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

(Estratto)

Princìpi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale

di Quirino Camerlengo

(Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Pavia)

(data di pubblicazione: 22 gennaio 2016)

1. La rappresentanza politica in trasformazione[1]. – La Camera dei Deputati è espressione dell'elettorato nazionale. Il Senato della Repubblica, in quanto organo collegiale rappresentativo delle istituzioni territoriali, è espressione delle comunità locali.

La riforma delinea due ambiti di rappresentanza politica. In seno alla Camera i deputati saranno eletti con meccanismi di scelta che valorizzano in qualche misura la dimensione nazionale. I senatori saranno eletti dai consigli regionali, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio.

Anche nella scelta dei senatori gli elettori non saranno del tutto estromessi. Dunque, se ci si pone dal punto di vista del "rappresentato", la Camera verrà vista come sede istituzionale di inveramento della sovranità popolare su scala nazionale, laddove il Senato verrà percepito come luogo di attuazione della sovranità popolare in ambito locale.

Il divario tra le due dimensioni di esplicazione della sovranità popolare dipenderà dal modo in cui il Senato interpreterà il proprio ruolo. Un conto è agire quale organo esponenziale dei particolarismi invalsi in ambito territoriale, altro è operare quale istituzione repubblicana chiamata, alla stessa stregua della Camera sia pure con funzioni in buona parte differenti, a realizzare il disegno costituzionale. Quanto più il Senato si spingerà verso questa seconda dimensione, tanto minore sarà il divario, in termini di rappresentanza politica.

Dal punto di vista del rappresentante, un ruolo decisivo, nel plasmare questa rappresentanza ancora malleabile, sarà intuitivamente svolto dai partiti. È difficile credere che le segreterie nazionali rinunceranno alla loro sperimentata capacità di influenza a favore di libere dinamiche politiche in ambito regionale e locale. A costo di sembrar banali, sarà la prassi a rivelare quanto i futuri senatori saranno in grado di emanciparsi dalle linee di indirizzo dei rispettivi partiti (definite in considerazione degli obiettivi programmatici da realizzare in ambito nazionale) per comportarsi da autentici interpreti delle sollecitazioni provenienti dai rispettivi tessuti locali[2].

---

[1] Quesito n. 1: *Quale impatto avrà sull'assetto ordinamentale la presenza dei sindaci e dei consiglieri regionali nel nuovo Senato e quale idea di rappresentanza politica emerge dal nuovo bicameralismo disegnato dalla riforma costituzionale ?*

[2] Al riguardo, U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, 2015, 141 auspica che il sistema politico locale «rompa con il monopolio culturale dei soli partiti politici nazionali e delle forti

Molto dipenderà, poi, dalle scelte organizzative che, di fatto, si affermeranno in seno al Senato. I futuri senatori si aggregheranno secondo logiche politiche, rispecchiando così l'esito delle elezioni, oppure si formeranno gruppi su base territoriale? Questa scelta inciderà, com'è intuibile, sul senso operativo della rappresentanza politica. Così come saranno strategiche, sul piano della concreta configurazione della rappresentanza, le opzioni relative alle modalità di voto, come da più parti sottolineato[3].

Insomma, anche in questo caso si tratta di raggiungere un ragionevole equilibrio. Scrive Falcon che, pur se imperfetto, il Senato delineato dalla riforma potrebbe produrre «un salto di qualità del regionalismo italiano, rendendo lo stesso potere legislativo espressione non solo delle persone, ma anche delle comunità territoriali che formano la complessiva comunità statale»[4]. E ha pure ragione Bin quando sostiene che «se il Senato conquisterà un'autorità istituzionale e politica non sarà in forza dei poteri formalmente riconosciutigli, ma della sua capacità di funzionare a dovere e far sentire il proprio peso politico in quanto rappresentante delle varie comunità regionali»[5].

2. Il Senato delle autonomie e il rapporto fiduciario tra Camera e Governo[6]. – La forma di governo parlamentare, per come delineata dall'Assemblea costituente, si regge sul rapporto fiduciario che lega l'esecutivo alle Camere: mozione di fiducia, mozione di sfiducia e questione di fiducia sono gli strumenti istituzionali per determinare la permanenza in carica del Governo.

Nel momento in cui il Senato viene escluso dal circuito fiduciario, il rapporto con l'esecutivo diviene formalmente bilaterale. La Camera dei Deputati è l'unico organo abilitato ad interagire con il Governo avvalendosi dei meccanismi dapprima evocati. Il nuovo quarto comma dell'art. 55 Cost. conferisce la titolarità del rapporto di fiducia alla sola Camera dei deputati,

---

burocrazie statali». Non così ottimista appare R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, *ivi*, 86. Cfr. anche L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, *ivi*, 299.

[3] Cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, 74, nonché E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, *ivi*, 166 s.

[4] G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, 16.

[5] R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in *forumcostituzionale.it* (3 gennaio 2015).

[6] Quesito n. 2: *Quale ruolo è chiamato a svolgere il nuovo Senato nella dimensione della forma di governo ?*

chiamata ad esercitare «la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo».

Ebbene, stando così le cose il Senato delle autonomie è davvero escluso dal rapporto fiduciario. Più correttamente, il Senato non sarà più in grado di condizionare la stabilità dell'esecutivo?

L'esperienza repubblicana di più di quasi settant'anni dimostra come nella stragrande maggioranza dei casi il Governo abbia rassegnato le dimissioni a prescindere dalla attivazione di quei congegni istituzionali: poche fiducie iniziali negate, due Governi caduti per effetto del voto contrario su di una questione di fiducia.

Pertanto, interrogando il novellato dettato costituzionale è possibile procedere alla ricognizione di momenti istituzionali nei quali il Senato, pur formalmente estromesso dal circuito fiduciario, è messo nelle condizioni di influenzare, con propri atti e deliberazioni, il destino dell'esecutivo.

Leggendo il nuovo art. 55, al quinto comma, si possono individuare competenze che, in qualche misura, appaiono destinate a condizionare l'attività complessiva del Governo e le sue conseguenti scelte. Oltre ai procedimenti legislativi ancora bicamerali (sui quali v. *infra*), si pensi:

1) alla «partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea», nonché alla «verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori». Il Governo è il principale interlocutore nazionale delle istituzioni comunitarie. Il coinvolgimento del Senato nelle determinazioni che impegnano lo Stato italiano a livello europeo può determinare momenti di confronto con l'esecutivo, i cui esiti potrebbero influenzare la permanenza in carica di quest'ultimo;

2) alla «valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni». Il rilievo di questa valutazione fu a suo tempo sottolineato dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013 nella relazione trasmessa al Presidente del Consiglio il successivo 17 settembre. Le "politiche pubbliche" sono state intese come il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale. Ebbene, in questa relazione si sottolinea come detta valutazione configuri una specificazione della funzione di controllo parlamentare: un controllo, questo, che potenzialmente più influenzare la stabilità dell'esecutivo;

3) al «concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge». In questo caso, il rapporto diretto con l'esecutivo è l'immediata e logica conseguenza di tale funzione;

4) al «concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato». Posto che il potere esecutivo spetta al Governo, e che l'esplicazione di tale potere si concretizza nella attuazione delle leggi, è chiaro che una siffatta verifica mette il Senato nelle condizioni di dialogare direttamente con l'esecutivo.

Quanto al procedimento legislativo, è stato definito un numero circoscritto di leggi ad approvazione bicamerale. Rispetto alle altre leggi "monocamerali", il Senato, al quale il testo approvato è immediatamente trasmesso, può disporre di esaminarle e le proposte di modifica dallo stesso deliberate sono sottoposte all'esame della Camera che si pronuncia in via definitiva. È, inoltre, riconosciuto un ruolo "rinforzato" al Senato stesso per le leggi di attuazione della clausola di supremazia di cui al nuovo art. 117 Cost. Ebbene, salvo quei casi in cui la legge bicamerale ha una pressoché esclusiva attinenza ai temi delle autonomie, per le altre leggi il raccordo con l'esecutivo non può essere a priori escluso. Si pensi alla legge che detta le norme generali e stabilisce le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, alle leggi di ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'U.E., alla legge che disciplina i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, alla definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo e dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente. Si tratta di ambiti tutto sommato non centrali nella politica di governo. Nondimeno, vista l'evoluzione che da tempo ha intrapreso il complesso delle relazioni sovranazionali, non è da escludere che nell'esercizio di queste competenze il Senato possa in qualche modo condizionare l'azione del Governo.

Anche i disegni di legge di bilancio, di iniziativa governativa, seguono il procedimento monocamerale, con la differenza che il loro esame da parte del Senato avviene in via automatica, dunque senza la necessità della richiesta di un terzo dei componenti e della successiva decisione da parte del Senato medesimo, ed il termine per deliberare proposte di modifica è di 15 giorni dalla data della trasmissione del testo da parte della Camera.

Sono, inoltre, individuati i termini per l'esame, da parte del Senato, dei decreti-legge monocamerali. Detto esame è disposto entro trenta giorni dalla presentazione alla Camera e le proposte di emendamento possono essere deliberate dallo stesso entro dieci giorni dalla trasmissione del testo.

Come non riconoscere che anche in questi delicati frangenti della vita istituzionale (approvazione del bilancio, conversione dei decreti-legge) il Senato non è stato esautorato del tutto e, quindi, è messo nelle condizioni di interferire con il rapporto fiduciario tra Governo e Camera?

Peraltro, è attribuita al Senato la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal suo regolamento, di svolgere attività conoscitive, nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.

3. La nuova composizione della Corte costituzionale[7]. – Il consolidamento di taluni indirizzi giurisprudenziali scarsamente sensibili alle istanze delle autonomie ha alimentato il sospetto che ciò fosse la conseguenza di un sistema di scelta dei giudici costituzionali troppo distante dalle realtà territoriali. Secondo questa suggestione, il Parlamento in seduta comune, le supreme magistrature e il Presidente della Repubblica, quali istituzioni chiamate a rinnovare la composizione dell'organo di giustizia costituzionale, sono entità "dello Stato" e, come tali, capaci di condizionare le posizioni che gli eletti o i nominati assumeranno per tutta la durata del mandato. In altri termini, il componimento del contenzioso tra Stato e Regioni si rivelerebbe devoluto ad un organo i cui membri sono tutti espressione di determinazioni assunte a livello statale, risultando escluse le Regioni. Ciò avrebbe compromesso la neutralità della Corte, tutta proiettata verso posizioni confacenti al rafforzamento del centro rispetto alla periferia[8].

Il rimedio logicamente conseguente a questo problema è proprio quello tradotto nel nuovo art. 135, primo comma: due dei quindici giudici costituzionali saranno d'ora in avanti eletti dal

[7] Quesito n. 3: *Quali sono i potenziali effetti sul contenzioso costituzionale della previsione che assegna al nuovo Senato l'elezione di due giudici della Corte ? Come potrebbe incidere tale modifica sul delicato equilibrio fra componente tecnica e sensibilità politica nella composizione dell'organo di giustizia costituzionale ?*

[8] In argomento M. CARLI, *La «regionalizzazione» riguarda anche la Corte*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale: situazione italiana ed esperienze straniere* (atti del Seminario di Roma del 14 marzo 2003), Torino, 2004, 199 ss.

Senato rappresentativo delle autonomie territoriali. Una soluzione, questa, che riposa sul convincimento che due giudici di investitura senatoriale saranno più sensibili degli altri alle sollecitazioni provenienti dal tessuto locale, alla stregua di una sorta di presunzione di "filoautonomismo" di controllori scelti e voluti da una delle parti in conflitto (quanto meno nella forma mediata di un organo collegiale rappresentativo delle istituzioni regionali e locali).

L'idea non è nuova. Anzi, l'opzione accolta nel disegno di legge in via di approvazione appare meno radicale di altre proposte in passato. Il progetto della Commissione De Mita-Jotti prevedeva l'integrazione del Parlamento in seduta comune con rappresentanti regionali. La bicamerale presieduta da D'Alema assegnava, quanto ai giudici di investitura parlamentare, metà al Senato e metà ad un collegio composto da rappresentanti regionali e degli enti locali. Il progetto di *devolution* dell'allora Ministro Bossi contemplava una certa quota di giudici costituzionali designati direttamente dalle Regioni. La "riforma della riforma", bocciata dal corpo elettorale nel 2006 assegnava al Senato federale il potere di elezione di quattro giudici della Corte[9].

Ad ogni modo, in Italia più ci si avvicina al modello federale, più si avverte il bisogno di "regionalizzare" una parte del giudice delle leggi. È stato, infatti, scritto che «non vi è dubbio che in uno Stato centralizzato, "regionale" ma non federale, le Regioni non potevano reclamare una propria proiezione nella Corte costituzionale»[10]. Dunque, solo con l'attenuazione di una presunta supremazia dello Stato rispetto alle Regioni, nel quadro di una ampia riforma del dettato costituzionale, allora si affaccia la possibilità di mutare la fisionomia della Corte incidendo sul versante delle istituzioni e degli organi chiamati a nominarne o eleggerne i membri. Negli Stati Uniti l'*advice and consent* del Senato consente agli Stati membri di pronunciarsi sulle nomine presidenziali. In Germania, metà dei giudici del *Bundesverfassungsgericht* è scelta dal *Bundesrat*, organo collegiale peraltro composto da parlamentari nominati dagli esecutivi dei *Länder*[11].

[9] Al riguardo, G.L. CONTI, *Commento all'art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2645, ricorda che questa riforma «era finalizzata a garantire una maggiore rappresentanza delle istanze regionali nella Corte».

[10] S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2005, 254.

[11] Più diffusamente J. LUTHER, *La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: le esperienze straniere*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale*, cit., 67 ss.

La devoluzione al Senato, e non ai Consigli regionali, di tale potere di investitura mitiga la forza esercitata dal cordone ombelicale che avvince i due giudici costituzionali alle istituzioni territoriali. Nondimeno, resta forte la sensazione che la strada imboccata dall'attuale Parlamento sia diretta a schiudere l'accesso alle istanze regionali nel territorio presidiato dalla giustizia costituzionale.

È davvero così? La presenza di due giudici di estrazione senatoriale è davvero in grado di ridimensionare l'asserito, preteso deficit di terzietà della Corte rispetto ai contendenti?[12]

Il tema della composizione dell'organo investito del ruolo di "custode della Costituzione" è intimamente connesso all'idea stessa della giurisdizione costituzionale. I due profili non possono essere dissociati e, quindi, trattati disgiuntamente. La giustizia costituzionale, a sua volta, sconta problemi di legittimazione democratica, già sollevati in Assemblea costituente, poi ripresi di recente in occasione di pronunce sgradite alla maggioranza politica, e oggetto di un attuale dibattito specie nella terra di origine del *judicial review of legislation*[13].

Se si ragiona in termini di legittimazione democratica dell'organo di giustizia costituzionale, il rischio è che si carichi di eccessivo significato (e di altrettanto abnormi aspettative) la pretesa di rappresentanza coltivata nei confronti dei singoli giudici costituzionali rispetto ai soggetti che li hanno eletti o nominati. Se un giudice è eletto dal Parlamento in seduta comune, ci si aspetta che egli sia in qualche modo espressione rappresentativa di quel collegio. Se, poi, quella elezione è stata fortemente voluta da una certa coalizione di partiti, allora questa aspettativa diviene ancora più marcata. E lo stesso è a dirsi per le altre componenti, di origine giudiziaria o presidenziale. Pertanto, se due giudici sono eletti dal Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, allora ci si aspetta – così ragionando – che detti giudici siano in qualche modo rappresentativi delle relative istanze. Solo così la Corte costituzionale potrebbe recuperare quel minimo di legittimazione democratica che si ritiene debba connotare tutte le istituzioni apicali della Repubblica.

[12] Una sintesi ragionata delle diverse reazioni della dottrina in merito a tale innovazione è rinvenibile in A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, relazione al Seminario del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e riforma della Costituzione* (Firenze, 23 ottobre 2015).

[13] Su quest'ultimo aspetto si rinvia a O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014.

Tuttavia, la "rappresentanza", intesa come condizione permanente di interazione con le sollecitazioni provenienti dall'organo che ha scelto il singolo giudice, è un elemento inconciliabile con l'essenza stessa della giustizia costituzionale, nata proprio per presidiare l'intangibilità dei princìpi e delle norme fissate nella Legge fondamentale di fronte a determinazioni, spesso dettate da ragioni contingenti, poste in essere dalla maggioranza del momento. Affermare che un qualche tasso di rappresentanza debba connotare anche il rapporto che lega i giudici agli organi che li hanno designati significa caricare di eccessiva politicità una funzione, quale innanzitutto quella di controllo della costituzionalità delle leggi, che presenta ben altre caratteristiche[14].

Il fattore politico nella esplicazione della giustizia costituzionale è un tema noto[15]. Il sindacato sulle leggi è senza dubbio una commistione di elementi tecnico-normativi ed elementi politico-istituzionali. In fondo, la Costituzione (norma parametro) è essa stessa anche un atto politico, così come la legge (norma oggetto) è pure espressione di discrezionalità politica, in quanto volta ad assecondare un determinato indirizzo politico. Un conto, però, è la "sensibilità politica" che il giudice delle leggi deve dimostrare nello svolgimento della propria funzione, altro è la sua pretesa "connotazione politica". Nel vagliare la conformità o meno di una legge alla Costituzione, il giudice costituzionale non può ignorare elementi di natura politica che entrano di volta in volta in gioco, e non solo quando sia messa in discussione la ragionevolezza della norma censurata. Nondimeno, il giudice costituzionale non può trasformarsi in un consesso politico in seno al quale sovrapporre propri apprezzamenti di opportunità, di convenienza, di efficacia in senso lato, alle valutazioni operate dal legislatore.

Per farla breve, non è costituzionalmente lecito attendersi dai due giudici di investitura senatoriale (e lo stesso vale anche per gli altri tredici) un vincolo di rappresentanza tale da indurre gli stessi sempre e comunque a ergersi a paladini delle ragioni dell'autonomia, contrastando pregiudizialmente le pretese normative (se è impugnata una legge statale) o le doglianze (se è il Governo centrale a ricorrere) fatte valere dallo Stato. Dunque, appare improprio attendersi da questa

[14] Alla domanda se la Corte possa considerarsi organo "rappresentativo", G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 157, rispondono negativamente osservando che tra coloro che nominano o eleggono e coloro che sono eletti o nominati «non esiste nessun rapporto di mandato, esplicito o implicito che sia».

[15] E infatti rinvio a G. ZAGREBELSKY, *La corte in-politica*, in *Quad. cost.*, 2005, 273 ss.

riforma l'introduzione di un elemento innovativo tale da mutare il senso ultimo e il ruolo dei giudici costituzionali.

Se invece si ragiona in termini (non di rappresentanza bensì) di "rappresentazione", intesa come «proiezione istituzionale di una certa concezione della costituzione»[16], allora è lecito attendersi che i giudici di derivazione parlamentare si facciano portatori di una visione "politica" del loro ruolo, sia pure nei termini dapprima chiariti, quale fattore dialettico da rapportare alla visione "istituzionale" propria dei giudici di nomina presidenziale e alla visione "giudiziaria" tipica dei giudici eletti dalle supreme magistrature. Ma – sia chiaro – quella visione politica accomuna tutti i giudici eletti dalla Camera e dal Senato.

D'altronde, la circostanza che un giudice costituzionale sia stato eletto o nominato da una istituzione statale non significa che l'accesso alla Corte sia precluso a quanti hanno dimostrato, nel corso della loro pregressa esperienza professionale, una significativa inclinazione a propugnare l'idea del regionalismo e a corroborare le istanze autonomiste.

Al di là delle intuibili e, dunque, scontate riflessioni di ordine teorico che si potrebbero sviluppare al riguardo, una vicenda tratta dalla concreta esperienza giudiziaria appare più emblematica di tanti ragionamenti. Nel 2009 la Corte fu chiamata a decidere in merito ad una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia recante norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana. Relatore fu designato il Professor De Siervo. All'esito del giudizio, come risulta dall'epigrafe della sentenza n. 159 del 2009 fu nominato redattore il Giudice Napolitano[17]. Nel caso di specie la ragione di questa sostituzione affiora abbastanza chiaramente dalla decisione della Corte e, soprattutto, dalle motivazioni addotte dal Collegio. Si tratta, invero, di una pronuncia che rispecchia una chiara e tangibile ritrosia a riconoscere le ragioni dell'autonomia, sul versante della tutela delle minoranze linguistiche[18]. La "filosofia" sottesa a questa sentenza è distante dal pensiero

[16] G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *op. cit.*, 157. Di rappresentazione parla anche G.L. CONTI, *op. cit.*, 2646.

[17] Questo è uno dei rari casi in cui si materializza l'unica forma di *dissenting opinion* ammessa nel nostro ordinamento.

[18] V., infatti, i numerosi rilievi critici formulati da R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni* 2009, 1121 ss., nonché da E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, 1150 ss.

che ha animato, in tanti anni di attività scientifica, l'opera del Giudice relatore, il quale, evidentemente, non ha reputato opportuno tradire i propri convincimenti teorici e ideali sviluppando un ragionamento "non suo".

Questo esempio dimostra come la matrice statale dell'investitura non ha scalfito la sensibilità politica e istituzionale del Giudice relatore rispetto alle sollecitazioni autonomistiche provenienti dal contesto regionale.

4. La scomparsa della potestà legislativa concorrente e le «disposizioni generali e comuni»[19]. – Il Parlamento ha chiaramente espresso la volontà di sopprimere la potestà legislativa concorrente. Le motivazioni sottese a questa scelta sono intuibili: in difetto di leggi cornice la difficoltà di enucleare, con metodo induttivo, i princìpi fondamentali dalla legislazione statale vigente, cui si associa il riconoscimento alla Corte costituzionale di un compito spettante alla politica; il meccanismo delle norme statali cedevoli che, pur mosso dall'intendimento di scongiurare il rischio di lacune normative, ha finito col deresponsabilizzare le istituzioni regionali, non stimolate ad intervenire rapidamente nel dare compiuto svolgimento ai princìpi di matrice statale.

Ad ogni modo, questa intenzione del legislatore costituzionale è chiara e di essa occorre tener conto in sede di interpretazione dell'art. 117 come novellato.

Il dubbio circa una possibile reviviscenza della potestà concorrente è alimentato dalla presenza nel nuovo art. 117 di clausole di "colegislazione" che in astratto si prestano ad essere lette come riproposizione surrettizia dei princìpi fondamentali[20].

Non si ignorano certo le difficoltà interpretative che hanno alimentato i princìpi fondamentali e che potrebbero riproporsi a proposito di formule analoghe oggi trasfuse nel

[19] Quesito n. 4: *Nel rinnovato assetto delle competenze legislative, scompare davvero la potestà concorrente o è soltanto ridotta a quelle materie in cui lo Stato può fissare "disposizioni generali e comuni", ai sensi del nuovo art. 117, co. 2, lett. m), Cost. ? In cosa si differenzierebbero le "disposizioni generali e comuni" dai "principi fondamentali", la cui determinazione, ai sensi del vigente art. 117, co. 3, Cost., è riservata alla legislazione statale nell'esercizio della potestà concorrente ?*

[20] Cfr. M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta di realizzarli in modo semplice e coerente*, nel sito telematico del Gruppo di Pisa (dicembre 2014), 4.

novellato testo costituzionale[21]. Nondimeno, ritengo che le «disposizioni generali e comuni» alle quali rinvia l'art. 117 siano anche norme "di dettaglio"[22]. Più precisamente, il legislatore statale è legittimato a produrre norme immediatamente precettive, ossia fissanti schemi di qualificazione normativa entro i quali l'autorità giudiziaria e la pubblica amministrazione possono direttamente sussumere fatti, atti e comportamenti giuridicamente rilevanti. In altri termini, le disposizioni generali e comuni non sono una riproposizione dei superati princìpi fondamentali, pur potendo (a discrezione del legislatore statale) concretizzarsi in princìpi generali suscettibili di successivo svolgimento (o da parte dello stesso legislatore statale o ad opera dei legislatori regionali ove autorizzati a farlo)[23].

Innanzitutto, come si è detto, il Parlamento ha inteso espungere dall'ordinamento la potestà concorrente. Sicché, non è possibile surrettiziamente ripristinare tale modello di normazione primaria interpretando le disposizioni in parola come necessariamente ed esclusivamente princìpi fondamentali.

In secondo luogo, la legittimazione dello Stato a porre in essere tali disposizioni discende dalla consapevolezza (maturata in seno al Parlamento sulla base di elementi acquisiti attraverso l'osservazione della pregressa esperienza istituzionale) che in alcuni ambiti materiali di spettanza regionale sono individuabili frammenti di disciplina rispetto ai quali il principio di eguaglianza domina in maniera assoluta sulle esigenze di differenziazione connesse al riconoscimento dell'autonomia.

Tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; istruzione e formazione professionale; attività culturali e turismo; governo del territorio: sono contesti materiali

[21] Lo ricorda, ad esempio, B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *federalismi.it*, 2014, f. 22, 8.

[22] V. l'ampia disamina di 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).

[23] Manifestano, invece, il convincimento che attraverso tali disposizioni si possa ripristinare la potestà legislativa concorrente, tra gli altri, U. DE SIERVO, *op. cit.*, 147 s.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, 251; L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, *ivi*, 43 ss.; E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, 171 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 264 ss.

nei quali, alla luce di una esperienza pluridecennale di attività legislativa, sono rinvenibili segmenti (ossia, microinsiemi di atti, fatti e rapporti) nei quali è indispensabile l'uniformità normativa, e non solo sul versante delle norme di principio.

Si pensi alla nota disputa interpretativa alimentata dall'art. 117 come modificato nel 2001, in ambito scolastico: la differenza tra le «norme generali» e i «princìpi fondamentali». La Corte costituzionale ha statuito che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale», con ciò alludendo alla possibilità che esse si esprimano anche attraverso precetti puntuali e *self executing*. Diversamente, i princìpi fondamentali, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». Sono state così incluse tra le norme generali quelle recanti l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola, la scelta della tipologia contrattuale per taluni incarichi di insegnamento e l'individuazione dei titoli richiesti al riguardo, la fissazione del limite di età per l'iscrizione a ciascuna scuola, nonché l'individuazione dei livelli minimi del monte-ore di insegnamento[24]. Dunque, «nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione, i quali vengono soltanto assunti a base della legislazione regionale»[25], il legislatore statale ben può fissare norme direttamente precettive: esse sono indispensabili per individuare «le caratteristiche basilari del sistema scolastico»[26].

È agevole notare come, in materia di istruzione, la Corte abbia intercettato i frammenti di disciplina reclamanti una disciplina uniforme anche di dettaglio interrogando il dettato costituzionale. In esso, infatti, sono rintracciabili quei profili che, più di altri, esprimono la vocazione universale racchiusa nel principio di eguaglianza.

[24] Sentenza n. 279 del 2005.

[25] Sentenza n. 34 del 2005.

[26] Sentenza n. 200 del 2009, dove infatti si afferma che nelle «norme generali» rientrano: l'obbligo dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado; il diritto di enti e privati di istituire, senza oneri per lo Stato, scuole e istituti di educazione; la parità tra scuole statali e non statali quanto alla loro piena libertà e all'uguale trattamento degli alunni; la necessità dell'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la loro conclusione; l'apertura della scuola a tutti; l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore; il diritto dei capaci e dei meritevoli (anche se privi di mezzi) a raggiungere i gradi più alti degli studi; la necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio attribuite per concorso.

Dove il Parlamento ha inteso circoscrivere rigidamente la competenza legislativa statale alla enunciazione di soli princìpi, lo ha fatto esplicitamente: si pensi alla previsione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), che contempla le «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

Riassumendo:

1) il riferimento esplicito alle «disposizioni generali e comuni» non può essere interpretato nel senso di ripristinare una potestà legislativa, quale quella concorrente o ripartita, espunta dal sistema delle relazioni tra Stato e Regioni;

2) le disposizioni in parola ben possono tradursi in precetti che non esigono un successivo e ulteriore svolgimento in ambito regionale, trattandosi di norme volte a disciplinare, nel dettaglio, profili materiali che invocano, alla luce del dettato costituzionale, una regolamentazione uniforme, in nome del principio di eguaglianza;

3) il legislatore statale può discrezionalmente decidere se e in quale misura concedere ai legislatori regionali spazi di ulteriore intervento normativo. Pertanto, si potrebbe ipotizzare una sorta di potestà legislativa concorrente di natura facoltativa o eventuale, attivabile allorché il legislatore ordinario, non vincolato sul punto dalla Costituzione, decida discrezionalmente di arrestarsi al livello di una formazione di principio.

5. La clausola di supremazia e il destino della chiamata in sussidiarietà[27]. – Ogni volta che si trapianta nel nostro ordinamento un istituto altrove creato e sperimentato, occorre star bene attenti ai rischi di rigetto. È il caso della cd. "clausola di supremazia" che, introdotta nel nuovo testo dell'art. 117, consente allo Stato di legiferare anche nelle materie di competenza regionale «quando

[27] Quesito n. 5: *Ai sensi del nuovo art. 117, co. 4, Cost., la legge dello Stato "può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale". Come si concilia tale disposizione con l'art. 114 Cost., che, anche nel nuovo testo (e con la sola eliminazione delle Province), prevede che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" e che qualifica tali enti come "autonomi" e dotati di "propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" ? Si può recuperare nell'ambito applicativo del nuovo art. 117, co. 4, Cost. la giurisprudenza costituzionale sull'"attrazione in sussidiarietà" ?*

lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»[28].

È chiaro l'ascendente esercitato dall'art. 72, secondo comma, della Costituzione tedesca. Nel 1994 intervenne una modifica alla *Grundgesetz* volta definire i presupposti della potestà legislativa concorrente del *Bund*: il legislatore federale fu quindi abilitato ad intervenire «se e nella misura in cui l'instaurazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la garanzia dell'unità del diritto e dell'economia nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale»[29]. Rispetto al previgente testo fu espunto il richiamo all'ambito di applicazione territoriale, mentre venne introdotto il riferimento all'interesse generale e, in particolare, alla "necessità" dell'intervento[30]. La *Föderalismusreform* del 2006 ha, poi, diluito la pregressa omogeneità della *Enforderlichkeitsklausel*, con la configurazione di tre tipologie intermedie di potestà legislativa[31]. Questo meccanismo di cessione di competenze è stato assoggettato all'inedito sindacato di costituzionalità di cui all'art. 93, secondo comma: il *Bundesverfassungsgericht* è chiamato a vagliare la persistente attualità delle ragioni unitarie poste a fondamento dell'intervento del legislatore federale.

La novella introdotta dal legislatore costituzionale rispecchia la classica configurazione del sistema istituzionale italiano (che si assume) caratterizzato dalla contrapposizione tra lo Stato, ente *sovrano*, e le Regioni e gli enti locali, enti *autonomi*. La dialettica tra sovranità ed autonomia, che trova un appiglio nell'art. 5 Cost. dove il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica è declinato con il riconoscimento e la garanzie delle autonomie, ha contribuito a modellare questo

[28] Cfr. Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, 2014, 977 ss.

[29] Sul punto, E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG, davanti al* Bundesverfassungsgericht, in *Le Regioni*, 2003, 959 ss.

[30] Cfr. G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 891, n. 11.

[31] Rammenta E. GRIGLIO, *Competenze della federazione. Germania*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali "classici"*, Torino 2010, 206 s., che in un primo gruppo di materie la competenza federale continua ad essere subordinata alla suddetta clausola. In un secondo gruppo, il livello federale gode di una ampia discrezionalità di intervento. Infine, il terzo gruppo di materie è caratterizzato dal meccanismo della *Abweichungskompetenz* nella successione temporale tra legge federale e leggi statali.

sistema come una struttura che si proietta verticalmente. Non a caso si usa parlare di "livelli di governo", e non solo nella letteratura giuridica ma anche nella stessa giurisprudenza costituzionale ad esempio in tema di rappresentanza politica[32], di allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.[33], di leale collaborazione[34], di attrazione in sussidiarietà[35], di autonomia finanziaria[36]. E se si qualificano lo Stato e gli altri elementi che costituiscono la Repubblica, *ex* art. 114 Cost., come livelli di governo, allora è giocoforza immaginare relazioni improntate al modello gerarchico caratterizzato dalla supremazia dell'ente apicale.

La contrapposizione tra sovranità statale e autonomia delle Regioni e degli enti locali è una costante nella giurisprudenza costituzionale[37]. E incontra il favore di non pochi studiosi. È chiaro che fino a quando persisterà questa premessa strutturale, allora non stupiranno affatto le misure ordinamentali, come quella che ha condotto alla riscrittura dell'art. 117, volte a riaffermare perentoriamente la supremazia dello Stato e, dunque, la sua irrinunciabile e immanente vocazione a presidiare le ragioni unitarie (unità giuridica; unità economica; interessi nazionali) anche sacrificando porzioni cospicue dell'autonomia legislativa delle Regioni.

Per scongiurare questo rischio occorrerebbe ripensare radicalmente la conformazione di questa struttura, accedendo ad un modello che, affrancandosi dalle vischiose suggestioni alimentate dalla visione gerarchica, valorizzi appieno il principio della pari dignità istituzionale di tutti gli enti che, ai sensi del citato art. 114, costituiscono la Repubblica. Come si è cercato di dimostrare in uno scritto appena sottoposto a referaggio, sviluppando un'idea già diffusa nella letteratura giuridica[38],

[32] Sentenza n. 50 del 2015 (che richiama la sentenza n. 274 del 2003).

[33] Sentenze n. 247 del 2010 e n. 44 del 2014.

[34] Sentenza n. 33 del 2011.

[35] Sentenze n. 278 del 2010; n. 232 del 2011; n. 163 del 2012; n. 144 del 2014.

[36] Sentenze n. 19 e n. 155 del 2015.

[37] Da pronunce risalenti, quali le sentenze n. 24 e n. 143 del 1968,; n. 6 e n. 110 del 1970, a decisioni più recenti come le sentenze n. 35 del 1981, n. 209 del 1994, n. 292 del 2001, n. 106 del 2002, n. 29 del 2003, sino alla nota sentenza n. 365 del 2007, sulla «sovranità del popolo sardo».

[38] V., infatti, M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Le Regioni*, 2001, 1274 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di* governance *in un sistema policentrico «esploso»*, *ivi*, 1162 e 1176 ss.; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° co.)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, 40 ss.; A.

dai "livelli di governo" si dovrebbe passare agli "anelli istituzionali", in una struttura che si sviluppa orizzontalmente per cerchi concentrici, al cui centro domina la comunità quale elemento di attrazione gravitazionale[39]. L'abbandono della dicotomia sovranità/autonomia a favore di una qualificazione di Stato, Regioni, enti locali come istituzioni *tutte egualmente* repubblicane, ossia enti a pari titolo (sia pure con attribuzioni distinte, ma non distinguibili gerarchicamente) chiamati a servire i valori repubblicani, potrebbe indurre a ripensare la filosofia stessa del sistema in parola, o quanto meno a imporre una interpretazione rigorosa della clausola di supremazia in oggetto. Una clausola da attivare solo come *extrema ratio*, ove cioè non siano praticabili strade meno pregiudizievoli per le Regioni.

«Limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente (…) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze». Quali esemplificazioni portate dalla Corte nella sentenza n. 303 del 2003 che ha inaugurato la stagione della "chiamata in sussidiarietà", sono da menzionare la *konkurrierende Gesetzgebung* dell'ordinamento costituzionale tedesco e la *Supremacy Clause* del sistema federale statunitense.

Questa citazione induce ad esaminare un aspetto problematico di non agevole composizione: alla luce della descritta modifica dell'art. 117, residua ancor spazio per l'attrazione in sussidiarietà?

Gli elementi di discrimine tra la chiamata in sussidiarietà e la clausola di supremazia sono intuibili.

Innanzitutto, la chiamata in sussidiarietà scaturisce da una lettura dell'art. 117 alla luce dell'art. 118. Se lo Stato, ravvisata la sussistenza di una esigenza di carattere unitario, attrae a sé

CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, *ivi*, 182; G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, *ivi*, 212 ss.; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° co.)*, *ivi*, 40 ss.; Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2336.

[39] Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, sottoposto a referaggio per la pubblicazione in *Le Regioni*.

una funzione amministrativa che, *ratione materiae*, dovrebbe spettare al sistema delle autonomie (attrazione legittima, considerato che il principio del parallelismo è stato abbandonato a favore giustappunto dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza), allora, per riprendere le parole usate dalla Corte nella evocata pronuncia, «ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

La clausola di supremazia introdotta nel corpo dell'art. 117 prescinde da questa ragione di allocazione di potestà amministrative. Il legislatore statale è legittimato ad impossessarsi di una fetta più o meno grande di una materia di spettanza regionale allegando la necessità di tutelare l'unità giuridica o l'unità economica o ancora l'interesse nazionale. E ciò a prescindere dalla sussistenza di esigenze di carattere unitario da curare concretamente in sede di azione amministrativa.

In secondo luogo, il meccanismo della chiamata in sussidiarietà è stato disegnato dalla Corte con l'intendimento comunque di presidiare in qualche misura l'autonomia regionale. Il principio di sussidiarietà può, come si legge nella sentenza n. 303, giustificare una deroga al riparto delle attribuzioni legislative «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia *proporzionata*, non risulti affetta da *irragionevolezza* alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un *accordo* stipulato con la Regione interessata»[40].

Queste cautele non sono ravvisabili nel nuovo art. 117 in relazione alla clausola di supremazia[41]. E lo scarto rispetto alla chiamata in sussidiarietà affiora chiaramente da un altro passaggio significativo della stessa pronuncia del 2003. I princìpi di sussidiarietà ed adeguatezza non solo non possono operare «quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di

[40] Enfasi aggiunta. Sui rischi associati alla reviviscenza dell'interesse nazionale v., soprattutto, S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, 2015, 61 s.

[41] Cfr. S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento» ?*, in *Le Regioni*, 2015, 199 ss.

modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione», ma altresì essi non possono assumere «la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale»[42].

Per scongiurare il rischio di un uso indiscriminato della clausola di supremazia si potrebbe consentire al legislatore statale di intervenire anche nei confronti di alcune (e non tutte le) Regioni, così da lasciare indenni quelle che si sono distinte per l'adozione di politiche e misure idonee a non compromettere l'unità giuridica od economica o l'interesse nazionale. Si allude in particolare a quelle Regioni che, avendo dimostrato un uso accorto e virtuoso delle proprie risorse finanziarie, confermano la loro attitudine a curare gli interessi territoriali senza pregiudizio per le esigenze espresse a livello nazionale[43].

Una postilla. L'art. 117, quarto comma, come riformato prevede che questo intervento abbia luogo «con legge dello Stato» e «su proposta del Governo». Una interpretazione letterale di tale enunciato dovrebbe indurre ad escludere che il Governo possa agire con decreto legge, potendo intervenire solo il Parlamento con legge di iniziativa appunto governativa. Le ragioni sottese a questo intervento normativo e l'eccezionalità di una intromissione statale in ambiti rimessi alle cure dei legislatori regionali parrebbero contribuire a suffragare questa lettura, benché il novellato art. 77 non contempli espressamente una simile preclusione.

[42] La stessa Corte aggiunge che «ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

[43] Di questa opinione L. ANTONINI, *op. cit.*, 49.

E se la tutela dell'unità giuridica o economica oppure la tutela dell'interesse nazionale sono determinate da casi straordinari di necessità e d'urgenza ? Occorre comunque attendere la legge del Parlamento?

6. e 7. Le Regioni speciali e la riforma costituzionale[44]. – A quanti hanno, anche di recente, auspicato un ripensamento globale della specialità regionale, la riforma *in fieri* offre una risposta deludente[45].

Il divario tra le due tipologie di Regioni risulta ampliato, nonostante gli sforzi della Corte costituzionale di riavvicinarne progressivamente i regimi giuridici. Regioni ordinarie e Regioni speciali possono accedere alle forme di differenziazione contemplate dall'art. 116 Cost., sia pure con implicazioni non del tutto sovrapponibili.

Ma vi è di più. Sino alla revisione dei rispettivi statuti, sulla base di apposite intese, la riforma in commento non si applica alle Regioni speciali. Poiché la riscrittura del titolo V pare condurre ad un depotenziamento dell'autonomia regionale (basti solo pensare alla clausola di supremazia su cui *infra*), è arduo immaginare che le Regioni speciali si attiveranno in tempi brevi per conformarsi alle nuove disposizioni costituzionali.

Non è agevole, poi, sciogliere il dilemma circa la persistente operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Al silenzio serbato sul punto si potrebbe

[44] Quesito n. 6: *Quali previsioni possono farsi in merito all'impiego della "clausola di specializzazione" di cui all'art. 116, co. 3, Cost., alla luce delle modifiche introdotte dal testo di riforma (ampliamento del numero di materie nelle quali può attivarsi la procedura di specializzazione e possibilità per le Regioni speciali di "specializzarsi" ulteriormente) ?* Quesito n. 7: *L'art. 39, co. 13, del disegno di revisione costituzionale prevede che le nuove disposizioni relative al Titolo V della Costituzione non si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano "fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome". Quale interesse possono avere gli enti dotati di autonomia speciale a revisionare i propri statuti, dovendosi applicare, in questo caso, la nuova disciplina costituzionale ?*

[45] V. P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le* Regioni, 2015, 177 ss., nonché I. CIOLLI, *La riforma del titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, relazione al già citato Seminario del Gruppo di Pisa, par. 3. Critici, tra i tanti, U. DE SIERVO, *op. cit.*, 149; A. RUGGERI, *op. cit.*, 253; P. CARETTI, *ivi*; E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, *ivi*, 119 ss.; G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, *ivi*, 134 ss.; G. TARLI BARBIERI, *op cit.*, 271 ss.

assegnare una portata preclusiva, anche se ad una diversa conclusione si potrebbe pervenire osservando che detta clausola investe i rapporti tra gli statuti speciali ed il vecchio titolo V[46].

La previsione di un'intesa, per procedere alla revisione degli statuti speciali, immette nel sistema un ulteriore elemento di rafforzamento dell'autonomia riconosciuta a tali regioni. Per il perfezionamento dell'intesa è condizione indefettibile la volontà adesiva manifestata dalle istituzioni regionali. Dunque, queste ultime valuteranno discrezionalmente se procedere o meno ad un allineamento con le altre regioni di fronte ad un novellato dettato costituzionale che – come si è detto – reca elementi di novità non del tutto orientati verso una rinnovata valorizzazione dell'autonomia.

8. La cancellazione delle province dal testo costituzionale[47]. – La modifica dell'art. 114 Cost., che espunge dal testo il riferimento esplicito alle province, è stata letta come soppressione delle stesse dal panorama istituzionale italiano.

In realtà non di soppressione si tratta, bensì di declassamento. Le province perdono lo *status* di enti costituzionalmente necessari: condizione, questa, che continua ad accomunare Regioni, città metropolitane e comuni[48].

Questa osservazione alimenta un dubbio: potrebbe il legislatore ordinario ripristinare le province? Potrebbero i legislatori regionali decidere di ripristinare questo anello istituzionale? In fondo, un conto è la "degradazione" da enti costituzionalmente necessari a enti privi di tale condizione, altro è un esplicito divieto di ricostituzione: divieto che non appare fissato nel testo costituzionale, né ricavabile in via interpretativa.

Si procederà alla soppressione, in via legislativa, delle province in quanto, d'ora in avanti, nulla nel testo costituzionale presidierà la sopravvivenza di tali enti.

---

[46] Di questo avviso A. D'ATENA, *Passato, presente e futuro… delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 2014, f. 4, 15. Non così A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V e autonomie differenziate*, in *Le Regioni*, 2015, 23 ss.

[47] Quesito n. 8: *Come può valutarsi complessivamente l'eliminazione delle Province dal quadro delle autonomie territoriali ?*

[48] Peraltro, l'art. 40, quarto comma, disciplinando il riparto di competenza legislativa in ordine agli «enti di area vasta», attribuisce i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

Se questa possibilità è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (e forse anche del legislatore regionale)[49], il punto cruciale è interrogarsi sulle ragioni che potrebbero indurre tale legislatore a operare una reviviscenza delle province, sia pure non assistita da alcuna garanzia costituzionale.

In effetti, la riforma in commento, per quanto concerne il declassamento delle province, sembra aver subito la suggestione alimentata dai ripetuti attacchi alla classe politica e all'uso disinvolto delle risorse finanziarie, peraltro scarse. In breve: si "sopprimono" le province per risparmiare. È diffuso il convincimento della inutilità di tale "ente intermedio", a fronte di un ruolo preponderante assegnato dalla vigente legislazione, oltre che allo Stato, alle Regioni ed ai comuni (questi ultimi enti prioritariamente destinatari delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.). Eliminando le province, vengono meno voci di spesa reputate insostenibili, pur restando il problema del ricollocamento del personale provinciale e del destino delle strutture e dei mezzi sino ad oggi al servizio di tali enti territoriali.

A parte il fatto che una riforma costituzionale ispirata dalla volontà di contenimento della spesa pubblica lascia un po' interdetti, resta il fatto che se questa è la autentica motivazione sostanziale non dovrebbero frapporsi ostacoli ad un ritorno delle province in tempi migliori.

Del resto, la presenza delle province nel novero degli enti territoriali provvisti di autonomia politica ha radici molto profonde, che hanno attecchito nel terreno delle istituzioni repubblicane. L'evoluzione normativa, culminata nel testo unico del 2000, ha disegnato la provincia come ente di raccordo tra le comunità stanziate nei diversi comuni, titolare soprattutto di poteri di programmazione e di coordinamento: programmazione economica, territoriale e ambientale; concorso alla definizione del programma regionale di sviluppo; piano territoriale di coordinamento. Le province hanno altresì esercitato funzioni di cura concreta di interessi generali espressi da più contesti comunali limitrofi: difesa del suolo; risorse idriche; valorizzazione dei beni culturali; trasporti e viabilità; parchi e riserve naturali; rifiuti; e anche compiti rilevanti in materia di istruzione.

[49] Così R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., 95. Meno possibilista appare la posizione di L. VIOLINI, *op. cit.*, 304.

Questo patrimonio di competenze, acquisite nel corso di decenni di esperienza repubblicana e praticate con risultati tutto sommato accettabili, dovrà essere riallocato sugli «enti di area vasta», fermi restando i problemi di coordinamento tra legislatore statale e legislatori regionali.