A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo*, cit., § 2.

[60] Mi sono già dichiarato contrario alla mancata "razionalizzazione" di tale sistema in più luoghi, tra i quali *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, 10 ottobre 2014, § 3.1.

l'autore del disegno si è sentito appagato del riordino strutturale della seconda Camera, non avvedendosi tuttavia che la partecipazione lungo il canale delle assemblee rappresentative non esclude, ma anzi implica, altresì quella sul fronte governativo, tanto più poi – verrebbe da aggiungere – se si considera l'ulteriore sottolineatura del ruolo del Governo nei procedimenti parlamentari e com'è fatto il nuovo Senato…

Raccordi, poi, dovranno aversi altresì in ambito regionale, con gli enti territoriali minori e coi soggetti esponenziali della comunità organizzata (la partecipazione popolare, malgrado le enfatiche dichiarazioni d'intenti contenute negli statuti regionali, continua ad accusare nell'esperienza limiti di rendimento assai gravi, che rendono inequivoca testimonianza del bisogno di inventare soluzioni organizzative nuove e più efficaci di quelle fin qui pensate e, almeno in parte, realizzate).

In genere, il campo dell'organizzazione appare essere in larga parte ancora inesplorato, se si eccettua il versante della rappresentanza in Senato; anche su questo, peraltro, oscuro rimane – come si è veduto – il *punctum crucis* dei rapporti tra Consigli e senatori, in attesa della legge relativa alla elezione dei senatori stessi, da cui in larga misura dipende la chiarificazione dei rapporti stessi[61].

V'è però di più. Rimane del tutto fuori dell'orizzonte culturale del legislatore di riforma la revisione dei meccanismi che connotano la forma di governo e la stessa "forma di Regione", come è usualmente chiamata adattandosi alla realtà regionale la nota etichetta con cui a livello statale è contrassegnata la relazione tra apparato governante e comunità governata.

Ancora una volta, l'esperienza purtroppo non è, colpevolmente, tenuta in alcun conto. Basti solo pensare ai guasti che sono venuti dal *simul simul*, in conseguenza della rigidità che ne connota le movenze ed applicazioni, con "l'equilibrio del terrore" – com'è stato efficacemente chiamato dalla più avvertita dottrina[62] – ad esso sotteso e che, di fatto, vanifica il potere sanzionatorio dell'assemblea i cui componenti non sono affatto disposti al suicidio politico a cuor leggero per effetto della sfiducia data al Presidente eletto a suffragio universale. Con la conseguenza che

[61] … larga ma non esclusiva, non dovendosi infatti trascurare il rilievo della normativa regionale che potrà dare il proprio concorso alla messa a punto della posizione dei rappresentanti suddetti.

[62] G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano, 2001, 200 ss.

"Governi del Presidente" inefficienti restano ugualmente al proprio posto e possono essere rinnovati unicamente laddove così stabilisca il Presidente stesso[63].

La forma di governo regionale, insomma, merita un profondo, complessivo ripensamento. Perché allora non avviarlo attraverso il *forum*, se non altro chiedendo se si giudica opportuno il silenzio del legislatore di riforma su di essa?

La lacuna più grave, a un tempo, dell'articolato e del *forum* che lo ha ad oggetto riguarda, però, a mia opinione, il campo delle relazioni internazionali e sovranazionali delle Regioni.

Una volta di più, a quanto pare, *historia* non *magistra vitae.* È singolare che molti studiosi seguitino ad affannarsi a ragionare attorno al riparto delle competenze tra Stato e Regioni (e, invero, così qui pure si è fatto), lasciando poi in ombra proprio il versante delle relazioni interordinamentali.

Molte volte mi è capitato di paragonare le *actiones finium regundorum* degli enti suddetti davanti al giudice costituzionale alla contesa di due cani smagriti dalla fame che si contendono il classico pezzo di osso, quando la carne è ormai nella pancia del padrone (qui, fuor di metafora, l'Unione europea e la Comunità internazionale, i cui vincoli prodotti in ambito interno si fanno viepiù stringenti e soffocanti).

Da tempo, dunque, mi vado facendo persuaso (e sempre di più mi radico nel convincimento) che l'autonomia debba ricercare fuori dei confini nazionali le vie da battere per il recupero – fin dove possibile – di un proprio significato complessivo che, come si è veduto, sembra ormai essersi (forse, irreversibilmente) smarrito nell'ordine interno.

[63] Faccio, ancora una volta, cenno alla realtà regionale che meglio conosco, quella della Sicilia, laddove si è assistito in breve torno di tempo alla nascita, in un clima confuso ed in modo alquanto improvvisato, di ben quattro Giunte Crocetta. La qual cosa, poi, mostra quanto si sia rivelata infelice la scelta, fatta dalla Costituente e mai rimessa in discussione, di non istituire in ambito locale un organo-terzo tra quelli della direzione politica, chiamandolo ad esercitare un ruolo analogo a quello che in ambito statale svolge il Capo dello Stato (un quadro di sintesi della forma di governo della Sicilia può vedersi in F. TERESI, *La forma di governo regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 111 ss. e, pure *ivi*, G. PITRUZZELLA, *Sistema dei partiti e forma di governo*, 114 ss.; v., inoltre, ora, S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero dell'ultimo baluardo dell'assemblearismo*, in corso di stampa in *Quad. cost.*, 4/2015, e R. D'AMICO, *Il rapporto tra Governo e Assemblea nella Regione siciliana*, in www.federalismi.it, 23/2015, 9 dicembre 2015).

Temo che non sia casuale che nel testo oggetto del nostro studio di tutto ciò non si faccia parola o, meglio, che non si dicano cose nuove rispetto a quelle già dette nel 2001, che però si sono rivelate inadeguate al rilancio dell'autonomia. Non mi sorprende questa mancanza, dato l'orientamento complessivo della riforma che – come si è veduto – non ha tra le sue cure il rilancio dell'autonomia stessa bensì, all'inverso, il suo complessivo impoverimento.

Sorprende (e duole) invece constatare che, una volta di più, non se ne faccia parola neppure nei quesiti posti ai partecipanti al *forum*.