



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

PAOLA BILANCIA E FILIPPO SCUTO

**LA RIFORMA COSTITUZIONALE
TRA SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO
E RIORDINO DELLE COMPETENZE STATO-REGIONI**

Dicembre 2015

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871522

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2015

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Il lavoro analizza alcuni aspetti della riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento concentrandosi, in particolare, sul superamento del bicameralismo paritario e sul riordino della suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni. La riforma viene dunque presa in considerazione alla luce del suo impatto sul rapporto tra Stato ed enti territoriali, così come delineato dal Titolo V della Costituzione. Ci si sofferma, in particolare sui seguenti aspetti: la creazione del "nuovo" Senato rappresentativo degli enti territoriali, la sua composizione e le competenze nel procedimento legislativo; l'intervento della riforma nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ed il riordino delle materie; il regionalismo differenziato.

Partendo dalla premessa della necessità di una (razionale) revisione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a quasi tre lustri dalla Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, tali questioni vengono approfondite nell'ottica della valorizzazione delle autonomie territoriali e, in particolare, dell'autonomia regionale, principio costituzionalmente garantito dall'art. 5 Cost. che permea la forma di stato italiana e rientra tra i principi fondamentali della Costituzione.

Paola Bilancia è Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Milano e membro del Consiglio direttivo del Centro Studi sul Federalismo

E-mail: paola.bilancia@unimi.it

Filippo Scuto è Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico all'Università degli Studi di Milano e collaboratore del Centro Studi sul Federalismo.

E-mail: filippo.scuto@unimi.it

Pur essendo il lavoro frutto della riflessione comune dei due Autori, i paragrafi 1; 3; 3.1; 3.2; 6 sono da attribuire a Paola Bilancia, mentre i paragrafi 2; 3.3; 4; 4.1; 4.2; 5 sono da attribuire a Filippo Scuto. Alcune delle osservazioni contenute nel paragrafo 3.2 sono riprese dal saggio di P. Bilancia "Sul superamento del bicameralismo con particolare riguardo alle norme sulle leggi bicamerali", in corso di pubblicazione negli scritti in onore di F. Gabriele.

1. Premessa - 2. La necessità di una revisione dei rapporti Stato-regioni - 3. Il “nuovo” Senato rappresentativo degli enti territoriali e la sua composizione - 3.1. Le competenze del nuovo Senato nel procedimento legislativo - 3.2. Le leggi bicamerali in cui il Senato esercita un ruolo paritario - 3.3. Prime osservazioni sul nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali - 4. L'intervento nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - 4.1. Il riordino degli elenchi di materie - 4.2. Gli strumenti finalizzati a prevenire i conflitti di competenze tra Stato e Regioni - 5. La riforma e il regionalismo differenziato - 6. Conclusioni (provvisorie)

1. Premessa

Se si osservano i tentativi sviluppatisi nel corso degli ultimi anni di intervenire sul tessuto normativo della Costituzione approvata dall'Assemblea Costituente del 1946-47 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sembra di potersi dire che anche per la Carta fondamentale della Repubblica valga il detto, solitamente applicato alla Chiesa, che essa “*semper reformanda est*”.

Ciò è tanto più vero se si fa riferimento alla Parte Seconda della Costituzione – quella, cioè, che delinea l'architettura costituzionale della Repubblica – e segnatamente al Titolo V di tale Parte, dedicato in particolare, nello sviluppo del principio fondamentale di cui all'articolo 5, al sistema costituzionale delle autonomie locali.

Com'è noto, infatti, quasi nello stesso torno di tempo in cui giungeva a compimento il processo di attuazione di alcuni istituti fondamentali dell'autonomia regionale e locale, previsti, con un indubbio grado di innovazione, dall'Assemblea Costituente, iniziavano, prima nel dibattito politico e poi in sede istituzionale¹, i tentativi di riscrittura della Costituzione, sia per quanto riguarda la forma di governo regionale e locale, sia per quel che concerne la distribuzione degli ambiti materiali di competenza fra i diversi enti politico-territoriali costituenti la Repubblica.

Tali tentativi riformatori, com'è altrettanto noto, trascinatasi stancamente e in modo sostanzialmente inconcludente, nonostante gli sforzi profusi anche in sede dottrina sul piano analitico e consultivo, vedevano un primo approdo² nel “pacchetto” di riforme della forma di Stato, in senso regional-federale, elaborato dalle Camere nel biennio 1999-2001 ed entrato in vigore con due apposite leggi di revisione costituzionale³.

La fine della XIII legislatura, poco dopo l'approvazione della legge di revisione costituzionale nel 2001, e il successivo mutamento della composizione politica parlamentare, col prevalere di una coalizione di maggioranza politica diversa da quella che aveva, in precedenza, condotto il

¹ Anche con l'instaurazione di appositi organi referenti: “Commissione bicamerale Bozzi” (1983-1985); “Commissione bicamerale De Mita-Iotti” (1993-1994); “Commissione bicamerale D'Alema” (1997).

² Essendo fallito nel 1998, per ragioni squisitamente politiche, il precedente tentativo della c.d. “Bicamerale D'Alema”, il cui *avant projet* pure aveva raggiunto il traguardo della discussione in Aula.

³ Leggi di revisione costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001, n. 3, approvate con le procedure previste dall'art. 138 Cost. e, per quanto riguarda la seconda, confermate da un apposito referendum popolare, al quale partecipò il 34,10% degli aventi diritto al voto, che si espresse per il 64,20% in senso favorevole.

processo riformatore⁴, aprivano, tuttavia, la strada a un ulteriore tentativo di riforma costituzionale, nel mentre in cui si attuava faticosamente la precedente, ipotizzando l'introduzione di una nuova Camera "federale" e incrementando, rispetto al testo della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, le quote di autonomia delle Regioni in ambiti di interesse significativo per il *welfare*, quali la sanità e l'istruzione pubbliche. Tentativo, questo, peraltro, completamente vanificato dall'esito negativo referendum popolare svoltosi nel 2006⁵.

La brevità della successiva XV legislatura (2006-2008) non consentiva di raggiungere risultati significativi, né in termini di revisione, né di attuazione del Titolo V, soprattutto per la parte relativa all'autonomia locale; ed anche la legislatura XVI, pur sviluppatasi per la canonica durata quinquennale (2008-2013), registrava, soffermandosi solo sul piano delle revisioni costituzionali, minime modifiche testuali incidenti anche sul sistema delle autonomie, condizionate soprattutto dall'aggravamento della c.d. "crisi" e dalla necessità di assolvere, sul piano interno, ad obbligazioni contratte sul piano europeo nell'ambito delle strategie di contenimento del *deficit spending* e del debito pubblico nazionale.

L'attuale XVII legislatura, invece, avviatasi e in parte proseguita in un clima di perdurante crisi e tensione economico-sociale e finanziaria, e di accelerata trasformazione del sistema politico, con conseguente forte instabilità⁶, ha, tuttavia, preso atto⁷ dell'oramai ineludibile e improcrastinabile necessità di riformare (oltre ai meccanismi della forma di governo nazionale anche) la ripartizione delle funzioni legislative e amministrative fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Tentativo riformatore, questo in discorso, che ha preso le mosse dapprima in forme "atipiche", parallele a quelle costituzionalmente previste, con l'istituzione di due Commissioni c.d. di Saggi⁸ e con l'iniziativa di una legge costituzionale che consentisse di esperire un procedimento di riforma costituzionale in deroga a quello previsto dall'art. 138 Cost.⁹, e, successivamente, abbandonati entrambi i percorsi senza esito concludente, con l'elaborazione di un disegno di legge di iniziativa governativa (A.S. n. 1429 – A.C. n. 2613, proponenti Renzi-Boschi) il quale ha subito alcune modifiche nei vari passaggi parlamentari succedutisi in questi mesi. Il d.d.l. ha ottenuto l'8 agosto

⁴ E che in solitudine aveva approvato la riforma del Titolo V, pur confrontandosi continuamente con l'allora opposizione e avendo comunque richiesto essa stessa il referendum popolare a validare una scelta raggiunta solo "a maggioranza".

⁵ Al quale partecipò il 52,46% degli aventi diritto al voto, che si espresse per il 61,29% in senso sfavorevole.

⁶ Dall'accesso in Parlamento di nuove formazioni politiche dotate di una forte carica riformatrice, poi avviluppatesi in dinamiche interne di disgregazione, al cambio di direzione e linea politica del partito di maggioranza relativa; dalla crisi, prima, e trasformazione, poi, del progetto politico della principale forza "autonomista", alla diminuzione di consensi nell'area del centro-destra, sino al fallimento dell'offerta politica moderata-centrista, e così via...

⁷ A tutti i livelli, sia nazionali, sia regionali e locali, e tanto da parte delle forze politiche, quanto delle istituzioni di garanzia, le quali hanno giocato un ruolo attivo di pungolo (si pensi, in tal senso, al Presidente della Repubblica Napolitano, sin dal suo discorso pronunciato in sede di rielezione alla carica nel 2013).

⁸ Il 30 marzo 2013 il Presidente della Repubblica Napolitano, al termine del proprio primo mandato presidenziale, istituiva un Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, che ha presentato una propria Relazione finale il 12 aprile 2013. Successivamente, il Presidente del Consiglio dei Ministri Letta, con d.p.c.m. dell'11 giugno 2013, istituiva, a sua volta, una Commissione per le riforme costituzionali, che ha elaborato e consegnato una sua Relazione finale il 13 settembre 2013.

⁹ Tentativo, quest'ultimo, concretizzatosi in A.S. n. 813, d'iniziativa Letta-Quagliariello, valutato negativamente in dottrina e fortemente osteggiato in Parlamento e nel Paese, e poi lasciato cadere per mancanza delle condizioni politiche per coltivarlo.

2014, in prima lettura, il voto favorevole da parte del Senato della Repubblica ed è stato successivamente approvato, con modifiche, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015. Il 13 ottobre 2015 il Senato della Repubblica ha concluso il terzo passaggio parlamentare relativo alla prima lettura approvando ulteriori modifiche ed il testo deve quindi tornare alla Camera per l'approvazione delle sole parti modificate dal Senato. Si tratta, nello specifico, di soli sei articoli (1, 2, 30, 37, 38, 39) e qualora la Camera non apportasse ulteriori modifiche si concluderebbe la prima delle due deliberazioni prescritte dall'art. 138 Cost.

L'attuale progetto di riforma costituzionale ha, come noto, una portata molto ampia che non si limita all'intervento nei rapporti tra lo Stato e le Regioni ma apporta significative modifiche alla Parte Seconda della Costituzione che vanno dal "superamento" del bicameralismo paritario ad un tendenziale rafforzamento del ruolo del Governo. Riforma che, come tale, impatta quindi sulla forma di governo e sulla forma di Stato regionale tipica del modello italiano, attraverso una nuova modifica del Titolo V.

Queste iniziative di revisione costituzionale sono state, peraltro, precedute e accompagnate da riforme ordinamentali assai incisive.

Anche quando si avviava il cantiere per la riforma del Titolo V della Costituzione della fine degli Anni Novanta, le c.d. "Leggi Bassanini"¹⁰ ne anticipavano già in larga misura il disegno attraverso una profonda riforma dell'amministrazione pubblica e dei rapporti fra Stato e Regioni, e fra Regioni ed Enti locali "in senso federale" e "a Costituzione invariata".

Pure nella XVI legislatura, mentre la "crisi" economico-finanziaria rendeva man mano più difficile condurre in porto il c.d. "federalismo fiscale", delineato dall'art. 119 Cost. e avviato con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, si introducevano, comunque, col sistema dei "costi standard", elementi rinvenibili anche nell'attuale disegno di riforma del Titolo V.

Senza contare, infine, la profonda trasformazione delle Province, di cui la stessa riforma ora in elaborazione costituisce "stabilizzazione", avviatasi nella presente XVII legislatura mediante il varo della legge n. 56 del 2014 (c.d. "Legge Delrio") e dei primi provvedimenti attuativi. La riforma sopprime le Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari: intervento che risponde allo "spirito dei tempi" e completa – dandovi copertura costituzionale – la riforma già avviata con la "Legge Delrio".

2. La necessità di una revisione dei rapporti Stato-regioni

A quasi tre lustri dalla riforma del Titolo V della Costituzione, un dato appare difficilmente discutibile: è necessario rivedere il complesso sistema di rapporti tra lo Stato e le regioni, sia pur nel quadro della c.d. Repubblica delle autonomie delineato dalla riforma costituzionale del 2001. In questi anni, alle difficoltà nel dare attuazione alla riforma del Titolo V che si muoveva nell'ottica di un aumento delle competenze e delle funzioni degli enti territoriali e che, però, non ha introdotto un efficiente modello di funzionamento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, si è aggiunta la grave crisi economica e finanziaria del Paese che ha nuovamente messo in discussione

¹⁰ Legge 15 marzo 1997, n. 59; legge 15 maggio 1997, n. 127; legge 16 giugno 1998, n. 191; legge 8 marzo 1999, n. 50.

la questione dell'autonomia regionale e, più in generale, degli enti territoriali italiani. Tra le soluzioni proposte per affrontare la crisi economica, infatti, i Governi succedutisi a partire dal 2011 hanno spesso indicato la via del ri-accentramento delle funzioni, una sorta di neo-centralismo giustificato dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Durante il periodo compreso tra il 2008 ed il 2014 sono stati adottati una serie di provvedimenti legislativi statali, alcuni dei quali a carattere emergenziale, indirizzati al progressivo ridimensionamento delle risorse finanziarie destinate a Regioni ed enti locali che hanno comportato, in particolare per il biennio 2012-2013, un taglio di circa 3.5 miliardi di euro¹¹.

Inoltre, alcuni scandali che hanno riguardato la cattiva gestione di fondi pubblici in alcune Regioni non hanno certamente contribuito a rafforzare l'immagine dell'ente Regione agli occhi dell'opinione pubblica e a valorizzarne ruolo e funzioni nella Repubblica delle autonomie.

Eppure, anche nel contesto attuale segnato dalla crisi economica che, fisiologicamente, ha come una delle sue conseguenze la tendenza ad un ri-accentramento delle funzioni¹², il ritorno al passato all'insegna del neo-centralismo non appare né opportuno, né tantomeno funzionale ad una più efficiente gestione delle risorse pubbliche, come gli eventi della storia italiana della c.d. Prima Repubblica hanno ampiamente dimostrato.

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, peraltro, è un principio costituzionalmente garantito dall'art. 5 Cost. che permea la forma di stato italiana e rientra tra i principi fondamentali della Costituzione¹³. L'art. 5, pur nella chiara affermazione del principio unitario, non ostacola ed anzi richiede che venga sviluppata l'autonomia territoriale¹⁴. Processi di decentramento amministrativo, legislativo e

¹¹ Sull'incidenza della legislazione statale della crisi sull'assetto del sistema regionale e delle autonomie, si veda S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 39 ss. Fa riferimento ad un «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi» G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012.

¹² Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

¹³ In riferimento al contenuto dell'art. 5 Cost., si veda C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 67 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, 9 ss.; G. BERTI, art. 5, in *Commentario alla Costituzione, Principi Fondamentali*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; R. BIFULCO, art. 5 Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, art. 1-54*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 132 ss.; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, 703 ss.; nonché, sull'impatto della Riforma del Titolo V nel rapporto tra Repubblica ed autonomie alla luce dell'art. 5 Cost., nella sterminata bibliografia, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2001; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *le Regioni*, 2001, 1176 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 135-6.

¹⁴ Il che, peraltro, porta a ritenere che neppure l'approdo ad una soluzione federale si porrebbe in contrasto con l'art. 5, in virtù della riconducibilità dello Stato federale all'interno della categoria dello Stato unitario composto. Cfr., sul punto, R. BIFULCO, art. 5 Cost., cit.

politico, del resto, hanno riguardato negli ultimi anni anche la maggior parte degli ordinamenti nazionali in Europa, fenomeni, questi, spesso indotti dal processo di integrazione europea¹⁵.

Di conseguenza, sarebbe auspicabile proseguire nel cammino tracciato a partire dalle riforme degli anni novanta ed orientato a favore dello sviluppo delle autonomie, migliorando e rendendo più coerente l'assetto complessivo del sistema degli enti territoriali italiani. In questo senso, appare certamente opportuno un nuovo intervento sul Titolo V della Costituzione e sul modello di bicameralismo italiano che consenta di ridisegnare i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali in Italia.

3. Il “nuovo” Senato rappresentativo degli enti territoriali e la sua composizione

Ponendo, ora, come punto focale dell'analisi che seguirà il progetto di riforma costituzionale oggetto d'esame da parte del Parlamento, e limitando l'attenzione alla revisione alla sola parte che riguarda, in specifico, il Titolo V e, più in generale, il sistema costituzionale delle autonomie territoriali, una prima considerazione da farsi è che esso “completa” la riforma della Parte Seconda della Costituzione avviatasi nel 1999-2001.

Si tratta, in modo particolare, della parte che incide sul c.d. “bicameralismo perfetto”, il quale viene superato a favore di quello che si atteggia come un “bicameralismo a geometria variabile”.

Il Senato, infatti, diviene esplicitamente rappresentativo delle “istituzioni territoriali” (art. 55 Cost. n.t.¹⁶), nella prospettiva di dare ad esso la connotazione di una Camera “delle Autonomie”, che consenta l'immissione di una rappresentanza regionale e comunale nel procedimento legislativo, di indirizzo e di controllo. Elemento, questo del coinvolgimento di Regioni ed Enti locali nella formazione della legislazione statale, che era mancato nella riforma costituzionale del 2001, nonostante la ristrutturazione dei rapporti fra Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane e Province in senso ampiamente “regional-federale”. Il nuovo testo dell'art. 55 Cost. sembra voler sottolineare il nuovo ruolo del Senato evidenziandone il compito di raccordo tra gli enti che compongono la Repubblica nell'ambito del processo decisionale nazionale. L'articolo così modificato non si limita, infatti, ad affermare che il Senato rappresenta gli enti territoriali ma specifica che ad esso spetta il compito di esercitare «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica».

L'art. 55, inoltre, estende opportunamente il ruolo di raccordo del Senato anche all'importante ambito che riguarda le modalità di partecipazione dell'Italia agli affari europei. Al nuovo Senato spetta infatti anche l'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Esso è inoltre chiamato a partecipare alla formazione e

¹⁵ Da cui a sua volta è derivato, da un lato, un sostanziale affievolimento della sovranità statale e, dall'altro, un aumento del dialogo tra l'Unione europea ed i territori, anche ai fini di redistribuzione economica dei fondi strutturali. Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *Per un difficile sistema integrato Regione-Enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Centro Studi sul Federalismo - Studi 15, Milano, 2011, 1 ss.

¹⁶ N.t.: “Nuovo testo”, riferito al progetto di legge di revisione costituzionale A.S. n. 1429 - A.C. n. 2613 approvato in prima lettura il 13 Ottobre 2015 dal Senato della Repubblica ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati.

all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Il testo individua correttamente nel Senato rappresentativo degli enti territoriali il soggetto istituzionale che deve favorire il raccordo tra i diversi livelli di intervento rappresentando le istanze degli enti territoriali e consentendo, quindi, una migliore partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea. In relazione agli affari europei, il nuovo Senato dovrebbe pertanto svolgere essenzialmente un ruolo di raccordo tra l'Unione europea e le Regioni, con il compito di diventare il tramite delle osservazioni dei consigli regionali¹⁷.

I diversi passaggi parlamentari hanno ulteriormente esteso i compiti del Senato per quanto riguarda la valutazione delle politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, nonché la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, coerentemente con il suo nuovo ruolo di raccordo tra Stato, enti territoriali ed Unione europea.

Il meccanismo inizialmente previsto dal disegno di legge governativo per la composizione del Senato non riposava più – come accade ora – sull'elezione popolare diretta, ma si basava, invece, su di un'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, a loro volta eletti direttamente dal corpo elettorale regionale. Come noto, la questione relativa all'opportunità di porre fine all'elezione diretta del Senato è stata oggetto di un complesso e a tratti aspro dibattito politico-parlamentare che ha richiesto uno sforzo di sintesi all'interno della maggioranza parlamentare. Il risultato di questo accordo politico, contenuto nell'ultima versione dell'art. 57 Cost. n.t. approvata lo scorso 13 ottobre dal Senato, è stato quello di affidare un ruolo decisivo al corpo elettorale – in sede di elezione dei singoli consigli regionali – nel procedimento di selezione dei componenti del nuovo Senato. Il nuovo quinto comma dell'art. 57 prevede che i senatori saranno sì eletti dai consigli regionali, ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», sulla base della relativa disciplina che dovrà stabilire un'apposita legge elettorale per il Senato approvata da entrambe le Camere (come prevede il sesto comma del medesimo articolo). Il che comporta, evidentemente, che con questa modifica viene meno il modello dell'elezione indiretta del Senato inizialmente previsto e si passerebbe ad un ibrido basato su un sistema di elezione “semi-diretta” oppure sostanzialmente diretta, a seconda di quel che prevedrà la nuova legge elettorale per il Senato. Inoltre, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge bicamerale relativa all'elezione dei senatori, le regioni dovranno conformare le rispettive normative in materia elettorale a quanto stabilito da tale legge¹⁸.

Ai Consigli spetta il compito di eleggere, sulla base delle indicazioni degli elettori, cento senatori, con metodo proporzionale e sulla base di un numero di seggi variabile per Regione in ragione della popolazione regionale, tra i Consiglieri regionali e i Sindaci – questi ultimi uno per Regione – dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a due ed anche a ciascuna delle province autonome di Trento e Bolzano spettano di diritto due senatori. La durata della carica coincide con quella dei consigli regionali dai quali sono stati eletti il

¹⁷ Cfr., sul punto, F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

¹⁸ Secondo quanto previsto dall'ultima versione dell'art. 38, comma 11, della legge di revisione costituzionale approvata in prima lettura dal Senato.

che comporta che, dopo la prima elezione, i senatori non saranno eletti tutti contemporaneamente ma in coincidenza del rinnovo dei Consigli regionali.

Ai senatori così eletti – nonché agli ex Presidenti della Repubblica che continuano ad essere, come già prevede oggi la Costituzione, senatori di diritto a vita – si affiancano cinque senatori nominati, invece, dal Presidente della Repubblica, per la durata di sette anni non rinnovabili, fra cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. La presenza di senatori nominati dal Capo dello Stato, peraltro, stride con la vocazione del Senato (art. 55 Cost. n.t.) e dei senatori (art. 57 Cost. n.t.) di esser rappresentativi delle sole “istituzioni territoriali”. Sia pure in modo ambiguo, infatti, la presenza di senatori provenienti dalla “società civile” per altissimi meriti, sarebbe assai più agevolmente giustificabile ove al Senato si fosse voluta dare la veste di una “Camera alta di riflessione” o di “saggi” sul modello tipicamente britannico della *House of Lords* dopo l’abolizione dei Pari ereditari.

Al di là delle questioni relative alla modalità di elezione del nuovo Senato, l’elemento di rilievo primario è rappresentato dalla nascita di una Camera rappresentativa degli enti territoriali in un contesto in cui si pone fine al modello del bicameralismo perfetto italiano, diversificando ruolo e funzioni delle due Camere, come avviene peraltro nella maggior parte degli Stati federali e regionali nel mondo.

La prima conseguenza di rilievo di questa modifica del bicameralismo italiano riguarda la scelta operata dalla riforma in ordine al rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo, cardine della forma di governo parlamentare, da cui viene escluso il nuovo Senato. Il Senato perde in larga parte la funzione di indirizzo politico e di controllo sull’operato del Governo, funzione che resta incardinata sulla Camera dei deputati, titolare unica del rapporto di fiducia con il Governo (art. 55, comma 4 Cost. n.t.). Anche se, va rilevato, al Senato privato del rapporto di fiducia restano comunque delle funzioni di controllo e di verifica dell’attuazione dell’indirizzo politico-amministrativo di cui all’art. 95 Cost. per quel che concerne la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori e dell’attuazione delle leggi dello Stato.

La scelta di eliminare il rapporto fiduciario tra Senato e Governo appare condivisibile in quanto finalizzata a sgravare il Governo dal difficile compito di mantenere per l’intera legislatura il rapporto con due Camere diverse per composizione, sistemi elettorali e funzioni, ed è in linea con quanto previsto dalle Costituzioni dei principali Stati federali o a regionalismo avanzato – Germania, Belgio, Spagna – presenti in Europa e che adottano una forma di governo parlamentare.

3.1. Le competenze del nuovo Senato nel procedimento legislativo

Il superamento del bicameralismo perfetto previsto dalla riforma ha ovviamente un impatto significativo sul procedimento legislativo che risulta profondamente modificato in modo tale da differenziare in misura rilevante i ruoli delle due Camere, coerentemente con l’assunta veste del Senato di Camera “delle Autonomie” e in ciò sta evidentemente il legame tra l’intervento sul procedimento legislativo e quello sul Titolo V, entrambi oggetto di intervento di questa riforma.

Fermando dunque l'attenzione sulle parti della riforma costituzionale relative al procedimento legislativo¹⁹, la norma *pivot* è costituita dall'art. 70 Cost. n.t. e, prima ancora, dall'art. 55, comma 2 Cost. n.t. che statuisce, infatti, al II periodo, che il Senato della Repubblica «concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione». Tanto premesso, il “concorso” del Senato nell'esercizio della funzione legislativa si articola in due tipologie di leggi: le leggi bicamerali, per le quali la funzione predetta è esercitata “collettivamente” dalle due Camere e il cui *numerus clausus*, è stabilito esclusivamente in Costituzione; tutte le altre leggi, che sono adottate dalla Camera dei deputati²⁰.

Per quanto riguarda le funzioni del nuovo Senato nel procedimento legislativo bisogna dunque innanzitutto distinguere tra leggi “bicamerali” e “monocamerali”, pur evidenziando che si tratta di una semplificazione dal momento che la riforma sembra delineare un complesso sistema di molteplici e differenti procedimenti²¹. Le materie sottoposte alla procedura bicamerale, su cui ci si soffermerà a breve, sono elencate dettagliatamente, mentre in tutte le altre materie il procedimento legislativo diventerebbe monocamerale con sostanziale preminenza della Camera dei deputati. In base all'art. 70 Cost. (n.t.)²², infatti, nel procedimento monocamerale al Senato è solamente riconosciuta la facoltà, entro (soli) dieci giorni e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento²³. Le

19 Con particolare riguardo al novellato procedimento legislativo v. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC* 3/2015, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss., C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato, Relazione al Seminario «La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429»*, disponibile su http://www.issirfa.cnr.it/7575.908.html#_ftnref38, A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, 127 e ss.

20 Non è stato introdotta la categoria delle leggi organiche, nota ad altre esperienze (all'ordinamento francese, ad esempio), solitamente caratterizzata dall'elevato *quorum* di approvazione. E' curiosa la mancata previsione di tale tipologia di leggi, se solo si considera che la Commissione dei “saggi” aveva proposto di rivedere il procedimento legislativo annoverando, accanto alle leggi “ordinarie” bicamerali, proprio le leggi organiche. La Commissione aveva proposto di inserire in Costituzione le legge organiche in relazione a «materie particolarmente significative per il sistema politico costituzionale», richiedendone l'approvazione a maggioranza assoluta e il divieto di abrogazione implicita o tacita: cfr. *Relazione della Commissione per le riforme costituzionali al Presidente del Consiglio*, 10-11, nonché A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, cit., 132-133.

21 Come ha evidenziato E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 203 ss. dall'esame del testo di riforma risultano ben nove differenti procedimenti e precisamente: il procedimento bicamerale; quello monocamerale, con la possibilità per il senato di richiedere modifiche o integrazioni; quello monocamerale con ruolo rinforzato per il senato nel caso di leggi espressive della c.d. clausola di supremazia; quello particolare relativo ai disegni di legge, ai sensi dell'art. 81, 4° comma, Cost.; quello abbreviato per ragioni di urgenza; quello “a data certa”; quello relativo a leggi di conversione di decreti-legge; quello per le proposte di legge di iniziativa popolare ed infine quello conseguente alla richiesta del senato, ai sensi dell'art. 71, 2° comma, Cost. Si rinvia sulla questione, e sugli aspetti di complessità del nuovo procedimento legislativo, anche a R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit.

22 Secondo quanto recita l'art. 70, comma terzo, “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. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. 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”.

23 Il Senato gode di una funzione di esame e modifica dei d.d.l. approvati dalla Camera, il cui esercizio si articola, a sua volta, in: facoltativo, su richiesta di un terzo dei componenti, per tutte le leggi (salvo quelle di cui all'art. 117, 4° c. Cost. n.t.) e, in tal caso, il Senato ha tempo 30 giorni per l'approvazione delle modifiche, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva); obbligatorio “qualificato”, per le leggi di attuazione dell'art. 117, 4° c. Cost. n.t., ovvero quelle che, di iniziativa riservata del Governo, “attivano” la competenza dello Stato nelle

proposte di modifica, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni (termine, anch'esso, relativamente breve), sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia, dunque, in via definitiva e che ha, perciò, sempre l'ultima parola.

Nel procedimento monocamerale al Senato è comunque riconosciuta una funzione di iniziativa legislativa "qualificata", (funzione, peraltro, non espressamente indicata nel testo riformato, ma desumibile dall'interpretazione dell'art. 71, cc. 2 e 3 Cost. n.t.), nel senso che può richiedere alla Camera, con deliberazione approvata a maggioranza assoluta, di procedere all'esame di un disegno di legge in tempi certi garantiti e, nello specifico, entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato²⁴.

3.2. Le leggi bicamerali in cui il Senato esercita un ruolo paritario

In relazione alle leggi bicamerali in cui Camera e Senato concorrono in maniera paritaria all'esercizio della funzione legislativa (come avviene oggi per l'approvazione di ogni provvedimento legislativo) va innanzitutto registrato un cospicuo e positivo incremento delle materie sottoposte a tale procedimento nei passaggi parlamentari che si sono succeduti sino ad oggi: il testo iniziale di riforma licenziato dal Governo comprendeva infatti le sole leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Oltre alle leggi costituzionali, il testo approvato dal Senato (confermando le precedenti modifiche apportate dalla Camera) lo scorso 13 ottobre contiene un nutrito elenco di leggi che, per entrare in vigore, dovranno essere approvate da entrambe le Camere ed in cui, di conseguenza, il nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali avrà un ruolo paritario rispetto alla Camera "politica" e rappresentativa della Nazione.

a) *Le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche*

Si tratta di una dizione piuttosto ambigua, che sembrerebbe riconnettersi alla riserva legislativa di cui all'art. 6 Cost., unica "disposizione costituzionale" riferita alle minoranze linguistiche e che si scontra, tuttavia, con l'ambito competenziale, riservato in via esclusiva alle Regioni, a norma dell'art. 117, c. 3 Cost. n.t., in materia di «rappresentanza delle minoranze linguistiche». L'art. 70, c.

materie regionali ex art. 117, 3° c. Cost. n.t., a tutela dell'unità economico-giuridica della Repubblica o dell'interesse nazionale e, in tal caso, il Senato deve comunque procedere all'esame e la Camera per discostarsi da quanto eventualmente proposto dal Senato in termini di modifica del testo approvato, deve pronunciarsi a maggioranza assoluta dei propri componenti; obbligatorio "semplice" per le leggi di cui all'art. 81, 4° comma Cost. per le quali il Senato deve procedere all'esame e può deliberare modificazioni con tempi ridotti (15 gg. invece degli ordinari 30 gg.) ma la Camera non ha alcun onere di deliberare a maggioranza assoluta qualora non intenda conformarsi agli emendamenti proposti dalla Camera territoriale (e ciò giustifica la scelta, qui compiuta, di "etichettare" tale intervento del Senato come "semplice").

24 Rimane da chiarire il rapporto tra tale iniziativa legislativa qualificata e l'art. 71 c. 1 Cost., che attribuisce genericamente un potere di iniziativa a ciascun membro delle Camere, e dunque anche a ciascun senatore. Fortemente critico R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., p. 5: nel caso «(...) del riformato art. 71, 2° comma, Cost. qualora dovesse ritenersi che esprime un potere di iniziativa, esso risulterebbe del tutto illogico, dal momento che la stessa possibilità viene riconosciuta dal comma precedente a qualsiasi senatore, mentre se la disposizione intendesse indicare solo un potere sollecitatorio del senato altrettanto illogico parrebbe, a tal fine, la richiesta di una maggioranza assoluta dei senatori».

1 Cost. n.t. sembrerebbe, quindi, identificare anche una materia di competenza esclusiva dello Stato, e ciò impropriamente visto che non dovrebbe esser di per sé norma attributiva di competenza legislativa statale, bensì solo di individuazione di modalità di esercizio di tale competenza. A grandi linee, lo spazio della legislazione regionale si restringe, quindi, alla sola competenza in materia di “rappresentanza” delle minoranze, fermo restando che tale individuazione, che potrebbe riguardare sia i canoni per l’identificazione della minoranza, che le modalità e le sedi per rappresentarla, deve comunque rispettare le regole di “tutela” della minoranza stessa definite dallo Stato; regole di “tutela” che si estendono anche ad altri aspetti, diversi dalla “rappresentanza” come ad esempio l’uso della lingua, la difesa dell’identità storico-culturale, ecc.²⁵

b) Le leggi sui referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71

Si verte, senz’altro, su una materia esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. f) Cost. n.t. su cui si è comunque deciso un coinvolgimento “paritario” del Senato, rispetto alla Camera, sebbene si tratti di istituti che, a mente dell’art. 71 Cost. n.t., richiamato, hanno esclusiva caratura “nazionale” e rispetto ai quali, quindi, le Regioni e gli enti territoriali – e dunque la loro proiezione rappresentativa istituzionale nel Parlamento – non dovrebbero avere necessariamente voce in capitolo, potendo essere sufficiente il coinvolgimento del Senato a norma dell’art. 70, c. 2 Cost. n.t..

c) 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

Sussiste per tale materia la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. p) n.t. Cost. che elimina il riferimento alle province (in coerenza con la loro soppressione quali enti costituzionalmente costitutivi della Repubblica) e aggiunge la competenza sulle disposizioni di principio delle forme associative comunali, da intendersi come unioni e consorzi. È da ritenersi certamente positivo che, trattandosi di ambito materiale sul quale l’interesse degli enti territoriali è relevantissimo, le leggi siano adottate con procedimento paritario delle due Camere.

d) La legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa europea

Si tratta della legge di cui all’art. 117, c. 5 Cost. (che rimane identico) per un verso, e della legge di cui all’art. 117, c. 2, lett. a) Cost. (che rimane identico) per l’altro, rispetto alla quale è evidente la necessità di un coinvolgimento paritario del Senato in quanto rappresentativo delle “istituzioni territoriali”, nonché in quanto con-titolare specifico della funzione di raccordo fra gli enti territoriali, lo Stato e l’Unione europea prevista, come ricordato in precedenza, dall’art. 55 n.t.: funzione, quest’ultima, che il legislatore parlamentare dovrà tener in debito conto

²⁵ In tal senso v. anche E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 206 che pure si chiede a quale livello di governo dovrebbe spettare un’eventuale disciplina della rappresentanza nazionale delle minoranze linguistiche. In verità, la dimensione sovra-regionale degli interessi coinvolti dovrebbe spingere a riconoscere la competenza statale in materia.

nell'approvazione dei meccanismi di partecipazione della Repubblica italiana alla formazione e attuazione delle norme dell'Unione europea.

e) *La legge che determina i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore, di cui all'articolo 65, primo comma*

Si tratta della legge prevista dall'art. 65, c. 1 Cost. (che resta identico), limitatamente alla carica senatoriale. Dal momento che, nell'impianto del novellato articolo 70 non c'è spazio per leggi approvate dal "solo" Senato, il "peso" e il "ruolo" maggiore per la Camera territoriale, in una materia che incide in modo evidente sulla propria autonomia istituzionale, riguardandone essenzialmente la composizione, è assicurabile solo con le leggi bicamerali.

f) *La legge di cui all'articolo 57, sesto comma, relativa alle modalità di elezione dei senatori*

Si tratta della già richiamata legge "elettorale" del Senato contemplata nell'articolo 57, c. 6 Cost. n.t., per cui viene correttamente prevista una formazione "bicamerale paritaria". A tale legge spetta il compito di regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica, nei limiti di cui allo stesso articolo 57 che fissa il numero dei seggi, il metodo proporzionale di elezione da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome, il numero "fisso" di sindaci-senatori (uno per Regione e Provincia autonoma), il numero minimo di senatori (due per ciascuna Regione e Provincia autonoma), la regola della ripartizione proporzionale, a quoziente intero e più alti resti, degli altri seggi fra le Regioni in ragione della popolazione, la durata del mandato senatoriale (coincidente con quella delle istituzioni territoriali – consigli regionali e sindacature – da cui i senatori provengono), oltre che dell'articolo 55, c. 2 Cost. n.t., che promuove la parità di genere nella rappresentanza fra i consiglieri e i sindaci, nonché nei limiti di quanto disposto per la sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva territoriale, che opera in modo automatico e di cui il Senato si limita a prendere atto, dall'art. 66, c. 2 Cost. n.t.²⁶.

g) *La legge di cui all'articolo 80, secondo periodo, relativa alla ratifica dei Trattati dell'UE*

Si fa riferimento in questo caso alle leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, di cui lo stesso articolo 80, II periodo, prevede la formazione "bicamerale paritaria" e che, in ragione di ciò, vengono, per la prima volta, differenziate rispetto alle leggi che autorizzano la ratifica degli altri trattati internazionali dando, così, ulteriore accentuazione, dopo la previsione esplicita di cui all'art. 117 Cost. dell'ordinamento europeo, alla natura ovviamente peculiare dell'Unione europea e dei suoi atti fondativi rispetto alle organizzazioni internazionali e ai trattati che le istituiscono e ne regolano il funzionamento. Sul punto, è certamente ragionevole che il riformatore costituzionale abbia distinto le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali ex art. 80, I periodo, dai trattati europei, nella misura in cui il Senato, a mente dell'art. 55, c. 5 Cost. n.t. ha funzione di raccordo fra lo Stato, gli

²⁶ Come osserva E. ROSSI, *Il procedimento legislativo*, cit., 207, l'affidamento alla legge bicamerale delle norme di sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale necessita un'interpretazione stretta: la legge (bicamerale) si deve occupare «soltanto della sostituzione del senatore che decade dalla propria carica elettiva, ma non di quello che decade in forza di delibera del Senato assunta indipendentemente dalla decadenza dal ruolo di consigliere regionale o di sindaco».

enti territoriali e l'Unione europea e altresì nella misura in cui, come noto, l'ordinamento europeo incide, per più versi, anche sulla dimensione sub-nazionale di governo²⁷. Certamente positivo, dunque, che il Senato concorra in maniera paritaria con la Camera alle procedure di ratifica dei Trattati dell'Unione europea.

Per altro verso, tuttavia, ci si chiede se, alla luce della piena promozione del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost., nel momento in cui tale principio si riflette anche sulla diversa rappresentanza, composizione e partecipazione alla formazione delle leggi e dell'indirizzo politico delle Camere, in ossequio a una visione dell'architettura parlamentare più spiccatamente "federale" rispetto all'attuale, non sarebbe stato preferibile affidare al procedimento legislativo "bicamerale paritario" tutte le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di cui all'art. 80, I periodo Cost. A riguardo, valga il consueto richiamo alla forma di Stato federale americana nella quale tutti i trattati internazionali richiedono, per poter essere siglati, l'autorizzazione del Senato – Camera rappresentativa degli Stati – a maggioranza qualificata.

h) La legge di cui all'articolo 114, terzo comma

Trattasi della legge, di competenza esclusiva statale a norma dello stesso c. 3 dell'art. 114 Cost., che disciplina l'ordinamento di Roma-Capitale.

i) Le leggi di cui all'articolo 116, terzo comma

Si tratta delle leggi che attribuiscono alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base di quanto previsto dall'art.116, comma 3, Cost. che ha aperto la strada al c.d. regionalismo differenziato su cui ci si soffermerà più avanti²⁸. In merito, è evidente l'opportunità che la legge sia bicamerale, dal momento che si tratta di un riconoscimento di forme e condizioni di autonomia in materie di competenza esclusiva dello Stato e in modo "differenziato" Regione per Regione, onde per cui è necessaria la concorrente e paritaria valutazione sia della Camera politica e rappresentativa della Nazione, sia di quella territoriale.

j) Le leggi di cui all'articolo 117, quinto comma

Pur non contenendo l'art. 117, c. 5 Cost. n.t. alcun riferimento, espresso, puntuale e specifico a "leggi", si dovrebbe ipotizzare che tali leggi siano quelle che delegano l'esercizio della potestà regolamentare statale alle Regioni. Sembrerebbe, invece, da escludere che ci si riferisca anche alle "leggi statali o regionali", nel cui rispetto gli Enti locali disciplinano, con atto avente natura regolamentare, l'esercizio e l'organizzazione delle funzioni loro attribuite, e altresì dovrebbe essere esclusa la natura bicamerale delle leggi che attribuiscono le funzioni amministrative agli Enti locali.

²⁷ Vi è anche chi giustifica tale previsione alla luce della necessità di disciplinare «interessi trascendenti la mera dimensione locale, nell'implicito presupposto che si tratta di casi in cui tali interessi assumono un rilievo tale da coinvolgere la Repubblica nella sua interezza». Così C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit.

²⁸ Si rinvia al paragrafo 5 di questo lavoro.

k) La legge di cui all'articolo 117, nono comma

Trattasi delle leggi, che l'art. 117, c. 9 Cost. (identico) attribuisce all'esclusiva potestà dello Stato, che disciplinano casi e forme in cui la Regione, nelle materie di propria competenza, può concludere accordi e intese con Stati ed enti territoriali interni ad altro Stato. Evidente, in questo caso, la natura bicamerale di tali leggi trattandosi di ambito che incide direttamente sull'autonomia delle Regioni.

l) Le leggi di cui all'articolo 119, sesto comma

Anche in questo caso, come in quello *sub j)* (relativo alle leggi di cui all'art. 117, c. 5 Cost. n.t.), l'art. 119, c. 6 Cost. n.t. a cui l'art. 70, c. 1 Cost. n.t. si richiama, non contiene espressamente alcun riferimento a "leggi", prevedendo invero l'obbligo dello Stato di destinare risorse aggiuntive o interventi speciali in favore di determinate Regioni ed Enti locali, allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, o per rimuovere squilibri economico-sociali o favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, nel quadro del c.d. "federalismo cooperativo". È evidente, anche in questo ambito, la necessità che la disciplina di questi aspetti sia affidata al contributo paritario della Camera rappresentativa della Nazione e della Camera territoriale.

m) Le leggi di cui all'articolo 120, secondo comma

Si tratta della legge che definisce il procedimento relativo all'esercizio del potere sostitutivo governativo, ex art. 120, c. 2 Cost. n.t., che dovrà necessariamente prevedere anche il parere del Senato, da rendersi entro 15 giorni dalla richiesta da parte del Governo, ai sensi dello stesso comma 2, e che – con previsione "nuova" – dovrà altresì regolare i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle loro funzioni in caso di dissesto finanziario grave dell'ente governato. Visto l'innesto della previsione "nuova" *de qua* nell'articolo che riguarda il potere sostitutivo, appare "in filigrana" la visione, del riformatore costituzionale, della condizione di grave dissesto come "straordinaria" e abilitante l'intervento del Governo in via "sostitutiva". Inoltre, il ricorso al termine "esclusione" dall'esercizio delle funzioni per gli amministratori in presenza di dissesto finanziario grave, assume portata più forte e incisiva della mera "sospensione" dei titolari di organo di governo, derivante dall'esercizio di poteri commissariali *ad acta*. La legge attuativa dell'art. 120, c. 2 Cost. n.t. sembra, dunque, abilitata a prevedere anche casi di "rimozione" dall'ufficio ricoperto e di "preclusione" ad assumerlo nuovamente.

n) Le leggi di cui all'articolo 122, primo comma

Il riferimento è, qui, alle leggi della Repubblica che contengono i principi fondamentali, compresi quelli di promozione dell'equilibrio fra donne e uomini nella rappresentanza, che le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia elettorale regionale, devono rispettare, unitamente alla durata degli organi elettivi, e dei relativi emolumenti, il cui importo è costituzionalmente fissato nel riformato art. 122, nel massimo, a quello dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

o) *Le leggi di cui all'articolo 132, secondo comma*

Si tratta delle leggi, che l'art. 132, c. 2 Cost. n.t. (con minima modifica, consistente unicamente nella soppressione del riferimento alla Provincia) richiamato qualifica come esclusivamente statali, che prevedono il distacco di un Comune da una Regione e la sua aggregazione ad un'altra con approvazione della maggioranza della popolazione interessata espressa mediante *referendum* e sentiti i Consigli regionali.

Un'osservazione a sé merita, poi, la clausola, contenuta all'ultimo periodo dell'art. 70, c. 1 Cost. n.t. che impone che tali leggi bicamerali possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate con il medesimo procedimento e, quindi, da leggi bicamerali. La formula in parola, per la prima volta, costituzionalizza elementi di dettaglio del *drafting* legislativo e, per questa ragione, va salutata positivamente. Essa è chiaramente volta a salvaguardare le prerogative delle due Camere, rispetto al procedimento di adozione delle leggi bicamerali, ed è stata inserita nel corso dell'esame del d.d.l. cost. in Aula alla Camera. La ragione di tale inserimento – verrebbe quasi da dire – sta – forse – nell'estensione degli ambiti coperti dalla legge “bicamerale” compiuta nel corso dell'esame della riforma costituzionale da parte dell'Aula della Camera. L'estensione, infatti, dei casi di ricorso a legge a formazione bicamerale “paritaria” ma, soprattutto, l'inclusione in tale procedimento legislativo di leggi – come si è visto sopra – in materie dai contorni non sempre nitidi, giustifica la preoccupazione, nutrita dal riformatore costituzionale, di escludere in ogni modo che interventi legislativi “sporadici”, contenuti magari all'interno di leggi “*omnibus*” che non seguono l'iter bicamerale, possano intaccare norme approvate con tale *iter* e, quindi, ridimensionare il ruolo del Senato rappresentativo degli enti territoriali. Anche in questa prospettiva, quindi, la clausola è da salutarsi favorevolmente.

3.3. Prime osservazioni sul nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali

Come si è osservato inizialmente, va innanzitutto valutato positivamente l'impianto della riforma per quel che concerne il superamento del bicameralismo perfetto nel momento in cui l'organizzazione costituzionale si orienta verso un bicameralismo asimmetrico differenziato, allo scopo di assicurare la rappresentatività nel procedimento legislativo delle istituzioni territoriali. Era questo l'aspetto probabilmente più debole della riforma costituzionale del 2001 che non aveva previsto un coinvolgimento di Regioni ed Enti locali nella formazione della legislazione statale, dando ad esso la connotazione di una “Camera delle Autonomie”. Al di là delle possibili criticità connesse al funzionamento del nuovo Senato ed all'effettiva portata della partecipazione degli enti territoriali al processo decisionale statale, è indubbio che la riforma tenti di colmare tale lacuna nel momento in cui crea un Senato che «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica». Certamente positivo, in considerazione della sempre crescente importanza che hanno sul piano nazionale e quindi anche territoriale le decisioni assunte in sede europea, è anche il nuovo ruolo di raccordo tra Stato, enti territoriali ed Unione europea assegnato al Senato.

Per quanto, riguarda, invece, la composizione di tale organo, molteplici erano le possibili scelte guardando ai più efficienti esempi offerti dagli ordinamenti federali. La composizione mista del

nuovo Senato composto, oltre che dai rappresentanti dei Consigli regionali, dai sindaci (uno per Regione) appare in linea con il sistema costituzionale italiano che mette sullo stesso piano Stato, Regioni ed enti locali quali enti che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.) e che riserva ai Comuni la funzione amministrativa sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Anche se, probabilmente, includere di diritto tra i senatori i Presidenti delle Regioni avrebbe forse rafforzato la “visibilità” e la forza politica del nuovo Senato.

Al di là delle possibili opzioni relative alla modalità di elezione dei senatori (diretta, indiretta o “semidiretta”) e di alcune incongruenze segnalate in precedenza (i cinque senatori di nomina presidenziale), il rischio maggiore è che il nuovo Senato delle autonomie segua logiche di appartenenza politica (*rectius* partitica) piuttosto che territoriale, riproponendo la divisione tra coalizioni politiche tipica della Camera (con maggioranze che potrebbero anche non coincidere con quelle della Camera) e snaturando il suo ruolo di Seconda Camera rappresentativa degli interessi territoriali. La formula prevista per il nuovo Senato non vincola i senatori, come accade, invece, col *Bundeserat* tedesco, dal momento che la riforma conferma, all’art. 67 Cost. n.t., il divieto di mandato imperativo per deputati e senatori. Sarebbero quindi probabilmente opportuni, sul punto, alcuni correttivi, come il voto di delegazione previsto in Germania che richiede la convergenza tra i consiglieri regionali di maggioranza, quelli di opposizione ed il rappresentante dei Sindaci della Regione e la costituzione dei gruppi parlamentari a base territoriale (con un gruppo per ogni Regione)²⁹.

Sulle funzioni del nuovo Senato, come si è evidenziato, un elemento positivo è certamente rappresentato dalla significativa estensione dell’elenco delle materie riservate alla legislazione bicamerale alla cui determinazione Camera e Senato concorrono in maniera paritaria. Opportuno è anche il coinvolgimento del Senato nell’elezione dei giudici della corte costituzionale previsto dal nuovo testo dell’art. 135 Cost. nell’ultima versione approvata dal Senato, anche in considerazione del ruolo cruciale che il giudice delle leggi ha svolto sino ad oggi e assai probabilmente continuerà a svolgere in futuro sulla questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni: dei cinque giudici di nomina parlamentare tre saranno eletti dalla Camera e due dal Senato.

L’elemento di debolezza del nuovo Senato sembra riguardare soprattutto la mancata individuazione di significativi strumenti di cooperazione che, nell’ambito delle funzioni ed attribuzioni del Senato, dovrebbero essere finalizzati a favorirne il ruolo di composizione dei conflitti di competenze tra Stato e Regioni attenuando, così, quel tasso di conflittualità che ha rappresentato uno degli elementi di maggiore criticità della riforma del Titolo V del 2001, e riducendo il contenzioso tra Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale. Il sia pur esteso elenco di leggi bicamerali comprende solo alcune delle materie di competenza regionale e al di fuori del procedimento bicamerale il ruolo di raccordo del Senato non appare adeguatamente sviluppato. Queste considerazioni necessitano di essere approfondite e, per farlo, è necessario soffermarsi sulle modifiche apportate da questa proposta di riforma al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

²⁹ Cfr. A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015.

4. L'intervento nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La questione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni rappresenta indubbiamente uno dei principali nodi irrisolti della riforma costituzionale del 2001. Come noto, quella riforma ha ribaltato, mediante la modifica dell'art. 117 Cost., il precedente riparto delle competenze legislative individuando due elenchi di materie, il primo di competenza esclusiva statale ed il secondo di competenza concorrente tra Stato e Regioni: nelle materie concorrenti allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la disciplina di dettaglio. In base a quanto previsto dall'art. 117, inoltre, spetta alle Regioni la competenza legislativa nelle materie non ricomprese all'interno dei due elenchi (c.d. competenza residuale).

La concreta attuazione di questo nuovo riparto di competenze previsto dall'art.117 Cost. si è rilevata molto complessa e problematica, essenzialmente per due ragioni. La prima è legata al fatto che la compilazione degli elenchi delle materie appare eccessivamente dilatata per quanto riguarda le competenze concorrenti, contiene alcune "sviste" e non è stata redatta con l'approfondimento e l'attenzione che sarebbero stati necessari³⁰. La seconda ragione risiede nel fatto che il legislatore costituzionale ha omesso di disciplinare e codificare con norme e criteri di rango costituzionale il concreto funzionamento del modello nei casi, assai frequenti, di intrecci e sovrapposizioni di competenze tra Stato e Regioni.

Le omissioni ed imperfezioni della riforma hanno dato luogo, sin da subito, ad un accentuarsi del contenzioso tra lo Stato e le Regioni in relazione alla difficile delimitazione delle rispettive competenze. La Corte costituzionale ha tentato di colmare il vuoto lasciato dalla riforma elaborando una sua giurisprudenza che ha introdotto, con alcune oscillazioni, principi e meccanismi procedurali improntati ad una maggiore cooperazione e flessibilità nel tentativo di riordinare e condurre a ragionevolezza un sistema che però, inevitabilmente, risente della mancanza di una solida cornice costituzionale sul punto. Ma tale giurisprudenza ha anche contribuito a ridurre significativamente gli spazi di intervento legislativo regionale contribuendo ad ampliare significativamente – *in primis* attraverso le c.d. materie trasversali come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali³¹ – il raggio di azione del legislatore statale.

In un contesto in cui, dunque, appare indubbiamente necessario un nuovo intervento correttivo che agisca innanzitutto sul riordino degli elenchi delle materie ed introduca principi e criteri

³⁰ Osservava ironicamente A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali.*, 1, 2003, 20, che alcune palesi incongruenze nel riordino degli elenchi di materie effettuato con la riforma del 2001 sembravano dovute ad un impiego non sorvegliato dei comandi "taglia" e "incolla" del programma di videoscrittura utilizzato. Per un'analisi dei problemi chela riforma del 2001 ha generato in relazione al riparto delle competenze, si veda A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme. Centro studi sul federalismo*, Milano, 2008, 165 ss.

³¹ Sulle c.d. competenze trasversali, materie di competenza esclusiva statale presenti nell'art. 117, secondo comma, Cost. che, sulla base di quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, non essendo materie in senso proprio, non possono essere delimitate e, pertanto, sono legittimate ad intervenire anche in ambiti di competenza legislativa regionale, si veda G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, cit., 479 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss. e 22; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, cit., 787; S. BARTOLE; R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003, 163; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 70 ss.

generali in grado di disciplinare il complesso sistema di intrecci e sovrapposizioni delle competenze statali e regionali, è intervenuta l'attuale riforma che ridisegna anche questo ambito apportando significative modifiche all'art. 117 Cost.³²

4.1. Il riordino degli elenchi di materie

Il testo di riforma ridetermina il riparto delle competenze con un impianto che, quantomeno a prima vista, appare orientato nel senso di un ri-accentramento delle competenze legislative in capo allo Stato.

La riforma interviene, innanzitutto, sul modello di suddivisione delle competenze previsto dall'art. 117. A prima vista, l'elemento di maggiore discontinuità è rappresentato dall'eliminazione dell'elenco delle competenze concorrenti. Tale scelta appare chiaramente legata all'obiettivo di una semplificazione e riduzione degli intrecci di competenze tra Stato e Regioni.

Nel nuovo art. 117 rimangono comunque due elenchi di materie: quello relativo alle competenze legislative esclusive statali e quello in cui sono elencate le competenze legislative regionali. La riforma conferma, inoltre, la presenza della clausola "residual-esclusiva" regionale introdotta con la riforma del Titolo V del 2001, in base alla quale spetta alle Regioni la competenza legislativa nelle materie non ricomprese all'interno dei due elenchi (c.d. competenza residuale).

La scelta di eliminare l'elenco delle competenze concorrenti non appare, di per sé, lesiva dei poteri legislativi regionali. Se, da un lato, si poteva comunque decidere di mantenere un elenco di materie concorrenti che, peraltro, non è stato la principale causa del malfunzionamento del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni successivo alla Riforma del Titolo V del 2001³³, l'eliminazione delle materie concorrenti potrebbe contribuire alla semplificazione del sistema.

In realtà, esaminando l'elenco delle competenze esclusive statali contenuto nella riforma, emergono alcune materie in cui, di fatto, si riproporrebbe l'intreccio di competenze attualmente previsto dall'art. 117 in relazione alle competenze concorrenti. Alcune materie di questo elenco, infatti, sono state delimitate alla sola individuazione di «disposizioni generali e comuni» o «disposizioni di principio» da parte dello Stato, il che significa che la disciplina di dettaglio potrebbe in teoria continuare ad essere esercitata dalle Regioni (come è attualmente previsto per le competenze concorrenti). Si tratta, peraltro, di significative ed importanti materie quali *tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare; istruzione e formazione personale; forme associative dei comuni; attività culturali; turismo; governo del territorio*. Altre materie esclusive statali – *infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale* – fanno invece riferimento alla dimensione dell'interesse coinvolto prefigurando la possibilità di un intervento regionale laddove non si sia in presenza, per l'appunto, di un interesse nazionale o

³² Per un approfondimento sulla potestà legislativa regionale nell'ordinamento italiano, in particolare in relazione ai possibili sviluppi derivanti dalla presente riforma, si veda G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.

³³ Si rinvia, sul punto, al numero 2/2014 della *Rivista AIC – Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, e, in particolare, a P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*.

internazionale bensì regionale o locale, si pensi, ad esempio, alle reti e infrastrutture di interesse regionale e locale e ai porti turistici.

La scelta di eliminare le competenze legislative concorrenti appare, quindi, attenuata dalla presenza di un elenco di competenze concorrenti “*de facto*” rinvenibile all’interno dell’elenco delle competenze esclusive statali.

Per quanto riguarda il riposizionamento delle materie, la proposta di riforma si orienta a favore di uno spostamento verso le competenze esclusive statali di materie-chiave e di interesse unitario quali *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto, ordinamento della comunicazione; tutela e sicurezza del lavoro*³⁴. Questo trasferimento appare senza dubbio condivisibile. Sin da subito è apparso evidente che la riforma costituzionale del 2001 avesse ridotto eccessivamente il numero delle competenze esclusive statali, includendo tra le materie concorrenti ambiti di intervento che, invece, dovrebbero spettare allo Stato, come dimostra il caso esemplificativo dell’inserimento della “*distribuzione nazionale di energia*” tra le materie concorrenti.

Certamente di rilievo è il passaggio alla competenza esclusiva statale della materia *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* – formula di ampio respiro che potenzialmente può consentire un esteso spazio di intervento al legislatore statale – attualmente materia di competenza concorrente. Significativa è poi la previsione di una competenza esclusiva statale integrale in materia di procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (comprese, dunque anche le amministrazioni regionali e locali), con l’esplicita finalità prevista dalla stessa disposizione costituzionale e quindi non derogabile dal legislatore, «di assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. g), n.t.).

L’elenco delle materie esclusive, peraltro, viene ulteriormente arricchito inserendo materie non ricomprese attualmente all’interno degli elenchi dell’art. 117 Cost. quali, ad esempio, le già richiamate *infrastrutture strategiche e norme sul procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nonché previdenza complementare e integrativa*.

Il nuovo elenco di competenze legislative regionali³⁵ contiene, evidentemente, materie in cui è necessario l’intervento regionale quali, ad esempio, *pianificazione del territorio regionale e*

³⁴ Nel complesso, l’insieme delle materie che passano dalla competenza regionale a quella statale risulta riguarda le seguenti materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale; commercio con l’estero; ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

³⁵ Nel dettaglio: rappresentanza delle minoranze linguistiche in Parlamento; pianificazione del territorio regionale; dotazione infrastrutturale del territorio regionale e della mobilità interna; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale e dell’organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; organizzazione dei servizi scolastici e della formazione professionale, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, promozione del diritto allo studio, anche universitario; attività culturali di interesse regionale, quali la promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici e la valorizzazione e organizzazione del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie fra gli enti territoriali della Regione, per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

promozione dello sviluppo economico locale e consente alle Regioni di intervenire in materie di indubbio rilievo: *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; organizzazione dei servizi scolastici e della formazione professionale; attività culturali di interesse regionale, promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici e valorizzazione e organizzazione del turismo*. Il che significa che le Regioni conservano uno spazio di intervento in importanti materie dal carattere necessariamente condiviso come l'ambiente, la tutela dei beni culturali e paesaggistici, la sanità, il turismo.

Merita un breve approfondimento la questione del riparto di competenze in materia di ambiente e beni culturali. Tali materie sono suddivise negli attuali elenchi dell'art. 117 Cost. in maniera non molto chiara tra la "tutela" dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza statale, e la "valorizzazione" dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza concorrente. Il testo in esame sembra comprimere lo spazio di azione regionale in quanto inserisce in maniera generica la materia *ambiente ed ecosistema* tra le competenze esclusive statali ed unifica nel medesimo elenco la materia *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici*, attualmente suddivisa tra Stato e Regioni. Sul punto, non appare opportuno né funzionale alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali che tali modifiche comportino di fatto un'eccessiva restrizione degli interventi regionali. Si tratta di due materie che, per il loro carattere condiviso, necessitano di interventi statali e regionali, fermo restando, come ha sottolineato da tempo la giurisprudenza costituzionale³⁶, il riconoscimento in capo allo Stato di determinare *standard* minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale.

In definitiva, il quadro che deriva dalla riforma in ordine al riordino degli elenchi di materie non sembra stravolgere il sistema precedente e può essere così sintetizzato: un arricchito elenco di competenze legislative statali; un elenco di competenze potenzialmente condivise all'interno delle esclusive statali (si potrebbero definire, volendo, "neo-concorrenti"), un elenco di competenze legislative regionali; una competenza legislativa residuale delle Regioni negli ambiti non ricompresi all'interno dei precedenti elenchi.

Questa riforma appare chiaramente orientata ad un riordino delle materie finalizzato a favorire un ri-accentramento di alcune funzioni in capo allo Stato. Il che non è necessariamente negativo per l'autonomia regionale dal momento che, come si è visto, diverse materie sottratte alla competenza statale dalla precedente riforma del Titolo V necessitano di essere reinserite tra le competenze esclusive statali. L'insieme delle materie sulle quali le Regioni possono esercitare il loro potere legislativo, ferma restando la necessaria inclusione tra queste dell'ambiente e della tutela dei beni culturali, non appare eccessivamente ridimensionato dalla riforma.

³⁶ In relazione all'articolata giurisprudenza costituzionale, successiva alla riforma del 2001, in materia di ambiente, si rinvia a B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 25 e ss.; A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, 2006; D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente sentenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore giro di vite sulla competenza regionale*, in federalismi.it, n. 2, 2009. G. DE MURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali "speciali" e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006; D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, 2007, fasc. 6, 4108 ss.

4.2. Gli strumenti finalizzati a prevenire i conflitti di competenze tra Stato e Regioni

La revisione degli elenchi di materie contenuti nell'art. 117 Cost. operata dalla riforma in esame è senza dubbio necessaria, ma non è sufficiente, da sola, a razionalizzare il sistema del riparto delle competenze legislative. Nessuna suddivisione per elenchi di materie può considerarsi perfetta, nel senso che in ogni sistema federale o di regionalismo avanzato la condivisione e l'intreccio delle competenze tra Stato e Regioni rimane un dato ineliminabile. Appare quindi ineludibile la necessità di introdurre forme di cooperazione, strumenti di raccordo e criteri flessibili che consentano di ridurre in termini fisiologici i conflitti tra Stato e Regioni. Come si è già accennato, è probabilmente questo il principale difetto della riforma del 2001 che, mentre ha accentuato sensibilmente i poteri e l'autonomia di Regioni ed enti locali, è rimasta del tutto deficitaria in ordine agli strumenti di raccordo e cooperazione tra gli enti che compongono la Repubblica, con il risultato di aumentare in maniera insostenibile i conflitti ed il contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Innanzitutto, va rilevato che la riforma contiene al suo interno quella che è senza dubbio la condizione necessaria per garantire un efficace funzionamento degli strumenti di raccordo e cooperazione, vale a dire la creazione di un Senato delle autonomie territoriali. In mancanza di una Camera delle autonomie, infatti, anche i migliori sistemi per favorire la cooperazione e ridurre i conflitti risulterebbero, nella pratica, difficilmente applicabili e poco efficaci nell'ottica di una migliore ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Da questo punto di vista, dunque, la riforma procede nella giusta direzione per correggere i difetti sistemici verificatisi dopo la riforma del 2001.

Una strada per favorire lo sviluppo degli strumenti di collaborazione tra Stato e Regioni facendo perno sul nuovo Senato delle autonomie e per dar vita ad un efficiente federalismo cooperativo potrebbe essere perseguita utilizzando meglio il principio di sussidiarietà. Si potrebbero codificare all'interno dell'art. 117 Cost. i principi di sussidiarietà e leale cooperazione (attualmente limitati all'ambito delle funzioni amministrative, ex art. 118 Cost.) inserendoli quali criteri ordinatori anche nel campo delle competenze legislative³⁷. Questi principi, peraltro già introdotti, sia pur parzialmente e con una giurisprudenza oscillante, dalla Corte costituzionale anche in riferimento alle competenze legislative, a partire dalla nota sentenza n. 303 del 2003³⁸, potrebbero essere

³⁷ In relazione al rapporto tra sussidiarietà e riparto delle competenze legislative si rinvia a P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, 86; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2004, 461 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 811 ss.; F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012, 623 ss.

³⁸ In relazione a questa storica sentenza della Corte costituzionale che ha consentito di estendere, a determinate condizioni, l'utilizzo della sussidiarietà anche nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si veda, tra i numerosi contributi, A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*; tutti in *Giur. cost.*, 2003, rispettivamente 2776 ss., 2782 ss., 2791 ss., 2805 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, entrambi in *Le Regioni*, 2004; A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una*

inseriti puntualmente (all'interno dell'art. 117) quali criteri regolatori negli ambiti di competenza legislativa condivisa tra lo Stato e le Regioni e nei casi di intrecci di competenze. In particolare, il principio di sussidiarietà potrebbe essere definito e proceduralizzato, garantendo la sua natura di criterio flessibile che consente di preservare e tutelare, tanto la volontà di legiferare del legislatore regionale, quanto le esigenze di carattere unitario e la tutela dell'unità giuridica ed economica che possono giustificare l'intervento statale³⁹.

Si tratterebbe, quindi, di utilizzare il principio di sussidiarietà quale criterio in base al quale l'intervento legislativo, al di fuori delle competenze esclusive statali, deve spettare al livello di governo territoriale, a meno che l'intervento del livello di governo statale non consenta di raggiungere meglio i risultati prefissi dall'azione, anche in considerazione di esigenze di carattere unitario⁴⁰. Definizione, questa, che rimanda all'utilizzo del principio (ed alla sua codificazione) previsto, in ambito europeo, originariamente dal Trattato di Maastricht e attualmente disciplinato dal TUE, nonché, in ambito nazionale, dalla l. n. 59 del 1997 in relazione alle competenze amministrative e, successivamente, dal rinnovato art. 118 Cost.⁴¹.

L'utilizzo della sussidiarietà consentirebbe di aumentare il livello di flessibilità del sistema, in considerazione della natura stessa del principio che impone di effettuare scelte sulla base dei casi concreti ed in ragione di esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione (legislativa)⁴².

storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, in Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003, t. II, Torino, 2004, 297 ss.; Q. CAMERLENGO, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, ivi.

³⁹ Si richiama, sul punto l'intervento di Giuseppe De Vergottini nella Relazione finale e documentazione della Commissione per le riforme costituzionali – Approfondimenti – p.186, secondo cui, in riferimento alla competenza residuale, data la frequente sovrapposizione di competenze statali e regionali, andrebbe codificato il modello previsto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 203/2003 specificando che, nei casi di intrecci di competenze, lo Stato può legiferare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

⁴⁰ In riferimento al principio di sussidiarietà quale principio in grado di stabilire a quale livello di governo spetti l'intervento in un sistema "multilivello", si veda G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n.1, 2002, 14 ss.; P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2003, 73 ss.; E. DE MARCO, *Sussidiarietà ed autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in *ID.*, 3 ss.; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessione sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid- Rassegna*, n. 12, 2007; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1993, 7 ss.; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, n. 3, 2001, 267 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Padova, 2001; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.

⁴¹ A livello di Unione europea, il principio di sussidiarietà è stato codificato nel Trattato di Maastricht del 1992 e, da ultimo, modificato nella sua versione attuale dal Trattato di Lisbona del 2009 all'interno dell'art. 5 TUE, in base al quale "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". A livello nazionale, l'art. 118 Cost. stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

⁴² Recupera di recente l'idea di un utilizzo del principio di sussidiarietà come criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni F. GALLO, *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2014. Si veda, sul punto, anche la Relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, in cui si propone che l'introduzione, nell'art. 117 Cost. di eventuali clausole di supremazia a favore del legislatore

Sul punto, la riforma risponde solo in parte alle esigenze appena esposte. Innanzitutto manca un opportuno riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione all'interno dell'art. 117 Cost. Inoltre, alcune soluzioni introdotte per rimodellare il sistema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni potrebbero non favorire la creazione di un equilibrato sistema di distribuzione delle competenze rispettoso dell'autonomia regionale.

In particolare, la riforma inserisce, all'interno dell'art. 117 Cost., quella che è stata definita la "clausola di supremazia" in base alla quale la legge può sostituirsi, a determinate condizioni, alla legge regionale anche negli ambiti di competenza regionale. Di per sé tale clausola non è un criterio che comporti un'eccessiva penalizzazione per lo spazio di intervento regionale ed appare anche giustificabile che in determinate circostanze lo Stato possa assumere competenze regionali per venire incontro ad esigenze di carattere unitario.

Il nuovo comma 4 dell'art. 117 Cost. prevede che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale». Il testo è comprensibilmente finalizzato ad assicurare esigenze di carattere unitario, ma non richiede esplicitamente che l'intervento statale avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione attualmente previsti, invece, a seguito degli interventi della Corte costituzionale, per l'attrazione in sussidiarietà di materie di competenza regionale che, comunque, è ammissibile solo in ipotesi limitate e non ad ampio raggio come stabilisce, invece, la nuova versione dell'art. 117 Cost.

Questa clausola consente infatti al legislatore statale di sostituirsi a quello regionale in tutti gli ambiti in cui non disponga già di una competenza esclusiva. Il che la rende piuttosto sbilanciata a favore dell'intervento dello Stato che può, oltretutto, azionarla unilateralmente. Sul punto, peraltro, non sarebbe probabilmente agevole l'intervento della Corte costituzionale a difesa delle prerogative regionali⁴³.

Se il riferimento per l'introduzione della clausola di supremazia voleva essere il modello federale tedesco, che la prevede, va sottolineato che in Germania tale clausola riguarda un numero limitato di materie, a differenza di quella introdotta da questa riforma che ha, invece, portata generale e non incontra limiti⁴⁴. Non pienamente soddisfacente appare, peraltro, il tentativo di riequilibrio dello sbilanciamento a favore dell'intervento statale operato mediante il coinvolgimento del Senato delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo che porta all'approvazione di questa tipologia di leggi statali nell'applicazione della clausola di supremazia. L'art. 70, comma 4, Cost. n.t., prevede che le eventuali modifiche proposte dal Senato, necessariamente a maggioranza assoluta, possano essere superate dalla Camera a maggioranza

statale debba comunque essere prevista "nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà" (p. 17).

⁴³ A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, cit., sottolinea le evidenti difficoltà che avrebbe la Corte costituzionale nel verificare la costituzionalità di leggi statali che contengano la clausola di salvaguardia dell'unità che, nel testo, è espressa in termini «vaghi e sibillini».

⁴⁴ Cfr., sul punto, A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit.

assoluta⁴⁵. Il che non rende particolarmente complesso per la Camera non conformarsi alle richieste del Senato se si considera che la nuova legge elettorale “Italicum” prevede un premio che garantisce la maggioranza assoluta dei seggi alla lista che ottiene il maggior numero di voti alle elezioni politiche (superando la soglia del 40% dei voti o al ballottaggio tra le due liste più votate)⁴⁶.

Inoltre, il testo non si limita a richiamare esigenze di carattere unitario ma reintroduce, come si è visto, anche la clausola dell’interesse nazionale⁴⁷ già sperimentata nel nostro ordinamento sino alla riforma costituzionale del 2001 e che aveva consentito una forte espansione delle leggi statali ai danni del legislatore regionale⁴⁸, senza che fosse possibile prevedere dei meccanismi di freno o limitare il ricorso a tale clausola attraverso controlli di legittimità da parte della Corte costituzionale. A tale riguardo, va ricordato che la riforma del 2001 ha eliminato il limite dell’interesse nazionale dall’art. 117 Cost. con il chiaro obiettivo di porre un freno alla dilatazione delle competenze legislative statali a scapito della potestà legislativa regionale.

In relazione alla creazione del “nuovo” Senato, poi, la riforma non sembra voler utilizzare appieno le opportunità offerte dalla presenza di una Camera espressione delle autonomie quale sede di partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale, soprattutto in considerazione dei benefici che essa potrebbe garantire in termini di riduzione dei conflitti di competenze e di sviluppo delle forme di cooperazione tra Stato e Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione. Numerose materie di competenza regionale, come si è visto, non sono ricomprese tra quelle per cui è prevista la procedura bicamerale che assegna al Senato un ruolo paritario rispetto alla Camera. Al di fuori delle materie bicamerali (nel cui elenco compaiono, peraltro, anche materie non spettanti alle Regioni), nell’ambito delle materie di competenza regionale, nei casi in cui allo Stato spetta solo il compito di stabilire «disposizioni generali e comuni» e nei casi di intervento statale in applicazione della clausola di supremazia, le funzioni del nuovo Senato non sembrano adeguatamente sviluppate.

⁴⁵ Secondo quanto previsto dal nuovo testo, “L’esame del Senato per le leggi che danno attuazione all’articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera 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”

⁴⁶ Si veda, sul punto, G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., secondo cui sarebbe invece opportuno prevedere, in questo caso, quantomeno un procedimento bicamerale paritario, dando al Senato un potere di blocco.

⁴⁷ Sul rischio che l’inserimento nell’art. 117 Cost. della “tutela dell’interesse nazionale” possa tradursi in un’eccessiva espansione della legislazione statale e che quindi la clausola di supremazia possa assumere le sembianze di una clausola di mera decisione maggioritaria di flessibilizzazione estrema del riparto di competenze, si veda E. GIANFRANCESCO, *La scomparsa della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSIRFA*, 2014.

⁴⁸ Sull’“interesse nazionale”, prima e dopo la Riforma del Titolo V del 2001, e dunque, anche in relazione alla “creazione” delle c.d. “materie trasversali” che hanno consentito una dilatazione della potestà legislativa statale anche dopo la riforma, si veda S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011; R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1218; F. MANGANIELLO, *L’interesse nazionale scompare nel testo.. ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 57 ss. Sull’interesse nazionale nell’originario art. 117 Cost., A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.* 1972, 1504 ss.

Per sfruttare maggiormente le potenzialità offerte da una Seconda Camera espressione delle autonomie si potrebbero infatti individuare nuovi strumenti finalizzati a favorire la prevenzione e la ricomposizione dei conflitti. Scegliendo di utilizzare il principio di sussidiarietà quale criterio cardine per stabilire il livello di governo più adatto all'intervento nei casi di intrecci di competenze, si potrebbe, ad esempio, istituire un'apposita "Commissione sulla sussidiarietà" nel Senato espressione delle autonomie territoriali. A questa Commissione spetterebbe il compito di verificare che le proposte legislative relative alle materie di competenza regionale rispettino il principio di sussidiarietà e non invadano illegittimamente ambiti di intervento regionale. Nel caso di conflitti di competenze, poi, sarebbe forse opportuno che il Senato potesse richiedere di attivare una "Commissione di mediazione" incaricata di dirimere i contrasti e composta in egual numero da parlamentari di entrambe le Camere, sulla scia di quanto è previsto in Germania. Sul punto, non appare sufficiente, e forse è da ritenersi eccessivamente generica, la nuova formula dell'art. 70, comma 6, Cost. che affida ai Presidenti delle Camere il compito di decidere, di intesa tra loro, «le eventuali questioni di competenza» sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Nei casi di intrecci di competenze o di intervento dello Stato nelle sfere di competenza regionale, peraltro, sarebbe forse opportuno "aggravare" le procedure che consentono comunque alla Camera di non adeguarsi alle indicazioni del Senato. Va rilevato che, sul punto, la riforma ha probabilmente scelto di evitare aggravii procedurali per il timore che potessero ripresentarsi in più ambiti quelle "lentezze" del procedimento legislativo legate al bicameralismo perfetto che la riforma medesima si propone di superare⁴⁹.

Piuttosto debole, sebbene la riforma gli assegni, all'art. 70 Cost., «le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica», risulta, dunque, l'effettivo ruolo del nuovo Senato in relazione alla funzione di cooperazione e collaborazione tra il livello di governo statale e quello territoriale, funzione che dovrebbe essere finalizzata innanzitutto alla riduzione dei conflitti e ad evitare i rischi di eccessive invasioni di competenze da parte dello Stato.

In conclusione, nel momento in cui, condivisibilmente, la riforma pone le basi per la creazione di una Seconda Camera delle autonomie territoriali che colmi il vuoto lasciato dalla riforma del Titolo V ed "istituzionalizzi" il raccordo Stato-Regioni nel nuovo Senato, e mette mano, opportunamente, al riordino degli elenchi di materie, i criteri scelti per razionalizzare il riparto delle competenze e risolvere i conflitti, "utilizzando" l'opportunità offerta dalla presenza di una Camera delle autonomie, appaiono piuttosto limitati e contengono alcuni aspetti che sembrano indirizzati verso un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato⁵⁰.

⁴⁹ Di «lentezza e farraginosità» dei procedimenti legislativi parla la Relazione allegata al Disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi presentato al Senato l'8 aprile 2014.

⁵⁰ Fortemente critico nei confronti di queste modifiche al riparto delle competenze legislative prospettate nel ddl costituzionale P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., secondo cui un intervento come questo non ridurrebbe affatto il conflitto tra Stato e Regioni, mentre si tradurrebbe in una significativa contrazione dello spazio di autonomia legislativa regionale, riportando «la configurazione della potestà legislativa regionale ad un livello forse più basso di quello che le era assegnato dal Titolo V nella versione originaria del 1948. Da questo punto di vista, più che di riforma dovremmo parlare più correttamente di controriforma che ha alle spalle una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001». G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., ritiene che questa riforma imprimerebbe ai rapporti tra Stato e Regioni un tratto marcatamente centralistico,

5. La riforma e il regionalismo differenziato

In relazione al c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico che consente alle Regioni ordinarie, a determinate condizioni e in alcune materie, di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, va innanzitutto osservato che l'iter parlamentare ha opportunamente reintrodotta tale istituto, attualmente previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., che il d.d.l. costituzionale del Governo aveva invece eliminato.

Preservare la norma costituzionale che consente di sviluppare il regionalismo differenziato nella forma di stato regionale italiana appare indubbiamente la scelta più opportuna per diverse ragioni. L'esistenza di una differenziazione regionale in Italia è un dato di fatto difficilmente confutabile, a partire dal dualismo territoriale che ha caratterizzato le vicende del Paese sin dall'Unità d'Italia e che ha contraddistinto, di fatto, anche la prima esperienza regionale successiva all'introduzione dell'ente Regione nella Costituzione del '48. Le Regioni italiane sono indubbiamente diverse tra loro sotto molteplici profili quali, ad esempio, le dimensioni territoriali e demografiche, lo sviluppo socio-economico, la capacità produttiva, le tradizioni culturali e la capacità di amministrazione del proprio territorio. Eppure, il regionalismo dell'uniformità (con l'eccezione, evidentemente, delle cinque Regioni a Statuto speciale la cui "specialità" è delineata dall'art. 116, comma 1, Cost.) è stato il modello applicativo che, per decenni, ha contraddistinto l'attuazione dell'autonomia territoriale nell'esperienza repubblicana senza riuscire ad attenuare, peraltro, le profonde differenze economiche e sociali esistenti nelle diverse realtà regionali⁵¹.

Alla luce della tutt'altro che positiva esperienza dell'uniformità regionale, a partire dagli anni novanta del Secolo scorso ha iniziato a farsi strada un nuovo orientamento, più attento alle esigenze della differenziazione. Un input importante in direzione della differenziazione territoriale è certamente pervenuto dalla riforma costituzionale del 2001 che ha permeato il rinnovato Titolo V della Costituzione di elementi di differenziazione territoriale sotto diversi profili⁵². La riforma del 2001 ha anche introdotto una specifica norma costituzionale per dare concreta attuazione e sviluppo al regionalismo differenziato nell'ordinamento italiano. Ci si riferisce, appunto, all'art. 116, comma 3, Cost., che consente di attribuire alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari

specialmente in relazione all'esercizio della funzione legislativa. Si andrebbe, secondo l'A., verso un'autonomia legislativa regionale "ottriata", in cui lo spazio legislativo regionale potrebbe avvenire solo per concessione statale, a condizione, cioè, che il legislatore statale scelga di autolimitarsi. A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, cit., ritiene che questa riforma avrebbe come conseguenza un ulteriore, abnorme, utilizzo delle c.d. competenze trasversali da parte dello Stato che, assieme all'utilizzo della clausola dell'interesse nazionale, comprimerebbe significativamente l'autonomia legislativa regionale.

⁵¹ Per un esame approfondito delle cause che hanno favorito, nel contesto italiano, l'affermarsi del principio dell'uniformità, piuttosto che il principio della differenziazione, si veda L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità* in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, Milano, 2009, 3 ss.

⁵² Si pensi, ad esempio, alla competenza legislativa residuale delle Regioni che ha aperto la strada ad una significativa differenziazione tra Regioni anche sotto il profilo della produzione legislativa; alle differenziazioni consentite dall'art. 118 Cost. nell'adempimento e nella distribuzione delle funzioni amministrative; all'autonomia regionale in relazione alla scelta sulla forma di governo ed ai contenuti degli statuti; alle differenziazioni previste dall'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria; nonché alle differenziazioni nell'attuazione del c.d. potere estero delle Regioni previsto dall'art. 117, nono comma, Cost. Cfr., sul punto, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, Milano, 2009, 27 ss.

di autonomia» nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, nonché in alcune materie che l'art. 117 Cost. fa rientrare tra le materie di esclusiva competenza statale e, in particolare, l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Una buona applicazione del regionalismo differenziato può contribuire positivamente all'efficienza complessiva del Paese e allo sviluppo dei suoi territori trasferendo alle Regioni più virtuose, che abbiano fornito servizi efficienti ed i cui bilanci non siano in disavanzo, ulteriori competenze e funzioni legislative ed amministrative. Trasferimento di funzioni che è giustificato, anche in questo caso sulla base del principio di sussidiarietà, nel caso in cui l'azione condotta a livello regionale consenta di ottenere risultati migliori, più efficienti e rispondenti alle specifiche esigenze del territorio rispetto a quelli ottenuti con l'intervento uniforme dello Stato su tutto il territorio nazionale. Lo sviluppo del regionalismo differenziato (che di per sé contiene elementi di federalismo "competitivo") deve avvenire, ovviamente, nel quadro di un federalismo cooperativo⁵³ – chiaramente delineato dal Titolo V – in cui allo Stato vengono assegnate le imprescindibili competenze di coordinamento, anche in relazione alla perequazione a favore dei territori meno ricchi⁵⁴.

La riforma contiene, peraltro, alcune modifiche rispetto all'attuale previsione costituzionale contenuta nell'art. 116 Cost.

Rispetto al testo attualmente in vigore viene modificato l'elenco delle materie che possono essere trasferite alle Regioni. Venendo meno, come si è visto, l'elenco delle competenze legislative concorrenti che, attualmente, sulla base dell'art. 116 in vigore, possono essere trasferite alle Regioni, l'elenco delle materie trasferibili alle Regioni previsto dal nuovo art. 116 Cost. va ricercato all'interno dell'elenco relativo alle competenze esclusive statali di cui all'art. 117, comma 2, Cost., e riguarda le seguenti materie: *organizzazione della giustizia di pace; disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; politiche attive del lavoro; istruzione e formazione professionale; commercio con l'estero; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; governo del territorio*. Si tratta di un nutrito elenco di materie trasferibili alle Regioni che i vari passaggi parlamentari hanno contribuito ad ampliare sino a renderlo molto simile all'elenco attualmente previsto dal testo in vigore e che continua a comprendere ambiti significativi quali, ad esempio, l'ambiente, i beni culturali, l'istruzione, il governo del territorio, il turismo, le politiche del lavoro, l'istruzione universitaria e la ricerca scientifica, oltre a nuove materie come le politiche sociali.

Va inoltre accolta positivamente la modifica al testo dell'art. 116 che condiziona la richiesta di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione interessata alla condizione che la stessa si trovi in equilibrio di bilancio. È senza dubbio condivisibile che possano acquisire ulteriori competenze e funzioni soltanto le Regioni virtuose, in grado di ben governare il loro territorio e che abbiano anche i conti in ordine. Da questo punto di vista, l'istituto verrebbe ad assumere

⁵³ Sul modello di federalismo cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 si veda P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 67 ss.

⁵⁴ Come, del resto, è esplicitamente previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost.

ancora di più, nel nuovo testo, le sembianze di un meccanismo premiale. La realizzazione del regionalismo differenziato, del resto, dovrebbe avvenire anche nell'ottica di favorire una sana competizione tra Regioni che è connaturata ad ogni sistema federale o ad autonomia avanzata.

Se, dunque, la scelta di mantenere il modello del regionalismo differenziato, l'elenco delle materie trasferibili e le condizioni richieste per il trasferimento rappresentano indubbiamente delle note positive della riforma⁵⁵, altrettanto non può dirsi della disciplina applicativa che deve consentire di realizzarlo, in concreto, e che è rimasta sostanzialmente invariata nel nuovo testo. Le fasi procedurali contenute attualmente nell'art. 116 Cost. prevedono: l'iniziativa della Regione interessata a ricevere ulteriori forme di autonomia, sentiti gli enti locali, con proposta di intesa allo Stato; la stipula dell'intesa con lo Stato; l'approvazione di una legge statale rinforzata per procedimento che dia operatività all'intesa a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere⁵⁶. Il testo di riforma lascia sostanzialmente invariata tale procedura prevedendo giustamente che la legge statale di approvazione dell'intesa debba assumere le vesti di legge bicamerale ed eliminando la richiesta dell'approvazione della legge a maggioranza assoluta. Ulteriore novità è rappresentata dal fatto che il nuovo testo prevede che l'iniziativa possa spettare «anche» alle Regioni, il che lascia intendere che in futuro l'iniziativa potrebbe partire anche «dall'alto» e, in particolare, dal nuovo Senato delle autonomie. Tuttavia questa novità non appare a prima vista molto significativa poiché in questo ambito sembra naturale che la richiesta parta dai territori che si sentano nelle condizioni di assumere nuove competenze.

La disciplina per l'attuazione del regionalismo differenziato attualmente contenuta nell'art. 116 ed in gran parte confermata da questa riforma non ha però dato buona prova di sé in questi anni. Malgrado, infatti, in passato, alcune Regioni (Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto) abbiano avviato l'iter di questa complessa procedura, il modello delineato dall'art. 116 Cost. nella riforma del 2001 non si è mai realizzato poiché il procedimento da esso previsto non è giunto a conclusione in nessun caso⁵⁷. Per questa ragione sarebbe opportuno inserire alcune modifiche

⁵⁵ Che peraltro accolgono le richieste a suo tempo avanzate nel Rapporto *“Italia 2014: proposte per un federalismo possibile”*, pubblicato dal Centro Studi sul Federalismo nel dicembre del 2013.

⁵⁶ Sul regionalismo differenziato, nonché sulle questioni applicative poste dall'art. 116, terzo comma, si vedano i contributi apparsi in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, e, in particolare, R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, 9 ss.; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, 21 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, 51 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, 63 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, 67 ss.; L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, 1 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3?*, 27 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico” secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, 17 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, 61 ss. Si veda, inoltre: E. DE MARCO, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2002; F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2001; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 51 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 410 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, n. 1/2007, 186 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le regioni*, 6/2001, 1164 ss.

⁵⁷ Sulla mancata attuazione del regionalismo differenziato dopo la riforma del 2001 e sui tentativi avanzati dalle Regioni richiamate nel testo, A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2008; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*,

all'art. 116 Cost. per facilitarne l'implementazione, modifiche che però sono assenti nel testo approvato, da ultimo, dal Senato. Innanzitutto, si dovrebbe individuare esplicitamente nel Governo il soggetto deputato a concordare l'intesa con le Regioni proponenti. A tutela di quest'ultime, andrebbero previsti termini certi per impegnare il Governo a presentare (necessariamente) al nuovo Senato delle autonomie l'apposito disegno di legge frutto dell'intesa con la Regione (ad esempio trenta giorni dalla stipula dell'intesa). Andrebbero, poi, specificate meglio le modalità con cui la Regione che promuove l'iniziativa debba "sentire" gli enti locali, individuando nel Consiglio delle autonomie locali – organo di rilevanza costituzionale *ad hoc* di consultazione tra la Regione e gli enti locali previsto dall'art. 123 Cost. – la sede nella quale debba svolgersi questa consultazione. La legge di attuazione dell'intesa, inoltre, dovrebbe prevedere il conseguente passaggio di beni, risorse umane, finanziarie e strumentali dallo Stato alla Regione alla quale sono state attribuite ulteriori forme di autonomia.

Pur essendo positiva la scelta di mantenere in vita il regionalismo differenziato, la mancata razionalizzazione e semplificazione delle procedure previste per la sua concreta attuazione rischia di renderlo ancora difficilmente applicabile, come dimostra l'esperienza di questi anni. Non va dimenticato, in ogni caso, il dato positivo della presenza di una Seconda camera rappresentativa delle autonomie territoriali che potrebbe dare un maggiore sostegno a livello statale alle iniziative delle Regioni nel caso in cui, come appare auspicabile, queste ultime decideranno di intraprendere nuovamente la strada del regionalismo differenziato la cui implementazione potrebbe contribuire positivamente allo sviluppo dei territori.

6. Conclusioni (provvisorie)

Alcune considerazioni conclusive, sia pur provvisorie alla luce del processo di riforma costituzionale attualmente in corso, possono esser formulate, anche rinviando qui a quanto già evidenziato, sin dalle premesse, sulle dinamiche che hanno caratterizzato la stagione riformatrice italiana in materia di autonomie.

La Repubblica italiana, non diversamente da altri Paesi europei, ma con alcune specificità storico-culturali, sociali e istituzionali che la contraddistinguono, si è trovata, negli ultimi anni, a dover affrontare e risolvere un nodo complesso, profondamente caratterizzante quella che si potrebbe definire la "*forma di Stato democratico costituzionale multilivello*".

Nodo, questo, costituito dalla necessità di conseguire una bilanciata e ragionevole armonizzazione fra *rappresentatività* e *governabilità*, da un lato, e fra *unità* e *autonomia*, dall'altro lato, conformemente ai tradizionali principi del costituzionalismo occidentale, recepiti come fondamentali – e dunque immodificabili – nella Costituzione del 1948.

La spinta alla *governabilità*, intesa anche come rapidità del processo decisionale, proviene, a tacer d'altro, dall'accelerazione impressa alle dinamiche economico-finanziarie e sociali dalla globalizzazione e dalle evoluzioni tecnologiche soprattutto nei settori della comunicazione e della

2007, 199 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art.116, terzo comma, Cost.?*, cit., 115 ss.

circolazione delle persone, delle merci e dei capitali, con conseguente necessità di far fronte, con particolare rapidità, a sfide di grandi dimensioni.

In questo senso, la dimostrazione che la classe politica italiana è in grado di fare, finalmente, le riforme in tempi rapidi costituisce una componente preziosa per il recupero del rapporto di fiducia fra istituzioni e cittadini, essenziale per la tenuta del sistema democratico; così come altrettanto importante è, anche agli occhi dei c.d. “mercati” e degli attori politico-istituzionali europei (e non solo), il saper dimostrare che il “sistema-Italia”, nel suo complesso, è capace di autoriformarsi celermente nella logica di una rinnovata tensione verso lo sviluppo, non disgiunta dalla stabilità finanziaria.

Una maggiore “spinta” verso la governabilità, tuttavia, non può avvenire a scapito della *rappresentatività*, pena – come ha avvertito il magistero della Corte costituzionale⁵⁸ – lo snaturamento della stessa natura democratica dello Stato repubblicano, basato sulla sovranità popolare e sul circuito democratico-rappresentativo per l’esercizio non solo delle funzioni legislative, e di indirizzo e controllo del governo, ma anche per quelle connesse al circuito delle garanzie. Sul punto, va anche rilevato che, accanto agli strumenti previsti dalla riforma per favorire la governabilità, si affacciano nel testo nuovi strumenti finalizzati ad una maggiore partecipazione diretta dei cittadini al processo decisionale. Si pensi alla possibilità di proporre referendum popolari propositivi e di indirizzo, nonché «altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali»⁵⁹, ed alla riformata disposizione dell’art. 71 Cost. che impone al Parlamento, diversamente da quanto previsto attualmente, di discutere e deliberare in tempi certi sulle leggi di iniziativa popolare (presentate da almeno centocinquantamila elettori).

Peraltro, non si può non considerare che, almeno sino alla riforma delle Province e delle Città metropolitane, in Italia sussisteva una elevata pluralità di livelli di governo dotati di organi democratico-rappresentativi direttamente eletti dal corpo elettorale (ben sei: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, oltre all’Unione europea), da cui gli orientamenti rivolti alla razionalizzazione della rappresentanza politica, già in parte prodottisi con la soppressione dell’elettività degli organi amministrativi metropolitani e provinciali, avvenuta con la “*Riforma Delrio*”, e che ulteriormente si svilupperanno, con la riforma costituzionale, nella cancellazione della classe politica senatoriale a livello nazionale (che sarà costituita, come si è visto, da Consiglieri regionali e da Sindaci).

Per quanto riguarda il rapporto fra *unità e differenziazione*, da più parti è stato sovente sottolineato come nuovi meccanismi istituzionali, modificati nell’ottica di rendere più efficace, efficiente e celere il processo politico-decisionale a livello centrale, e di superare le farraginosità e le complessità del rapporto fra “centro” e “periferia”, non possano che giovare al tessuto economico-imprenditoriale e lavorativo della Nazione, duramente provato dalla crisi.

Né va trascurato che i Paesi europei sono oggi attraversati sia dalle “tensioni” fra localismo e globalizzazione, sia dalle rivendicazioni di autonomia e sovranità che non contraddistinguono

⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014.

⁵⁹ A riguardo va ricordato che il nuovo testo dell’art. 71 Cost. introduce una procedura piuttosto complessa per dare concreta attivazione ai referendum propositivi e di indirizzo. È prevista una riserva di legge costituzionale per la disciplina dell’istituto e l’attuazione del procedimento viene poi rimandata all’adozione di una legge bicamerale.

oramai solo gli enti sub-statali rispetto allo Stato, ma sempre più spesso lo Stato stesso rispetto all'Unione europea in scelte cruciali di politica economico-finanziaria e sociale.

La lunghissima transizione italiana ha, di volta in volta, oscillato nello sciogliere entrambi i nodi.

Un tempo, infatti, vi è stata una stagione in cui, alle torsioni del sistema elettorale per privilegiare, quasi a tutti i costi, la governabilità rispetto alla rappresentatività, rivelatesi poi costituzionalmente inammissibili⁶⁰, si è accompagnata una spinta verso un'espansione dell'autonomia regionale e locale.

Allo stato attuale, il progetto di riforma, pur presentando elementi indubbiamente positivi nell'ottica di un rafforzamento del ruolo degli enti territoriali, non appare chiaramente orientato alla valorizzazione dell'autonomia, soprattutto regionale.

Certamente l'introduzione di una Seconda Camera delle autonomie rappresenta un importante passo in avanti per la promozione delle autonomie territoriali in Italia. Al tempo stesso, però, le proposte di modifica del Titolo V non sembrano cogliere appieno le opportunità offerte da un Senato delle autonomie. Nel momento in cui si pongono le basi, attraverso la creazione di un Senato rappresentativo di Regioni ed Enti locali, per dar vita finalmente ad una Seconda Camera in grado di comporre, nell'ottica di un federalismo cooperativo, i conflitti tra Stato e Regioni, al tempo stesso si interviene sul Titolo V riordinando in maniera opportuna il riparto delle competenze, ma non valorizzando gli strumenti di cooperazione tra Stato e Regioni che potrebbero favorire un riparto più efficiente e meno conflittuale delle rispettive competenze senza dar vita a processi di eccessivo riaccentramento statale.

Eppure, una più incisiva evoluzione in senso federale – che venga portata avanti da un personale politico di elevata qualità e specchiata integrità – potrebbe risultare un temperamento, nella prospettiva di un ragionevole e ponderato equilibrio, anche dei meccanismi introdotti per assicurare stabilità di governo e rapidità decisionale.

Infatti, com'era noto già ai Padri fondatori dell'Unione americana, la distribuzione verticale del potere, tipica della struttura federale degli Stati Uniti, ulteriormente garantiva, oltre alla separazione orizzontale dei poteri, la “tenuta” complessiva del sistema democratico e la rappresentanza della sua ricchezza e diversità, pur a fronte di una forma di governo – quella presidenziale – caratterizzata da una significativa valorizzazione della responsabilità e dell'azione politica dell'Esecutivo.

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it