

L'autonomia legislativa regionale dopo il voto referendario sul progetto di riforma costituzionale

Giovanni Martini

Il lavoro si propone di ragionare sulle prospettive aperte dal voto referendario negativo sul progetto di riforma costituzionale, con riguardo all'assetto dell'autonomia regionale. Attraverso l'analisi del testo bocciato dal corpo elettorale, il lavoro mira ad ipotizzare le ragioni di una così netta e risoluta scelta di non condivisione, analizzando quali profili della riforma sarebbero meritevoli di accoglimento nella prospettiva di una nuova riforma della Parte Seconda della Carta, considerata non più al passo con le esigenze di celerità ed efficienza proprie dei contemporanei ordinamenti del mondo occidentale.

1. Una breve premessa metodologica

Le presenti brevi note si propongono di ragionare, anche in una prospettiva *de jure condendo*, sulle prospettive aperte dall'esito negativo del voto referendario sul progetto di riforma costituzionale, con specifico riguardo all'assetto dell'autonomia regionale.

Attraverso l'analisi del testo bocciato dal corpo elettorale si proverà ad ipotizzare le ragioni di una così netta e risoluta scelta di non condivisione¹, domandandosi quali profili della riforma sarebbero meritevoli di accoglimento nella prospettiva di una, dai più ritenuta comunque necessaria, riforma della Carta, e quali di essi sarebbero introducibili a livello di normazione primaria.

Ci si interrogherà, infine, sulle indicazioni che l'esito del *referendum* of-

(1) Sembra infatti ineludibile il dato elettorale che si è registrato, e cioè che il "no" alla riforma ha ricevuto il 59,96% dei voti, contro il 40,04 a favore del "sì" (i dati riportati sono verificabili all'indirizzo Internet <http://elezioni.interno.it/referendum/scrutini/20161204/FI0100000000.htm>).

fre relativamente alla strada che si dovrebbe percorrere per aggiornare la Parte Seconda della Carta, che diffusamente si considera non più al passo con le esigenze di celerità ed efficienza caratterizzanti i contemporanei ordinamenti del mondo occidentale.

Tali obiettivi, com'è evidente, richiederebbero di riflettere, oltre che sull'art. 117 Cost., che disciplina il riparto del potere legislativo tra Stato e Regioni, anche sugli artt. 118 e 119 Cost., i quali dispongono sulle non meno rilevanti questioni, rispettivamente, dell'amministrazione e della finanza locali. Il fuoco dell'attenzione, tuttavia, viene posto sul solo assetto della funzione legislativa, giacché questo è il tema che ha rappresentato, di sicuro a far data dalla precedente riforma del 2001 (ma – è ben noto – anche da prima), il terreno di maggiore scontro tra aspirazioni autonomistiche e contropinte centralistiche².

Trattandosi del testo costituzionale, e dunque della fonte giuridica apicale dell'ordinamento repubblicano, è necessario chiarire in che modo verrà condotta l'analisi. Se da un canto, infatti, appare evidente che nell'esame di una legge è proprio al parametro costituzionale che si attinge per verificarne la coerenza con i principi ed i valori posti dalla Carta; d'altro canto, la prospettiva muta inevitabilmente laddove oggetto dell'analisi diviene proprio la fonte che, ontologicamente, è chiamata all'individuazione dei detti principi e valori.

In tal caso, invero, si tratta di ragionare, non soltanto sui fini perseguiti dalla riforma – fini che, stando alle intenzioni esplicitamente manifestate, sono stati individuati nella maggiore celerità e coerenza della decisione legislativa, nonché nella deflazione del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni –, quanto piuttosto sulla coerenza con essi delle novità introdotte³.

A ciò va aggiunto che, essendo in discussione l'assetto dei poteri locali,

(2) D'altronde non va dimenticato che tanto la funzione amministrativa quanto l'assetto della finanza pubblica (locale e non) sono argomenti tutt'altro che indifferenti rispetto a quello dell'assetto del potere legislativo.

(3) Osserva sul punto M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, in *federalismi.it*, 15, 2016, p. 7, «Il giudizio sulla coerenza e sulla efficacia della revisione rispetto ai fini da essa stessa prefissati non può essere disgiunto dal giudizio su quegli stessi fini, perché ogni Costituzione è, checché se ne dica, un programma di altissima politica sui profili fondamentali che la società deve raggiungere».

qualunque ipotesi di modifica del testo costituzionale non può non essere vagliata alla luce del principio fondamentale del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost., in quanto – come si è osservato – «in ragione del fortissimo nesso esistente tra l'art. 5 e il Titolo V della seconda parte della Costituzione, ogni progetto di riforma del Titolo V incide direttamente sul significato e sull'ambito normativo dei principi sanciti nell'art. 5»⁴.

Al riguardo, se è vero che l'art. 5 Cost., pur affermando che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali», non stabilisce però modalità e forme del riconoscimento e della promozione, che vengono rinviate alle disposizioni del Titolo V della Carta; è vero pure che il valore dell'autonomia, connotando la struttura della forma repubblicana, si ricollega strettamente al principio democratico (e dunque alla sovranità popolare) di cui all'art. 1 Cost., l'art. 5 restando così sottratto «alla revisione costituzionale in quanto parte integrante della “forma repubblicana” di cui all'art. 139»⁵.

In tal senso l'unità ed indivisibilità della Repubblica finisce per integrare «solo un “limite” al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo)»⁶, principio che rappresenta un cardine con il quale – anche in una prospettiva *de jure condendo* – qualunque progetto di riforma dovrà necessariamente fare i conti.

2. *Un giudizio di massima (in parte qua) sul progetto di riforma*

La ragione prima del voto referendario negativo sembra potersi far discendere dalla evidente difficoltà (se non addirittura dalla impossibilità)

(4) Così R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2008, Vol. I, pp. 132 ss., 135.

(5) Così R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., p. 137. Sul punto si vv. anche: L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 609 ss., spec. p. 612; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 9 ss.; G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, 1995, p. 71 ss.; U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo forte*, in *Le Regioni*, 1995, p. 27 ss.; P. CARETTI, *Proposte di riforma dell'autonomia regionale e limiti alla revisione costituzionale*, in *Reg. gov. loc.*, 1994, p. 567 ss.

(6) Così C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 67 ss., 73.

del testo proposto di raggiungere i dichiarati obiettivi di celerità ed efficienza della decisione legislativa.

Questa osservazione riguarda, in modo particolare, la proposta eliminazione della potestà legislativa concorrente, alla quale si accompagnava, a giudizio di chi scrive, una generale operazione di riduzione del peso politico delle Regioni (inteso come reale capacità di promozione degli interessi locali) contrastante con lo spirito autonomistico che impronta la Carta⁷ come pure la coscienza sociale dei cittadini⁸.

Una pur rapida occhiata al testo della riforma basta a dare contezza di quanto si è affermato.

Ove si decida di attribuire potere legislativo alle Regioni (scelta quest'ultima compiuta dai "Padri costituenti" alla nascita dell'ordinamento repubblicano), non si rinvengono valide ragioni per dubitare, almeno in linea di principio, della possibilità di coniugare al meglio l'efficienza della decisione legislativa regionale con il rispetto delle istanze unitarie – evitando altresì il rischio della eccessiva frammentazione del diritto oggettivo – mediante la previsione della potestà concorrente.

Appare, invero, assiomatico ritenere che la ricerca dell'efficienza nella formazione delle leggi (ove naturalmente non ci si limiti a mere valu-

(7) Osserva E. DE MARCO, *Sussidiarietà e autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in Id. (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 3 ss., «È superfluo richiamare, con riguardo alle autonomie pubbliche, come il quadro costituzionale tracciato dai Costituenti nel 1947 ed espresso nel principio fondante dell'art. 5 fosse quello di uno Stato che, fermo restando il carattere unitario della Repubblica, si articolava, secondo un processo "discendente" di articolazione dei poteri, in un sistema costituzionalizzato di autonomie, di cui le Regioni rappresentavano la più significativa manifestazione in ragione soprattutto delle competenze legislative ad esse conferite».

(8) Agevole è il richiamo al pensiero sturziano, secondo cui «La regione in Italia è un fatto geografico, etnografico, economico e storico, che nessuno potrà mai negare. [...] La storia ci ha plasmata in mille modi, dando a ciascuna zona la sua caratteristica, la sua personalità, una e multipla allo stesso tempo» (Le parole di don Luigi Sturzo sono riportate da V. PIEPOLI, *Le tante Italie di don Luigi Sturzo*, in <http://www.pagina.to.it/index.php?method=section&action=zoom&id=10368&format=print>). Od ancora a: *Gli avversari della autonomia regionale*, Il Popolo, 10 aprile 1947, il cui testo è consultabile all'indirizzo <http://185.58.192.180/fcms/images/Documenti/OperaOmnia/SecondaSerie/vol.%2009%20-%20Politica%20di%20questi%20anni.%20Consensus%20e%20critiche%201946-1948%20pag.%20178-455.pdf>, secondo cui «Se gli oppositori della Regione considerassero bene che l'Italia è troppo lunga e stretta, con delle economie produttive assai diverse di tipo e di rendimento, con esigenze proprie per ogni Regione, non farebbero il viso dell'armi a una proposta così ragionevole quale è quella dell'autonomia, né griderebbero come Romita, al grave danno economico verso cui va il Paese».

tazioni relative alla tempistica del procedimento) debba passare per la configurazione, almeno in apparenza (a considerare il testo della riforma), come esclusiva della potestà legislativa regionale, vale a dire mediante la previsione di un sistema che vede il potere legislativo ripartito, in maniera netta, tra Stato e Regioni, queste ultime non incontrando più il limite delle istanze unitarie provenienti dalla normazione statale di principio.

Il mutato assetto esitante dalla riforma avrebbe dovuto consentire – almeno nelle intenzioni dei promotori –, per un verso, di superare ogni difficoltà connessa alla sinora complicata definizione degli ambiti competenziali di intervento di Stato e Regioni e, per altro verso, di “bypassare” tutte le incertezze relative alla non agevole definizione dei limiti (costituzionali) alla legislazione di principio, incertezze comunemente indicate come la ragione principale dell’inesauribile contenzioso innanzi alla Corte costituzionale, ostacolo obiettivo alla celerità ed efficienza del processo legislativo⁹.

Mettendo da parte le perplessità che una siffatta impostazione pur sembra sottendere – quasi che la celerità sia da considerarsi un valore imprescindibile per il raggiungimento dell’efficienza della decisione (come se non importasse “ciò che si fa” basta che “lo si faccia presto”), obliterandosi il fatto che il confronto (e persino il conflitto) democratico, anche a scapito della celerità a tutti i costi, è pur sempre un valore da non trascurare nella individuazione delle modalità e delle sedi della decisione legislativa¹⁰ –, viene da chiedersi se davvero la mo-

(9) Che non sia affatto agevole l’identificazione dei limiti al potere statale di fissare i principi generali di una materia lo si ricava agevolmente dalla giurisprudenza costituzionale. Si richiama, su tutte, la pronuncia n. 16/2010 (in www.giurcost.org), ove si afferma che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, si deve aggiungere che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia».

(10) Osserva M. DELLA MORTE, *Ragioni e condizioni per una revisione in senso progressista della Costituzione italiana*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, pp. 174 ss., 188, «Come dimostrano le vicende europee, la democrazia, per funzionare, per svilupparsi, per essere condizione strutturale preliminare a qualsiasi decisione, necessità di dinamismo, di conflitto, di confronto».

difica dell'art. 117 Cost. disegnata dal progetto di riforma costituzionale sarebbe stata in grado di risolvere tutte le incertezze connesse alla difficile individuazione dei confini degli ambiti di potestà legislativa statale e regionale, in tal modo superando tutte le difficoltà connesse alla non agevole distinzione, in concreto, tra "norma di principio" e "norma di dettaglio".

Ed invero, appare davvero arduo ritenere che il testo dell'art. 117 Cost., bocciato dai cittadini, sarebbe stato in grado di raggiungere siffatti obiettivi. Ove si esamini il novero delle materie di potestà legislativa esclusiva regionale si ricava che alle Regioni sarebbero state riservate, in via esclusiva, undici materie, ma se si eccettuano quelle della «rappresentanza delle minoranze linguistiche» e della «promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese», tutte le altre apparivano, a dir così, "doppiate" da corrispondenti materie, sebbene più ampie nella loro definizione, di potestà legislativa esclusiva statale¹¹.

Non è difficile immaginare cosa questo avrebbe comportato. Di sicuro il proliferare dei ricorsi alla Corte costituzionale, riproponendosi, praticamente nei medesimi termini, il problema dei limiti alla potestà legislativa statale¹². A meno che non si fosse pervenuti alla conclusione – e ciò

(11) Va segnalato, comunque, che, secondo quanto previsto dall'art. 70, co. 1, del progetto di riforma, la funzione legislativa doveva essere esercitata «collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma». Ciò avrebbe consentito alle Regioni, sia pur con riguardo a questi soli ambiti, di concorrere, in maniera determinante, alla formazione delle leggi statali.

(12) Come riferisce A. Pace, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, e-book, Giuffrè, Milano, 2016, p. 16, «Nei confronti delle Regioni di diritto comune viene invece abolita la legislazione concorrente [...] che da taluni è stata infondatamente considerata la causa dell'enorme contenzioso "costituzionale" tra Stato e Regioni a partire dal 2001». Il riferimento dell'A. è, in particolare, a E. Rossi, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma*

solo la Consulta avrebbe potuto chiarirlo – che, essendo le materie rimesse alla potestà legislativa statale definite in termini di maggiore ampiezza, alle Regioni non rimaneva che legiferare negli angusti interstizi lasciati liberi da una legislazione statale tradizionalmente “onnivora”. Ciò – com’è evidente – con tutte le inevitabili criticità relative alla coerenza e, soprattutto, all’organicità della normazione regionale.

Una siffatta prospettiva, che avrebbe finito con lo sminuire in maniera rilevantissima la capacità legislativa delle Regioni, sembrerebbe avvalorata dalla circostanza che, anche laddove il testo di riforma riservava alla legge statale unicamente la definizione delle «disposizioni generali» di una data materia, dovendo dette disposizioni essere anche «comuni», ciò avrebbe inevitabilmente implicato la possibilità per lo Stato di stabilire qualcosa di più di semplici principi generali, allorquando avesse ritenuto necessaria la emanazione di disposizioni, per l’appunto, “comuni”, e dunque uguali per tutto il territorio nazionale. In buona sostanza – com’è stato affermato nei primi commenti al testo di riforma – «si tratterà presumibilmente di norme statali “di ritaglio interno” della materia ossia ogni qualvolta lo Stato intenderà sottoporre determinate aree di una “etichetta” ad una comune e generale regolazione adotterà questo strumento»¹³.

costituzionale, Pisa University Press, Pisa, 2016.

(13) Così A. STERPA, *Il volto nuovo dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, 15, 2016, p. 5, il quale evidenzia, altresì, la difficoltà «di definire un parametro di legittimità costituzionale per sindacare la scelta dello Stato di autoqualificare una certa previsione come “disposizione generale e comune”», e ciò in quanto, prosegue l’A. «non sappiamo se il sistema giuridico riuscirà a traslare sulle “disposizioni generali e comuni” il principio dell’irrelevanza dell’autoqualificazione che la Corte costituzionale ha costruito per arginare la capacità espansiva dei principi fondamentali statali nelle materie di legislazione concorrente prima e dopo la riforma del 2001» (pp. 5-6). Nello stesso senso è pure B. CARAVITA DI TORITTO, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del SI*, e-book, Giuffrè, Milano, 2016, p. 22, secondo il quale «Una più attenta riflessione spinge a sostenere che le “disposizioni generali e comuni” sono cosa diversa dai principi fondamentali della tradizionale legislazione concorrente. Il fondamentale punto di diversità consiste in ciò che le disposizioni generali e comuni possono anche non avere natura di principio fondamentale, non se può mettere in discussione il possibile carattere auto applicativo». Sul punto si v. anche R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel ddl di revisione costituzionale*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, pp. 50 ss., 66, secondo la quale «molte delle materie di competenza statale sono designate come istitutive di un potere a dettare “norme generali e comuni” che poi le Regioni dovranno rispettare ed attuare (questo sembra essere ad es. il caso già citato della sanità). Questo aspetto non potrà che comportare un sostanziale indebolimento delle Regioni che, pur potendo inter-

Il descritto assetto del potere legislativo avrebbe trovato un efficace correttivo nella partecipazione del Senato, realmente rappresentativo delle Regioni, al procedimento di formazione delle leggi statali, quanto meno di quelle in grado di incidere sulla loro autonomia legislativa. Ed invece, la scelta dei riformatori – sia pur con l’eccezione delle “materie bicamerali” previste dall’art. 70¹⁴ – è stata di ridurre al minimo la partecipazione della seconda Camera al procedimento legislativo, configurandola, per la maggior parte, o come eventuale¹⁵ oppure come superabile dalla Camera dei deputati con una seconda votazione a maggioranza qualificata¹⁶.

Così stando le cose, non v’è chi non veda come sicuramente tradito sarebbe stato l’obiettivo di efficienza/celerità posto a base della riforma¹⁷. Né una valida giustificazione ad un siffatto assetto del potere legislativo poteva farsi discendere dalla necessità di adeguare il testo della Carta alle numerose pronunce della Corte costituzionale che hanno segnato la fase di attuazione del Titolo V dopo la novella del 2001¹⁸.

venire nelle suddette materie, potranno più difficilmente vedere giuridicamente tutelata la loro posizione davanti alla Corte costituzionale, mancando la norma espressamente attributiva della competenza concorrente che sin qui le tutelava».

(14) Sul punto si v., *retro*, la nt. 11.

(15) L’art. 70, co. 3, del progetto di riforma prevedeva che «Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo», ma stabiliva anche che «Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all’esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata».

(16) È quanto il progetto di riforma prevedeva per le leggi statali volte a tutelare «l’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale» (di cui all’art. 117, co. 4, Cost.), rispetto alle quali si stabiliva che «la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti».

(17) Secondo L. CARLASSARE, *La riforma e l’Italicum: il popolo senza voce*, in *Dem dir.*, 2, 2016, p. 139 ss., «Gli obiettivi dichiarati – dare voce alle istituzioni territoriali, realizzare un notevole risparmio, rendere le istituzioni più efficienti, semplificare il procedimento legislativo accelerandone i tempi – in realtà sono tutti falsi».

(18) Lo afferma, tra gli altri, B. CARAVITA DI TORITTO, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del SI*, cit., p. 21, secondo il quale «L’art. 117, così com’era stato riformulato dalla legge Cost. n. 3 del 2001, è stato ampiamente riscritto [...] si tratta di una riscrittura che ha seguito in larghissima misura le indicazioni date in questi quindici anni dalla giurisprudenza del-

Se pure è indubbio che il testo della novella del 2001 presenti evidenti incongruenze, tanto che da più parti si è ritenuto giustamente che «la riforma Boschi ha ricondotto alla competenza esclusiva dello Stato talune materie troppo generosamente (o distrattamente) attribuite nel 2001 alla competenza regionale concorrente»¹⁹; questa argomentazione sembra, tuttavia, provare troppo.

In primo luogo, la riforma Renzi-Boschi andava ben oltre il pur doveroso tentativo di una razionalizzazione degli ambiti della potestà legislativa, «assumendo le dimensioni di una slavina, trascinando anche quelle materie che riguarderebbero perfino il cuore di ogni assetto autonomistico, quali le politiche sociali, la tutela della salute, il governo del territorio, l'ambiente e il turismo»²⁰.

Inoltre, se pure non è peregrino ritenere che, nella vigenza dell'attuale Titolo V della Carta, la Corte costituzionale non sia stata giudice propriamente imparziale dei conflitti Stato-Regioni²¹, manifestando una sin troppo evidente preferenza per «l'attribuzione a livello statale di quelle materie o segmenti di materie di più incerta attribuzione o riconducibili ad interessi prevalenti di competenza statale»²², nondimeno limitarsi a questa osservazione fotograferebbe, a dir così, una realtà solo parziale. Ed invero, pur facendo proprie interpretazioni della Carta di certo non volte a tutelare l'autonomismo regionale, la Corte ha sempre ribadito la necessità che il rapporto tra Stato e Regioni fosse improntato al principio di «leale collaborazione», rifuggendo da, ed anzi espressamente

la Corte costituzionale».

(19) Così A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 17.

(20) Così ancora A. PACE, *op. ult. cit.*, loco cit.

(21) Basta richiamare su tutte la ben nota pronuncia n. 303/2003 che di certo non brilla per la coerenza con cui interpreta il dato costituzionale. Osserva sul punto L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2008, Vol. III, pp. 2227 ss., 2244-2245, che «l'iter argomentativo seguito nella sentenza appare decisamente "funambolico", risultando poco felice anche nella citazione delle altre esperienze federali [...], le acrobazie argomentative della sentenza sembrano originate innanzitutto dalla necessità di rimediare ad un oggettivo difetto della riforma del Titolo V, piuttosto che da una convinta operazione ermeneutica del disposto costituzionale dell'art. 118 Cost.».

(22) Così S. LIETO, *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale* in itinere, in *federalismi.it*, 1, 2016, p. 3.

censurando, ogni soluzione volta a lasciare lo Stato libero di agire, sia pur in nome di pretese istanze unitarie, in ambiti in cui la presenza delle Regioni si presentava (e tuttora si presenta) come costituzionalmente garantita.

L'esempio più evidente è quello della ben nota sentenza n. 303/2003, nella quale la Corte, pur abilitando lo Stato a normare in dettaglio materie di potestà legislativa regionale, affermava la necessità di «un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale»²³.

Appare difficile coniugare le chiare parole della Corte con quanto stabiliva l'art. 117, comma 4 Cost., contenuto nel progetto di legge di riforma, secondo cui «Su proposta del Governo, 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», la cd. «clausola di supremazia».

La norma, invero, avrebbe avuto l'unico scopo di fare giustizia di tutti i contrappesi che la Consulta aveva faticosamente inserito a garanzia delle autonomie, consentendo alla legge dello Stato di intervenire in qualunque materia, in base alla necessità, unilateralmente accertata, di tutelare «l'unità economica della Repubblica» o di procedere alla «realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale»²⁴.

L'interesse nazionale, espunto (almeno in apparenza) dal Titolo V del-

(23) Così Corte cost., sent. n. 303/2003, in www.giurcost.org. La Consulta prosegue affermando che la deroga al normale riparto di competenze legislative in tanto può dirsi ammissibile in quanto «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».

(24) Né sufficientemente tutelata sarebbe risultata l'autonomia delle Regioni in conseguenza del necessario passaggio in Senato della legge in parola. Ciò in quanto, come in precedenza riferito, la Camera avrebbe potuto non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato deliberando a maggioranza assoluta dei propri componenti; maggioranza che una legge elettorale (qual è quella tuttora in vigore) con premio di maggioranza al 40% di sicuro avrebbe reso non difficilmente raggiungibile.

la Carta a seguito della novella del 2001, avrebbe fatto prepotentemente ritorno con una “forza” che non aveva neppure nel testo originario della Carta (*ante* 2001), in quanto da limite alla legislazione regionale si sarebbe trasformato in «titolo – non esclusivo – di intervento del legislatore statale in deroga al riparto costituzionale di competenze»²⁵. Questa nuova competenza statale è stata a ragione definita come «una clausola-vampiro, in grado di svuotare l'intero riparto costituzionale delle competenze fissato dalle altre parti dell'art. 117»²⁶, in tal modo configurando un modello di rapporti tra Stato e Regioni nel quale il primo «eserciterebbe, grazie alla clausola di supremazia, “poteri gerarchici nei confronti delle Regioni” disponendo “liberamente della linea della competenza”»²⁷.

D'altronde, non è difficile rinvenire nel testo della riforma ulteriori esempi che confermano la “linea di indirizzo” sin qui descritta.

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «coordinamento della finanza pubblica», ad esempio, avrebbe avuto, presumibilmente, effetti dirompenti sulla definizione dell'ampiezza del potere legislativo (e non solo) concretamente esercitabile dalle Regioni, riuscendo a garantire la previsione di forme di ingerenza statale nell'autonomia finanziaria (e non solo) delle Regioni non consentite dall'attuale limite costituito dalla fissazione dei soli principi fondamentali della materia.

Ragionando del potere sanzionatorio riconosciuto alla Corte dei Conti, si è già avuto modo di chiarire come ogni vincolo di natura finanziaria sia in grado di incidere sulla decisione politica, sia essa legislativa od amministrativa, condizionandone il processo formativo²⁸: in tal sen-

(25) COSÌ A. STERPA, *Il nuovo volto dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, cit., p. 8.

(26) COSÌ A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Riv. AIC*, 2, 2015, p. 14.

(27) COSÌ A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, cit., p. 20, il quale richiama l'opinione di G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione*, Roma, 30 marzo 2016, in www.radioradicale.it.

(28) Sia consentito rinviare a G. MARTINI, *Il potere sanzionatorio della Corte dei conti per fatti di cattiva amministrazione*, in M. ANDREIS, R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Atti dell'incontro preliminare AIPDA - Bergamo 7 giugno 2016, Giappichelli, Torino, 2016, p. 121 ss.

so disposizioni in grado di limitare, con norme di dettaglio, l'autonomia finanziaria delle Regioni, inevitabilmente si sarebbero tradotte in una limitazione *tout court* dell'autonomia dell'ente²⁹.

Appare allora evidente che la scelta di attribuire in via esclusiva allo Stato il coordinamento della finanza pubblica non poteva certo giustificarsi con la volontà (o necessità) di uniformarsi alle decisioni della Consulta, la quale ha affermato esplicitamente che «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica [...] e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.»³⁰.

Ove la riforma avesse superato indenne il voto referendario, allo Stato sarebbe stato consentito di non limitarsi a fissare gli obiettivi della finanza pubblica, bensì di prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento³¹, regolando con proprie leggi,

(29) Di ciò è sembrata essere ben consapevole la Corte costituzionale, che, nel vigore dell'attuale art. 117, co. 3, Cost., ha ben rimarcato i limiti alla attività di individuazione/fissazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica, mirando chiaramente ad evitare che il potere dello Stato si tramutasse surrettiziamente in «un'attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi» (così Corte cost., sent. n. 376/2003). Nello stesso senso si v. anche le seguenti pronunce: 390/2004, 417/2005 e 449/2005, tutte in www.giurcost.org. Sul punto si v., infine, A. LUCARELLI, *Le autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *federalismi.it*, 1, 2016, pp. 4-5, il quale osserva che «La sostituzione dell'espressione "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" con "secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" sembra determinare, invece, modifiche sostanziali dal momento che, ai sensi del nuovo art. 117 Cost. lo Stato è titolare di competenza esclusiva in materia (comma 2, lett. e) laddove nel vigente testo dell'art. 117, tale materia è di competenza concorrente tra Stato e Regione e, dunque, lo Stato è chiamato a dettarvi soltanto i principi fondamentali. Anche in tale ipotesi la riforma costituzionale determina effetti di accentramento nel sistema che di certo non favoriscono l'autonomia della Città metropolitana ma neppure dei Comuni e delle Regioni».

(30) Così Corte cost., sent. n. 417/2005 cit., in www.giurcost.org.

(31) Appare doveroso sottolineare che, se è vero che la Corte costituzionale ha spesso fatto proprie interpretazioni estensive (forse un po' troppo "disinvolte") dell'art. 119 Cost., volte ad affermare che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione» (sent. n. 23/2014, in www.giurcost.org), facendo così sorgere più di un dubbio sulla natura (esclusiva piuttosto che concorrente) della materia «coordinamento della finanza pubblica», ciò nondimeno essa ha al contempo ribadito che la riconosciuta natura concorrente impone «che nell'esercitare tale funzione lo Stato deve limitarsi

in maniera specifica (per singole voci di spesa), limiti al disavanzo od alla spesa corrente delle Regioni, in tal modo realizzando una «inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa»³².

Parimenti, la previsione di una competenza esclusiva dello Stato nella suddetta materia avrebbe avuto l'effetto di consentire la previsione di controlli statali sulla finanza regionale (e locale) ben più incisivi di quelli sino ad oggi previsti, aventi esclusivamente funzione collaborativa ed attribuiti a soggetti dotati di indipendenza e neutralità, quali, ad esempio, la Corte dei Conti, non a caso definita dalla Corte costituzionale come «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse»³³. In considerazione di quanto sin qui emerso, difficile appare l'individuazione di profili della riforma meritevoli di accoglimento nell'ottica di una futura modifica della Carta, l'esame dell'assetto del potere legislativo avendo evidenziato tutta una serie di criticità difficilmente eludibili. Di certo – lo si è chiarito – il testo bocciato dal corpo elettorale non sarebbe riuscito a deflazionare il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni relativo ai confini delle rispettive materie di competenza legislativa esclusiva, la loro sovrapposibilità rendendo quanto meno altamente probabile il moltiplicarsi dei ricorsi alla Consulta³⁴.

a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sent. n. 23/2014 cit.).

(32) Così ancora Corte cost., sent. n. 417/2005 cit. Pare evidente allora che la scelta di confinare il coordinamento della finanza pubblica tra le materie di legislazione concorrente fosse dettata proprio dalla necessità di salvaguardare e garantire una soglia minima di autonomia regionale dall'invasione del potere statale. Questa sola ragione forse consentirebbe di rispondere alla domanda posta da B. CARAVITA DI TORITTO, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del SI*, cit., p. 22, secondo il quale «come si fa a disciplinare il “coordinamento” suddividendolo tra legislazione di principio statale e legislazione di dettaglio regionale? Cosa potrebbe mai essere la legislazione di dettaglio in materia di coordinamento?».

(33) Così Corte cost., sent. nn. 39/2014 e 60/2013, in www.giurcost.org.

(34) Discorso analogo potrebbe farsi per il riparto di competenza legislativa disciplinato in funzione della rilevanza (nazionale piuttosto che regionale) dell'interesse connesso ad un determinato oggetto. È quanto si prevedeva, ad esempio, con riguardo alla disciplina delle attività culturali, ed alla promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, che, nel testo di riforma, risultava rimessa alle Regioni unicamente per «quanto di interesse regionale». Quanto meno

Più in generale la lettura del progetto di legge costituzionale restituisce l'idea di un generale sfavore nei confronti dell'autonomia regionale, sfavore che – come ben noto – ha segnato la storia delle Regioni sin dalla nascita (avvenuta a più di vent'anni dalla promulgazione della Costituzione repubblicana) e per tutta la loro vita (basti por mente alla vicenda dei trasferimenti delle funzioni od anche alla qualità delle leggi cornice, più di dettaglio che di principio).

La riforma respinta dai cittadini è apparsa come un'occasione persa (l'ennesima!) per esaltare le reali potenzialità della Regione che, a causa della ritrosia dello Stato, nonché del negativo giudizio della Consulta (da sempre propensa più a giustificare interventi sconsiderati del legislatore statale che non alla stretta applicazione della lettera della Carta), ha sino ad oggi funzionato, a dir così, “a scartamento ridotto”.

Alla luce di quanto si è sinora riferito del testo appena bocciato – e, com'è evidente, relativamente al solo ambito esaminato –, l'unico profilo meritevole di una qualche considerazione sembra essere quello relativo alla introduzione della c.d. “clausola di supremazia”, che – com'è stato osservato – è normalmente «presente in tutti gli ordinamenti di tipo federale e regionale, ma “dimenticata” nella riforma del 2001»³⁵.

L'art. 117, comma 4, come riscritto dal progetto di riforma – lo si è accennato in precedenza –, avrebbe consentito allo Stato di legiferare “trasversalmente” su qualsivoglia materia in nome dell'interesse nazionale, ragion per cui non si è potuto fare a meno di criticarne la portata eccessivamente penalizzante per l'autonomia regionale. Ciò chiarito, nondimeno il principio che essa esprime appare ben degno di essere salvaguardato e puntualmente disciplinato.

Non va, invero, omissis di segnalare che la clausola di supremazia è già di fatto presente nel sistema ordinamentale, in quanto introdotta (con operazione invero non del tutto esente da critiche) dalla Consulta con la già richiamata pronuncia n. 303/2003³⁶.

lecito sarebbe stato domandarsi a chi spettasse decidere quando, ed a quali condizioni, un bene culturale o paesaggistico presentasse un interesse unicamente regionale, atteso anche il riconoscimento allo Stato della intera materia «tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici».

(35) Così B. CARAVITA DI TORITTO, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale*, cit., p. 24.

(36) Secondo G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costitu-*

Questa pronuncia, allo scopo di garantire flessibilità al rigido riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni previsto dalla Carta, si è avventurata in una sorta di interpretazione evolutiva del principio di sussidiarietà verticale, in chiave collaborativo-consensuale, che, se per un verso – com'è stato osservato – «non può non lasciare più che sorpresi»³⁷, per altro verso lascia in sospeso tutta una serie di questioni. In modo particolare, più di un dubbio resta con riguardo alla natura dell'accordo (ma più correttamente della "intesa"), quale imprescindibile presupposto dello spostamento della competenza legislativa, non essendo ancora ben chiaro se trattisi dell'esito di un fattivo confronto sulla portata (locale o nazionale) degli interessi pubblici da soddisfare, oppure di un mero ostacolo di natura formale da superare nella maniera più rapida (e indolore) possibile onde consentire allo Stato di procedere senza vincoli di sorta³⁸.

Parimenti non è ben chiaro quale debba essere il momento del necessario perfezionamento dell'intesa, se preliminarmente alla formazione della legge statale od anche in sede di esecuzione/attuazione di quest'ultima³⁹.

zionale, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, cit., pp. 43 ss., 51, «se si guarda alla successiva sent. n. 303, che ha preso invece in considerazione il significato e la portata del principio di sussidiarietà verticale come regola di riparto delle funzioni fra le istituzioni pubbliche, si prova una sensazione di sconcerto, pur apprezzando gli spunti di novità che essa reca».

(37) Così G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 53.

(38) Osservano a tal proposito A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 25, 2016, p. 7, come «In ordine agli effetti giuridici dell'intesa *de qua*, deve infatti osservarsi che la Corte ha confermato il proprio precedente orientamento (*ex multis* v. sentenze nn. 7/2016, 179/2012, 165/2011), in base al quale il raccordo deve sì "prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione" (sent. nn. 1/2016 e 121/2010) e non è quindi possibile contemplare la "drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra" (sent. n. 24/2007); nondimeno, "la reiterazione delle trattative non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo" (Punto 3 del *Considerato in Diritto*)» (CORSIVI degli AA.). Sul punto sia altresì consentito rinviare a G. MARTINI, *Il potere di governo del territorio*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 135 ss., 165.

(39) Secondo G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 54, «Ci si aspetterebbe che l'accordo debba intervenire

I descritti profili problematici risultano acuiti dalla recente pronuncia della Consulta n. 251/2016, che ha ulteriormente ampliato, sia pur nel rispetto dei suddetti limiti di natura collaborativo-consensuale, la sfera d'azione del legislatore statale in ambiti riservati alla legislazione regionale (in via concorrente o residuale)⁴⁰, estendendola a tutte le ipotesi in cui appaia necessario «disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi»⁴¹.

Appare allora evidente che, una volta acclarato il riconoscimento allo Stato della possibilità di intervenire, a dir così, trasversalmente in vista della realizzazione di istanze unitarie, non sembra peregrino riconoscere – anche a Costituzione invariata – uno spazio di manovra al legislatore nazionale volto proprio a meglio precisare le sedi, il pro-

in via preliminare in sede di formazione della legge nazionale, mentre nel caso la sentenza pare considerare sufficiente, come nel caso, un accordo delle Regioni in sede di attuazione programata della legge nazionale già varata senza l'accordo formale delle Regioni stesse.

(40) È, infatti, la stessa Corte a precisare che la fattispecie oggetto del giudizio è del tutto differente da quella della «attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa». Il testo della pronuncia è consultabile all'indirizzo Internet www.giurcost.org.

(41) Così Corte cost., n. 251/2016, in www.giurcost.org. La portata della decisione in parola è stata ridimensionata dalla dottrina; si v. A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, cit., p. 7, secondo cui «La pronuncia in commento rappresenta quindi l'ultimo di una serie di tentativi da parte della Corte costituzionale di supplire alla perdurante assenza di istituzioni parlamentari che garantiscano la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo; allo stesso tempo, tuttavia, lungi dal qualificarsi come un'innovazione di carattere epocale, tale supplenza è stata circoscritta al procedimento legislativo delegato, oltreché coerentemente sviluppata nel solco di soluzioni organizzative già adottate non soltanto con riferimento a fonti secondarie, ma anche in relazione alle richiamate situazioni nelle quali il legislatore si era già trovato a disciplinare "fattispecie aggrovigliate" sulla base di esigenze unitarie (è il caso della "chiamata in sussidiarietà", al meno nel suo modello originario). Invero, con riguardo alla delimitazione al procedimento legislativo delegato, dal testo della decisione non è dato evincere se trattasi di un vero e proprio limite o non piuttosto di una contingenza frutto delle peculiarità del caso concreto. Con riferimento, invece, alle cc.dd. "fattispecie aggrovigliate" (ricomprensibili, in astratto, in una pluralità di ambiti competenziali statali e regionali), sembra davvero difficile immaginare che una tale evenienza non ricorra, pressoché di regola, tutte le volte in cui occorra disciplinare unitariamente – secondo le parole della Corte – «fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una "fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse", quanto piuttosto interessi distinti "che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni" (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte».

cedimento e gli effetti dell'intesa (come pure le conseguenze del suo mancato raggiungimento) con le Regioni. D'altronde, gli ambiti in parola sembrano dalla Corte costituzionale volutamente rimessi alla sfera di azione del legislatore nazionale laddove chiarisce – nella medesima pronuncia n. 251/2016 – che «le procedure di consultazione devono “prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione”», od ancora che pure il Governo, laddove sia chiamato all'emanazione di decreti legislativi in ambiti attratti allo Stato per ragioni di unitarietà ed omogeneità di disciplina, possa «fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione delle Regioni»⁴².

Dunque ben venga il riconoscimento, anche nell'ottica di una futura riforma della Carta, della cd. “clausola di supremazia”, volta a consentire l'intervento dello Stato a garanzia dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, purché si prevedano (diversamente da quanto faceva il testo di riforma Renzi-Boschi) validi contrappesi in grado di impedire ingerenze arbitrarie dello Stato nell'autonomia legislativa delle Regioni.

A tale scopo, l'unica strada percorribile, seguendo le indicazioni della Consulta, sembra essere quella di consentire alle Regioni di intervenire nel procedimento di individuazione/definizione delle esigenze unitarie alla base dell'intervento statale, intervento che, ove si voglia realmente rispettare il principio autonomistico che impronta la Carta, non potrà assumere la forma dell'intesa cd. “debole”⁴³, né tantomeno – come era previsto dal progetto di riforma costituzionale – del necessario passaggio del progetto di legge all'esame di un “Senato federale” il cui dissenso possa essere aggirato dalla Camera dei deputati con un voto di maggioranza facilmente raggiungibile grazie ad una legge elettorale, come quella vigente, la quale contempla un premio di maggioranza che, pur

(42) Sent. n. 251/2016 cit., pt. 3 dei motivi di diritto.

(43) Per tale volendosi intendere quel meccanismo che autorizza lo Stato a procedere ugualmente ove alla scadenza di un termine da esso stesso prefissato non si sia raggiunta alcuna intesa.

avendo superato (almeno *in parte qua*) il vaglio della Consulta, non è stata (e non è) certo esente da critiche da parte della dottrina⁴⁴.

Di siffatte esigenze – lo si è appena spiegato – sembra potersi fare carico il legislatore nazionale, anche a Costituzione invariata.

3. *Spunti di riflessione in vista di una (possibile) futura riforma*

Ragionare in una prospettiva *de jure condendo*, ipotizzando una futura riforma della Carta da molti avvertita comunque come imprescindibile, richiede di rappresentare qualche sia pur rapido spunto di riflessione nascente da alcuni dei profili critici emersi dall'appena svolto esame del progetto di riforma costituzionale bocciato dal *referendum*.

Come è emerso dall'analisi sin qui condotta, il difetto di origine del progetto è stato quello di non tenere nel debito conto le ragioni che, al momento di disegnare l'impianto strutturale del nuovo Stato repubblicano, spinsero i Costituenti ad una scelta nel senso del riconoscimento e della promozione delle autonomie. Dunque, ove si voglia provare ad ipotizzare le linee guida di una futura riforma costituzionale, è proprio da tale dato che occorre partire, avendo ben presente che le relative coordinate sono scolpite nella formula programmatica dell'art. 5 della Carta, la quale – lo si è chiarito in premessa – non può essere oggetto di revisione. Secondo autorevolissima dottrina⁴⁵ almeno tre furono le ragioni – ricavabili dall'ampiezza della lettera dell'art. 5 Cost.⁴⁶ – che spinsero i “Padri fondatori” a dar vita ad uno Stato regionale fondato sulle autonomie e sul decentramento, riconoscendo alle Regioni⁴⁷ particolari e maggio-

(44) Si v. Corte cost., 9/2/2017, n. 35, in www.giurcost.org. Dubita della legittimità costituzionale della legge in parola M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, pp. 25 ss., 38, secondo il quale «L'*Italicum* riprende e ribadisce i vizi che avevano condotto la Corte costituzionale alla dichiarazione di illegittimità del *Porcellum*».

(45) P. BARILE, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1991, p. 514 ss.

(46) R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, pp. 135-136, riguardo alla collocazione sistematica dell'art. 5 Cost., osserva che «La trasposizione dal Titolo V della parte seconda all'interno dei *principi fondamentali*, in sede di coordinamento finale del testo costituzionale, è una conferma importante della sua natura di *norma di principio*. Più precisamente, dalla disposizione in esame possono enuclearsi i tre seguenti principi fondamentali: di *unità*, di *autonomia* e di decentramento. Ma la disposizione in esame è, allo stesso tempo, *norma di organizzazione*, nel senso che essa incide, e profondamente, sull'organizzazione complessiva della forma di Stato» (corsivi dell'A.).

(47) È opportuno ricordare che alcune Regioni erano già nate: la Sicilia con r.d.lgs. n. 455/1946

ri condizioni di autonomia rispetto a quelle godute dagli enti territoriali infra-regionali⁴⁸.

In primo luogo, in aperta critica al regime parlamentare pre-repubblicano, si riteneva che «lo Stato prefascista era uno Stato unitario così profondamente accentrato per cui un colpo di Stato effettuato al centro aveva potuto con estrema facilità permettere all'autore di impadronirsi di tutta l'Italia»⁴⁹.

Si osservava, inoltre, che i problemi locali meglio potevano essere percepiti e risolti da istituzioni rappresentative delle medesime realtà, le cui determinazioni riuscivano a coniugare nel miglior modo le esigenze della democrazia con quelle dell'efficienza della decisione pubblica, essendo acquisito in Assemblea costituente che «al centro i problemi locali si vedono peggio, si è meno informati, ed inoltre si impone un particolare disagio alle popolazioni della periferia, che per ogni problema di una certa importanza, anche relativa, son costrette a recarsi a Roma»⁵⁰.

Infine, le esigenze di formare una nuova classe politica (una volta cancellata, da parte del regime, quella pre-fascista) portavano a ritenere imprescindibile la creazione di «una specie di scuola politica locale, come vivaio di formazione di questa nuova classe politica. Nelle Regioni si sarebbe fatta la scuola del Parlamento e del Governo»⁵¹.

Proprio queste esigenze avevano giustificato la scelta di dotare le Regioni, al pari dello Stato, di potere legislativo.

Occorre dunque valutarne in oggi la persistenza. Orbene, se la prima delle tre esigenze rappresentate può considerarsi esaurita, a dir poco

e la Valle d'Aosta con d.l.l. n. 545/1945.

(48) Osserva R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, p. 145, che «Fin dall'entrata in vigore della Costituzione, molto si è discusso sulle tesi che riconducevano all'art. 5 una sorta di "differenza ontologica" tra autonomia regionale e autonomie locali. Le interpretazioni che hanno teso a valorizzare il primo tipo di autonomia rispetto al secondo hanno fatto però ricorso ad argomenti che poggiano le proprie basi su disposizioni diverse dall'art. 5». Sul punto si v. anche: G. PASTORI, *Gli enti locali nella riforma dell'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1996, p. 633 ss., spec. p. 638; C. PINELLI, *I progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e il "federalismo d'esecuzione"*, in *Le Regioni*, 1996, p. 215 ss., spec. p. 229.

(49) Così P. BARILE, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., p. 514.

(50) P. BARILE, *op. ult. cit.*, loco cit.

(51) P. BARILE, *op. ult. cit.*, loco cit.

remota apparendo l'evenienza di un rovesciamento dell'impianto repubblicano del Paese, non può ritenersi altrettanto per le restanti due, le quali, invece, continuano a permeare di sé l'impianto strutturale della Repubblica, trovando il loro primo fondamento nell'art. 5 della Costituzione, che – come riferito poc'anzi – non può essere oggetto di riforma. Rinviando al paragrafo successivo le considerazioni sulla terza esigenza, con riguardo alla seconda (maggiore efficienza della decisione assunta dall'istituzione più vicina alla collettività territoriale) viene di osservare che la scelta di attribuire potere legislativo alle Regioni non poteva significare (né significa) che i Costituenti avessero inteso disegnare un rapporto assolutamente paritario tra Stato e Regioni, essendo immanente nell'impianto costituzionale una posizione in capo dello Stato, seppur non di supremazia gerarchica, almeno di preminenza.

La stessa Corte costituzionale, sia pur all'indomani della novella del Titolo V della Carta – e dunque ragionando su un testo dell'art. 114 Cost. diverso da quello che aveva ispirato la riflessione dei primi studiosi –, ebbe modo di precisare come «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato» debba essere «pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione [...] come limit[e] di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». D'altronde – prosegue la Corte – l'art. 114 Cost., pur a seguito della sua riformulazione ad opera della novella del 2001, «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa»⁵².

(52) Così Corte cost., sent. n. 274/2003, in www.giurcost.org.

Pur non essendo revocabile in dubbio che l'unità nazionale – così fu autorevolmente affermato – «si rinsalda nel rispetto delle diversità locali» e «non costituisce un'obiezione, ma piuttosto un argomento a favore, la varietà di regolamento che per effetto delle autonomie amministrative si produrrebbe nelle singole parti d'Italia»⁵³; nondimeno, la eccessiva frammentazione su base territoriale della normazione, oltre che fonte di incertezza giuridica, rischiava di porsi come ostacolo al raggiungimento di un giusto punto di equilibrio tra le esigenze della democrazia e quelle della efficienza, rendendo troppo lente le decisioni pubbliche. La necessità di configurare un sistema in grado di garantire l'unitarietà del diritto oggettivo, in contrapposizione alla sua frammentarietà quale possibile conseguenza della moltiplicazione dei centri di produzione di normazione primaria, rappresentava dunque un obiettivo ben tenuto presente dai Costituenti nella definizione dell'assetto del potere legislativo. Obiettivo che il testo originario e quello ancora vigente del Titolo V della Carta avevano pensato di risolvere mediante la previsione della potestà legislativa concorrente.

L'esito del voto referendario sembra fondare la convinzione che, ferma restando la condivisibilità e meritevolezza dell'obiettivo di rendere più efficiente la decisione legislativa (definendosi in maniera chiara i confini tra gli ambiti di potestà statale e regionale), nonché di prevenire il contenzioso costituzionale che ha caratterizzato il periodo successivo alla novella del 2001⁵⁴ – obiettivo dichiarato in ogni sede da parte dei gruppi che sostenevano la riforma –, la strada per arrivare all'ambito traguardo non pare certo quella di eliminare la potestà legislativa concorrente, ampliandosi, oltre ogni ragionevolezza, l'ambito della competenza legislativa (esclusiva) dello Stato, e riservandosi alla legge regionale (anch'essa esclusiva) ambiti materiali che, per la loro scarsa ampiezza,

(53) Così G. MIELE, *La Regione*, cit., p. 227.

(54) Le ragioni alla base della riforma sono chiarite da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Per una riflessione comune sulla riforma della Costituzione*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, pp. 76-77, secondo il quale «sembra difficilmente dubitabile che la vera ragion d'essere stia nella necessità di rendere più efficiente il sistema istituzionale, perché, così come costruito dai Padri fondatori, esso non regge più alle sfide della contemporaneità, che è fatta di globalizzazione, di dominio incontrastato della *lex mercatoria*, di sudditanza degli Stati nazionali nei confronti delle istanze internazionali, sovranazionali, o – forse dovremmo ammetterlo onestamente – “multinazionali”».

finiscono con l'essere potenzialmente ricomprensibili in quelli riservati alla competenza statale.

Se pure non vi è dubbio che la normazione regionale non si sia distinta per la capacità di innovazione e per la reale captazione delle istanze locali, ciò di certo non (o non soltanto) è dipeso da una classe politica locale poco preparata – quella parlamentare, invero, non sembra migliore⁵⁵ –, quanto piuttosto dalla «mancanza di una coerente legislazione statale di attuazione»⁵⁶, che ha finito con il caricare le Regioni della preoccupazione di tenersi nell'ambito di limiti “mal tracciati” dalla legislazione di principio, più che della responsabilità di raccogliere le specifiche istanze locali. Dunque, sia pur in una prospettiva *de iure condendo*, un'autentica rivitalizzazione delle Regioni, in conformità alla lettera ed alle ragioni ispiratrici del principio contenuto nell'art. 5 Cost., richiederebbe prima di tutto di metter mano, in maniera certamente più drastica, all'attuale sistema di riparto della competenza legislativa.

Un primo passo in tal senso potrebbe essere l'eliminazione della competenza “residuale” delle Regioni (prevista dal comma 4 dell'art. 117 della Carta) della cui natura, esclusiva o concorrente, tuttora si dubita⁵⁷, ciò apparendo indispensabile al fine di valorizzare la potestà legislativa di tipo concorrente e di restituire alle leggi cornice il loro ruolo naturale.

Sarà poi necessario procedere ad una generale (e non solo apparente) ri-

(55) Come spiega G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Per una riflessione comune sulla riforma della Costituzione*, cit., p. 80, «la scadente qualità della “cultura istituzionale” esibita dalla gran parte dei parlamentari sembra richiedere che, almeno per una riforma costituzionale “sistematica”, venga eletta con sistema proporzionale una nuova Assemblea costituente. E, se fosse possibile, sarebbe auspicabile – lo dico provocatoriamente – con elettorato passivo limitato ad esperti delle istituzioni!».

(56) Si tratta della opinione dei sostenitori del NO riportata da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *op. ult. cit.*, p. 90.

(57) Se all'indomani della riforma del Titolo V della Carta, ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 77, nell'esaminare i limiti alla potestà legislativa regionale, affermava che «Secondo l'art. 117 Cost. la potestà legislativa *esclusiva* delle Regioni e quella dello Stato incontrano i medesimi limiti» (corsivo di chi scrive), G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Ed. Scientifica, Napoli, 2012, p. 83, ritiene, invece, che «in via generale e di principio, la competenza legislativa, tranne che per gli ambiti stabiliti come propri della legislazione esclusiva dello Stato, spetta alle Regioni a titolo di potestà *concorrente*» (corsivo di chi scrive).

definizione del catalogo delle materie di legislazione regionale concorrente, ispirata ad una logica, a dir così, di “armonizzazione sistemica”, volta ad escludere, nei limiti del possibile, ogni interferenza con l’ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato. In altre parole, dove c’è potestà legislativa delle Regioni tendenzialmente nulla dovrà rimanere allo Stato se non la fissazione dei principi, apparendo, invero, evidente – com’è stato osservato – che «Non si può parlare [...] di autonomia se non vengono predeterminati ed irrigiditi in disposizioni di rango costituzionale i confini all’interno dei quali le comunità possono autodeterminarsi»⁵⁸.

Naturalmente, va pur sempre tenuto presente che la definizione degli ambiti materiali rimessi alla legislazione regionale (ma anche a quella statale) è il frutto di un’attività di carattere giuridico, di modo che, l’interprete, per misurarne l’ampiezza, non dovrà soffermarsi sulla «portata naturalistica delle espressioni linguistiche richiamate dai costituenti», bensì sul loro «significato risultante dalla vigente legislazione»⁵⁹. In tal modo, l’individuazione dei confini tra le sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni finisce col subire «una continua evoluzione in ragione delle innovazioni normative prodotte dall’ordinamento giuridico»⁶⁰. Se ne delinea allora un ruolo fondamentale per le leggi cornice, le quali, proprio in ragione della impossibilità di cristallizzare confini rigidi quanto al riparto della potestà legislativa statale e regionale, avrebbero il precipuo compito di procedere alla definizione della «portata spettante alle diverse componenti della competenza regionale, in base al linguaggio proprio dell’ordinamento legislativo vigente»⁶¹.

Un siffatto obiettivo, com’è evidente, passa, necessariamente, per una ridefinizione in senso riduttivo anche dell’ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato, rivedendosi gli ambiti materiali, oggi eccessivamente ampi e, comunque, dagli incerti confini.

(58) Così G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p. 75.

(59) Così G. ROLLA, *op. ult. cit.*, p. 76.

(60) Così, ancora, G. ROLLA, *op. ult. cit.*, p. 76.

(61) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973, p. 81. L’A. così prosegue: «Di qui la richiesta che anche in tal senso intervenisse una legislazione di cornice, diretta a conferire alle Regioni una certa pienezza di poteri, anziché riservarle una serie di funzioni frammentarie e sconnesse, come nel caso delle ricordate norme di attuazione degli Statuti speciali».

Ove ci si ponga in una tale ottica viene da domandarsi, ad esempio, a cosa serva una potestà dello Stato volta alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁶², tale disciplina dovendo, per sua natura, essere l'oggetto principale di ciascuna legge volta a fissare i principi generali della materia affidata alla potestà legislativa delle Regioni⁶³. Affinché il sistema funzioni non si può, tuttavia, immaginare che un ruolo così delicato, qual è la definizione con leggi generali dell'ambito dell'azione legislativa regionale e dei relativi limiti (il riferimento è, evidentemente, ai principi fondamentali della materia), sia rimesso all'azione esclusiva dello Stato. Ove non si prevedesse la possibilità di una effettiva partecipazione delle Regioni alla formazione delle leggi in parola, sarebbe irrealistico pensare di deflazionare il contenzioso costituzionale, sottraendo «la Corte costituzionale a quelle tensioni di ordine politico che essa non è naturalmente in grado di risolvere»⁶⁴.

In vista di una riforma della Carta, dunque, il miglior modo di rispondere a questa esigenza sembrerebbe essere quello di affidare ad un Senato della Repubblica realmente rappresentativo delle autonomie⁶⁵ il compito di legiferare dettando i principi generali di ogni materia rimessa alla potestà legislativa delle Regioni, con l'evidente effetto di ricondurre la legge statale nel suo alveo naturale costituito dal garantire l'interesse nazionale⁶⁶ median-

(62) Così recita l'attuale art. 117, co. 2, lett. *m*), della Carta.

(63) Allo stesso modo non dovrebbero più immaginarsi ambiti competenziali statali volti a fissare le disposizioni «generali e comuni» (questa la locuzione utilizzata nel testo di riforma Renzi-Boschi), ogni esigenza di uniformità potendo trovare il proprio sbocco naturale nella legislazione di principio emanata dallo Stato.

(64) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 81.

(65) Sul punto si v. G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., secondo il quale «ciò può realizzarsi solo con una camera delle Regioni adeguatamente composta di rappresentanze delle Regioni e investita delle relative competenze».

(66) Ragionando sulla disposizione del vigente comma 4 dell'art. 117 Cost., G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo per il corso di base*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 83 ss., osserva che «appare più ragionevole, e coerente con lo spirito consacrato dall'art. 5 della Carta, che la disposizione del co. 4 segni semplicemente l'ambito (residuale) della legislazione regionale, senza qualificarne anche il tipo (esclusiva). La lettura che consideriamo preferibile, benché poco condivisa, può, quindi, così riassumersi: in via generale e di principio, la competenza legislativa, tranne che per gli ambiti stabiliti come propri della legislazione esclusiva del-

te l'individuazione dell'ambito e dei limiti della legislazione regionale⁶⁷. In tal senso, occorrerà pensare ad una riforma del Senato assai diversa rispetto a quella fatta propria dal progetto di riforma, dalla quale dovrebbe sortirne uno veramente "federale", che rinvenga direttamente nella Carta chiari principi relativamente alla composizione (evitando di rimettere tale delicatissimo profilo al legislatore ordinario, come, invece, prevedeva l'art. 57, comma 6, del testo bocciato dal *referendum*⁶⁸), solo in tal modo potendosi evitare i rischi di un suo funzionamento minimale⁶⁹, e comunque inidoneo a fungere da vero organo di garanzia dell'autonomia regionale⁷⁰.

La creazione di un Senato della Repubblica che aspiri ad essere vera-

lo Stato, spetta alle Regioni a titolo di potestà concorrente», e ciò, tra le varie ragioni, in quanto – così prosegue l'A. – «Ove si consideri legislazione concorrente anche quella del co. 4, la più armonica convivenza possibile fra Regioni, e fra Stato e Regioni, sarebbe garantita, *a priori*, attraverso il quadro predisposto dal Parlamento con le leggi di principio, assai più efficacemente, e nel più ampio rispetto delle autonomie territoriali, di quanto non faccia, *a posteriori*, l'intervento amministrativo del Governo volto a risolvere il conflitto eventualmente insorgente».

(67) Nello stesso senso è M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, cit., p. 1, secondo il quale «Il testo della revisione approvato dal Parlamento è mal scritto, contraddittorio e lacunoso. Può fondarsi su questo un movimento referendario che voglia respingerlo? Può fondarsi sul fatto che dà uno schiaffo alla richiesta della "Camera delle Regioni", perché nega a questa Camera la sua ragion d'essere, che avrebbe dovuto consistere nel far partecipare le Regioni alla determinazione delle competenze regionali stesse?».

(68) Si v. sul punto R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel ddl di revisione costituzionale*, cit., p. 53 ss.

(69) Secondo G. AZZARITI, *Quale riforma del Senato? I problemi del riformatore consapevole*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, pp. 165 ss., 168-169, «Il "nuovo" Senato non sembra in realtà seguire nessun modello. Esso dovrebbe principalmente limitarsi ad esprimere pareri sulle leggi già approvate dall'altro ramo del Parlamento. Pareri peraltro *deboli* che possono essere facilmente superati dalla Camera, anche nei casi più delicati, essendo richiesta al massimo la maggioranza assoluta, vale a dire un quorum facilmente raggiungibile; tanto più se collegata ad un sistema elettorale altamente distortivo dei risultati elettorali nella traduzione dei voti in seggi, com'è l'*Italicum*. Un simile Senato è condannato a deperire quale che siano le modalità di composizione: che essa sia diretta ovvero indiretta; che i suoi membri rappresentino la Nazione ovvero solo le autonomie territoriali; che siano semplicemente individuati per "alti meriti" dal Capo dello Stato, non potrebbero in nessun caso sfuggire ad un destino di irrilevanza politica e istituzionale».

(70) Secondo A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 20, «È bensì vero che, in controtendenza, il Senato verrebbe trasformato in un organo di rappresentanza diretta del "potere regionale". Ma questo riconoscimento — più formale che sostanziale in quanto lo Stato italiano non è federale ma anzi, con la riforma Boschi, diverrebbe più centralistico di prima — avrebbe soltanto il sapore di un contentino, sol che si considerino le irrazionalità che ne caratterizzano la composizione e lo status dei suoi componenti».

mente “federale”, non può non passare, innanzitutto, per una puntuale, e non equivoca, disciplina costituzionale della sua composizione (e perciò della sua elezione) e delle sue competenze.

Riguardo alla composizione – tenuto conto, per un verso, che la Costituzione «non impone di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici»⁷¹, e, per altro verso, che il sistema elettorale dovrebbe essere una variabile dipendente dalle funzioni esercitate dall'organo (su cui, di qui a poco, si tornerà) –, al fine di «non compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare»⁷², pare preferibile prevederne l'elezione, a suffragio diretto, con metodo proporzionale su base regionale, fissando il numero di seggi in relazione al numero dei residenti in ciascuna Regione.

In tal modo si darebbe vita ad un organo a “composizione variabile”, in grado di fotografare (e rappresentare) al meglio le realtà locali per come si vengono via via determinando in conseguenza della fenomenologia economico-sociale⁷³.

Quanto, invece, alle competenze, non sembra revocabile in dubbio – lo si è accennato in precedenza – che queste dovrebbero limitarsi all'emanazione delle leggi cornice (aventi le funzioni spiegate in precedenza) e dei provvedimenti legislativi necessari a garantire l'interesse nazionale, senza però incidere in modo pesante sull'autonomia legislativa delle Regioni⁷⁴. Ipotesi questa (non auspicabile) che naturalmente ricorrebbe laddove il riparto della competenza legislativa fosse fatto dipendere dalla natura dell'interesse (nazionale o regionale) di volta in volta apprezzabile: appare, invero, non propriamente “corretto” escludere le Regioni dalla partecipazione al processo decisionale volto alla individuazione dei caratteri e delle condizioni in base alle quali individuare la natura nazionale o regionale dell'interesse da disciplinare.

(71) Così Corte cost., sent. n. 35/2017 cit.

(72) Così ancora Corte cost., sent. n. 35/2017 cit.

(73) Una siffatta scelta, che pure rischia di non assicurare il pieno raccordo con i Consigli regionali, parrebbe, comunque, da preferirsi in quanto, oltre a consentire un'effettiva rappresentatività delle comunità regionali, renderebbe il nuovo Senato (nella sua composizione) del tutto impermeabile alle vicende dei singoli Consigli regionali.

(74) Sul punto si v. anche quanto chiarito al precedente par. 2 nonché alle nt. 40 e 41.

Una riforma così concepita avrebbe una obiettiva capacità deflativa del contenzioso costituzionale sulla quale appare superfluo soffermarsi: l'emanazione della legge quadro ad opera di un Senato realmente rappresentativo delle autonomie parrebbe costituire soluzione idonea a salvaguardare la sfera d'azione legislativa regionale da indebite ingerenze dello Stato, preferibile al ricorso di legittimità costituzionale (dagli esiti, di sicuro, più incerti).

4. *Qualche osservazione conclusiva*

Il testo della riforma Renzi-Boschi – lo si è più volte ripetuto – sembra ispirato da un generale sfavore nei confronti dell'autonomia regionale, sfavore che – come chiarito – ha da sempre connotato la storia giuridica delle Regioni. Dunque, se davvero si vorrà metter mano ad una nuova riforma della Carta, occorrerà recuperare i valori che ispirarono i “Padri costituenti” nel dare un'impronta regionalistica alla neo-istituita Repubblica, strutturando ogni nuovo assetto dei poteri legislativi nel rispetto del principio fondamentale del riconoscimento dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost.

Viene in rilievo al riguardo la terza esigenza posta a fondamento dell'autonomia regionale di cui si è riferito in precedenza, quella riguardante, in modo particolare, la creazione di sedi territoriali di formazione di una nuova classe politica che possa meglio governare il Paese.

Ebbene, la salvaguardia di un soggetto di governo che consenta il formarsi di una nuova classe di amministratori pubblici passa, inevitabilmente, per una valorizzazione dell'ambito di manovra della legislazione regionale, che lasci alle Regioni lo spazio necessario per dar vita a decisioni organiche, che tengano conto delle specificità locali. Un tale assetto – com'è evidente – finirebbe con l'essere volano per la formazione di una classe politica capace di percepire e soddisfare, meglio rispetto a quella che dà corpo al legislatore statale, le specifiche istanze delle comunità amministrate⁷⁵.

(75) Come chiarito da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Approfondimenti di diritto amministrativo per il corso specialistico*, II ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 45, «Del resto, vanno delineandosi nuovi confini per l'interesse pubblico, la identificazione del quale, da un lato, sembra conseguire a processi di elaborazione sovranazionale, e, dall'altro, in una versione più corrispon-

Quanto poi al binomio democraticità/efficienza della decisione legislativa, sulla base dei dubbi manifestati in precedenza con riguardo alla “decisione celere a tutti i costi”, pare opportuno ribadire che lo snellimento del procedimento legislativo, nel senso della sua maggiore celerità, non debba necessariamente passare per una diminuzione della democraticità del sistema nel suo complesso ed una riduzione delle aree materiali riservate alla legge regionale (scelta, quest’ultima, che faceva propria la riforma Renzi-Boschi).

Il modo migliore per coniugare la promozione dell’autonomia con l’efficienza della decisione legislativa – lo si è chiarito – sembra essere quello della precisa fissazione dei rispettivi ambiti competenziali di Stato e Regioni, in aggiunta alla creazione di sedi di effettiva concertazione capaci di ben funzionare allorquando le ragioni della unità ed indivisibilità della Repubblica impongano decisioni uniformi per tutto il territorio nazionale. Si riuscirebbe così, al tempo stesso, a ridurre in larga misura il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale, e ad evitare di relegare la legge regionale al ruolo subalterno di mera fonte di attuazione delle scelte compiute dallo Stato⁷⁶.

In altre parole, l’obiettivo da perseguire dovrebbe essere opposto rispetto a quello (mal-)celato nel progetto di riforma respinto dal voto referendario, progetto volto, nel suo impianto complessivo, ad operare una generale “riduzione all’osso” dell’autonomia legislativa delle Regioni, quale inevitabile conseguenza della «contrazione dell’anima “po-

dente alla odierna realtà dei bisogni sociali, non pare poter più essere adeguatamente soddisfatta dal soggetto rappresentativo della comunità nazionale, bensì da quelli esponenziali delle diverse comunità locali, che tutte insieme determinano la prima».

(76) Autorevolmente G. SILVESTRI, *La giurisprudenza costituzionale del 2013* (Relazione del Presidente della Corte costituzionale tenuta il 27 febbraio 2014), in <http://www.foroitaliano.it/gaetano-silvestri-la-giurisprudenza-costituzionale-del-2013/>, osserva infatti, che «l’incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi. Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all’interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell’*iter* di formazione delle leggi statali – le esigenze dell’uniformità e quelle dell’autonomia».

litica” a favore di quella “attuativa” delle macroscelte statali⁷⁷, ciò sollevando più di un dubbio di compatibilità con il principio consacrato dall’art. 5 della Carta⁷⁸.

La stesura di un nuovo progetto di riforma, che sia realmente rispettoso del principio autonomistico consacrato dai Costituenti, potrebbe utilmente giovare della giurisprudenza costituzionale che, con fatica, nel corso degli anni è intervenuta (sebbene forse in maniera non sempre coerente) ad individuare un nucleo minimo di prerogative regionali intangibili in quanto discendenti direttamente dal più volte richiamato art. 5 Cost.⁷⁹.

D'altra parte, nel ragionare senza mettere in discussione l'impianto autonomistico della Carta, non può sottovalutarsi la capacità delle auto-

(77) Così A. STERPA, *Il nuovo volto dell'autonomia regionale*, cit., p. 4.

(78) Sul punto si v. anche G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Per una riflessione comune sulla riforma della Costituzione*, cit., p. 89, il quale osserva che «Per quel che riguarda il rapporto fra Stato e Regioni, si tratta di capire se le modifiche apportate dalla riforma agli artt. 117, 118 e 119 siano coerenti con il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, valori solennemente consacrati nell'art. 5 Cost., che non dovrebbero essere in discussione (ma il condizionale è d'obbligo!); oppure se, in qualche modo, anche surrettiziamente, propongano il superamento di tali valori».

(79) Sotto questo profilo va ancora una volta censurata la scelta del progetto di riforma Renzi-Boschi in quanto, in più parti, mirava a modificare il testo della Carta non considerando adeguatamente i limiti individuati dalla Consulta al fine di arginare gli eccessi di ingerenza dello Stato nella vita delle Regioni. Un esempio su tutti può dare l'idea di quanto si è appena riferito. L'ultimo comma dell'art. 120 Cost. presentava l'aggiunta del seguente periodo: «La legge definisce [...] i 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». Questa disposizione appariva idonea a dare il fondamento mancante a norme statali volte a prevedere la rimozione sanzionatoria del Presidente della Giunta regionale quale conseguenza dell'accertamento di responsabilità nel dissesto dell'ente. A livello di legislazione ordinaria una disposizione del genere già esisteva: l'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, stabiliva che, in caso di grave dissesto finanziario riferibile al disavanzo sanitario, con decreto del Presidente della Repubblica, poteva giungersi alla rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica, una volta accertata da parte della Corte dei conti la riconducibilità del dissesto alla sua diretta responsabilità dolosa o gravemente colposa. Siffatta disposizione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale in contrasto con «l'art. 126 Cost. e il principio di ragionevolezza, la lesione del quale senz'altro qui ridonda sulle attribuzioni costituzionali della Regione», in quanto «l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale» (Così Corte cost., sent. n. 219/2013, in www.giurcost.org). Appare evidente che la modifica dell'ultimo comma dell'art. 120 Cost. avrebbe senz'altro avuto l'effetto di superare «a piè pari» le ragioni di illegittimità manifestate dalla Consulta.

mie (in modo particolare quelle regionali) di funzionare, a dir così, da “contrappeso politico” rispetto all’indirizzo di maggioranza espresso dal circuito Parlamento-Governo.

Ove, per converso, volesse mettersi mano al testo del Titolo V della Carta sbilanciandolo a favore della potestà legislativa statale, alle Regioni residuando la possibilità di muoversi in spazi meramente “interstiziali”, si impedirebbe ad esse di svolgere, nel loro ambito territoriale, un efficace ruolo rappresentativo di interessi facenti capo ad istanze che, pur se maggioritarie nel contesto regionale, siano non sufficientemente rappresentate nella sede parlamentare⁸⁰.

Un tale ruolo risulta essere ancor più importante a fronte delle “paradossali” distorsioni derivanti dall’applicazione del sistema elettorale maggioritario⁸¹ ad una realtà politica caratterizzata dalla presenza di più schieramenti (non soltanto due)⁸².

(80) Ciò sarà tanto più evidente se la Corte costituzionale continuerà a mantenere il proprio consolidato indirizzo riconoscendo «al legislatore statale il potere di delimitare o circoscrivere gli ambiti di intervento regionale in nome dell’interesse nazionale, espropriando o ritagliando fette di materie (submaterie), così affiancando tali prescrizioni della legge statale a quelle costituzionali quali criteri o regole del giudizio di competenza, cui il legislatore regionale è chiamato a sottostare di fronte alla Corte»: così S. BARTOLE, *Art. 117*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1985, pp. 130-131.

(81) Osserva M. PROSPERO, *Una democrazia minore*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, pp. 148 ss., 155-156, «Con l’arma contundente dell’*Italicum*, la riforma diventa una minaccia all’equilibrio democratico dei poteri. In nessun altro regime democratico il risultato dell’elezione degli organi di rappresentanza parlamentare dà un esito certo: la metafisica dell’imputazione nitida del successo la sera stessa del voto è una forzatura che estirpa il connotato peculiare del sistema parlamentare, cioè una certa strutturale imprevedibilità dell’esito, e quindi la convivenza con la clausola dell’incertezza».

(82) Il riferimento è al cd. “paradosso di Condorcet”, evocato da M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere “senza Costituzione”?*, cit., p. 4 ss., il quale riporta le parole di L. RICOLFI, *Nella corsa alle urne fare i conti con Pluto*, in *Il Sole 24 Ore*, 1° marzo 2015, nella parte in cui si afferma che «Nel 1785 il marchese di Condorcet, uno degli enciclopedisti francesi, pubblicava un saggio che rappresenta uno dei primi tentativi sistematici di applicare la matematica allo studio della società (*Essai sur l’application de l’analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*). In quell’opera veniva formulato, per la prima volta, il seguente paradosso. Supponete che una comunità, anziché essere chiamata a scegliere fra 2 proposte politiche, si trovi a dover scegliere fra 3 alternative, che giusto per fissare le idee chiameremo A, B e Pluto. In una situazione del genere, se la scelta avviene votando 2 proposte per volta, può verificarsi una situazione davvero sorprendente e cioè: A batte B, B batte Pluto, ma Pluto batte A. Noi ci aspetteremmo il contrario: se A vince su B, e B vince su Pluto, a maggior ragione A dovrebbe vincere su Pluto. E invece può succedere che sia Pluto a vincere su A, nonostante Pluto sia stato sconfitto da B, che a sua volta è stato sconfitto da A. In termini tecnici si dice: le

Nel 1950, Giovanni Miele, commentando le disposizioni costituzionali riguardanti le Regioni – in allora non ancora istituite –, osservava come nell'impianto della Carta «è facile notare che lo Stato ha tenuto a riaffermare la sua sovranità anche rispetto al nuovo ente, costituendosi esso come fonte dei poteri della Regione e rifiutando ogni concessione che potesse far apparire l'ordinamento di questa, anche in via minima, come effetto di un'autodeterminazione originaria [...], onde a ragione l'ente regionale può qualificarsi, nell'usata accezione del termine, *ente autarchico*»⁸³. Orbene, sembra proprio che una siffatta prospettiva sia da scongiurare nell'opera, pur necessaria, di riforma della Carta. L'esito del *referendum* fa emergere con chiarezza che l'ammodernamento delle istituzioni repubblicane, alla ricerca della maggiore efficienza sistemica⁸⁴, non deve necessariamente presupporre l'attribuzio-

preferenze dell'elettorato sono circolari, o "intransitive". Da allora questa situazione viene denominata "paradosso di Condorcet", o "paradosso del voto", e viene spesso evocata per ricordare i limiti della regola principe della democrazia, ovvero la scelta a maggioranza, quando le alternative in gioco sono tre anziché due. [...] La presenza di Pluto rende improvvisamente attuale la matematica del marchese di Condorcet. Se le opzioni sono tre e non due, nulla esclude di incappare in situazioni come quella descritta nel paradosso del voto. [...] Potrà sembrarvi un ragionamento puramente teorico, ma un esempio concreto relativo all'Italia basterà a mostrare che non lo è. Supponiamo che fra 2 anni si vada a votare con la legge elettorale di cui oggi si parla, e che nessuno dei due principali partiti raggiunga il 40 % dei consensi. Il Pd prende il 35%, Forza Italia presenta un listone che raccoglie il 26%, Grillo si ferma al 24%, il restante 15% si spalma su una miriade di fricioletti (partitini e partitucci). Si va al ballottaggio fra Pd e Forza Italia, e vince il Pd (55 a 45), perché grillini e fricioletti si dividono più o meno equilibratamente fra destra e sinistra. [...] Modifichiamo solo in misura minima l'esito del primo turno. Supponiamo che il Pd prenda sempre il 35%, e che il secondo e il terzo partito prendano, come prima, il 26% e il 24%, con un'unica piccolissima variante: il secondo posto, con il 26%, è di Grillo, mentre Forza Italia deve accontentarsi del terzo posto, con il 24%, e quindi non va al ballottaggio. Che cosa possiamo immaginare che accada, in una situazione del genere? Secondo me lo scenario più verosimile è una vittoria di Grillo al secondo turno. È infatti ragionevole supporre che l'elettorato di Forza Italia non si suddivida equamente fra Pd e Grillo, ma preferisca votare Grillo piuttosto che il Pd. [...] È proprio quello di cui voleva avvertirci Condorcet: in certe situazioni, l'esito di una votazione dipende dall'ordine in cui vengono fatte votare le alternative in gioco. Se la votazione decisiva (il ballottaggio finale) è fra sinistra e destra, vince la sinistra, ma se è fra sinistra e Pluto, vince Pluto. Il problema è che, se le forze fondamentali di un sistema politico sono tre, e la legge elettorale è quella che stiamo per adottare, una differenza minima fra i risultati del secondo e del terzo arrivato può determinare l'esito della votazione decisiva. È questo che vogliamo?».

(83) Così G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, pp. 225 ss., 235.

(84) Secondo B. CARAVITA DI TORITTO, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale*, cit., p. 20,

ne alle Regioni di un ruolo «prevalentemente amministrativo»⁸⁵, ed ancillare, rispetto allo Stato.

In definitiva, lungi dal voler alimentare ulteriormente il dibattito tra centralisti ed autonomisti, si vuole, piuttosto, rilevare che la eventuale riforma della potestà legislativa regionale non dovrebbe costruirsi in maniera distonica con lo spirito e la lettera dell'art. 5 Cost. Si è ricordato in premessa che, nella "filosofia" di tale norma, unità ed indivisibilità della Repubblica rappresentano non un principio positivo, bensì unicamente un limite al riconoscimento delle autonomie (riconoscimento che invece costituisce il principio positivo)⁸⁶: qualsiasi riforma, pertanto, non dovrebbe capovolgere tale prospettiva relegando il riconoscimento e la promozione delle autonomie ad un ruolo marginale e secondario e costringendole a "vivere" unicamente negli (angusti) spazi lasciati liberi dalle scelte compiute dal legislatore nazionale.

la ricerca dell'efficienza attraverso la rimodulazione degli ambiti di potestà legislativa statale e regionale, era l'obiettivo del progetto di riforma Renzi-Boschi. Afferma, infatti, l'A. che «*L'altro grande pregio della riforma, difficilmente contestabile e — tranne qualche posizione estrema — non contestato, è riscontrabile nella razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni e del conseguente ruolo delle Regioni nell'assetto costituzionale*» (corsivo dell'A.).

(85) L'espressione è di E. CHELI, *Luci ed ombre di una riforma costituzionale*, in *il Mulino*, n. 1/2016, pp. 21 ss. Sul punto si v. anche A. STERPA, *op. ult. cit.*, p. 6, secondo il quale ove la riforma Renzi-Boschi fosse entrata in vigore le Regioni sarebbero state unicamente chiamate «a fare "leggi di organizzazione" [...] dando così alla loro autonomia un volto esecutivo e preminentemente amministrativo».

(86) Si v. *retro* testo e nt. n. 6.