

Le materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*

di **Laura Ronchetti** – *Ricercatrice dell'Istituto Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "M.S. Giannini" (Issirfa) CNR – Roma*

ABSTRACT: The paper analyses the role of the Constitutional Court in the interpretation of Title V part II of the Constitution that was reformed between 1999 and 2001 and it examines the possible impact that the ongoing revision of the Constitution may have both on the regionalism and on the role of the Constitutional Court itself.

SOMMARIO: 1. Anomalie del giudizio in via diretta *post* 2001. – 2. Forme e ragioni della conflittualità. – 3. La “riscrittura” giurisprudenziale del Titolo V. – 4. Flessibilizzazione accentratrice. – 5. La rivendicazione statale. – 6. Non solo accentramento. – 7. L’assenza di una sede politica adeguata e il ruolo della Corte costituzionale: la revisione *in itinere*. – 8. Riparto di competenza e Seconda Camera. – 9. Rappresentanza e istituzioni territoriali. – 10. Deriva funzionalista. – 11. Autonomie, pluralismo, democrazia.

1. Anomalie del giudizio in via diretta *post* 2001

Per proporre un’analisi della potestà esclusiva dello Stato a partire dalla giurisprudenza costituzionale è opportuno considerare che in seguito alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sin dal 2004, le decisioni adottate nel giudizio in via diretta hanno superato in termini numerici quelle emesse nel giudizio in via incidentale. Nel 2010 si è consumato un ulteriore primato del giudizio in via principale per numero di sentenze; si tratta, inoltre, di sentenze caratterizzate da plurimi capi di dispositivo, che restituiscono un totale davvero copioso di questioni di legittimità risolte dalla giurisprudenza costituzionale in via diretta¹.

* Intervento al Convegno *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni tra “vecchio”, “nuovo” e “nuovissimo” titolo V della parte II della Costituzione. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, tenutosi nella Facoltà di Economia, Università La Sapienza di Roma, il 26 febbraio 2016, in occasione della presentazione del volume di R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015. Il lavoro è stato referato dalla Direzione della Rivista.

¹ Per un’analisi quantitativa annuale e pluriennale si rinvia a N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, II, Milano, 2013.

Quali siano le ragioni di questo aumento esponenziale del contenzioso costituzionale è questione non meramente storiografica, ricostruttiva di una revisione costituzionale datata oramai quindici anni, ma quesito fondamentale nel momento in cui ci si accinge a riscrivere nuovamente il Titolo V della parte II della Costituzione con il ddl di revisione costituzionale Renzi-Boschi.

2. Forme e ragioni della conflittualità

Sotto questo profilo, deve ricordarsi che il “nuovo” Titolo V non è frutto di un unico procedimento di revisione, ma di una riforma operata con due leggi costituzionali, la n. 1 del 1999 e la n. 3 del 2001. L’operare congiunto di queste revisioni, oltre a rendere più complessa la lettura del “nuovo” Titolo V, sembrerebbe scontare un’intrinseca contraddittorietà: mentre la revisione del 2001 ha potenziato significativamente le competenze legislative delle Regioni, quella del 1999 determinava una forma di governo regionale che rimetteva le assemblee legislative alla predominanza dei presidenti di Regione direttamente eletti².

Si aggiunga, inoltre, che la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata approvata a maggioranza assoluta e non con quella dei due terzi di ciascuna Camera, determinando una contrapposizione politica che potrebbe aver influito sull’aumento del contenzioso costituzionale. Al di là della dialettica maggioranza-minoranze politiche, l’espansione del contenzioso Stato-Regioni sembrerebbe testimoniare una vera e propria conflittualità istituzionale tra diversi livelli di governo nell’interpretazione del “nuovo” regionalismo italiano. Se si allarga lo sguardo a tutte le decisioni della Corte costituzionale in via diretta, senza limitarsi alle sole sentenze, è facile cogliere infatti il fiorire di casi di cessazione della materia del contendere e di estinzione del processo costituzionale. Tale fenomeno sembrerebbe suggerire che il ricorso in via principale rappresenti per entrambi gli enti un insostituibile strumento di pressione politica per spingere il resistente all’approvazione – nelle more del giudizio costituzionale – di una legge “correttiva” di quella impugnata.

Sono state, tuttavia, le lacune del legislatore ordinario e le “incongruenze”³ di quello costituzionale le premesse per consentire alla Corte costituzionale di ridisegnare la forma di stato italiana⁴.

3. La “riscrittura” giurisprudenziale del Titolo V

Sebbene, infatti, sia del tutto fisiologico che la giurisprudenza della Corte contribuisca alla formazione di un diritto costituzionale vivente, rispetto al Titolo V l’intervento del giudice

² Sia permesso rinviare al mio *Le assemblee regionali nella forma di governo regionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dell’Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle giornate di studio Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, I, Milano, 2012, 307 ss.

³ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 143.

⁴ G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2009, riconosce alla giurisprudenza costituzionale di aver dovuto fornire “una interpretazione idonea a rendere il significato degli enunciati [della riforma del Titolo V] inquadrabile nel sistema costituzionale”.

costituzionale ha esercitato una forma di “supplenza”⁵, non soltanto del legislatore ordinario⁶, ma financo dello stesso revisore costituzionale⁷. La Corte si è assunta – suo malgrado – l’onere di integrare, correggere e, quindi, sostanzialmente “riscrivere”⁸ l’idea stessa del rapporto tra gli enti, dell’autonomia regionale, della forma di Stato, uscite dalla riforma costituzionale operata tra il 1999 e il 2001.

Al di là, infatti, di ogni considerazione numerica, il dato più significativo è il tasso di innovatività della giurisprudenza costituzionale adottata per risolvere la considerevole mole di contenzioso Stato-Regioni, che consente di enucleare una vera e propria “costruzione giurisprudenziale del nuovo regionalismo italiano”⁹.

4. *Flessibilizzazione accentratrice*

Può cogliersi in questa giurisprudenza un generale orientamento della Corte costituzionale teso a mitigare il – per certi versi, eccessivo – depotenziamento del ruolo dello Stato. In questa direzione sembrerebbe guardare l’introduzione di almeno tre meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenza: le materie-non materie¹⁰, la chiamata in sussidiarietà e la trasversalità della competenza concorrente del “coordinamento finanziario”.

È pur vero che tali forme di flessibilizzazione sembrerebbero corrispondere ad una progressiva comunitarizzazione dell’intero ordinamento italiano, che inevitabilmente coinvolge anche le forme del nostro regionalismo, con un determinante ruolo svolto dagli “obiettivi” e dagli “scopi” per la collocazione – funzionalista appunto – di un oggetto in una materia. Proprio nei giudizi in via diretta sono rilevabili ulteriori ascendenze europee: in questa chiave si potrebbe interpretare la connotazione finalistica del “criterio della prevalenza” cui ricorrere tutte le volte in cui un intreccio di materie, se non anche di competenze, si presenti in un unico oggetto¹¹. A tale progressiva

⁵ P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, 191.

⁶ Supplenza attestata dalle numerose sentenze manipolative adottate nel processo in via principale, cfr. N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit.

⁷ A. D’ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 270 ss., in particolare 275, dubita che “una disciplina con queste caratteristiche sia governabile in sede giurisdizionale”.

⁸ Si rinvia al mio *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, *Atti del Seminario di Studi* (Roma, 29 maggio 2012), Milano, 2013, 31 ss.

⁹ Sia permesso rinviare al mio *The Judicial Construction of Italian Regionalism*, in S. MANGIAMELI (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Essays on federalism and Regionalism*, Springer International Publishing Switzerland, 2014, 379 ss., di cui si richiamano alcuni passaggi.

¹⁰ A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 16 ss. Tali materie godono del privilegio di poter “attraversare” “tutte le materie” (sent. n. 282 del 2002) o “investire” “una pluralità di materie” (sent. n. 407 del 2002) in ordine alle quali si manifestano “competenze diverse, che ben possono essere regionali”.

¹¹ La Corte costituzionale afferma che “l’inquadramento in una materia piuttosto che in un’altra deve riguardare la *ratio* dell’intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell’applicazione della norma” (sent. n. 30 del 2005).

comunitarizzazione contribuisce, inoltre, il significativo travaso dei contenuti del diritto comunitario, prima nel testo, e poi nell'interpretazione costituzionale del “nuovo” Titolo V¹², con particolare riferimento ad alcune voci: *in primis* la “tutela della concorrenza” e la “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari”, entrambe finalizzate al contenimento determinato dal Patto di stabilità, l'una della spesa, l'altra dell'indebitamento¹³.

5. *La rivendicazione statale*

Nell'ambito di questa giurisprudenza si intende concentrarsi in modo particolare sulla portata innovativa della giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza esclusiva statale. In proposito deve rilevarsi che proprio lo Stato – il cui potere legislativo ha approvato le citate revisioni costituzionali del Titolo V, incrementando la potestà legislativa delle Regioni (ordinaria e statutaria) – ha in seguito rivendicato con determinazione un'interpretazione particolarmente estensiva delle proprie competenze. I dati disponibili dimostrano, infatti, che sia stato soprattutto l'esercizio della competenza esclusiva statale o la sua rivendicazione nei confronti della potestà legislativa regionale ad aver pesato in modo significativo sul contenzioso¹⁴.

Esemplare in questo senso è la rivendicazione della materia “immigrazione e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea”, in nome della quale lo Stato impugnò addirittura l'intera legge dell'Emilia-Romagna per l'integrazione degli immigrati, ritenendo che la espressa attribuzione di tale materia alla competenza esclusiva statale avesse restituito allo Stato quanto esso aveva affidato alle Regioni con il TU Immigrazione del 1998 (sent. n. 300 del 2005).

La giurisprudenza costituzionale su questa materia esclusiva rappresenta uno dei casi in cui la Corte costituzionale ha ridimensionato le pretese statali. Si può anzi sostenere che l'immigrazione rappresenti quasi l'unica materia in cui la “trasversalità” è riconosciuta alle Regioni che, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di diritti sociali e di integrazione degli immigrati, può intervenire nella competenza statale¹⁵. L'immigrazione può, dunque, considerarsi un esempio di “intarsio”¹⁶ di competenze, caratterizzato però da un *favor regionis*¹⁷.

Tale contenzioso, d'altra parte, dimostra quanto la tutela dei diritti fondamentali ecceda le competenze statali e coinvolga l'attività di tutti i legislatori della Repubblica: la giurisprudenza

¹² Se l'obbligo d'interpretazione conforme al diritto comunitario delle leggi, statali e regionali (sent. n. 7 del 2004) è principio noto, l'interpretazione delle materie del Titolo V sulla sola base del diritto comunitario desta perplessità, anche in ordine all'armonia con altre disposizioni costituzionali. Per la definizione delle materie enumerate nell'art. 117 non di rado la Corte costituzionale, invece, si affida totalmente, se non prevalentemente, al diritto comunitario, con particolare riferimento alla tutela dalla concorrenza.

¹³ Come ha evidenziato giustamente E. PAPARELLA, *Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari (art. 117.2.e)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., 39.

¹⁴ Cfr. N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit.

¹⁵ In particolare prevedendo il monitoraggio delle attività nei CIE e sostenendo gli stranieri nelle pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno. Si rinvia al mio *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in EADEM (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, 29 ss. Nell'inevitabile intreccio di materie in un unico oggetto di rilevanza per gli immigrati, la prevalenza per materia è quasi sempre stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alle Regioni.

¹⁶ R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in IID. (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., XXV.

¹⁷ M. BENVENUTI, *Diritto di asilo e condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117. 2. a) e Immigrazione (117.2.b)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., 14.

costituzionale in via diretta su questa materia, infatti, è stata l'occasione per ribadire che i diritti fondamentali sono riconosciuti alla persona in quanto tale. Non può negarsi, dunque, che anche in sede di decisione sui ricorsi proposti in via principale la Corte costituzionale abbia avuto "modo di incidere su aspetti rilevanti della convivenza sociale, e quindi (in sostanza) dei diritti fondamentali"¹⁸. La differenza di ruolo tra Stato e Regioni a difesa dei diritti si manifesta piuttosto sul piano meramente processuale per la perdurante distinzione e l'asimmetria tra enti in ordine ai parametri costituzionali invocabili, anche se può rilevarsi la tendenza da parte delle difese regionali a richiamare anche norme della prima parte della Costituzione.

6. *Non solo accentramento*

Se, dunque, la flessibilizzazione del riparto costituzionale delle competenze Stato-Regioni sembra corrispondere a una più ampia tendenza centripeta, il contenimento dell'eccedenza statale in materia di immigrazione rappresenta un tassello di un quadro composito e articolato che non appare interamente confinabile ad una mera logica di ri-accentramento delle competenze.

Da un lato, deve riconoscersi che la Corte costituzionale ha tentato di sciogliere le tensioni, sia quelle centripete che quelle centrifughe, a partire da un ruolo centrale del principio cooperativo¹⁹, sebbene in alcuni casi – in particolare a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni – sia risultato recessivo²⁰. Deve segnalarsi, d'altro lato, che nella stessa giurisprudenza costituzionale sulle cosiddette competenze esclusive statali "trasversali"²¹ la Corte costituzionale, talvolta, ha negato la trasversalità rivendicata dallo Stato, come nel caso dell'ordinamento e organizzazione amministrativa²²; altre volte, pur riconoscendo la natura trasversale, ha delimitato la eccedenza degli interventi statali, come nella materia della tutela della concorrenza²³; altre volte ha considerato la materia esclusiva solo a tratti trasversale, con particolare riferimento all'ordinamento civile²⁴.

¹⁸ Cfr. F. BILE, *La giustizia costituzionale nel 2006, Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente Franco Bile*, 8 febbraio 2007, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁹ Dalla stessa giurisprudenza emerge con chiarezza che si sono moltiplicati gli accordi, le intese, i tavoli con cui Stato e autonomie negoziano le rispettive competenze, in un continuo tentativo di esercitare anche il conflitto con spirito collaborativo. Queste forme e sedi di collaborazione sembrerebbero essere la chiave di volta del nuovo sistema regionale italiano come evidenziava F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"* (Nota a C. cost. 13 gennaio 2004, n. 6), in *Giur. cost.*, n. 1 del 2004, 137 ss.

²⁰ Come è stato giustamente rilevato da E. FRONTONI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117.2.m)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., 168.

²¹ Tra le materie-non materie devono annoverarsi i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sent. n. 282 del 2002), la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sent. n. 407 del 2002), la tutela della concorrenza (sent. n. 14 del 2004), l'ordinamento penale (sent. n. 172 del 2005), l'ordine pubblico e la sicurezza (sentt. nn. 95 e 383 del 2005). Vi rientra, infine, la ricerca scientifica (sent. n. 31 del 2005), trovando il proprio fondamento direttamente nell'art. 33 Cost.

²² Come dimostra A. RIDOLFI, *Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art.117.2.g)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., 94.

²³ In questo senso ha ben argomentato F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2.e)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., 48.

²⁴ Come rileva G. FONTANA, *Ordinamento penale (art. 117.2.l)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117*, cit., 138.

7. *L'assenza di una sede politica adeguata e il ruolo della Corte costituzionale: la revisione in itinere*

È bene chiarire, tuttavia, che non è il conflitto relativo all'esercizio della potestà legislativa in sé che desta preoccupazione – conflitto fisiologico in una forma di stato regionale espressione del pluralismo – quanto la sua risoluzione affidata al mero contenzioso costituzionale. È stata, infatti, soprattutto l'assenza di una sede politica rappresentativa di raccordo e negoziazione sul riparto delle materie e competenze, nonché delle relative risorse, a concentrare sulla Corte costituzionale tutta la responsabilità della risoluzione delle controversie Stato-Regioni.

Tale consapevolezza anima la richiesta, a lungo condivisa pressoché unanimemente, di una seconda Camera quale sede della rappresentanza politica che definisca quanto oggi affidato al contenzioso costituzionale. L'apprezzabile e condivisibile obiettivo di spostare in sede politica la negoziazione delle rispettive competenze di Stato e Regioni, espressamente indicato dai fautori della revisione costituzionale in corso, non pare tuttavia raggiunto dalla novella costituzionale.

Nonostante la necessità di alleggerire il carico eccessivo dei giudizi in via principale, al contrario, proprio la revisione costituzionale *in itinere* potrebbe rivelarsi il presupposto per una nuova stagione di protagonismo della Corte costituzionale.

La Corte, infatti, sarà chiamata a rimodulare i nuovi confini tra le materie e le competenze di Stato e Regioni. L'introduzione di così varie e nuove definizioni degli ambiti materiali del riparto di competenza, a sua volta rivisto, tra Stato e Regioni inevitabilmente porterà a un rinnovato contenzioso costituzionale in via diretta.

L'eliminazione della competenza concorrente, inoltre, non rimuove la causa principale del contenzioso costituzionale, che, come si è detto, ha avuto prevalentemente ad oggetto l'esercizio – contestato dalle Regioni o rivendicato dallo Stato – delle competenze esclusive di quest'ultimo²⁵.

8. *Riparto di competenza e Seconda Camera*

La soppressione della competenza concorrente, inoltre, rimuove una delle ragioni di esistenza di una Seconda Camera delle autonomie: il mantenimento della competenza concorrente avrebbe giustificato, infatti, la presenza delle istituzioni territoriali in una Seconda Camera al fine di partecipare all'individuazione dei principi fondamentali della materia. In questo caso la Seconda Camera avrebbe rappresentato la naturale sede politico-istituzionale per prevenire il contenzioso costituzionale, assegnando al corpo rappresentativo il potere di negoziare l'interpretazione del riparto orizzontale di competenza.

Per trasferire in sede politica il conflitto sull'interpretazione del riparto di competenza e per attribuire alla Seconda Camera almeno una parte delle funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali che ne giustificano l'esistenza, sarebbe stato opportuno, inoltre, prevedere che le due Camere compartecipassero in condizioni paritarie al procedimento di flessibilizzazione dei confini tra le materie statali e regionali.

²⁵ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra stato e regioni ed il ruolo della corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2 del 2015, 3, pur ammettendo il marginale impatto del contenzioso in materie di competenza concorrente, ritiene che tale eliminazione produrrebbe "un effetto deflattivo".

Tale negoziazione paritaria, tuttavia, non sarà disponibile per il nuovo Senato.

Per l'attivazione della clausola di supremazia *ex art.* 117, comma 4 – che consente l'intervento dello Stato in materie riservate alle Regioni –, infatti, la Camera dei deputati può superare le modificazioni “proposte” dal Senato a maggioranza assoluta (art. 70, comma 4). Alla luce della vigente legge elettorale – che prevede un premio di 340 seggi sui 630 della Camera dei deputati – tale maggioranza non rappresenta affatto una garanzia che l'autonomia regionale non venga irragionevolmente compressa.

Questo procedimento rischia, dunque, di rappresentare uno scivoloso punto di contatto tra la compressione del pluralismo politico e di quello territoriale.

9. Rappresentanza e istituzioni territoriali

Oltre a non assegnare al Senato le due attribuzioni più importanti per svolgere il ruolo di Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, la revisione in corso delinea un nuovo Senato che non costituisce una sede adeguata – soprattutto in tempi di emergenza economica e di crisi della rappresentanza – per lasciare “nel” e “al” politico il contenzioso Stato-Regioni; di conseguenza il conflitto cercherà un arbitro nella Corte costituzionale²⁶.

Assume un'anomala configurazione, infatti, la natura della rappresentanza delle “istituzioni territoriali” (art. 55, comma 5) attribuita al nuovo Senato²⁷. Sembrerebbe, in particolare, modificarsi l'idea stessa di unità nazionale perseguibile mediante una Repubblica articolata anche in autonomie territoriali.

Sebbene il Senato resti della “Repubblica”, i senatori non rappresenteranno più la Nazione. Se ne può dedurre, quindi, che i componenti del Senato della Repubblica non perseguiranno l'interesse nazionale, ma altri interessi intesi evidentemente come particolaristici con la conseguenza di far coincidere l'interesse nazionale con quello meramente statale.

Nel vigente Titolo V, invece, l'interesse nazionale non si esaurisce negli interessi statali. L'interesse nazionale si presume individuato e perseguito con il concorso del pluralismo politico espresso anche a livello territoriale dall'intera Repubblica, con tutte le sue articolazioni. Nell'attuale regionalismo le espressioni del pluralismo territoriale, riconducibili a differenti comunità e territori, sono tutte chiamate a concorrere alla composizione dell'interesse dell'intera Repubblica.

I senatori, infine, non solo non rappresentano più la Nazione, ma sono meramente “rappresentativi” e non “rappresentanti” delle istituzioni territoriali (art. 57, comma 1).

Tale innovativo e ambiguo rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica con le istituzioni territoriali sembrerebbe pienamente coerente con la natura dell'unica funzione assegnata a titolo esclusivo al nuovo Senato, vale a dire la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché la verifica dell'attuazione delle leggi: si tratta di attività

²⁶ Cfr. M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, in R. BALDUZZI, M. CAVIN, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*. Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010, Torino, 2011.

²⁷ Si rinvia per approfondimenti a F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2016; U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, *ivi*.

che si connotano chiaramente per il loro carattere tecnico-amministrativo, non riconducibile alla funzione di indirizzo e controllo, rimessa a titolo esclusivo alla Camera dei deputati.

10. Deriva funzionalista

La debolezza strutturale e funzionale del nuovo Senato rispecchia, infine, l'indebolita autonomia degli enti territoriali che emerge dal procedimento di revisione costituzionale. Anche a livello regionale, infatti, è percepibile un indebolimento in chiave funzionalista della natura politica delle autonomie territoriali, nella stessa direzione tracciata per la Camera che le rappresenta.

Al di là della significativa contrazione delle competenze regionali, deve rilevarsi che i riferimenti contenuti nel nuovo art. 117 della Costituzione alla mera programmazione e organizzazione, promozione e valorizzazione sono riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli. Saremmo di fronte, dunque, a una sorta di definitiva amministrativizzazione della potestà legislativa delle Regioni.

Si tenga presente, inoltre, che con la revisione costituzionale *in itinere* si modifica gran parte del Titolo V, ma non le norme che incidono sulla forma di governo regionale, e in particolare la regola che lega le sorti del Consiglio a qualunque accidente o incidente capiti al Presidente della regione, perseverando in un *unicum* nel panorama internazionale. In questo quadro la rimozione delle elezioni dirette per gli enti territoriali intermedi, nonché per il Senato, dà forma alla crisi dell'idea stessa dell'ente esponenziale rappresentativo, crisi nella quale il territorio è pensato non come spazio politico della comunità ma è concepito nella sua dimensione quantitativa amministrativizzata. La conseguente e innegabile crisi del principio generale dell'ordinamento del carattere direttamente rappresentativo delle istituzioni confermerebbe l'ipotizzato ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali in direzione di una loro riscrittura in senso funzionalista.

11. Autonomie, pluralismo, democrazia

Il principio autonomistico indicato espressamente all'art. 5 della Costituzione, tuttavia, è un elemento caratterizzante la dimensione democratica della Repubblica italiana perché rappresenta una delle garanzie costituzionali del principio pluralista²⁸. Il pluralismo, in una forma di stato democratica e autonomistica, non richiede solo plurisoggettività politica ma anche pluralità di enti esponenziali e rappresentativi quali pesi e contrappesi, considerati garanzie costituzionali contro ogni tipo di deriva autoritaria²⁹. Nel contesto di predominanza della minoranza più forte che si

²⁸ Come diceva G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12 Costituzione*, Bologna, 1975, 276, è "espressione di un modo di essere della Repubblica".

²⁹ V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4 del 1982, 497, riteneva che in Assemblea costituente le regioni fossero concepite "come limite al potere (dello stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria". Ivi aggiungeva che "il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, sta nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico".

determinerà nella Camera dei deputati nell'operare congiunto di *Italicum* e revisione costituzionale in corso, invece, le Regioni e con esse la Camera che le rappresenta, costituiranno un contrappeso decisamente meno significativo.

Tale questione coinvolge anche il ruolo della cultura costituzionalista³⁰ e il suo rapporto con l'idea che il principio autonomistico sia garanzia del pluralismo e costituisca un metodo democratico ascendente per condurre la pluralità verso l'unità. È in questo quadro che i costituzionalisti saranno chiamati ad interrogarsi sugli spazi di "supplenza correttiva"³¹ del revisore costituzionale e della legge, anche in questo caso approvata con la sola maggioranza assoluta, che la Corte costituzionale – in qualità di garante di ultima istanza dell'ordinamento – potrà praticare.

³⁰ S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, Relazione al Seminario "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni", Corte costituzionale – 15 maggio 2015, in *Italian Papers on Federalism*, n.1-2 del 2015, 7, richiama la cultura costituzionalistica alle sue responsabilità nel "degrado del regionalismo".

³¹ Si richiamano le parole di C. ESPOSITO, *Replica del prof. Carlo Esposito nel dibattito sulla sua relazione dal titolo "Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia"*, in ID., *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, 1999, 39: "Oggi (...) che si esalta l'istituto del controllo generale sulla costituzionalità delle leggi (con incosciente ignoranza dei pericoli dell'istituto), ho voluto porre in guardia contro le esagerazioni (...). Contro coloro, cioè, che credono che attraverso una Corte costituzionale la creazione del diritto risulterà incatenata al diritto".