

La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*

Massimo Cavino**

(29 ottobre 2016)

1. Lo continuità dello Stato regionale accentrato.

È opinione largamente diffusa presso la dottrina che la riforma del Titolo Quinto sia stata orientata ad una compressione delle autonomie territoriali.

In questa direzione andrebbero tanto l'assetto delle autonomie locali dopo l'abolizione delle province, quanto il riparto della funzione legislativa tra Stato e regioni, combinato con l'attribuzione delle funzioni al Senato.

Rispetto a questo giudizio, in larga misura condivisibile, devono essere svolte alcune considerazioni.

In primo luogo possiamo rilevare che, sia in relazione al sistema degli enti locali, sia per quanto concerne il riparto delle competenze legislative, la revisione costituzionale possa essere considerata come una riforma-bilancio¹: il legislatore costituzionale non ha aperto una nuova stagione del nostro regionalismo ma ha consolidato le linee su cui si sono sviluppate le dinamiche istituzionali nel corso dei quindici anni precedenti.

L'accentramento rappresenta la cifra della riorganizzazione dei rapporti tra i livelli di governo della Repubblica da quando ha fatto la sua comparsa, con il pacchetto delle leggi Bassanini, il principio di sussidiarietà.

Si tratta di uno dei paradossi del diritto pubblico italiano. Il principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto enfatizzare il ruolo delle amministrazioni di prossimità, in forza della sua inevitabile combinazione con i principi di differenziazione e adeguatezza e della geografia amministrativa italiana, che vede nel nord sviluppato del paese un numero impressionante di centri di decisione, ha finito per essere lo strumento di una verticalizzazione delle attribuzioni imposta soprattutto da esigenze di efficienza.

Sono dinamiche di accentramento quelle che hanno imposto l'esercizio associato delle funzioni ai Comuni, quelle che hanno portato al trasferimento delle funzioni provinciali alle Regioni e che hanno ridotto le Province ad enti di area vasta di secondo livello.

Sul versante del riparto delle competenze legislative ha prodotto effetti di accentramento la giurisprudenza costituzionale sulla attrazione in sussidiarietà e quella che, attraverso la smaterializzazione delle competenze statali ha condotto ad una surrettizia reintroduzione dell'interesse nazionale (interesse nazionale che negli ultimi anni, in seguito alla crisi economica e alla revisione costituzionale del 2012 è spesso coinciso col coordinamento della finanza pubblica).

Nella riforma costituzionale l'accentramento trova però una nuova declinazione.

Nella relazione al disegno di legge di revisione costituzionale del Presidente del consiglio Matteo Renzi e del Ministro per le riforme Maria Elena Boschi si legge infatti che tra le linee di indirizzo del progetto di riforma deve essere inclusa «la ricerca di un nuovo equilibrio tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, e l'esigenza di salvaguardare e promuovere le sfere di autonomia delle regioni e degli enti locali, il filo conduttore che lega le proposte di revisione costituzionale contenute nel progetto di riforma. Riforma che, è bene evidenziarlo in via preliminare, lungi dal voler comprimere gli spazi di autonomia degli enti territoriali, intende invece, da una parte, semplificare il sistema, sia confermando

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Cfr. A Morrone, *Lo stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 5 e ss.

l'eliminazione dalla Costituzione del riferimento al livello di governo provinciale, sia riformando in modo radicale i criteri di riparto delle competenze; dall'altra valorizzare, declinandolo in modo nuovo, il pluralismo istituzionale e il principio autonomistico, con l'obiettivo ultimo di incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento. Sotto il profilo della politica costituzionale, il Governo ritiene, infatti, che l'autonomia degli enti diversi dallo Stato costituisca un insostituibile elemento di arricchimento del sistema istituzionale e che quanto più il potere pubblico è prossimo ai cittadini, tanto più è elevata la qualità della vita democratica e la capacità delle istituzioni di soddisfare i diritti civili e sociali ad essi riconosciuti, secondo il principio della sussidiarietà verticale, incorporato anche nell'architettura istituzionale dell'Unione europea. Affinché questa ineludibile premessa possa inverarsi positivamente nelle dinamiche istituzionali, occorrono tuttavia sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicurino il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione inter-istituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese. È, infatti, proprio la mancata definizione di questi elementi che ha impedito al nostro ordinamento di intraprendere una traiettoria evolutiva coerente con le ragioni che hanno animato il legislatore costituzionale quando fu definita la riforma del titolo V, le cui travagliate vicende, normative e giurisprudenziali, sono ben note. Oggi si tratta, quindi, di dare impulso a un processo che garantisca davvero alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale, in modo meno conflittuale e più proficuo di quanto sinora accaduto. A questa logica di fondo risponde la trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle Autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali. Esso si configura proprio come quella sede di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali la cui sostanziale assenza nel disegno di riforma del titolo V ha impedito la realizzazione di un sistema di governo multilivello ordinato, efficiente e non animato da dinamiche competitive, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale».

La razionalizzazione e semplificazione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali sono ancora orientate all'accentramento; un accentramento che però dovrebbe tutelare le stesse autonomie nel momento in cui ad esse è consentito di partecipare (come sistema) alla elaborazione delle politiche nazionali ed europee.

Dall'accentramento come mera semplificazione si passa quindi ad un accentramento come partecipazione. Nel disegno costituzionale è attribuito al Senato il compito di garantire l'equilibrio tra semplificazione e partecipazione.

E proprio intorno a questo aspetto si sono registrate le critiche più aspre all'impianto della riforma, che hanno sottolineato, da un lato, l'inadeguatezza della disciplina costituzionale relativa alla composizione del Senato, dall'altro la sua scarsa incidenza sui processi decisionali².

Rispetto al primo profilo pare di poter affermare che la soluzione di compromesso accolta nel testo costituzionale non valga, di per sé, ad escludere una effettiva capacità di rappresentanza delle autonomie territoriali a vantaggio delle logiche di partito: molto dipenderà dalla capacità di trovare una propria autonomia politica da parte delle classi dirigenti locali.

Quanto al secondo occorre invece rilevare che la lettura delle disposizioni sul

² Cfr. S. Pajno, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 23 e ss.; A. Ruggeri, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, 245 e ss.; R. Bifulco, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. Cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, 72 e ss.; M. Cecchetti, *La difficile coerenza tra obiettivi e strumenti nella riforma costituzionale della forma di stato regionale e un "mito da abbandonare"*, in *Federalismi.it*, 1 luglio 2015, 5 e ss.; F. Sorrentino, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

procedimento legislativo impone di articolare il giudizio sulla debolezza del Senato, almeno rispetto a rilevanti ambiti decisionali.

2. Ampliamento delle competenze statali e nuove forme della potestà legislativa concorrente.

La disciplina del riparto della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni è coerente con l'indirizzo di accentramento e verticalizzazione delle decisioni appena descritto.

Dal punto di vista strutturale, dopo la riforma persiste la distinzione tra autonomia regionale ordinaria e speciale³ che trova nuove vie di avvicinamento nella disciplina della differenziazione delle competenze di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Gli aspetti più significativi della riforma sono rappresentati dall'apparente abolizione della potestà legislativa concorrente, con conseguente ampliamento della competenza esclusiva statale, e dalla reintroduzione del concetto di interesse nazionale come presupposto di azione di una clausola di supremazia a vantaggio dello Stato.

Per quanto concerne il primo profilo, il nuovo testo dell'articolo 117 si limita ad indicare al secondo comma le materie di esclusiva competenza statale e al terzo comma le materie di competenza regionale (in parte elencate, in parte da individuarsi in applicazione di una clausola di residualità).

Le materie che prima della riforma erano oggetto di legislazione concorrente sono state attribuite prevalentemente alla competenza statale, che registra pertanto un significativo ampliamento (si consideri che alla competenza statale sono state ricondotte anche materie che prima della riforma erano oggetto della potestà legislativa esclusiva/residuale delle regioni come il turismo).

Ma proprio le modalità dell'attribuzione alla competenza statale di tali materie inducono ad affermare che la potestà legislativa concorrente è sopravvissuta alla riforma.

Se alcune di esse sono state ricondotte alla competenza statale, includendole *sic et simpliciter* nell'elenco di cui al secondo comma dell'art.117 Cost.⁴, così da escludere del tutto i legislatori regionali, rispetto ad altre la competenza statale è stata definita con un fraseggio che lascia spazio all'integrazione da parte di leggi regionali.

Infatti per alcune materie è stato attribuito allo Stato il potere di adottare *disposizioni generali e comuni*⁵; inoltre la lettera p del secondo comma dell'art. 117 Cost. stabilisce la competenza statale per l'approvazione delle *disposizioni di principio* sulle forme associative dei Comuni (queste leggi statali in forza dell'art. 70, comma 1, Cost. devono essere approvate con legge bicamerale simmetrica); l'ultimo comma dell'art. 119 Cost. dispone che una legge dello Stato ponga i *principi generali* per l'attribuzione del patrimonio ai Comuni, alle Città metropolitane e ai Comuni; il primo comma dell'art. 122 Cost., prevede che una legge della Repubblica stabilisca i *principi fondamentali* del sistema elettorale regionale e i *principi fondamentali* per promuovere l'equilibrio tra uomini e donne

³ Decisamente critico su questa scelta A. Ruggeri, *Una riforma che non dà ristoro*, cit., 253 e ss.

⁴ Commercio con l'estero (comma 2, lettera q); tutela e sicurezza del lavoro (comma 2, lettera o); professioni (comma 2, lettera t); ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (ridefinita come programmazione strategica della ricerca, comma 2, lettera n); ordinamento sportivo (comma 2, lettera s); protezione civile (comma, 2 lettera u); ordinamento delle comunicazioni (comma 2, lettera t); produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (comma 2, lettera v); previdenza complementare e integrativa (comma 2, lettera o); coordinamento della finanza pubblica (comma 2, lettera e); valorizzazione dei beni culturali e ambientali (ridefinita tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, comma 2, lettera s); porti e aeroporti civili (comma 2, lettera z, limitatamente a quelli di interesse nazionale e internazionale; su questo aspetto diremo al § successivo); grandi reti di trasporto e navigazione (comma 2, lettera z, limitatamente a quelli di interesse nazionale e internazionale; su questo aspetto diremo al § successivo).

⁵ Art. 117, comma 2, lettere: m) disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; o) disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale; s) disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio.

nella rappresentanza politica; l'art. 40, comma 4, della legge di revisione costituzionale stabilisce poi che, in ordine agli enti di area vasta, fatti salvi *i profili ordinamentali generali* definiti con legge dello Stato, ulteriori disposizioni siano adottate con legge regionale.

Dalla lettura di queste disposizioni costituzionali si può concludere per la sopravvivenza della potestà legislativa concorrente.

Si tratta però di comprendere quale sia lo schema entro il quale i legislatori statale e regionali sono chiamati a cooperare.

Là ove la norma costituzionale stabilisce espressamente che la legge statale dispone intorno ai principi (fondamentali o generali) entro cui si può muovere il legislatore regionale, lo schema di riferimento è sicuramente quello della "tradizionale" *potestà concorrente ripartita*.

Più problematiche sono le ipotesi nelle quali la norma costituzionale si riferisce a principi o a norme generali adottate dalla legge statale, ma non prevede espressamente l'intervento dei legislatori regionali.

Si potrebbe ritenere che in questi casi i legislatori regionali siano abilitati ad intervenire dalla clausola di residualità.

Ma rispetto ad essi un ruolo significativo potrebbe essere giocato dal potere regolamentare statale. In forza dell'art. 117, comma 6, Cost., la potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. Così per le materie per le quali il legislatore statale può introdurre disposizioni generali e di principio si potrebbe ipotizzare una riserva di regolamento per le norme di carattere integrativo: non ci troveremmo quindi di fronte a casi in cui si possa sviluppare una competenza legislativa concorrente ma piuttosto la dinamica tra norme primarie e secondarie.

In che rapporto stanno dunque il comma 3 e il comma 6 dell'art. 117 Cost.?

Per ricostruire la complessità del quadro occorre distinguere le ipotesi in cui il legislatore può adottare disposizioni generali e comuni da quelle in cui può stabilire norme di principio.

Per quanto concerne queste ultime ad essere rilevante è la struttura normativa dei principi. Benché sia arduo distinguere tra norme riconducibili al modello dei principi piuttosto che al modello delle regole non si può negarne la differenza strutturale: le norme di principio, suscettibili di applicazione elastica, stabiliscono finalità, impongono orientamenti, definiscono status, ma non sono di per sé efficaci: non esprimono un precetto direttamente capace di orientare le azioni; per farlo devono essere attuate o integrate da altre norme, le regole, di applicazione non elastica ma necessaria, che impongono azioni concrete o stabiliscono conseguenze concrete al verificarsi delle ipotesi da esse contemplate.

Una norma statale di principio deve necessariamente essere attuata e integrata da una norma di dettaglio; e le norme di dettaglio non potranno essere introdotte dalla fonte regolamentare, in forza del comma 6 dell'art. 117 Cost., ma dalla legge regionale in applicazione della clausola di residualità di cui al terzo comma dello stesso articolo.

E ciò per una logica applicazione del criterio gerarchico: la norma primaria di principio sarà integrata e attuata da una norma primaria di dettaglio. Una volta intervenuto il legislatore regionale con la norma di dettaglio vi sarà spazio per il potere regolamentare; ma, proprio in applicazione del comma 6, si tratterà del potere regolamentare regionale.

Siamo quindi in presenza di una *potestà legislativa concorrente ripartita* anche nel caso di disposizioni costituzionali che attribuiscono al legislatore statale una competenza di principio, senza riferirsi esplicitamente alla fonte che dovrà introdurre le norme di dettaglio.

La formulazione *disposizioni generali e comuni* non designa invece una struttura normativa ma deve essere letta come un'endiadi che stabilisce l'efficacia nello spazio di queste leggi statali⁶: esse possono pertanto introdurre anche norme costruite secondo il

⁶ Già prima della riforma l'art. 117, comma 2, lettera n) attribuiva alla competenza esclusiva statale le

modello delle regole, e come tali particolarmente penetranti; e il potere regolamentare statale accederà alle disposizioni legislative nello spazio normativo che queste avranno occupato.

Certamente le leggi regionali potranno, anche per queste ipotesi, occupare uno spazio normativo: lo spazio normativo lasciato disponibile dal legislatore (e dal potere regolamentare) statale, che potrebbe anche scegliere di occuparlo tutto⁷.

Così relativamente alla materie per le quali lo Stato può adottare *disposizioni generali e comuni* si può prospettare una potestà legislativa concorrente. Si tratta però di una *potestà concorrente non ripartita* dalle disposizioni costituzionali ma lasciata nella disponibilità del legislatore statale.

3. La potestà legislativa regionale.

Come abbiamo anticipato il terzo comma dell'art. 117 Cost. stabilisce l'ambito materiale della potestà legislativa regionale secondo un duplice criterio.

La disposizione costituzionale reca un elenco di materie e si conclude con una clausola di residualità in forza della quale i legislatori regionali sono abilitati a disciplinare ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La residualità rispetto alla competenza esclusiva deve essere considerata come il criterio determinante per la definizione della potestà regionale. L'elenco di materie che la precede assolve ad una funzione di garanzia nei confronti delle ingerenze del legislatore statale.

Ma prima di approfondire questo secondo aspetto può essere utile considerare in quale misura l'abolizione dell'elenco di materie di potestà concorrente, di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. nel testo precedente la riforma, abbia inciso sull'ampiezza della competenza regionale.

Essa, come abbiamo visto, ha comportato un ampliamento significativo della potestà legislativa statale; ma non vi si è esaurita.

Alcune materie indicate nell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. nel testo precedente la riforma non sono menzionate tra quelle trasferite alla competenza statale. Si tratta dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni e della disciplina delle casse di risparmio ed enti di credito a carattere regionale.

Si potrebbe sostenere che in applicazione della clausola di residualità tali materie debbano essere attribuite alla competenza regionale. A confermare questa soluzione potrebbe essere invocata la lettera a) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza sulla politica estera e sui rapporti internazionali dello Stato.

Ma questa soluzione non è condivisibile proprio alla luce della interpretazione sistematica dell'art. 117 Cost.

Si deve infatti sottolineare che il legislatore statale non ha competenza soltanto sui rapporti internazionali, ma anche sulla politica estera dello Stato. Questa formulazione della disposizione, che mantiene quella precedente la riforma, è stata oggetto di una puntuale interpretazione da parte della Corte costituzionale. Con la sentenza n.131 del 2008 (3.1 del considerato in diritto) essa ha chiarito che « Deve premettersi che questa Corte ha affermato che l'art. 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali" da un lato e "politica estera" dall'altro, che non si ritrova nel

norme generali sull'istruzione. Sulla differenza tra norme di principio e norme generali sull'istruzione cfr. A. Poggi, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005, 946 e ss.

⁷ Cfr. G. Serges, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 17 e s.

terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine "rapporti internazionali". Mentre i "rapporti internazionali" sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "politica estera" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo (sentenza n. 211 del 2006)».

In tale prospettiva se i rapporti internazionali sono riferibili a singole relazioni, essi cadono nella disciplina di cui all'ultimo comma dell'art.117 Cost., in forza del quale «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». I rapporti internazionali delle regioni non sono quindi una materia di competenza regionale residuale ma restano sottoposti alla rigida disciplina di cui all'art. 6 della legge n.131 del 2003.

Considerazioni sostanzialmente analoghe devono essere fatte in relazione agli enti di credito regionali. Prima della riforma costituzionale il decreto legislativo n.171 del 2006 recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, aveva stabilito che una banca regionale dovesse essere caratterizzata dalla localizzazione regionale della sua operatività; localizzazione che doveva essere determinata dalla Banca d'Italia in conformità ai criteri deliberati dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio. Le leggi regionali potevano istituire l'albo delle banche regionali e adottare, a fini di vigilanza, previo parere vincolante della Banca d'Italia, provvedimenti relativi all'autorizzazione all'attività bancaria, alle modifiche statutarie e alla verifica dei requisiti di esperienza ed onorabilità degli esponenti aziendali. Si trattava di uno spazio normativo molto ridotto ove si consideri che esso ad esso finiva per sovrapporsi la disciplina statale di tutela del risparmio e di vigilanza sul mercato finanziario ed assicurativo. Così pare di poter affermare che la mancata menzione della materia non debba essere intesa come l'attribuzione in via residuale alla competenza regionale, ma piuttosto come la presa d'atto dell'assenza di uno spazio di regolazione diverso da quello assegnato al legislatore statale.

Diversa pare invece la vicenda relativa ad altre materie che, menzionate all'elenco del terzo comma dell'art.117 Cost. prima della riforma, sono state solo parzialmente attribuite alla competenza statale.

Le materie porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione figurano oggi alla lettera z) del secondo comma dell'art. 117 Cost., con la precisazione che la disciplina di tali tipologie di infrastrutture è attribuita al legislatore statale solo quando esse sono di interesse nazionale o (per il solo caso dei porti e aeroporti) internazionale.

Si dovrebbe pertanto concludere che, in applicazione della clausola di residualità, la disciplina delle reti di trasporto e navigazione, così come dei porti e degli aeroporti di interesse regionale sia attribuita alla competenza dei legislatori regionali.

Pertanto, sia pure limitatamente, la soppressione dell'elenco delle materie precedentemente previsto al terzo comma dell'art. 117 Cost. ha prodotto un incremento della potestà legislativa residuale regionale. Rispetto a queste materie, per così dire spaccettate, non è infatti possibile fare riferimento alle ipotesi di sopravvivenza della potestà concorrente ripartita o a quelle della introduzione di una nuova potestà concorrente non ripartita. La nuova formulazione della disposizione costituzionale specifica infatti l'esistenza di due ambiti materiali distinti assegnati in via esclusiva, rispettivamente, allo Stato e alle regioni.

È del tutto evidente che operare concretamente la distinzione rispetto a singole fattispecie legislative può riuscire problematico. Quali sono i criteri che permettono di

stabilire che una rete di trasporto e navigazione sia di interesse nazionale?

Si faccia molta attenzione: il concetto di interesse nazionale espresso dalla lettera z) del secondo comma dell'art. 117 Cost. non deve essere confuso con quello che, in forza del comma 4, giustifica il ricorso alla clausola di supremazia (di cui diremo al § successivo).

Il primo deve essere inteso in senso "geografico economico" quale l'ambito territoriale cui le infrastrutture assicurano collegamento, come si evince dalla disciplina della competenza per i porti ed aeroporti civili che vede affiancare interesse nazionale e internazionale; il secondo deve essere inteso come il fine politico dell'azione unitaria dello Stato.

I legislatori statale e regionali dovranno quindi fondare la propria competenza legislativa facendo riferimento all'accezione geografico economica di interesse nazionale (e per converso regionale). E dal momento che neppure la geografia economica⁸ fornisce una definizione degli ambiti nazionale e regionali, si dovranno attendere le soluzioni della giurisprudenza costituzionale al contenzioso che, anche per queste materie, pare inevitabile.

Abbiamo detto che l'applicazione della clausola di residualità deve essere considerata come il criterio prevalente nella attribuzione del potere legislativo alle Regioni e che l'elenco di materie di cui al terzo comma rappresenta una garanzia e un limite verso l'espansione di quello statale, consentita dalla giurisprudenza costituzionale.

I quindici anni di applicazione della clausola di residualità precedenti la riforma costituzionale hanno infatti mostrato come essa sia stata interpretata dalla giurisprudenza costituzionale *minus ut valeat*.

Già a partire dalla sentenza n. 370 del 2003 (n.4 del Considerato in diritto) la Corte costituzionale ha sostenuto che «In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione»⁹.

Non tutti gli oggetti su cui si esercita il potere legislativo possono essere considerati autonomamente come materie, potendo essere elementi comuni e trasversali a più materie. Ed è la stessa Corte costituzionale, in forza dei propri percorsi interpretativi, a stabilire se l'oggetto non compreso tra le materie di competenza statale possa essere considerato esso stesso una materia e quindi ricondotto, in forza della clausola di residualità, a quella regionale¹⁰.

In questa prospettiva l'elenco di materie che precede la clausola di residualità assolve alla funzione di garanzia di attribuire espressamente il valore di materia a determinati oggetti di legislazione, così sottraendoli ad una differente interpretazione da parte del giudice costituzionale (o per lo meno rendendola più ardua).

E l'elenco di materie che precede la clausola di residualità garantisce il legislatore regionale anche in relazione alla potestà legislativa concorrente non ripartita¹¹.

Come abbiamo avuto modo di ricordare, rispetto alle materie di potestà concorrente non ripartita il legislatore statale nello stabilire disposizioni generali e comuni può occupare tutto lo spazio normativo disponibile.

Ma l'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sottrae direttamente spazio

⁸ Cfr. S. Conti, *I territori dell'economia. Fondamenti di geografia economica*, UTET, Torino, 2012, 143

⁹ In argomento S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 229 e s.

¹⁰ Cfr. M. Cavino, *Le fonti del diritto*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna, 2015, 355 e ss.

¹¹ Giunge a conclusioni opposte U. De Siervo, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016, 7 e ss. L'autore sottolinea come la concorrenza con il legislatore statale rappresenti una forte compressione dell'autonomia legislativa regionale.

normativo alla possibilità della regolazione statale.

Ad esclusione della sicurezza alimentare, per tutte le materie rispetto alle quali lo Stato può introdurre disposizioni generali e comuni il terzo comma dell'art. 117 Cost. ritaglia uno specifico oggetto e lo qualifica come materia di competenza regionale.

Materie oggetto di legislazione statale per disposizioni generali e comuni	Materie oggetto di competenza regionale
m) disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare	Dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali
n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione	Servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario
o) disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale	Organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale
s) disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo	Disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo
u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio;	pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno

4. La clausola di supremazia.

L'elemento che maggiormente manifesta l'indirizzo della riforma costituzionale verso il consolidamento dell'accentramento dello Stato regionale è l'introduzione della clausola di supremazia.

Il quarto comma dell'articolo 117 Cost. dispone che «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

Abbiamo già avuto modo di ricordare che prima della riforma la giurisprudenza costituzionale aveva consentito al legislatore statale di superare i limiti della lettera del secondo comma dell'art.117 Cost. attraverso lo strumento della attrazione in sussidiarietà e della cosiddetta smaterializzazione. Ed è in questa prospettiva che l'introduzione della clausola di supremazia può essere considerata come il consolidamento formale di dinamiche note.

Essa pone una serie di questioni intorno alla natura dell'intervento legislativo statale, ai suoi presupposti sostanziali e procedimentali e al controllo che, rispetto ad essi, può esercitare la Corte costituzionale.

Per quanto concerne la definizione della natura della clausola, l'intervento dello Stato su materie di competenza regionale può certamente essere definito come esercizio di un potere sostitutivo; occorre quindi valutare quali siano le relazioni con le altre due ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi previste dalla Costituzione, già prima della revisione costituzionale e da questa confermate.

L'art. 117, comma 5, Cost. attribuisce alla legge statale il compito di definire le modalità di esercizio del potere sostitutivo che lo Stato può esercitare nel caso di inadempimento delle Regioni nella attuazione e nella esecuzione degli accordi internazionali e degli atti

dell'Unione europea. Il secondo comma dell'art.120 Cost. prevede invece che il Governo possa sostituirsi a organi delle Regioni, delle città metropolitane e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria (l'aggettivo "comunitaria" è sfuggito alla revisione costituzionale) oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o economica con particolare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

La dottrina costituzionalistica ha generalmente ritenuto che il potere sostitutivo di cui al comma 5 dell'art. 117 Cost. comprenda l'esercizio della funzione legislativa che sarebbe invece esclusa dalle ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost.; e ugualmente condivisa è l'interpretazione per la quale l'intervento sostitutivo non debba essere considerato solo come suppletivo rispetto ad una inerzia regionale, ma propriamente sostitutivo, ovvero giustificato anche in presenza di atti regionali (legislativi o amministrativi) inidonei al conseguimento del fine costituzionalmente stabilito¹².

Diversamente dalla constatazione dell'inerzia, la valutazione della inidoneità del provvedimento regionale attiene, con tutta evidenza, al campo dei giudizi di valore della discrezionalità politica.

Sulla base di queste osservazioni è possibile affermare che anche prima della revisione costituzionale operavano a vantaggio dello Stato due clausole di supremazia, distinte sul piano dei presupposti e della efficacia, che esso poteva attivare sulla base di valutazioni di carattere discrezionale politico.

La clausola introdotta al quarto comma dell'art.117 Cost. introduce, pure essa, un potere pienamente sostitutivo: la legge statale può intervenire non solo a colmare un vuoto legislativo ma anche a coprire uno spazio già occupato da norme regionali ritenute inidonee rispetto ai presupposti che giustificano lo stesso intervento.

Per quanto attiene ai rapporti tra quarto e quinto comma dell'art. 117 Cost. si può ritenere che l'introduzione della disciplina dell'uno abbia reso pleonastica quella dell'altro; o, se si preferisce, che l'una rappresenti il *genus* di cui l'altra è *species*: la mancata attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea rappresenta infatti una sicura lesione dell'unità giuridica della Repubblica ed integra, altrettanto sicuramente, una lesione dell'interesse nazionale.

La nuova clausola di supremazia si pone invece su un piano nettamente distinto rispetto ai poteri sostitutivi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. L'introduzione della clausola di supremazia permette anzi di chiarire in via definitiva che essi riguardano esclusivamente l'ambito amministrativo e non legislativo.

La clausola di supremazia può dunque essere attivata sulla base dei presupposti sostanziali della tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o della tutela dell'interesse nazionale.

Come abbiamo visto la tutela dell'unità giuridica della Repubblica è presupposto anche per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. Il concetto ha fatto ingresso nella nostra Costituzione con la revisione del Titolo Quinto del 2001, mutuato dalla carta fondamentale tedesca ove esso giustifica la *konkurrierende Gesetzgebung*.

Tuttavia, come è stato giustamente notato, in forza del quarto comma dell'art 117 Cost. «il legislatore statale sarebbe abilitato a intervenire in ogni ambito, vale a dire "in materie non riservate alla legislazione esclusiva": e qui la differenza rispetto alla *konkurrierende Gesetzgebung* di cui all'art. 72 della Legge fondamentale di Bonn torna a farsi significativa, in quanto nell'ordinamento germanico l'uso della clausola di supremazia è circoscritto in una serie di materie elencate da una disposizione costituzionale (si tratta di

¹² Cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 315 e s.; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016⁴, 291;

ben 33 oggetti, in 10 dei quali l'esercizio della competenza concorrente da parte del Bund è subordinato alla finalità di garantire l'unità giuridica ed economica sul territorio federale»¹³.

La genericità della formulazione del presupposto può quindi condurre ad una notevole compressione della autonomia legislativa regionale¹⁴.

Per quanto poi concerne il presupposto della tutela dell'unità economica della Repubblica pare di poter affermare che esso si inserisca in un quadro di accentramento delle competenze legislative statali che aveva già trovato un saldo fondamento nel sistema delineato dalla legge costituzionale n.1 del 2012 sulla introduzione del principio di equilibrio di bilancio, e, soltanto in parte, nella giurisprudenza costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica.

A fronte dei numerosi interventi legislativi statali di contenimento della spesa pubblica che, per fronteggiare la crisi economica globale, a partire dal 2008 hanno fortemente compresso l'autonomia legislativa regionale, la Corte costituzionale ha infatti sviluppato una giurisprudenza oscillante.

Da una parte (sentenza n. 229 del 2013) ha affermato che i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54), non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. Dall'altra ha chiarito «che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale (sentenza n. 159 del 2008)».

Pare di poter affermare che l'inserimento della tutela dell'unità economica della Repubblica quale presupposto della clausola di supremazia non può che orientare verso indirizzi centralistici anche la giurisprudenza costituzionale.

E analoghe considerazioni possono essere svolte rispetto al presupposto della tutela dell'interesse nazionale.

Il concetto di interesse nazionale riappare nel testo della nostra Costituzione dopo esserne stato escluso dalla riforma del 2001. Per il vero è opinione condivisa che esso, positivizzandosi¹⁵, sia sopravvissuto alla abrogazione, calato negli argomenti che hanno portato alla cosiddetta smaterializzazione dell'art. 117 Cost. da parte della giurisprudenza costituzionale¹⁶.

¹³ M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 21 e s.

¹⁴ Cfr. S. Pajno, *Il peso della mitologia*, cit., 18 e s.

¹⁵ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 84 e ss.

¹⁶ In argomento cfr. A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 345 e ss.; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213 e ss.; R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*,

Prima della riforma costituzionale del 2001 l'art.117, comma 1, Cost. disponeva che «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni» e l'art. 127, commi 3 e 4, disponeva che «Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza».

L'interesse nazionale avrebbe quindi dovuto rappresentare un limite di merito alla competenza legislativa regionale contrapposto al limite della legittimità costituzionale.

La dottrina costituzionalistica lamentando «l'indeterminatezza dei criteri per verificare l'interesse nazionale e il potenziale o attuale contrasto con esso delle norme regionali concretamente in esame»¹⁷ si divideva rispetto alla sua natura e a chi dovesse esserne il custode: da una parte voci autorevoli tendevano a identificare l'interesse nazionale con l'unitarietà dell'indirizzo politico delle forze di maggioranza¹⁸; dall'altra se ne sosteneva l'immanenza alla comunità nazionale come patrimonio di valori pregiudiziali¹⁹.

A tale proposito notava però Livio Paladin che «è questo, in effetti, il punto di più radicale contrasto fra le visioni dottrinali e le visioni giurisprudenziali dell'autonomia legislativa regionale, considerata nei suoi rapporti con la legislazione dello Stato. Là dove la tradizionale dottrina concepisce l'interesse nazionale come un limite di merito eccezionalmente valutabile in termini politici dal solo Parlamento, attraverso un apposito controllo preventivo delle leggi regionali impugnate dal Governo ex art. 127 IV comma, Cost., la giurisprudenza lo intende – viceversa – come un criterio normale ed indispensabile per definire esattamente, mediante un sindacato di legittimità, sia lo spessore che l'estensione della competenza regionale. Ed anzi lo suole trasformare in un positivo *presupposto di competenza statale*, sicché il legislatore statale viene abilitato a perseguire “gli interessi nazionali” all'interno delle stesse materie regionali [...]. Ora,

in *Quaderni costituzionali*, 2002, 86 e ss.; P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, 381 e ss.; N. Maccabiani, *L'acquis della sent. n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, 2005, 971 e ss.; F. Manganiello, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 2012, 70 e ss.

¹⁷ F. Cuocolo, *Principi di Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999², 198 e s.

¹⁸ C. Mortati, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Giuffrè, Milano, 1960, 1294, «[...] potrebbe apparire più congruo ritenere che il contrasto con gli interessi nazionali divenga oggetto di un autonomo accertamento in sede di merito, qual' è previsto dall'art. 127, solo quando esso si sostanzia in una divergenza fra gli orientamenti politici affermatasi in sede nazionale e quelli di cui la legge regionale sia espressione L'autonomia politica che caratterizza gli enti autarchici territoriali assume nelle regioni il maggior rilievo, in conseguenza della ampiezza dei loro poteri. Di norma la pluralità degli indirizzi, in quanto si mantengano nell'ambito assegnato agli enti, è considerata compatibile con l'unità dello Stato (ed anzi introduce una *concordia discors*, utile quale fattore di arricchimento della sua azione, nonché quale limite al potere delle maggioranze al governo). Tuttavia, in determinate contingenze, può accadere che l'attività legislativa di una regione si ispiri ad orientamenti suscettibili di compromettere la realizzazione di obiettivi perseguiti dal Parlamento quale interprete più qualificato a far valere determinate concezioni dell'interesse nazionale; il che, come è ovvio, è più facilmente ipotizzabile nei confronti della legislazione esclusiva».

¹⁹ Cfr. T. Martines in T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1992³, 205 e s.: «Al fine di operare una netta distinzione tra limite di legittimità e limite di merito, può servire la nozione di interesse nazionale che si è ritenuto di dover dare, come interesse attinente ai valori permanenti della comunità nazionale; di modo che il limite andrebbe rinvenuto non nell'ordinamento giuridico bensì al di fuori di questo, nel dominio del pregiudiziale. Si tratterebbe, in altri termini, di valori non normativizzati, di cui è portatrice l'intera comunità nazionale e con i quali, pertanto, non può porsi in contrasto la legislazione regionale».

malgrado le vivaci obiezioni dottrinali, il sistematico uso del limite degli interessi nazionali in funzione restrittiva delle materie regionali ha finito per essere generalmente condiviso dalla Corte costituzionale. Di fronte ad alcune isolate decisioni, che anche in questo senso escludono condizionamenti troppo gravi dell'autonomia spettante alle Regioni speciali, sta infatti una vasta giurisprudenza per cui l'apparato statale non è mai tenuto a rinunciare all'esercizio delle proprie funzioni, "quando in qualche modo possa avervi interesse, sia pure soltanto indirettamente [la citazione è tratta dalla sent. 30 giugno 1960, n. 43]»²⁰.

Vi sarebbe pertanto una linea di sostanziale continuità tra la giurisprudenza costituzionale precedente e quella successiva la revisione costituzionale del 2001.

Tuttavia l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, riportato da Paladin, che ha ricondotto il rispetto dell'interesse nazionale ai limiti di legittimità in forza di una sua "codificazione" da parte del legislatore statale²¹ è maturato in un quadro costituzionale caratterizzato da una formale subordinazione delle Regioni allo Stato/Repubblica, superato dalla formulazione dell'art. 114 Cost. che vuole Regioni e Stato quali elementi costitutivi di una Repubblica che non si esaurisce nell'uno o nelle altre.

Per questo motivo il concetto di interesse nazionale che emerge dalle decisioni della Consulta successive al 2001 non è più inteso come criterio per definire gli ambiti delle competenze statale e regionali, ma piuttosto come giustificazione alle deroghe al riparto della funzione legislativa stabilito dalla Costituzione in ragione di finalità dalla stessa Costituzione riconosciute. In tal senso è emblematica la giurisprudenza in tema di attrazione in sussidiarietà.

Si può quindi affermare che l'interesse nazionale si manifesti ogni volta che il raggiungimento di finalità costituzionalmente imposte sia possibile solo in forza di una disciplina legislativa unitaria.

E in questa linea interpretativa deve essere letta la tutela dell'interesse nazionale come presupposto sostanziale per l'operatività della clausola di supremazia. Il legislatore statale potrà intervenire in materie non riservate alla competenza esclusiva quando riterrà che il raggiungimento di finalità costituzionalmente imposte sia possibile solo in forza di una disciplina legislativa unitaria. Non viene quindi reintrodotta un limite di merito alla legislazione regionale, ma piuttosto confermato un criterio di elasticità nel riparto della funzione legislativa.

Occorre per altro sottolineare che, se dal punto di vista sostanziale la compressione della potestà legislativa regionale in nome dell'interesse nazionale non è una novità, l'introduzione della clausola di cui al comma 4 dell'art.117 Cost., alla luce della disciplina del procedimento legislativo di cui all'art.70, comma 4, rappresenta per le Regioni una importante garanzia procedurale.

Dal punto di vista procedurale deve essere il Governo a proporre che la legge statale disciplini ambiti diversamente di competenza regionale; e la legge statale deve essere approvata con la partecipazione necessaria del Senato.

Tale procedimento rappresenta una garanzia per le Regioni sotto un duplice profilo.

In primo luogo la necessaria partecipazione del Senato potrebbe garantire, in linea di principio, che siano valutate con attenzione le istanze territoriali contrarie alla attivazione della clausola di supremazia.

²⁰ Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1997⁶, 93 e ss.

²¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n.991 del 1988 (n.1 del Considerato in diritto) «Le censure di merito, infatti, non si distinguono da quelle di legittimità per la natura sostanziale delle valutazioni da operare, ma se ne differenziano soltanto per il dato formale che le regole o gli interessi assunti come parametro del giudizio non sono sanciti in alcuna norma della Costituzione o anche di legge. Ed invero, quando una censura viene validamente prospettata in relazione a una pretesa violazione di una norma o di un principio riconducibile a un giudizio di valore contenuto in una disposizione di legge - che, nell'ipotesi del processo sulla legittimità delle leggi, va identificata con una disposizione di rango costituzionale -, si deve comunque escludere che la relativa questione possa essere annoverata fra quelle di merito, cioè tra questioni per la cui risoluzione è invocato un parametro non codificato in alcuna disposizione di legge o della Costituzione».

Abbiamo già avuto modo di soffermarci sui limiti della partecipazione del Senato ai procedimenti legislativi asimmetrici. E non è infatti questo il profilo di maggiore interesse: ad essere rilevante è il fatto che mentre in precedenza l'interesse nazionale rilevava nella giurisprudenza costituzionale come una giustificazione immanente ed implicita della trasversalità o della verticalità attrattiva della legislazione statale, ora esso è stato esplicitato ma subordinato nella sua operatività ad uno specifico procedimento legislativo.

Ciò significa che non potrà essere invocato per giustificare sconfinamenti del legislatore statale compiuti seguendo procedimenti differenti.

Leggi statali, adottate con procedimenti diversi da quello di cui al comma 4 dell'art. 70 Cost., che intervengano su materie non riservate alla competenza esclusiva, pur in presenza di esigenze di tutela dell'interesse nazionale (così come dell'unità giuridica o economica della Repubblica) potrebbero essere impugnate davanti la Corte costituzionale ed essere dichiarate incostituzionali per vizio formale.

Un'ultima considerazione di ordine procedurale riguarda l'ipotesi che il Governo possa attivare la clausola di supremazia con decreto legge.

La lettura del quarto comma dell'art.117 Cost. sembrerebbe attribuire al Governo solo il potere di proporre al Parlamento l'attivazione della clausola.

Tuttavia l'art.77, comma 6, Cost., in relazione alle leggi di conversione dei decreti legge, dispone che l'esame del ai sensi del terzo e quarto comma dell'art.70 Cost. è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati.

E non avrebbe senso richiamare le norme sull'esame obbligatorio del Senato per le leggi di esercizio della clausola di supremazia nella disposizione che disciplina la conversione dei decreti legge se la clausola non potesse essere attivata anche con decreto.

5. La differenziazione competenziale.

La riforma costituzionale è intervenuta anche sulla disciplina della differenziazione delle competenze sostituendo l'art.116, comma 3, Cost. in forza del quale alle Regioni ordinarie possono essere attribuite, con legge dello Stato, anche su loro richiesta, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti l'organizzazione della giustizia di pace; le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione, l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; le politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale; il commercio con l'estero; la tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; l'ambiente ed ecosistema; l'ordinamento sportivo; le disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; il governo del territorio.

La nuova definizione delle materie rispetto alle quali è possibile attivare una differenziazione competenziale, imposta dal nuovo testo dell'art.117 Cost., non è tuttavia l'aspetto di maggiore interesse.

I profili che meritano particolare attenzione sono infatti quelli di carattere procedurale.

In primo luogo si deve notare che l'iniziativa per la legge attributiva della maggiore autonomia (da approvarsi con procedimento bicamerale simmetrico) non è più riservata alle Regioni interessate; l'iniziativa regionale è anzi disegnata dal fraseggio costituzionale come ipotesi secondaria.

Quanto poi alla fase deliberativa, ferma la necessità di una intesa tra Stato e Regione interessata, le Camere potranno approvare la legge, non più a maggioranza assoluta, ma semplice.

Prima della riforma lo strumento della differenziazione competenziale non ha prodotto

alcun risultato; e pare di poter affermare che queste innovazioni sul piano procedimentale non siano destinate a modificare il quadro.

Qualche considerazione critica merita poi il presupposto sostanziale che subordina l'attribuzione di maggiore autonomia alla situazione di equilibrio di bilancio in cui deve versare la Regione interessata.

L'equilibrio di bilancio è richiamato dal comma 3 dell'art.116 Cost. sia implicitamente, facendo rinvio ai principi di cui all'art. 119 Cost., sia esplicitamente.

Una prima questione di fondo è data dal fatto che la situazione di equilibrio non può essere oggetto di una mera constatazione contabile, come quella di pareggio tra entrate e spese, con la quale viene spesso confusa. Mentre il pareggio è dato dalla equivalenza tra entrate e spese, l'equilibrio consiste in un andamento dinamico sul quale incidono diverse variabili congiunturali (le fasi avverse o favorevoli del ciclo economico): così in presenza di un tasso di crescita sostenuta del Pil e di uno stock di debito contenuto in rapporto al Pil, potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo (e quindi di equilibrio) anche una posizione di deficit moderato: è sulla base di tali ipotesi che il trattato di Maastricht fissava, rispettivamente al 3% e al 60% in rapporto al Pil, le soglie consentite di deficit e debito. Al contrario, in condizioni di crescita bassa o nulla e di uno stock di debito molto alto, il pareggio del bilancio potrebbe non bastare a garantire la sostenibilità del debito nel medio periodo (e quindi non di equilibrio) e rendere necessario l'accantonamento di un avanzo.

Sulla base di quali criteri è dunque possibile stabilire se il bilancio della Regione interessata è in equilibrio?

La risposta ci è data dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione in forza del quale «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». La disciplina costituzionale del bilancio, non solo statale ma di tutte le pubbliche amministrazioni si articola quindi in un sistema normativo nel quale i principi generali sono fissati con legge costituzionale (l'art. 5 della legge costituzionale n.1 del 2012) e le norme di dettaglio da una legge rinforzata nel procedimento (la legge n. 243 del 2012).

È dunque dal confronto tra il bilancio regionale ed i principi enunciati all'art.5, comma 1, della legge costituzionale n. del 2012 che si può valutare se si dia una condizione di equilibrio. Si tratta di una valutazione, evidentemente, anche politica: e si può ritenere che essa sia parte dell'intesa tra Stato e Regione.

Risolta questa prima questione se ne pone però un'altra: posto che la condizione di equilibrio di bilancio è presupposto per l'attribuzione di maggiore autonomia, che fare nel caso che essa venga a mancare successivamente?

Dato che la legge attributiva della maggiore autonomia è deliberata con procedimento simmetrico, in forza dell'articolo 70, comma 1, essa può essere abrogata solo da una legge approvata con la stessa procedura.

Pertanto pare di poter affermare che, nell'ultima ipotesi considerata, tocchi al Governo attivarsi per l'abrogazione della legge attributiva della maggiore autonomia, o, ricorrendone i presupposti, procedere direttamente all'abrogazione con decreto legge. La Regione interessata potrà tutelare la propria maggiore autonomia (e la propria differente lettura delle condizioni di equilibrio di bilancio) impugnando davanti alla Corte costituzionale gli atti legislativi che pretendono di revocarla.

6. La potestà legislativa delle regioni e province speciali.

Il comma 13 dell'articolo 39 del disegno di legge costituzionale dispone che «Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle

Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale».

La formulazione barocca della disposizione impone qualche sforzo interpretativo.

In primo luogo occorre domandarsi in che rapporto essa stia con l'art. 10 della legge costituzionale n.3 del 2001. Esso stabilisce in ordine alla cosiddetta clausola di maggior favore disponendo che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Il rinvio dell'articolo 10 alle altre disposizioni della legge costituzionale n.3 del 2001 può certamente comprendere anche il regime normativo introdotto da modifiche che su di esse sono intervenute²² e possono intervenire successivamente. Pertanto, qualora il legislatore costituzionale fosse rimasto in silenzio, la nuova disciplina sarebbe risultata applicabile alle Regioni speciali in forza della clausola di maggior favore.

Non è stata questa l'intenzione del legislatore costituzionale. Così la clausola di maggior favore non si applica più²³ in relazione al riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni speciali²⁴.

²² Si consideri l'attribuzione in via esclusiva allo Stato della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», originariamente di competenza concorrente, insieme al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, operata dalla legge costituzionale n.1 del 2012.

²³ È stata proposta anche una differente interpretazione. Secondo autorevole dottrina (A. D'Atena, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 14 e s.; Id., *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 8 e ss.; G. Tarli Barbieri, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014, 16) l'esclusione delle Regioni speciali dall'ambito applicativo della riforma costituzionale avrebbe determinato la sopravvivenza delle norme da questa abrogate esclusivamente a loro vantaggio. Contro questa lettura sono state addotte diverse argomentazioni. Così A. Ruggeri, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 5 e s., nota che «L'art. 10 è stato pensato nel presupposto della vigenza delle norme della stessa legge del 2001 che lo contiene; fa, cioè, tutt'uno con queste. Venendo meno (sia pure solo in parte) le norme stesse, temo che non possa che venire meno anche quello, mentre i benefici potrebbero considerarsi mantenuti per gli ambiti materiali e le competenze (specie amministrative) non riguardati dalla nuova riforma, in relazione ai quali dunque perdura il vigore della revisione operata nel 2001». S. Baroncelli, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015, 7, sostiene invece che «tale risultato sarebbe difficile da giustificare: innanzitutto si avrebbero due testi costituzionali di riferimento che si applicherebbero secondo il tipo di Regione, in violazione dei principi di certezza del diritto e delle esigenze di semplificazione normativa; ma poi, i limiti alla legislazione regionale e provinciale andrebbero identificati basandosi su una giurisprudenza costituzionale antiquata, poiché fondata su parametri costituzionali non più attuali e superati dalla nuova formulazione del testo costituzionale. Tale situazione darebbe luogo a nuove e intricate questioni interpretative, che si aggiungerebbero a un già complicato assetto delle fonti che si è venuto a creare per le Regioni a Statuto speciale». Pare tuttavia di poter affermare che a questa interpretazione si opponga molto più semplicemente l'applicazione del criterio cronologico di risoluzione delle antinomie: l'art. 10 della L. Cost. n.3 del 2001 rinvia (anche) ad un *corpus* normativo dalla cui applicazione il legislatore costituzionale ha deciso, con scelta successiva, di escludere le regioni speciali.

²⁴ Continua invece ad applicarsi per tutte le disposizioni introdotte dalla legge costituzionale n.3 del 2001 e non abrogate dal titolo IV della legge costituzionale n.1 del 2016. Si consideri l'estensione alle Regioni Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia della disciplina del controllo successivo di legittimità

La riforma va in un'altra direzione.

Essa supera la lettura, imposta dalla riforma del 2001, per la quale specialità deve significare maggiore autonomia e la sostituisce con quella di una autonomia a geometria variabile da definirsi con una futura riforma degli statuti speciali, sulla base di una intesa tra lo Stato e la Regione/Provincia interessata.

Fino alla revisione degli statuti speciali è previsto un regime transitorio caratterizzato da questi elementi: applicazione della disciplina degli statuti speciali vigenti integrata dalle norme di attuazione (comprese quelle che hanno dato applicazione alla clausola di maggior favore di cui all'art.10 L. Cost. n.3 del 2001); possibilità di chiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., limitatamente alla giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

A seguito della revisione degli statuti potrà invece essere applicato integralmente il terzo comma dell'articolo 116 Cost., come per le Regioni ordinarie.

Ma particolare attenzione merita proprio la disciplina del procedimento di revisione degli statuti.

Il legislatore costituzionale subordina l'approvazione dei nuovi statuti ad una intesa tra lo Stato e le regioni/province interessate; e interviene pertanto sul procedimento di revisione degli statuti.

Occorre quindi domandarsi in quale rapporto stiano le nuove norme con quelle stabilite dalla legge costituzionale n. 2 del 2001²⁵.

Essa, come è noto, uniforma il procedimento di revisione degli statuti attribuendo l'iniziativa ai consigli regionali, prevedendo che i consigli stessi si debbano esprimere sulle iniziative governative e parlamentari e sottraendo la legge approvata dalle camere, quale che sia la maggioranza, al referendum confermativo.

Dal momento che le disposizioni della legge costituzionale n.2 del 2001 non sono state espressamente abrogate occorrerà procedere ad una interpretazione sistematica e ad un coordinamento tra la vecchia e la nuova disciplina, verificando quali parti di quella siano state abrogate tacitamente da questa. Tale lettura complessiva del quadro normativo non è affatto semplice: quali organi dello Stato e delle Regioni sono chiamati a raggiungere l'intesa? Come si coordinano l'intesa e il parere del consiglio regionale sulle proposte governative o parlamentari? Quali sono i margini di manovra delle Camere rispetto ai contenuti dell'intesa?

Appare piuttosto evidente la necessità di norme di attuazione che chiariscano i diversi passaggi procedurali.

Alla luce di questa considerazione e, soprattutto, della esperienza degli ultimi quindici anni di storia del regionalismo differenziato (anche l'art.10 della legge costituzionale n.3 del 2001 qualifica la clausola di maggior favore come temporanea, in attesa di una riforma, mai avvenuta degli statuti speciali), pare di poter affermare che la stagione della revisione degli statuti non è prossima e, di conseguenza, che il regime transitorio di attribuzione delle competenze legislative è destinato a stabilizzarsi.

** Professore associato di Diritto costituzionale all'Università del Piemonte

costituzionale delle leggi ai sensi dell'art.127 Cost.

²⁵ In argomento G. Tarli Barbieri, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi": note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI (disposizioni finali) della stessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016, 23 e s. Per uno sguardo sulle diverse ipotesi ricostruttive cfr. C. Barone, C. Di Martino, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali: il problema del coordinamento tra la legge costituzionale n. 2 del 2001 e il ddl costituzionale "Renzi-Boschi"*. Report dell'incontro di studio del 17 dicembre 2015, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016.