

L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo *

di **Adele Anzon Demmig** – Professore ordinario emerito di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

SOMMARIO: 1. Il confronto tra i “modelli” nel corso del primo regionalismo. – 2. La riforma del 2001 e le ragioni del suo fallimento. Le interpretazioni “correttive” della Corte Costituzionale. - 3. La riforma in itinere: l'abbandono del modello “federalista”. - 4. Le potestà legislative dello Stato. 5. La potestà legislativa regionale. - 6. Le clausole di flessibilità. - 7. Il Senato come assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali. 8. - I poteri del nuovo Senato.

1. Il confronto tra i “modelli” nel corso del primo regionalismo.

Il discorso sulla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni non può condursi isolatamente, ma deve essere inserito nella più ampia considerazione del modello di regionalismo nel quale opera. Il tema nel corso del tempo, dopo essere stato oggetto di ampio dibattito e di analisi sotto ogni possibile profilo, aveva visto attenuarsi l'attenzione degli studiosi dato il consolidamento della lettura della giurisprudenza della Corte costituzionale su linee ormai conosciute e tali da non prospettare aperture verso possibili novità.

Il medesimo tema però oggi è tornato di attualità dal momento che l'assetto delle potestà legislative nei rapporti tra lo Stato e le Regioni è, accanto alla trasformazione del Senato, al centro della riforma costituzionale in discussione in Parlamento.

Nel dibattito pubblico, l'interesse prevalente è concentrato sulla modifica del Senato specie per i riflessi che essa può avere sulla forma di governo e sul “parlamentarismo”, mentre minore attenzione è prestata al tema del regionalismo e dei suoi cambiamenti, quando addirittura non se ne richieda, con giudizio sommario e motivato solo con argomenti di stampo populistico, addirittura l'abolizione. Una valutazione seria della situazione attuale e delle sue possibili prospettive invece

* Relazione al Convegno “*il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*”, Perugia 14 novembre 2014

non può che fondarsi su un'analisi giuridico-costituzionalistica che prenda le mosse da un sia pure sintetico esame dello sviluppo del regionalismo in Italia nel corso del tempo a partire dall'adozione della Costituzione repubblicana, sviluppo nel quale il modo e la misura in cui sono distribuiti i poteri tra lo Stato centrale e le Regioni svolgono un ruolo centrale.

Qui limiterò il discorso alla situazione delle sole Regioni ad autonomia ordinaria, e non mi occuperò di quelle ad autonomia differenziata, nonostante che nell'essenziale comune appaia anche nel suo invero nella prassi il disegno di fondo del modello e che appaia indispensabile una riflessione sulle stesse cause e modalità dell'autonomia differenziata e sulle sue prospettive future. La sorte degli enti ad autonomia speciale resta in uno stato di perdurante incertezza e di transizione infinita, essendo rimessa (sia per effetto dell'art.10 della legge cost. del 2001, sia per la riforma ora in discussione) ai rispettivi statuti per realizzare almeno l'"adeguamento" alle innovazioni introdotte (o da introdurre) nell'ordinamento regionale ordinario; la modifica di questi statuti però non sembra ancora all'ordine del giorno.

Guardando al passato, si può facilmente constatare che l'assetto dell'ordinamento regionale è stato costantemente oggetto di discussione, vuoi per i modi di formulazione del modello, vuoi per i modi in cui è stato attuato ed ha funzionato. La riforma Renzi-Boschi oggi *in itinere* è pertanto solo l'ultima di una serie di iniziative di modifica del disegno costituzionale, rimaste tutte senza esito, tranne che quella concretatasi nella revisione costituzionale attuata con le leggi n.1 del 1999 e 3 del 2001.

Sul nuovo progetto governativo i giudizi negativi sono stati molteplici e di vario segno e sono ormai ben noti, per cui non mi sembra il caso di riprendere qui le varie ragioni a sostegno di questa o quella opinione.

Al fondo del dibattito, come è naturale negli Stati che per brevità chiamerò "composti", è stato sia durante il primo regionalismo, sia dopo la riforma del 2001, il modo di risoluzione del problema delle modalità del contemperamento tra ragioni dell'unità e ragioni delle autonomie, o come ora si usa dire, ma con significato non del tutto coincidente, tra uniformità e differenziazione.

Già sull'interpretazione del disegno costituzionale del 1948 nel dibattito si sono confrontate sostanzialmente due tendenze. La prima che ne ricavava un modello qualificato - secondo la tradizione federalista di origine pattizia - come di tipo "duale", improntato alla separazione tendenzialmente rigida delle competenze legislative tra Stato e Regioni e alla esclusione di poteri di ingerenza azionabili dallo Stato a tutela di istanze unitarie in tutti i settori regionali.

La seconda - che a me pare più convincente - è invece quella che dal medesimo testo riteneva desumibile un assetto tendenzialmente flessibile, integrato e concordato delle competenze con un potere di ingerenza a tutto campo dello Stato, basato sulla valorizzazione dell'elemento unificante dell'interesse nazionale e sul principio cooperativo.

La Corte Costituzionale e la prassi del legislatore ordinario si orientavano in modo sempre più deciso a favore di quest'ultima opinione, cioè alla lettura del disegno costituzionale nel senso della flessibilità degli ambiti competenziali, sia quanto ai confini delle materie, sia e soprattutto quanto al potere di intervento unificante del legislatore statale e ne predicavano l'esercizio improntato alla "leale collaborazione", secondo quel modello cooperativo affermatosi, specie sulla spinta delle

esigenze dello stato sociale, anche nel funzionamento di importanti esperienze di stati federali quali gli Stati Uniti d'America durante il *New Deal* e nella Repubblica Federale tedesca.

Su simili sviluppi, in dottrina si esprimevano pareri contrapposti. Il vero pomo della discordia era, più - o meglio oltre - che il tema della individuazione dei confini e del contenuto delle materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni, soprattutto l'ammissibilità di interventi legislativi dello Stato anche all'interno delle medesime materie quando fosse necessario perseguire istanze infrazionabili ovvero nazionali per dimensione o livello. In altri termini al centro della contesa stava la legittimità di una clausola di flessibilità delle competenze legislative a favore dello Stato, quella che oggi si designa come "clausola di supremazia".

2. La riforma del 2001 e le ragioni del suo fallimento . Le interpretazioni "correttive" della Corte Costituzionale.

La diatriba, come dicevo, ha conservato presso che immutati i suoi termini anche dopo la riforma costituzionale del 2001, intervenuta in quella corsa ad un non meglio specificato "federalismo" aperta dalla Lega Nord a metà degli anni novanta e che si era tradotta - sul piano della sola legge ordinaria - in due vaste operazioni: il c.d. federalismo amministrativo a costituzione invariata, e successivamente, l'avvio di un "federalismo fiscale". Il primo ha avuto un ampio svolgimento, il secondo si è tradotto in molteplici provvedimenti, ma non è stato completato ed è ancora oggi *in itinere*.

Successivamente, dopo la circoscritta riforma dell'assetto istituzionale interno delle Regioni adottata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, le forze politiche, mancando le condizioni per la realizzazione di una vera "grande riforma" dell'intera Parte II della Costituzione, sono riuscite ad approvare nel 2001 una riforma limitata al solo ordinamento regionale che, proprio per volersi presentare come una nuova tappa del percorso verso il mitico "federalismo", è impostata sulla base di un regime di separazione delle competenze legislative e di una adombrata parità tra Stato ed enti autonomi, in chiara contrapposizione con l'ordinamento precedente quale risultava dalla consolidata prassi applicativa.

Senza che sia necessario dilungarsi sull'argomento, ormai a tutti ben noto, basta ora ricordare che il nuovo testo costituzionale ha capovolto il criterio di attribuzione delle competenze legislative, trasformando lo Stato in ente a competenze enumerate e la Regione in un ente a competenza generale e residuale; ha irrobustito l'elenco delle materie attribuite alla competenza concorrente; contemporaneamente, ha bandito ogni riferimento al limite dell'"interesse nazionale" e ha complessivamente ridotto i poteri unificanti del legislatore dello Stato irrigidendoli in pochi schemi fissi e prestabiliti.

Insomma, il risultato di questa revisione ha costituito quello che già in un primo commento mi è capitato di definire "un passo indietro" verso il regionalismo "duale" di tipo competitivo. Per altro aspetto, la riforma appare anche limitata e insufficiente, perché le medesime forze politiche non sono riuscite a trasformare il Senato in quella Camera delle Regioni apparsa nel corso del tempo

sempre più necessaria per dare voce “al centro” a questi enti, posto che il mero riferimento dell’art.57 Cost. alla sua elezione “a base regionale” non è valso ad assicurare una forma di cooperazione a livello legislativo, mentre l’art.11 della legge cost. n.3 del 2001, per l’ostilità del complessivo clima politico, ha potuto inserire soltanto quella curiosa commissione parlamentare detta “bicameralina”, che, significativamente, non è stata mai costituita.

Questo progetto però non ha sortito gli esiti sperati ma si è arenato per diverse ragioni concomitanti, riconducibili principalmente, da un lato, alle gravi ed evidenti incongruenze del disegno e all’irrazionalità dell’allocazione delle funzioni e delle risorse (come nel caso eclatante dell’assegnazione alla competenza concorrente dell’ordinamento della comunicazione, del commercio con l’estero, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia); dall’altro, all’incapacità delle forze politiche nazionali di dare attuazione tempestivamente e coerentemente al progetto, specie nei settori cruciali dei rapporti finanziari e del riordino delle funzioni amministrative tra i vari enti autonomi secondo la formula dell’art.118 Cost..

A queste difficoltà si sono poi aggiunti gli effetti dell’esplosione della c.d. globalizzazione dei mercati e la deflagrazione della grave crisi dell’economia mondiale che hanno, tra l’altro, drasticamente ridotto le risorse con inevitabili e pericolosi contraccolpi nelle economie dei Paesi dell’Unione Europea sia a livello nazionale ed europeo, sia anche nei loro rapporti con il resto del mondo.

Nel nostro Paese, oltretutto schiacciato da un gigantesco debito pubblico, la situazione è naturalmente particolarmente critica. In questo frangente la gravità della mancanza in capo allo Stato centrale, di poteri condizionanti per perseguire interessi indiscutibilmente nazionali è ancora più evidente ed è ulteriormente accentuata dalla riforma costituzionale del 2012 che ha introdotto i principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito a carico non solo dello Stato, ma anche degli enti autonomi.

Per consentire il funzionamento di un sistema così problematicamente strutturato decisivo è stato, come si sa, l’intervento della Corte Costituzionale che – investita da un pesante contenzioso tra Stato e Regioni – si è sforzata fin dall’inizio, con lodevole impegno, anche se a (rare) volte con zelo eccessivo, di razionalizzare il tessuto delle nuove norme costituzionali ed è pervenuta a costruire il proprio modello interpretativo in senso non dissimile da quello già sperimentato in precedenza, tentando anche di porre rimedio ai problemi posti dall’assenza di adeguati poteri unificanti. A questo fine la Corte ha letto in senso restrittivo molte delle nuove potestà legislative regionali (e in ispecie quella c.d. residuale) e soprattutto ha forgiato elaborati strumenti adatti a consentire il perseguimento delle istanze unitarie. Ben note sono le competenze “trasversali” e ancor più la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni anche legislative, la dilatazione dei “principi fondamentali” della competenza concorrente, il riconoscimento di ulteriori competenze del legislatore statale nei c.d. valori-materie, e così via. In questo quadro, di presso che impossibile soluzione sono stati per il giudice delle leggi, se non a prezzo di interpretazioni sempre più acrobatiche e “creative”, i problemi di costituzionalità posti dalla vera e propria pioggia di misure finanziarie adottate dallo Stato sulla spinta dell’emergenza economica e delle pressioni derivanti dai vincoli europei. Per quanto poi riguarda la necessità di svolgere in forma cooperativa le competenze

che presentavano inestricabili intrecci e interferenze, la Corte, lamentando espressamente l'assenza, nella disciplina costituzionale, di strumenti di collaborazione nell'ambito dell'attività legislativa, ha continuato a percorrere la strada dei possibili raccordi Stato-Regioni a livello dell'amministrazione, e in particolar modo, ma con esiti problematici, quella delle intese, individuali o in sede di Conferenza.

In doverosa aggiunta a quanto detto finora, occorre puntualizzare che anche le Regioni hanno contribuito al mancato decollo del disegno "federalista" del 2001. Certo, non sono mancati esempi di Regioni "virtuose" che hanno saputo, nonostante l'atteggiamento certo non incoraggiante delle autorità centrali, sfruttare la propria autonomia anche con effetti innovativi. Al contempo, però per la maggior parte, non sono apparse né dinamiche né solerti, preferendo limitare le proprie leggi alla disciplina dei problemi organizzativi e del personale dei propri apparati, e neppure si sono mostrate particolarmente interessate al completamento del "federalismo fiscale" per tentare di conquistare una meno labile e più definita autonomia finanziaria, ma hanno preferito tutto sommato soggiacere al sistema della finanza di trasferimento, che consente di scaricare sullo Stato la responsabilità delle politiche restrittive e di evitare di rispondere al proprio elettorato di errori, sprechi e mala amministrazione. Un esempio recente di simile atteggiamento si può vedere nella loro espressa richiesta al Governo, in sede di Conferenza Stato-Regioni, di effettuare esso i tagli ai costi della loro politica (salvo poi impugnare per illegittimità la legge relativa dinanzi alla Corte costituzionale: v. le sentt. n.198 del 2012 e n.23 del 2014).

Insomma nel grave momento attuale gli enti regionali si sono dimostrati assai poco determinati nel contribuire all'operazione impopolare ma necessaria della riduzione della spesa pubblica nelle rispettive sedi, rimanendo bloccati dinanzi alla necessità di assumerne la responsabilità politica dinanzi ai propri elettori. In contrario, mi pare, non potrebbero invocare come alibi il fatto che anche lo Stato ha avuto i suoi limiti nell'attuare la c.d. *spending review*, perché le cattive pratiche dell'uno non renderebbero buone le cattive pratiche delle altre.

Anche questi segnali occorre tenere in debita considerazione in vista della riforma del sistema. Occorre cioè valutare con attenzione la capacità delle Regioni di razionalizzare i propri bilanci, di contribuire efficacemente alla necessaria riduzione seria ed equilibrata della spesa pubblica e in genere di adempiere i compiti imposti anche ad esse dai nuovi artt.81 e 97 Cost., e ciò anche in vista del rispetto di quei principi di responsabilizzazione e di differenziazione, che non possono non connotare qualsiasi forma di autonomia politica, anche se non necessariamente nei modi estremi auspicati già da tempo da una parte della dottrina "federalista". Pure da questo ultimo punto di vista dunque, la situazione offre indicazioni che invitano alla cautela e alla predisposizione di meccanismi che, sul piano finanziario, assicurino un'effettiva ed equa perequazione tra i territori ed evitino differenze eccessive e non ben controllate che rischierebbero concretamente di approfondire pericolosamente lo storico e ancora grave divario Nord-Sud.

Inoltre, anche in considerazione di queste esigenze, si potrebbe riflettere seriamente sull'idea, avanzata anche di recente, di un accorto riassetto di alcuni territori, con eventuali accorpamenti di

porzioni omogenee, mediante un ridisegno dei confini e del numero delle Regioni maggiormente adeguato alla rispettiva situazione socio-economica attuale.

3. La riforma in itinere: l'abbandono del modello "federalista".

Vengo ora alla riforma costituzionale in discussione alla Camera dei Deputati, limitandomi a considerarne solo alcuni specifici punti, e cioè i rapporti di competenza legislativa tra Stato e Regioni, e l'incidenza su di essi del nuovo Senato, anche se, ovviamente riconosco che tutti gli aspetti e temi del progetto sono tra loro interconnessi e nessuno quindi in astratto potrebbe essere considerato isolatamente.

Il disegno di legge di riforma costituzionale fin dalla sua prima versione, che ho già avuto modo di commentare¹ ha scelto di abbandonare il modello "federalista" del 2001, uscendo dall'ambiguità e orientandosi decisamente verso quell'assetto flessibile e dinamico, sorretto da adeguati poteri unificanti, di cui si è detto più sopra. Si è dunque affermata oramai l'idea che questo assetto sia il più adatto non solo alla gestione dei problemi interni italiani ma anche e soprattutto alle nuove esigenze poste non solo dallo stato di avanzamento dell'integrazione europea, ma anche e forse ancor più dall'inarrestabile processo di mondializzazione o globalizzazione del sistema delle comunicazioni, dei trasporti e dell'intera economia, che ha ingigantito la dimensione di presso che tutti i problemi delle società odierne e ha messo in crisi la stessa sopravvivenza degli Stati nazionali.

E' di questo tipo, del resto, l'assetto oggi vigente nella maggioranza degli Stati politicamente decentrati, come ad es. la Germania. Qui un modello del genere, con la chiara previsione di una clausola di espansione e di supremazia del legislatore federale, è sempre esistito ed ha caratterizzato - accanto al meccanismo di collaborazione in via legislativa rappresentato dal *Bundesrat* - l'esperienza del "federalismo" cooperativo e solidale. Recentemente è stato oggetto di una "modernizzazione" ed è stato modificato mediante una puntigliosa redistribuzione delle funzioni legislative tra *Bund* e *Laender*, con la cancellazione della competenza-quadro (simile alla nostra competenza concorrente) ed una rimodulazione in più tipi della *konkurrierende Gesetzgebung* fonte della titolarità in capo al *Bund* del potere di supremazia, sottraendola in molti casi (espressamente indicati art.74 GG) dalla *Erfoerdelichklause* o clausola di necessità, dall'altro prevedendo per alcuni di questi casi (art.72 GG,c.3), una competenza "derogatoria" dei singoli *Laender*. Anche il peso rispettivo di *Bund* e *Laender* nell'esercizio della funzione legislativa è stata ritoccata, modificando l'area in cui le leggi federali richiedono l'assenso del *Bundesrat*, ritenuta troppo estesa e paralizzante, specie nel caso di una maggioranza in questa Assemblea diversa e contrapposta a quella che sostiene il Governo federale. Successivamente è stata approvata anche una riforma della costituzione finanziaria anche per renderla più adatta a far fronte ai vincoli europei.

¹ Cfr.A.ANZON DEMMIG, *La riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, aprile 2014.

4. *Le potestà legislative dello Stato.*

Tutto ciò considerato, voglio innanzi tutto ribadire che il progetto di riforma Renzi-Boschi, ancor più nella versione poi approvata dal Senato, sembra una risposta, se non certo esauriente, però complessivamente positiva rispetto alle esigenze attuali, anche se continua a presentare alcune lacune e aspetti non condivisibili. Esso certo introduce la Camera di rappresentanza delle “istituzioni territoriali” dotandola di particolari poteri, modifica ampiamente il regime delle competenze legislative, restaura il principio del parallelismo per quelle regolamentari. Lascia però invariati i criteri di distribuzione delle funzioni amministrative ex art.118 Cost., così non fornendo alcun ausilio per definire il problema che ancora assilla il legislatore ordinario e, per quanto riguarda la finanza regionale e locale, non tocca sostanzialmente l'impianto dell'art.119 Cost., se non (comma 1) assoggettando la corrispondente autonomia finanziaria al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea (limiti peraltro già ricavati e ricavabili da altre norme della Costituzione e qui solo menzionati espressamente) e costituzionalizzando – ma qui assai utilmente per dirimere gli eterni contrasti sulla sua introduzione - il criterio dei costi e fabbisogni *standard* quali parametri di assegnazione delle risorse (art.119, comma 4). L'uso di questo criterio dovrebbe accelerare il percorso di completamento del “federalismo” fiscale, che per il resto continuerebbe a poggiare sullo schema oggi vigente e resterebbe compito del legislatore ordinario .

Quanto alla razionalizzazione del sistema delle competenze legislative (che, ricordo, non si applica alle Regioni e Province a speciale autonomia fino all'adeguamento dei rispettivi statuti costituzionali), la nuova formulazione dell'art.117 Cost. approvata dal Senato modifica, anche significativamente, la enunciazione governativa dei commi 2,3,4. Infatti, mentre conferma la soppressione della competenza “concorrente”, struttura il riparto delle funzioni legislative secondo un doppio elenco di materie, uno per lo Stato e uno (sia pure, come si vedrà più avanti, non tassativo) per le Regioni. Potrebbe sembrare una sorta di semplice doppia riserva di competenza, ma in realtà non è così perché – come del resto è avvenuto sinora – l'ambito regionale non è neppure ora esclusivo, ma esposto in base a diversi presupposti, all'ingerenza *condizionante* del legislatore nazionale.

All'elenco delle materie affidate alla legislazione esclusiva statale - già in origine ampiamente rimpinguato per riattribuire al legislatore centrale alcune competenze platealmente di rilievo necessariamente nazionale che gli erano state in tutto o in parte irrazionalmente sottratte - si è ulteriormente aggiunta qualche materia, come, per esempio, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (oltre alla armonizzazione dei bilanci pubblici già attribuita dalla precedente legge costituzionale del 2012 che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio), i mercati “assicurativi” (lett.e), la tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici (lett.s), ed altre.

La distribuzione in due elenchi tuttavia non semplifica drasticamente il quadro delle competenze legislative: infatti nello stesso elenco statale, accanto alla competenza “esclusiva” è

confermata quella nuova competenza “ripartita” sulla stessa materia , già introdotta nel disegno di legge del Governo, forse come soluzione di compromesso con le Regioni, che non hanno accettato di cedere alcuni settori per intero ad una competenza “piena” del legislatore statale.

Nel testo del Senato questa competenza appare ulteriormente integrata e precisata secondo una più estesa formulazione, per la quale risultano affidate alla legislazione esclusiva dello Stato - non la piena copertura delle materie , ma - solo le “disposizioni generali e comuni”, mentre di conseguenza le Regioni dovranno limitarsi al completamento della disciplina nazionale con norme particolari adeguate alle esigenze del proprio territorio.

Come ho già notato nel commento al disegno di legge originario, questo tipo di competenza “ripartita” si differenzia dall’attuale potestà “concorrente” perché consiste nella dettatura non di “principi fondamentali”(la cui individuazione ha sempre costituito la ragione dei maggiori contrasti anche dinanzi alla Corte) ma di disposizioni anche analitiche e di minuto dettaglio di cui però il legislatore ritenga necessaria l’ applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale : una generalità intesa dunque in senso “geografico”. In questo modo, mi pare, è stata codificata la lettura dei “principi fondamentali” della vigente legislazione concorrente nella giurisprudenza costituzionale, che li individua in forza non del tipo di normazione e del suo grado di astrattezza, ma soltanto in base alla necessità della loro generalizzata ed uniforme applicazione in tutto il territorio della Repubblica (v. per es. sent. n. 336 del 2005).

Questa competenza riguarda per esempio la tutela della salute, la tutela e sicurezza del lavoro, la sicurezza alimentare (lett.m), l’istruzione (lett.n) , le attività culturali e il turismo (lett.s), il governo del territorio (lett.u)); analoga è anche la potestà di dettare le norme sul procedimento amministrativo e la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni, ma solo in quanto “tese ad assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale”(lett.g) ,

Un diverso tipo di competenza “ripartita” è poi quella che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato le porzioni di materia considerate nella loro dimensione o livello dell’interesse che presentano, come, per esempio, le infrastrutture definite “strategiche “ (lett.z)), le “grandi” reti di trasporto e di navigazione “di interesse nazionale” (e relative norme di sicurezza) (lett.z)); la programmazione “strategica” della ricerca scientifica e tecnologica (sulla quale ultima per di più l’intervento statale è circoscritto anche alle sole “disposizioni generali e comuni” (lett.n); i porti e aeroporti civili di “interesse nazionale e internazionale”, e così via.

Sempre in questo nuovo quadro, rimane però pure un caso di competenza concorrente secondo lo schema principi/dettaglio, quella sulle forme associative di Comuni, per le quali evidentemente si è voluto rendere più esteso l’intervento regionale, circoscrivendo quello del legislatore statale alle sole “disposizioni di principio”. Nella medesima competenza rimane anche la competenza del legislatore dello Stato sulla legislazione elettorale, ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali, già stabilita dall’art.122 Cost.

Infine, è confermata l’ulteriore competenza dello Stato (art.118, c.4) per la disciplina di forme di coordinamento a livello amministrativo fra Stato e Regioni nelle materie dell’immigrazione e della polizia locale, e forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

5. La potestà legislativa regionale .

Il comma 3 dell'art.117 , che contempla la potestà legislativa esclusiva delle Regioni, è quello che rispetto alla formulazione iniziale ha subito una vera e propria riscrittura e un capovolgimento significativo di impostazione. Così, invece di aprirsi con la clausola residuale – come ancora nel progetto originario – la nuova versione enuncia innanzi tutto un elenco dettagliato di materie, evidentemente per le pressioni delle Regioni che hanno ritenuto questa enumerazione espressa per iscritto una garanzia della loro autonomia legislativa contro operazioni restrittive simili a quelle praticate finora dalla Corte costituzionale. Solo al termine di questo elenco compare come formula di chiusura la “clausola residuale”, risultando valorizzato anche con questa collocazione il rilievo decisivo dell'elenco e sminuita la caratteristica della generalità della competenza (rispetto alla pretesa tassatività delle competenze statali).

L'elenco (che non reca più neppure la formula iniziale “con particolare riferimento”) è molto ricco ed analitico. Si apre con l'attribuzione *in toto* della competenza per la “rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche”, attribuzione palesemente incomprensibile e decisamente aberrante, introdotta al Senato, che pare da eliminare senz'altro. A parte questa, alle indicazioni iniziali del disegno di legge del Governo ora ne sono state aggiunte altre, di cui è spesso precisata la dimensione regionale come, per esempio la regolazione sulla base di apposite intese concluse in ambito *regionale*, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici *regionali* e *locali* di finanza pubblica; la promozione dello sviluppo economico *locale* e l'organizzazione in ambito *regionale* dei servizi alle imprese.

Nell'insieme, comunque, il nuovo criterio della doppia elencazione non corrisponde certo alla illusoria pretesa di una distribuzione delle competenze secondo chiare e precise “sfere distinte” (secondo la formula che A. D'ATENA adoperava riferendosi ad un modello “ideale”, che, nella sua formulazione rigida, non trovava esauriente corrispondenza nella pratica applicazione)², né lo potrebbe; non si presta a troncare tutte le incertezze né a sciogliere tutti i viluppi e gli intrecci di competenze non facilmente districabili, come per es. in tema di ambiente, anzi di beni ambientali, culturali e paesaggistici (nonostante i rinnovati tentativi di distinzione tra tutela, valorizzazione e promozione) e, più in generale, per tutte le competenze esclusive dello Stato già configurate come “trasversali” e che non potranno che rimanere tali anche in futuro. Pertanto, anche se per risolvere eventuali contrasti potrà farsi assegnamento sull'attività di mediazione politica del nuovo Senato, il ruolo della Corte costituzionale sarà certo ridimensionato, ma rimarrà ovviamente pur sempre decisivo nella concretizzazione del futuro regime delle competenze.

²Cfr. *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur.cost.*, 1972, 2011 ss.

6. Le clausole di flessibilità.

I due elenchi di materie ora esaminati non costituiscono neppure due comparti rigidi, ma sono assoggettati a due clausole di flessibilità, la prima a vantaggio dello Stato, che consiste nella c.d. clausola di supremazia, la seconda a vantaggio delle Regioni, che introduce una ipotesi di regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”.

Quanto alla clausola di “asimmetria”, l’idea di lasciare aperta la porta a quella possibile differenziazione auspicata – ma mai poi concretamente perseguita – dalle Regioni più ricche e attrezzate ha trovato nel testo del Senato una versione certo rafforzata rispetto alla versione governativa che inizialmente la configurava nella forma di una semplice delega di funzioni alla Regione interessata da parte del legislatore statale. Dopo il passaggio in Senato invece si è tornati all’attuale vero e proprio *trasferimento* di funzioni alla titolarità degli enti regionali e si è reintrodotta una formula, con poche ma significative varianti rispetto a quella vigente nel comma 3 dell’art.116 Cost., che consente appunto tale trasferimento mediante una legge dello Stato “anche su loro richiesta” (e quindi anche non necessariamente di loro iniziativa) di ulteriori competenze su settori già di competenza esclusiva o “ripartita” di quest’ultimo e indicati specificamente : rispetto al testo vigente sono presenti estensioni non irrilevanti e alquanto discutibili (come per es. istruzione anche universitaria, ordinamento scolastico, programmazione strategica della ricerca, paesaggio e turismo, ordinamento sportivo, governo del territorio), in aggiunta a quelli della giustizia di pace, della tutela dei beni culturali e dell’ecosistema.

Per ovviare almeno ad alcuni dei maggiori rischi di siffatta possibilità di “asimmetria” il testo di riforma subordina l’operazione alla condizione che la Regione interessata sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, e soprattutto - anche a garanzia dell’equilibrio del sistema regionale nel suo insieme - impone che la legge dello Stato che la dispone sia approvata con la partecipazione paritaria della Camera e del Senato delle autonomie. Questa cautela però non impedisce la differenziazione anche in campi – quali quelli sopra ricordati - nei quali non è certo facile negare esigenze di uniformità.

Sulla clausola di flessibilità a vantaggio del legislatore statale o “clausola di supremazia” credo di avere detto già detto abbastanza in precedenza, compreso il mio giudizio favorevole ad una sua previsione chiara. Il comma 4 dell’art.117 la esprime ora con una formula più secca ed essenziale di quella iniziale del disegno di legge governativo, perché autorizza interventi del legislatore dello Stato “anche al di fuori della sua competenza esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”, dove l’allusione a quest’ultimo interesse sostituisce la precedente, più involuta e ridondante dizione “ o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale”.

Da notare che anche la legge che aziona questa clausola di flessibilità è una legge particolare. Non è bicamerale ma è rinforzata in duplice senso e cioè sia perché può scaturire solo da una proposta del Governo, sia perché le modifiche eventualmente introdotte dal Senato possono essere disattese dalla Camera solo con approvazione definitiva a maggioranza assoluta.

Questo doppio aggravamento sembra che appresti cautele sufficienti per un intervento del genere, mentre ulteriori remore potrebbero rischiare di produrre ostacoli o paralisi alla necessità e alla tempestività della soddisfazione dell'istanza unitaria.

Aggiungo pure che non ritengo del tutto giustificato il timore che la corrispondenza della legge alla tutela dell'unità giuridica ed economica o al (più generico) all'interesse nazionale resti sostanzialmente sottratto al controllo di costituzionalità della Corte, che in realtà lo ha sempre esercitato nel vigore del primo regionalismo: quale che sia il giudizio sui modi e gli esiti di un tale concreto esercizio, non si può non ricordare che la sua praticabilità è stata ampiamente ed egregiamente argomentata dalla ormai risalente ma sempre validissima sentenza n.177 del 1988 che ha chiarito l'ampiezza, il contenuto e gli *standards* del relativo giudizio di legittimità. Certo la genericità dei parametri e i *tests* di ragionevolezza e proporzionalità rendono simile sindacato indubbiamente problematico: ma è altrettanto certo che non sarebbe questo l'unico caso in cui il giudice delle leggi debba servirsene.

7. Il Senato come assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali.

La considerazione del possibile futuro assetto delle competenze nei rapporti tra legislatore nazionale e legislatori regionali non sarebbe completa se non si esaminasse l'influenza che su di essi dovrebbe esercitare il nuovo Senato, che, come Camera delle autonomie territoriali estranea al rapporto di fiducia dovrebbe costituire quella sede di mediazione, collaborazione e a volte co-decisione in sede di esercizio della funzione legislativa che finora è mancata.

Nonostante le violente critiche che ne hanno accompagnato la discussione fin dalla presentazione del disegno di legge governativo, l'opzione di modificare il bicameralismo paritario trasformando il Senato in una camera delle Regioni (o meglio, delle autonomie) è stata mantenuta ferma, anzi, mi pare, è stata rafforzata. Considero questa scelta senz'altro positiva, continuando ad apparirmi invece incomprensibile e comunque incongrua quella del Senato come Camera di garanzia e/o di controllo, avanzata con pervicacia da alcuni non tanto – mi sembra – come soluzione appropriata dei problemi del bicameralismo perfetto, quanto come mero strumento di polemica politica contro un evento esterno alle ragioni e alla logica della riforma, per di più ancora incerto, e cioè la paventata futura introduzione di una legge elettorale maggioritaria per la Camera dei Deputati. Siano o meno fondati i timori degli esiti dell'applicazione di una legge siffatta, resta il fatto che la scrittura di un testo costituzionale non si può subordinare a scopi politici puntuali e contingenti, ma deve guardare lontano, aspirare – come dice Massimo Luciani³ - all'*eternità ordinamentale* e dunque costruire un *corpus* di norme destinato a durare nel tempo adattandosi a, e plasmando, una molteplicità indeterminata di circostanze di fatto. Non può essere trattata come un rimedio a questa o quella istanza concreta.

³ Cfr. *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in www.rivistaaic.it

Non è il caso ora di soffermarsi oltre su questi aspetti della questione che ho già esaminato e argomentato nel commento al progetto iniziale del Governo Renzi, al quale pertanto faccio rinvio.

Rispetto alla sua configurazione iniziale, dopo il passaggio al Senato, la configurazione dell'organo risulta a mio parere migliorata e appare rafforzata la sua natura di organo dell'apparato centrale dello Stato estraneo al rapporto di fiducia nei confronti del Governo e votato alla rappresentanza delle "istituzioni territoriali".

Questa tendenza si nota innanzi tutto nella nuova composizione (art.57), assai più snella della precedente e con legame più chiaro con le Regioni, che, peraltro, come uniche istituzioni dotate di potestà legislativa devono effettivamente avere un peso determinante nella struttura dell'assemblea. I membri elettivi, ora fissati nel numero di novantacinque, sono eletti tutti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e, per la gran parte sono consiglieri regionali essi stessi. Accanto a questi, in rappresentanza delle autonomie comunali rimangono i sindaci, ma il loro numero si è sensibilmente ridotto e soprattutto la loro elezione è rimessa anch'essa ai singoli consigli regionali (e Provinciali). Nell'insieme mi pare che questa scelta della elezione di secondo grado da parte dei, e nei, Consigli regionali abbia il vantaggio di conservare il carattere elettivo dei senatori e ad un tempo di assicurare un legame con le assemblee elettive delle rispettive Regioni, assemblee alle quali non può certo negarsi – come qualcuno eccepisce - in via di principio – quale che sia in fatto l'assetto nazionale o locale degli schieramenti politici presenti - l'idoneità a rappresentare al meglio e in modo politicamente più completo, le istituzioni di origine (rispetto per esempio a delegati espressi da organi espressione della sola maggioranza politica).

Oltre a questa dei membri elettivi è mantenuta l'originaria previsione di senatori nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni, che però ora sono molto inferiori di numero (5, rispetto ai precedenti 21); ciò non toglie comunque che la loro partecipazione resti incongrua, essendo del tutto estranea alla logica della rappresentanza territoriale anche se integrata dai requisiti degli "altissimi meriti" già ora richiesti dall'art. 59 per la nomina a senatore a vita. A questi senatori "settennali" si aggiungono anche i senatori di diritto e a vita, e cioè gli ex Presidenti della Repubblica. In definitiva, né i primi né i secondi hanno a che vedere con la rappresentanza dei territori, perciò si potrebbero, al più, spostare nella Camera dei Deputati

8. I poteri del nuovo Senato.

Quanto ai compiti, una prima indicazione compare nel nuovo art.55, ma si tratta di una indicazione di dubbia utilità perché consiste in un elenco sin troppo vago e a volte incomprensibile. Non è chiaro neppure se questo elenco rappresenti una tavola riassuntiva di funzioni poi specificate in successive disposizioni (perché allora non menzionare la partecipazione all'elezione del Capo dello Stato e la nomina di due giudici costituzionali?) oppure una fonte autonoma di poteri ulteriori e innominati (di cui però non sono precisati né l'effettivo contenuto, né i necessari strumenti, né gli effetti). Si è autorizzati a pensare che questo lungo comma sia soltanto uno sgargiante manifesto messo in mostra per tacitare le critiche che avevano stigmatizzato, nel disegno di legge governativo, la grave *deminutio*, se non l'inutilità dell'organo, per la pretesa eccessiva

esiguità e l'irrelevanza delle attribuzioni. Segnalo infine che in questo coacervo di compiti brilla per la sua incomprensibilità e ad un tempo per apparire una evidente concessione al fronte più critico nei confronti del progetto di riforma una formula frettolosamente aggiunta nel testo del Senato, che forse allude cripticamente a quel ruolo – da tale fronte insistentemente invocato - di garanzia dei diritti costituzionali e delle “materie etiche”; si tratta del concorso paritario dell'organo alla funzione legislativa nelle “materie di cui agli artt.29 e 32, secondo comma”, su cui si tornerà più avanti.

Pur essendo l'attribuzione di poteri non legislativi indubbiamente influente sulla valenza complessiva del nuovo organo nel sistema, qui mi concentro soltanto sull'analisi dei poteri di partecipazione alla funzione legislativa, poteri richiamati nel detto art.55, ma successivamente precisati nell'art.70. Essi sono appartenenti a diverse categorie a seconda del peso di volta in volta attribuito all'attività del Senato, in corrispondenza di forme di bilanciamento tra interessi unitari e regionali nei singoli casi, secondo valutazioni che nell'insieme sembrano ragionevoli. La prima categoria è costituita da un potere paritario di co-decisione (leggi bicamerali), per i casi nei quali evidentemente è considerato alla pari il coinvolgimento di interessi nazionali e di interesse regionali. La seconda categoria è rappresentata da un potere, in ipotesi tassativamente indicate, di opposizione di modifiche al testo approvato dalla Camera, modifiche superabili da quest'ultima soltanto con l'approvazione a maggioranza assoluta; alla medesima categoria si può ascrivere il potere di modifica, ma da esercitare nel Senato a maggioranza assoluta, relativo alle leggi di cui all'art. 81, comma 4.. Infine l'ultima categoria riguarda tutte le altre leggi, e consiste in un potere di richiesta di esame esercitabile da un terzo dei senatori, il cui esito può essere comunque disatteso dalla Camera con la maggioranza semplice.

Nel testo del Senato è aumentato il numero delle leggi bicamerali. Quelle, già accennate, alle quali allude la frettolosa formula delle “materie di cui agli artt.29 e 32, secondo comma”, si dovrebbero senz'altro eliminare, non essendo certo ipotizzabile che simile frettolosa allusione possa consentire di sottoporre alla co-decisione della Camera delle autonomie la disciplina del matrimonio, del diritto di famiglia e dei trattamenti sanitari obbligatori, sui quali peraltro non esiste certo alcun interesse specifico e peculiare delle istituzioni territoriali come tali. Inoltre, perché prevedere la garanzia senatoriale per i soli trattamenti sanitari obbligatori e non per il diritto alla salute *tout court*? E che dire degli altri diritti costituzionali? Insomma, non si trova alcuna ragione per la quale questa infelice formulazione dovrebbe sopravvivere.

Sempre quanto alle altre leggi bicamerali sarebbe in effetti preferibile, come proposto da alcuni, che per le leggi costituzionali il concorso paritario del Senato fosse limitato alle sole leggi che concernono direttamente l'ordinamento regionale (essendo scarsamente percepibile altrimenti la specificità dell'interesse delle istituzioni territoriali) mentre tale tipo di coinvolgimento sembra ragionevole per esempio per le leggi statali che dettano principi fondamentali sull'ordinamento dei Comuni (art.117, comma2, lett.p)) e sul sistema elettorale dei consigli regionali (art.122, comma 1) Egualmente assai opportuna la previsione della co-decisione paritaria per le leggi per l'attuazione del regionalismo asimmetrico.

Gli altri temi che richiedono invece il diverso intervento “attenuato” del Senato (opposizione di modifiche superabili dalla Camera a maggioranza assoluta) sono in effetti tra quelli che più pesantemente possono incidere, comprimendole, sulle potestà regionali, ma che la necessità di perseguire interessi unitari/nazionali non consente di assoggettare ad un vero e proprio potere di veto definitivo. Così, per esempio, le leggi di esercizio della clausola di supremazia, quelle sulla perequazione e sul patrimonio regionale, la legge sull’attuazione degli obblighi comunitari. Anche se qui il concorso del Senato non è paritario resta tuttavia di non poco peso perché comunque le modifiche predisposte richiedono apprezzamenti seri e motivati per essere respinte da parte della Camera, rimanendo strumenti di valutazione in un eventuale controllo di ragionevolezza/non arbitrarietà della legge da parte della Corte costituzionale.

Per concludere, queste forme di collaborazione in via legislativa costituiscono uno strumento attraverso il quale le istituzioni territoriali possono intervenire in molti dei punti di possibile maggiore e più dannoso attrito tra gli atti di esercizio delle competenze. Uno strumento quindi che rappresenta - sul piano politico - una garanzia dell’equilibrio del modello di regionalismo che si vuole introdurre. Naturalmente lo stesso strumento non si può ritenere sicuramente idoneo alla prevenzione o al superamento di tutti e qualsivoglia i contrasti tra istanze unitarie ed esigenze autonomistiche. Tuttavia, e salvi modesti aggiustamenti che potranno intervenire nel seguito dell’*iter* riformatore, non pare che la collaborazione sul piano legislativo possa andare oltre, perché altrimenti potrebbe avere effetti paralizzanti. Sempre decisivo sarà, come è evidente e come s’è già osservato, l’intervento della Corte costituzionale.

Resta insoluto il problema del ruolo del sistema delle Conferenze, finora sede privilegiata della cooperazione, che la riforma non menziona nemmeno, ruolo che formalmente è limitato, è vero, a forme di intervento solo sul piano amministrativo, ma che, in una prassi ormai consolidata, esercita una influenza indubbia, anche se problematica, pure sull’attività dei legislatori. Per evitare sovrapposizioni e contrasti inestricabili, il legislatore costituzionale non dovrebbe fare a meno di dire una parola chiara e definitiva sull’argomento.