

**Il Federalismo italiano dopo Lorenzago.**  
**Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma**

di Stelio Mangiameli

Sommario: 1. Il federalismo italiano tra riforme e riforme delle riforme. - 2. Il disegno di legge costituzionale n. 2544, deliberato dal Senato: la *devolution*. - 3. *Segue*: la clausola di asimmetria. - 4. *Segue*: Roma capitale. - 5. *Segue*: gli interessi nazionali. - 6. La riforma della Repubblica: la federalizzazione degli organi. - 7. *Segue*: il procedimento legislativo. - 8. La Repubblica federale: *nomen non est consequentia rerum*.

1. *Il federalismo italiano tra riforme e riforme delle riforme.*

Il tema della riforma della riforma del Titolo V della Costituzione non sembra trovare pace, non solo nella discussione tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, ma persino nel Governo che, dopo il susseguirsi di innumerevoli disegni di legge di revisione costituzionale legati al tema della *devolution* e della modifica della composizione della Corte costituzionale, in data 11 aprile 2003 aveva varato un testo di una certa ampiezza sul riparto di competenza integralmente rivisto con la scomparsa della competenza concorrente, accusata dal Ministro degli Affari regionali di essere foriera di contenzioso davanti alla Corte costituzionale, e con un largo uso della tecnica della doppia enumerazione. Una tesi, questa, ripresa - non si sa quanto consapevolmente - dall'ordinamento canadese (in proposito il nostro *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in *Forum di Quaderni costituzionali del 27 maggio 2003*) e che proprio adesso sta venendo in discussione anche in Germania, come proposta, in vista dell'attività che la recente costituzione di una nuova Commissione parlamentare bicamerale lascia intravedere con riferimento all'assetto della distribuzione dei poteri all'interno dell'ordinamento federale tedesco (Sul punto v. W. Schwanengel, *Zustand und Perspektive des Föderalismus in Deutschland und Europa*, in *D.Vw.Bl.* 2004, 417 ss.).

A poco più di sei mesi, ma con un dibattito che ha affaticato l'estate 2003, quanto meno dei "quattro" di *Lorenzago*, lo stesso Governo ha presentato (in data 16 settembre) un nuovo disegno di legge di revisione costituzionale, con la pretesa di rivedere l'intera parte seconda della Carta, e cioè: forma di governo e forma di Stato. Il dibattito istituzionale, infatti, oltre alle questioni del federalismo registrava una ripresa della problematica inerente alla forma di governo, con la rincorsa tra le forze politiche, che sono passate dal semipresidenzialismo all'italiana, tanto in voga ai tempi della Commissione bicamerale presieduta dall'On. *D'Alema*, al c.d. "premierato" (sempre all'italiana).

Questo disegno di legge ha iniziato il suo *iter* parlamentare al Senato della Repubblica (dove ha assunto il n. 2544) ed è approdato all'approvazione, in prima lettura, in data 25 marzo 2004, con dichiarazioni delle forze politiche di diverso orientamento di effettuare delle modifiche nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati; la qualcosa fa assumere al testo deliberato dal Senato un carattere, almeno in parte, interlocutorio (v., in proposito, un primo commento di N. Zanon, *Ma non è federalismo*, in *Il Sole 24 ore*, del 26 marzo 2004, 1-2; ed anche A. Manzella, *Il baratro delle istituzioni*, in *La Repubblica*, del 26 marzo 2004, 1-17).

Tuttavia, non sembra affare inutile spendere una qualche considerazione sull'impianto del federalismo cui potrebbe giungersi; anzi, proprio la possibilità di potere apportare delle modifiche dovrebbe spingere la dottrina giuspubblicistica ad effettuare una disamina attenta. A tal riguardo, prima di passare a considerare più da vicino le modifiche che dovrebbero interessare il tema del federalismo, cui sono dedicate queste brevi note, sia consentito fare due notazioni: la prima è che - come già notava all'inizio degli anni settanta *A.M. Sandulli*, in un suo celebre intervento (*Ombre sulle istituzioni* (1971), ora in *Scritti giuridici*, II, Napoli 1990, 113) - "l'Italia ha bisogno di riforme (...) ma non significa che le si debba fare per menare vanto di averle fatte" e, si potrebbe aggiungere, secondo i capricci di questa o quella forza politica che condiziona la coalizione del momento; la seconda osservazione attiene al continuo parlare di riforme, senza giungere ad una innovazione costituzionale condivisa tra Governo, maggioranza e opposizione. Questo modo di procedere, infatti, nuoce alle Istituzioni come sono, screditandole, e a quei pochi (o molti, a seconda dei punti di vista) cambiamenti che sono stati effettuati: la vicenda del Titolo V lo insegna chiaramente.

I profili più innovativi della riforma, a poco meno di tre anni, sono stati di fatto disattesi. Basti pensare alla vicenda degli statuti regionali, che a quasi cinque anni dall'adozione della legge costituzionale n. 1 del 1999 e all'inizio dell'ultimo

anno della legislatura regionale ha visto un solo statuto, quello della Calabria, approvato e immediatamente impugnato dinanzi alla Corte costituzionale (v. sentenza n. 2 del 2004; ma sulla potestà statutaria delle Regioni, alla luce del nuovo art. 123 Cost. v. Corte costituzionale, sentenza n. 304 del 2002, in *Giur. Cost.* 2002, 2345 ss., e per la quale si rinvia a S. Mangiameli, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, ivi, 2358 ss.), e successivamente solo un altro Statuto, quello della Puglia, con un impianto abbastanza povero, ha raggiunto il traguardo della promulgazione e dell'entrata in vigore. Basti pensare, ancora, all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 1 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali ad opera dei regolamenti parlamentari, largamente disatteso dopo la predisposizione delle modifiche regolamentari da parte del Comitato Mancino. Basti pensare, infine, al federalismo fiscale, per la cui realizzazione nella finanziaria del 2003 (legge n. 289 del 2002, art. 3 comma 1, lett. b) era stata prevista una Alta Commissione di studio con tempi ampiamente (e inutilmente) scaduti.

La stessa legge n. 131 del 2003, volta a dettare "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", dopo una lunga e faticosa gestazione i cui segni sono visibili nella sua scrittura, ha finito sostanzialmente con l'occuparsi di aspetti della riforma per i quali l'adeguamento non era così impellente; esemplare è, in tal senso, la vicenda della competenza concorrente la cui chiave di lettura, quella dei principi fondamentali desunti dalla legislazione dello Stato, ampiamente collaudata (e tutto sommato in modo accettabile) nell'esperienza del primo regionalismo, era stata data dalla sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002, senza bisogno di mettere in piedi il meccanismo dei decreti legislativi di ricognizione dei principi e la formulazione dei testi unici meramente compilativi che - a tacere d'altro - sta ingolfando l'attività dell'Amministrazione statale.

## 2. *Il disegno di legge costituzionale n. 2544, deliberato dal Senato: la devolution.*

Ciò posto, si prenda in considerazione il testo del disegno di legge costituzionale n. 2544 (*Atti Senato della Repubblica - XIV Legislatura*), deliberato il 25 marzo 2004, che interessa sotto molteplici e differenti aspetti il "profilo" del nostro regionalismo, innanzi tutto la questione del passaggio al "federalismo", come si evincerebbe dall'art. 1, che prevedrebbe la trasformazione del Parlamento con la previsione di un "Senato federale della Repubblica" (secondo le prescrizioni dell'art. 3), una Istituzione, questa, che lascerebbe presagire una profonda riforma dell'ordinamento generale; dall'art. 22 che, riformulando l'art. 87 Cost., attribuirebbe al Presidente della Repubblica il compito di rappresentare "l'unità federale della Nazione; e dall'art. 32 cui si dovrebbe l'attribuzione a Roma del titolo di "capitale della Repubblica federale".

Rilevano, poi, anche le procedure parlamentari, in particolare quelle legislative, legate non più alla rappresentanza politica, ma anche a quella territoriale, e, nella stessa logica, la riforma della composizione del giudice costituzionale.

A ciò si aggiunga, inoltre, la riedizione degli "interessi nazionali", che già aveva fatto capolino nel disegno di legge costituzionale dell'11 aprile, con la possibilità di produrre un annullamento della legge regionale in contrasto, per opera del Presidente della Repubblica.

In quest'ottica, infine, rientrano anche la problematica di "Roma capitale", il cui fondamento costituzionale risulta rimaneggiato in modo consistente rispetto all'attuale formulazione; l'abrogazione della clausola di asimmetria dell'art. 116, comma 3, Cost.; l'introduzione nel comma 4 dell'art. 117 Cost., accanto alla clausola della competenza generale e/o residuale, delle materie regionali nominate di competenza esclusiva.

L'esame può cominciare proprio con quest'ultima disposizione (art. 34), che è la riproposizione della c.d. "devolution" (già presentata all'esame del Senato della Repubblica con il disegno di legge costituzionale n. 1187 del 26 febbraio 2002 - *Modifiche all'articolo 117 della Costituzione*) e che nel disegno di legge costituzionale dell'11 aprile risultava inglobata nella tecnica di riparto con due enumerazioni di materie di competenza esclusive dello Stato e delle Regioni.

In questa formulazione appare sin troppo evidente che il Governo ha rinunciato alla scomparsa della competenza concorrente, ma al contempo propone di titolare, limitatamente ad alcune materie (sanità, scuola e polizia locale), la competenza esclusiva delle Regioni. Anche entro questi più ristretti limiti la filosofia e la tecnica del riparto appare diversa, dal punto di vista della garanzia delle competenze, rispetto a quella che ha animato la redazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La revisione del Titolo V ha portato con sé il principio del rovesciamento dell'enumerazione, con l'indicazione delle

materie di competenza (esclusiva) statale e quelle di competenza concorrente, adottando, in questo modo, un assetto tradizionalmente proprio di un ordinamento di tipo federale; ma nel fare ciò non ha tenuto conto della specifica esperienza, maturata con riferimento al riparto delle competenze, negli Stati federali. Infatti, come è noto, nel tempo la tecnica dell'enumerazione federale si è rivelata assolutamente non garantista per i poteri legislativi e amministrativi degli Stati membri; in particolare, il carattere *anonimo* delle competenze di questi ultimi ha comportato che, con tecniche diverse, a seconda del sistema costituzionale di riferimento, le Federazioni abbiano eroso i campi materiali degli Stati membri, ad un punto tale che, immutato il dato testuale della Costituzione, la c.d. "competenza generale" (che - come è stato avvertito - è una nozione dommatica e non tecnica) è transitata dall'ambito degli Stati membri a quello delle Federazioni, che sono riuscite così ad acquisire il controllo pressoché totale della legislazione e, in alcuni casi, anche dell'amministrazione (sul punto sia consentito rinviare al nostro *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, ora in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 21 ss.).

Questo processo di concentrazione dei poteri nelle mani dello Stato centrale è già visibile nella breve esperienza della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche nel nostro ordinamento: all'inizio, sulla base dell'entusiasmo che la riforma aveva prodotto, una parte consistente della dottrina aveva qualificato la legislazione regionale di cui all'art. 117, comma 4, Cost., come una *competenza esclusiva* delle Regioni ed alcuni si erano spinti a parlare di *competenza generale* delle Regioni in contrapposto alla *competenza enumerata* dello Stato. Successivamente, mano a mano che perdeva vigore la novità costituzionale, molti, anche tra coloro che si erano prodigati per fare approvare la riforma costituzionale, si sono attestati su una posizione riduttiva. Alcuni hanno sottolineato che le materie regionali hanno un carattere meramente amministrativo e non esteso ai modi di disciplina del diritto civile e del diritto penale; altri hanno tentato una riedizione degli interessi nazionali come limite generale della legislazione regionale; altri ancora hanno pensato che sia possibile adoperare in via preventiva il limite dell'unità giuridica ed economica cui fa riferimento l'art. 120, comma 2, Cost.; altri, infine, nel caso della legislazione regionale dell'art. 117, comma 4, Cost., ha finito col parlare solo di una *competenza residuale* delle Regioni, lasciando intendere che i poteri regionali si estenderebbero sin dove vuole il legislatore statale.

La stessa Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza sul nuovo art. 117 Cost., aveva in un primo momento, con la sentenza n. 282 del 2002 (in *Giur. Cost.* 2002, 2012 ss., con nota di A. D'Atena, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, ivi, 2027 ss.), affermato che "la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere - nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale" e, con riferimento alla competenza concorrente, che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina".

Ma già nella sentenza n. 536 del medesimo anno la Corte reintroduce canoni di recupero delle potestà regionali, asserendo che "l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali" e, valorizzando i poteri funzionali enumerati dal comma 2 dell'art. 117 Cost., i quali possono attraversare una molteplicità di campi materiali, osserva che "la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una 'materia', essendo invece l'ambiente da considerarsi come un 'valore' costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo" e, di qui la possibilità che, "in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione" come nel caso della "caccia". La Corte, infatti, finisce con l'ammettere che "la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato" (v. le osservazioni di T. Lobello, *Caccia e ambiente: una problematica non risolta*, in *Giur. It.* 2003, V).

Nella recente sentenza n. 303 del 2003 la Corte, muovendo da una non univoca ricostruzione del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle funzioni amministrative, di cui all'art. 118, comma 1, Cost., che consente di assicurare l'esercizio unitario delle medesime funzioni, e da un uso disinvolto del principio di legalità, giunge a formulare una particolare regola del riparto legislativo per la quale "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie

espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze", e su queste basi si consente che "i principi di sussidiarietà e di adeguatezza conviv(a)no con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e poss(a)no giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata". A questa stregua, come regola generale lo Stato potrebbe scambiare la funzione legislativa delle Regioni con forme di partecipazione all'adozione di atti amministrativi, un procedimento che non solo depauperava i poteri regionali, ma che soprattutto opera uno scambio tra attività giuridiche non commensurabili (Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, in *Giur. Cost.* 2003, 2675, con osservazioni di A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ivi, 2776; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, 2782; A. Moscarini, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, ivi, 2791; A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, 2805).

Si potrebbe andare ancora oltre, se si tiene conto di quanto la Corte ha affermato nella sentenza n. 370 del 2003 ("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" (punto 4 del considerato in diritto)), considerando che la c.d. competenza *residuale* viene ripetutamente delimitata e ritagliata sino a diventare del tutto superflua, non dandosi mai il caso nella giurisprudenza costituzionale che una determinata materia, o un oggetto sia espressione di questo tipo di competenza, per cui il comma 4 dell'art. 117 Cost. deve ritenersi, se non abrogato, quanto meno inefficace.

A questo impoverimento dei poteri legislativi regionali, congegnato dal giudice costituzionale e del quale profitta il legislatore statale, il disegno di legge costituzionale sulla *devolution* oppone una filosofia e una tecnica di garanzia delle attribuzioni legislative regionali degne di nota.

Al di là della formulazione adottata, tale disegno di legge opporrebbe un sistema di riparto della legislazione basato sul *principio della doppia enumerazione*; una tecnica, questa, che, lì dove è stata adottata, ha messo in evidenza ottime capacità di salvaguardia dei poteri locali, rispetto a quelli nazionali. In particolare, in Canada, grazie al sistema della doppia enumerazione le province hanno potuto difendere la gestione e l'utilizzo delle risorse naturali nei confronti della Federazione attraverso anche un contenzioso basato sull'interpretazione delle materie di competenza provinciale (si tratta della nota vicenda relativa all'interpretazione dell'art. 92A della Costituzione canadese, sul punto ulteriori ragguagli ed indicazioni nel nostro *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, cit.).

Da questo punto di vista, il disegno di legge sulla *devolution* rappresenta, perciò, un rafforzamento delle competenze regionali sicuramente apprezzabile. È semmai da chiedersi se non sia il caso di estendere questo meccanismo di definizione delle materie regionali anche ad altre materie, oltre alle quattro attualmente indicate, ad esempio, ricomprendendo quanto meno il complesso delle materie precedentemente enumerate dall'art. 117, atteso che per molte di queste è diventata problematica - come nel caso della "caccia" - la garanzia, più che dell'appartenenza formale alle Regioni, della loro estensione.

Per rendere esplicito questo tema può non apparire ingenuo pensare che in materia di *assistenza e beneficenza pubblica*, di *artigianato*, *caccia*, o di *cave*, o di *acque termali* e, persino, di *agricoltura e foreste* i poteri riconosciuti allo Stato (o che lo Stato può utilizzare) siano diventati più estesi di quelli che lo stesso poteva esercitare nel vigore del precedente riparto, non solo per la circostanza che l'art. 117, comma 2, Cost. riconosce allo Stato poteri funzionali che trasversalmente attraversano più campi materiali, quanto soprattutto per il fatto di ricadere su competenze anonime, le quali possono essere ricomprese nella competenza (materiale) statale senza che sia possibile procedere ad una misurazione dell'incidenza. Infatti, mentre attualmente non è dato valutare l'esercizio della funzione di "tutela ambientale" nei confronti delle materie richiamate, atteso che queste sono ricomprese nella competenza anonima del comma 4, attraverso la loro titolazione in capo alla Regione diventerebbe possibile escludere con certezza tutte le disposizioni di disciplina degli oggetti di cui si compone ciascuna materia e limitare il potere di *tutela* a misure di semplice salvaguardia che non dovrebbero toccare il campo materiale. In questo modo si potrebbe determinare un

equilibrio diverso tra le competenze statali e quelle regionali, pure alla luce di quel "criterio di prevalenza", che la Corte costituzionale avrebbe individuato per delimitare le collisioni tra ambiti materiali diversi.

Anche sul novero delle materie rivendicate con la *devolution* si è a lungo polemizzato, ma in realtà negli ordinamenti federali costituiscono in genere competenza degli stati membri. Si guardi al riparto della *Grundgesetz* per verificare che la c.d. *Schulwesen* è materia esclusiva dei *Länder* normata ampiamente nelle loro Costituzioni e lo stesso dicasi della polizia locale (per un riscontro v. *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, con una introduzione di Chr. Pestalozza, München 2000). Vero è che in Assemblea costituente la questione relativa alla collocazione della materia scolastica fu a lungo dibattuta (tra i favorevoli ad una attribuzione dell'istruzione alle Regioni si ricorda Luigi Einaudi, che riteneva "essere stato un danno grave che durante il periodo fascista l'istruzione elementare sia passata dai Comuni allo Stato" [v. *La Costituzione della repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VI, 124]) e alla fine fu raggiunto il compromesso di lasciare l'istruzione allo Stato, attribuendo alle Regioni la materia "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica", che è quanto si è tentato di mantenere con il riparto di competenza della legge costituzionale n. 3 del 2001. Tuttavia, è da osservare come l'idea che la devoluzione della sanità, della scuola e della polizia locale possano dividere il Paese, deve considerarsi quanto meno discutibile, non solo per i poteri che sono previsti nella competenza dello Stato (comma 2, lett. h, ordine pubblico e sicurezza, lett. m, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e lett. n, norme generali sull'istruzione, e comma 3, tutela della salute, tutela del lavoro, istruzione), ma soprattutto in quanto il grado di omogeneità raggiunto dalla Repubblica appare la più sicura garanzia di unità. Se poi si può notare ancora oggi una migliore struttura sanitaria nelle regioni del nord e una più efficace formazione scolastica nelle regioni del centro e del sud, vuol dire che il problema esula dalla questione della *devolution*.

### 3. Segue: la clausola di asimmetria.

Nell'ambito del riparto delle competenze un elemento di elasticità risultava espresso sicuramente dalla clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost..

Questa disposizione, ricalcata in una qualche misura dall'esperienza regionale spagnola, consentirebbe alle Regioni, singolarmente e previa consultazione degli enti locali, di acquisire ulteriori competenze nell'ambito di tre materie di competenza esclusiva dello Stato (l'organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) e delle materie di competenza concorrente, nel rispetto dei principi dell'art. 119 Cost..

Ora, come è stato già osservato l'utilizzazione della clausola di asimmetria si collocherebbe in uno degli ambiti più controversi del riparto delle competenze, non tanto perché risulterebbe volto a rafforzare i poteri regionali nella materia scolastica e dell'ambiente, secondo aspettative politiche che già al tempo dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 erano molto pressanti e in grado di influire sensibilmente sulla maggioranza del tempo (come mostrerebbe anche la disposizione sul "coordinamento tra Stato e Regioni" delle funzioni amministrative nelle materie dell'immigrazione e dell'ordine pubblico e della tutela dei beni culturali, l'art. 118, comma 3, Cost.), quanto soprattutto per le varie prospettive che si davano nella configurazione delle materie concorrenti. Queste, infatti, anche sulla base delle vicende che avevano segnato l'art. 117, comma 1, Cost. nella sua precedente formulazione, correvano il rischio di diventare per intero materie di competenza statali, secondo il modello della *konkurrierende Gesetzgebung*, anziché secondo quello della *Rahmengesetzgebung* e delle *Ausführungsgesetze*, e a favore di questa eventualità cospirava anche una certa imprevidenza del legislatore di revisione costituzionale che ha operato senza uno studio attento delle materie, dando così vita ad una situazione di difficile lettura. Da questo punto di vista, è stato da subito visibile che molte voci del comma 3 dell'art. 117 Cost. risultavano non adeguatamente dimensionate, soprattutto alla luce dell'analisi economica che vuole, secondo un autorevole insegnamento (quello di R. Posner, *Economic Analysis of Law*, Boston - Toronto 1977, 489 ss.), che le competenze in ordine ad una data materia siano attribuite al livello di governo nel cui ambito territoriale ricadono gli effetti economici degli atti di normazione e di amministrazione. L'art. 117, comma 3, Cost. pretende che ad occuparsi di professioni, ricerca scientifica e tecnologica, alimentazione, ordinamento sportivo, grandi reti (*sic!*) di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale (*sic!*) dell'energia sia il legislatore regionale "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Al contempo, però, la presenza della clausola di asimmetria consente di aprire un *gioco* istituzionale nelle relazioni tra Stato e Regioni che può offrire alle Regioni più di una ragione di crescita, rivendicando nell'ambito delimitato dal comma 3 dell'art. 116 Cost. "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". L'effetto precipuo della clausola di

asimmetria risiede, infatti, nel modificare i connotati della competenza concorrente (e, per le tre voci del comma 2 dell'art. 117 Cost., anche della competenza esclusiva dello Stato), la quale assumerebbe i caratteri di una vera e propria competenza esclusiva regionale, per di più, titolata e non anonima, come quella residuale del comma 4 del medesimo articolo (mentre la competenza esclusiva dello Stato diventerebbe tendenzialmente concorrente).

In definitiva, la clausola di asimmetria potrebbe operare nel nostro ordinamento come un meccanismo di salvaguardia delle competenze concorrenti delle Regioni, esposte maggiormente al pericolo di una estesa normazione da parte dello Stato.

Con riferimento a questo aspetto, peraltro, è opportuno notare come le critiche al disposto del comma 3 dell'art. 116 Cost. non abbiano tenuto conto del difficile riparto materiale, ma siano state di tenore diverso ed essenzialmente appuntate al procedimento. In particolare, è stato osservato da più parti come la possibilità di recuperare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sia sottoposta ad un procedimento poco in linea con il principio di "autonomia" e, potrebbe aggiungersi, con il canone della divisione dei poteri, in quanto obbligherebbe la Regione interessata a corredare il suo atto di iniziativa legislativa con l'intesa raggiunta con lo Stato, e cioè: a trattare con il Governo il contenuto di un atto che trasferisce poteri legislativi (v. F. Pizzetti, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum di Quaderni costituzionali* del 10 dicembre 2001).

Ma il disegno di legge costituzionale frutto dei lavori dei "saggi" rinchiusi nella cascina di *Lorenzago* va oltre l'assunto riferito. Nella relazione è dato leggere, infatti, che "la disposizione costituzionale configura una sorta di 'regionalismo differenziato', che in ultima analisi rimetterebbe alla decisione della contingente maggioranza parlamentare l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle Regioni, con il rischio di condizionare la dimensione dell'autonomia regionale alla volontà politica espressa dal Parlamento nazionale. Occorre invece assicurare a tutte le Regioni ordinarie, senza distinzioni, la possibilità di attivare le competenze direttamente riconosciute dalla Costituzione". Rispetto a questo problema, però, sarebbe stato opportuno proporre una revisione della disposizione ancora più radicale di quella auspicata dalla dottrina e non una sua abrogazione, come prevede l'art. 39, comma 1, del disegno di legge costituzionale n. 2544.

Semmai, l'abrogazione della clausola di asimmetria sarebbe stata compatibile, ove si fosse provato - come intendeva fare, in una qualche misura, il disegno di legge costituzionale dell'11 aprile - a risolvere in radice la presenza della competenza concorrente, allocando le materie del comma 3, o alla competenza esclusiva dello Stato o a quella delle Regioni. Tuttavia, anche questa prospettiva di riforma, a lungo discussa e propugnata da parte del Governo, per via del presunto aumento del contenzioso costituzionale (ma sul punto v. i dati più che confortanti della Camera dei Deputati, *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001*, Osservatorio sulla legislazione, n. 2, XIV legislatura, 20 febbraio 2003), viene accuratamente evitata dal nuovo disegno di legge costituzionale, dal momento che improvvisamente la competenza concorrente serve a dare corpo alle funzioni del Senato federale, la qualcosa - come si vedrà subito dopo - corre il rischio di dare vita a ulteriori problemi.

#### 4. Segue: *Roma capitale*.

Del tutto particolare appare la disposizione proposta per *Roma* "capitale della Repubblica".

L'art. 114, comma 3, Cost. ha evocato questa figura, prevedendo che "la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". Il disegno di legge costituzionale n. 2544 proporrebbe che "Roma è la Capitale della Repubblica federale e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e col le modalità stabiliti dallo Statuto della Regione Lazio" (art. 32, comma 2).

Ora, in questa sede non è possibile dare conto di tutte le problematiche che la disposizione costituzionale sulla "capitale" suscita (v. il recente volume a cura della Presidenza della Provincia di Roma e con il coordinamento scientifico di S. Mangiameli, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli 2003), basti pensare: alla coincidenza della tematica della Capitale con quella della Città metropolitana; alla presenza della Santa sede nel contesto della città di Roma, così come viene anche codificato dal concordato (art. 2, paragrafo 4, "*la Repubblica italiana riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo pontefice, ha per la cattolicità*"); al ruolo diplomatico internazionale ed europeo di Roma; e al carattere universale del patrimonio storico-culturale della città di Roma.

Se si limitano le considerazioni ai significati che traspaiono dalle due formulazioni costituzionali, quella in atto adottata e quella proposta nel disegno della revisione, può osservarsi che la prima, prevedendo una riserva di legge

ordinaria dello Stato per la disciplina dell'ordinamento della capitale, è stata considerata in una qualche misura riduttiva e in continuità con tutta l'esperienza italiana, caratterizzata dall'intervento speciale a mezzo leggi che prevedono, in occasioni di particolari eventi, l'elargizione di provvidenze finanziarie per la realizzazione di particolari opere pubbliche funzionali all'evento medesimo.

La "capitale", invero, è il simbolo dell'unità dello Stato-comunità: nel caso italiano, della "Repubblica", ed è posta al servizio di questa, per soddisfare le funzioni che ineriscono alla rappresentanza e al funzionamento della comunità generale nel suo insieme. Al contempo, non può essere dimenticato con "Roma-capitale" si trovano a coesistere, oltre agli interessi della comunità generale, una dimensione caratterizzata dalla presenza di una comunità locale con i propri interessi e le proprie necessità.

Questa circostanza pone già la questione, se la "capitale" debba assumere la forma di un ente di servizio della Repubblica, oppure debba essere congiunta ad un ente territoriale (Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione, al momento la questione non rileva) gravato da oneri supplementari.

La disposizione dell'art. 114, comma 3, con riferimento alla "capitale" e al suo *ordinamento*, inoltre, pone il tema dell'insieme degli organi e delle funzioni necessari a soddisfare gli interessi della comunità generale, che la capitale riassume, in maniera non occasionale, ma programmata ed efficiente.

Tuttavia, proprio in quanto la Costituzione - come è stato efficacemente detto - "non attribuisce la qualifica di Capitale della Repubblica né al 'Comune' né alla 'Città metropolitana' di Roma, ma semplicemente a Roma", per cui la capitale dovrebbe essere differenziata e distinta dalle comunità locali, si pone nuovamente il problema dell'impatto che l'ordinamento della capitale può avere sul sistema delle autonomie locali interessate (v. P. Barrera, *Una proposta per l'ordinamento della capitale a norma dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione*, in note SSPAL). Altrimenti detto, sussiste una situazione di collisione tra l'ordinamento *verticale* della capitale e quello *orizzontale* degli enti territoriali, e se la disciplina del primo deve assicurare decoro e prestigio alla Repubblica, quello del secondo deve rendere sostenibile la vita di quanti fanno parte della comunità locale.

Sulla base di queste considerazioni, che inducevano a costruire un modello complesso si perveniva ad una critica sull'idoneità della fonte prevista dall'art. 114, comma 3, Cost., a garantire l'istituzione di un adeguato ordinamento della Capitale. Infatti, pur senza mettere in discussione il carattere c.d. *personale* (e non territoriale) della "capitale" della Repubblica, è facile dubitare che la legge ordinaria dello Stato possa assicurare la soluzione costituzionalmente più soddisfacente, e cioè: che in un sistema di autonomie territoriali costituzionalmente garantite si affermi un ordinamento della capitale che, se non sovrasta, quanto meno affianchi quello degli enti territoriali condizionandone il modo di essere e le decisioni. Tutt'al più la legge ordinaria per Roma capitale può giungere al finanziamento e al raccordo, nelle forme e con i contenuti che possono considerarsi rispettosi degli enti territoriali, dovendosi escludere in partenza quelle forme (come la conferenza dei servizi [a maggioranza]) che possano determinare una compressione dell'autonomia locale.

Più consona alla filosofia del nuovo Titolo V dovrebbe dirsi la decisione di considerare possibile attribuire la dimensione della "capitale" della Repubblica ad uno dei livelli di governo locale. Non a caso questa è stata l'interpretazione data, immediatamente dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, dal Comune di Roma, dalla Provincia di Roma e dalla stessa Regione Lazio, senza che gli organi dello Stato avessero a rivendicare alcuna pretesa.

L'incardinamento delle funzioni della capitale nella dimensione territoriale, e cioè "orizzontale", e non più in quella "verticale" delle relazioni tra lo Stato e gli enti locali, si giustifica essenzialmente da tre punti di vista: in primo luogo, in quanto sussiste la necessità di non prevaricare la comunità locale, nell'assunzione delle proprie deliberazioni; in secondo luogo, dal momento che gli interessi generali della Repubblica possono essere soddisfatti anche dall'azione di soggetti diversi dallo Stato; e, infine, tenendo conto che il nuovo sistema di relazioni tra gli enti territoriali (quelli del primo comma dell'art. 114 Cost., comprensivi dello Stato) si svolgono secondo il principio della leale collaborazione.

E l'accoglimento di questa seconda ipotesi porrebbe - contestualmente - la necessità di seguire, nella disciplina dell'ordinamento della capitale, le ragioni e i metodi di organizzazione dell'autonomia territoriale, accolti nel Titolo V, dopo la riforma della legge costituzionale n. 3 del 2001. A questa stregua, l'ordinamento della capitale, perciò, finisce con l'essere una parte *speciale* del più generale sistema di poteri e funzioni definito dalla Costituzione, per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. E questa *specialità* deriverebbe dalla circostanza che l'ordinamento della "capitale" si inserirebbe in un sistema di autonomie, che necessariamente porterebbe ad attribuzione in deroga, con

riferimento all'organizzazione territoriale e alle funzioni così come sono distribuite - sia pure in modo articolato, ma pur sempre in via generale - dalle norme costituzionali. Di qui, la conclusione dell'insufficienza della formulazione attuale dell'art. 114, comma 3, che rinvia alla legge ordinaria, dal momento che l'ordinamento della capitale, per potere validamente derogare alle prescrizioni del Titolo V, richiede una normativa di rango costituzionale.

Ora, questa critica sulla fonte di disciplina dell'ordinamento di Roma capitale è ben nota, non solo alla dottrina, ma anche a chi nelle Istituzioni è stato toccato dal tema, e, può aggiungersi, è anche sufficientemente condivisa.

Sorprende, perciò, che nel momento in cui si intende mettere mano nuovamente alla riforma regionale e, in particolare, modificare la disposizione su Roma capitale si pensi ad una formulazione che non risolve la problematica attuale, ma semmai la complica. Infatti, affermare che Roma, in quanto capitale della Repubblica federale, dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, fa presumere una opzione a favore di un ente territoriale, ma non specifica l'ente di riferimento (Comune, Provincia, Città metropolitana) al quale viene conferita questa autonomia aggiuntiva. Inoltre, si afferma anche la previsione di dare una potestà "normativa", la quale non risulta ben determinata se di rango legislativo o di tipo regolamentare, nel cui ultimo caso la previsione risulterebbe pleonastica, perché già l'art. 117, comma 6, Cost., conferisce detta potestà agli enti territoriali (*Comuni, Province e Città metropolitane*) in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Diversamente, se si ritiene che la potestà normativa sia di rango legislativo, come anche il riferimento alle "materie di competenza regionale" lascerebbe intendere, non si comprende come i limiti e le modalità di detta potestà possano essere disciplinati dallo Statuto della Regione Lazio, che è fonte dell'ordinamento regionale, ma non potrebbe essere autorizzato, neppure da una disposizione costituzionale a disporre del regime speciale di un ente territoriale diverso. Infatti, una previsione del genere contrasterebbe, oltre che con il principio di specialità (di cui all'art. 116, commi 1 e 2), con l'art. 114, comma 1, che, collocando gli enti costitutivi della Repubblica su un piano di pari ordinazione, ha inteso specificare un carattere della "Repubblica delle autonomie" che rappresenta l'estrinsecazione di un principio, che consente *solo* alla legge costituzionale, direttamente, senza rinvio ad altre fonti, e in modo esaustivo, di disciplinare i regimi territoriali speciali. Infine, la novella darebbe per presupposto che non vi sia bisogno, nell'organizzare la Capitale, di toccare le funzioni e i poteri dello Stato, al fine di diversamente articularli; la qualcosa è tutt'altro che pacifica.

##### 5. Segue: *gli interessi nazionali*.

Il disegno di legge costituzionale dedica un articolo (il 38) alla reintroduzione degli "interessi nazionali". La disposizione si collocherebbe dopo il primo comma dell'art. 127 Cost. e affiderebbe al Governo la salvaguardia dell'interesse nazionale della Repubblica, attraverso la sottoposizione (entro trenta giorni dalla pubblicazione) della legge regionale al Senato federale. Questo organo, nei successivi trenta giorni potrebbe rinviare la legge alla Regione con una deliberazione a maggioranza assoluta e previa indicazione delle disposizioni pregiudizievoli e, qualora la Regione negli ulteriori trenta giorni non provveda conformemente, con una nuova deliberazione (a maggioranza assoluta e nel termine di trenta giorni) può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni. A questo punto la disposizione recita: "il Presidente della Repubblica può emanare il conseguente decreto di annullamento".

La questione della clausola sugli interessi nazionali è molto complessa e la scelta di non prevederne l'espressione nella legge costituzionale n. 3 del 2001, così come l'esclusione di materie definite secondo l'interesse regionale, che si davano nel precedente art. 117, comma 1, Cost., ha ubbidito alla logica, non già di ritenere irrilevanti, nel sistema policentrico italiano, i principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., ma al contrario al fine di evitare che valutazioni di merito legislativo fossero assunte dal giudice della legittimità delle leggi. Infatti, è ampiamente noto che il rinvio agli interessi nazionali vigente nella previsione originaria dell'art. 117 Cost. rappresentava un limite di merito e non di legittimità, come tale rimesso all'apprezzamento delle Camere parlamentari e non del giudice delle leggi (art. 127 Cost., ora abrogato). Tuttavia, nel vigore del sistema regionale speciale, prima, e di quello ordinario, dopo, si è affermata la possibilità di una interpretazione delle materie secondo gli "interessi", che ha consentito l'inclusione tra i limiti di legittimità di quello degli "interessi nazionali". Coerentemente - si intende, con queste premesse - è stata affermata la rilevazione di tali interessi in via interpretativa (in particolare, ad opera della Corte costituzionale) (per una disamina delle prassi precedenti, istituite dalla Corte costituzionale, in merito ai giudizi sulla base degli interessi nazionali, sia consentito rinviare al nostro *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992).

Peraltro, il giudice costituzionale non si è limitato a porre il sindacato sugli "interessi nazionali" in relazione ai caratteri storici della legislazione, al fine anche di ridurre l'apprezzamento politico, ma ha ritenuto di potere individuare i detti "interessi", prescindendo da una ricerca del genere e considerando direttamente le finalità degli atti di esercizio (sia



statali, che regionali) della competenza.

In questo modo, l'"interesse nazionale" è diventato un limite generale, idoneo ad intervenire in ogni materia dell'enumerazione, del quale la stessa Corte costituzionale ha detto che "non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale" (Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988, in *Giur. Cost.* 1988, I, 608 ss.).

Da questo punto di vista, se si richiamano rapidamente gli argomenti adoperati dalla Corte costituzionale, nella sua pregressa giurisprudenza, per evidenziare la presenza degli interessi nazionali, ne viene fuori un campionario poco rassicurante e fortemente penalizzante per l'autonomia legislativa delle Regioni. Così, ad esempio, il limite degli "interessi nazionali" è stato inteso, innanzi tutto, come esplicazione di altri limiti delle potestà regionali, quali il limite territoriale e quello degli obblighi internazionali (Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 1983, in *Giur. Cost.* 1983, I, 102 ss.; sentenza n. 357 del 1985, *ivi*, I, 1985, 2497 ss.; sentenza n. 304 del 1987, *ivi*, 1987, I, 2484 ss.); in secondo luogo, esso è stato ritenuto attinente alla distinzione tra "interesse locale" e indirizzo unitario per competenze "a carattere interregionale" (Corte costituzionale, sentenza n. 307 del 1983, in *Giur. Cost.* 1983, I, 1926 ss.; sentenza n. 188 del 1984, *ivi* 1984, I, 1346 ss.); in terzo luogo, è stato ricondotto al principio dell'"integralità e globalità" dell'intervento statale, qualora determinate materie "non possano essere disciplinate senza considerare al contempo profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali)" (Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 1983, in *Giur. Cost.* 1983, I, 2150 ss.; sentenze nn. 151, 177, 195 e 294 del 1986, *ivi*, 1986, I, risp. 1029 ss., 1667 ss., 1508 ss., 2328 ss.; sentenza 472 del 1988, *ivi*, 1988, I, 2126 ss.; sentenza n. 32 del 1991, *ivi*, 1991, 105); ed infine, è stato richiamato con riferimento anche al criterio di "infrazionabilità" degli interessi (Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 1983, in *Giur. Cost.* 1983, I, 2150 ss.; sentenze nn. 49 e 304 del 1987, *ivi*, 1987, I, risp. 244 ss. e 2484 ss.; sentenza n. 177 del 1988, cit., 608 ss.).

Tutti i criteri formulati sono risultati non sottoponibili ad una verifica di tipo ermeneutico, e cioè: non erano riconducibili all'ordine costituzionale delle competenze, ma restavano degli apprezzamenti caratterizzati da un grosso margine di arbitrarietà; di qui le critiche ricorrenti di una parte della dottrina.

Tuttavia, quando la Commissione bicamerale, nel testo del 4 novembre 1997, completa i suoi lavori e sta per iniziare l'esame in aula, tra le previsioni che delineano il riparto di competenza, prevede che "*spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali e quella ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione*" (art. 58, comma 3). Una formulazione, questa, che non avrebbe potuto aggravare la già difficile posizione delle Regioni, per la quale la dottrina più attenta parlò di una "clausola vampiro" (A. D'Atena, *Il progetto licenziato dalla Bicamerale il 4 novembre 1997* (1997), ora in *L'Italia verso il federalismo*, Milano 2000, 149), atteso che a fronte della tecnica adoperata in quel contesto (l'enumerazione delle competenze statali) si ammetteva che lo Stato avesse potuto legiferare su ogni campo: "l'interesse nazionale (diveniva) così l'aperti Sesamo!" che (consentiva) alla legge statale di penetrare in ambiti ad essa altrimenti preclusi" (A. D'Atena, *Il progetto licenziato dalla Bicamerale il 4 novembre 1997*, cit., 149.). Nessuna meraviglia perciò che nel prosieguo del dibattito parlamentare si addivenne all'eliminazione della clausola sugli interessi nazionali (v. A. D'Atena, *L'accordo sul federalismo della primavera 1998* (1998), ora in *L'Italia verso il federalismo*, cit., 151 s.) e che nessuna traccia sia rimasta nell'elaborazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il disegno di legge costituzionale dell'11 aprile, come premessa all'enunciazione dell'enumerazione regionale, reintroduceva la clausola degli "interessi nazionali", che - si leggeva nella relazione - "costituisce il collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico", atteso che la "sparizione dell'interesse nazionale, come clausola generale", avrebbe potuto avere "possibili riflessi negativi per l'unità e indivisibilità della Repubblica".

Questa scelta appariva, perciò, più che preoccupante per il valore della stessa autonomia legislativa regionale, anche perché la formulazione del limite ineriva alla competenza regionale oltre che in via generale, anche specificamente con riferimento a singole materie che risultavano variamente delimitate.

La nuova formulazione proposta, per la quale sarebbe più consono forse il primo comma dell'art. 127, anziché il secondo, anche al fine di sottolineare il diverso ambito di operatività delle impugnazioni davanti alla Corte costituzionale, sembrerebbe ritornare al modello originario, come si legge anche nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge, del "limite di 'merito' e non di legittimità" e "in questo modo si (vorrebbe) da un lato perseverare l'unità federale dello Stato, e dall'altro evitare un uso distorto dello strumento impugnatorio da parte dello Stato, il quale potrà sì continuare a rivestire quella "peculiare posizione istituzionale" di recente riconosciutagli dalla stessa Corte

Costituzionale, ma soltanto nelle sedi più adeguate per una ponderata valutazione di merito di tali scelte, e dunque al di fuori dei consueti circuiti della giurisdizione costituzionale" (La relazione fa riferimento a Corte costituzionale, sentenza n. 274 del 2003, in *Giur. Cost.* 2003, 2238 ss., nella quale si afferma che l'art. 127 Cost., comma 1, "continua a prevedere l'impugnazione da parte del Governo della legge regionale che 'ecceda la competenza' della Regione" e il secondo comma, concernente l'impugnazione, da parte della Regione, della legge dello Stato che '*lede la sua* [cioè della Regione ricorrente] *sfera di competenza*', così conservando la diversità rispetto alla disciplina del ricorso dello Stato, con una formulazione sostanzialmente simile a quella dell'art. 2 l. cost. n.1 del 1948"; sulla sentenza v. i commenti di A. Anzon, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, ivi 2256 ss.; G. Gemma, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato e correttamente*, ivi, 2259 ss.; R. Dickmann, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, ivi, 2269 ss.).

Ora, a prescindere dalla circostanza che nulla lascia presagire che la Corte costituzionale, al di là dell'invenzione di nuovi modi di sindacato delle competenze legislative, come quello basato sul canone della "sussidiarietà", non si appropri nuovamente del sindacato sugli "interessi nazionali", ritenendoli non rigorosamente ascrivibili solo al merito, ma anche alla legittimità (v. in tal senso già un qualche spunto in Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002, in *Giur. Cost.* 2002, 2940 ed anche sentenza n. 526 del 2002, cit.), la previsione di un meccanismo di verifica in sede politica della legislazione regionale appare concretamente una misura che può svolgere un ruolo di garanzia dei principi di unità ed indivisibilità e, al contempo, ricondurre ad equilibrio - nelle relazioni tra Stato e Regioni - anche la previsione del potere sostitutivo dell'art. 120, comma 2, Cost., atteso che il controllo di merito, rispetto al potere sostitutivo, rappresenterebbe una riduzione delle ipotesi in cui quest'ultimo possa svolgersi con l'adozione dei "provvedimenti necessari, anche normativi" (legge n. 131 del 2003, art. 8 comma 1).

Tuttavia, suscita delle perplessità la formulazione della disposizione in questione. In primo luogo, a dare luogo a dubbi non è tanto la rimessione del giudizio ad un Senato, che - come si vedrà subito dopo - al di là del nome, di *federale* ha molto poco, dal momento che il giudizio sulla violazione degli interessi nazionali va rimesso all'intera rappresentanza della Repubblica e cioè: alla comunità generale, per cui assai giustamente il vecchio art. 127 rinviava alle Camere. Rispetto a questo principio la formulazione proposta è al contempo troppo e troppo poco, in quanto ad un solo ramo del Parlamento sarebbe dato di giudicare degli interessi nazionali e all'interno di questo insussistente sarebbe la rappresentanza territoriale delle Regioni. In tal senso, pertanto, appare necessario, da un lato, una modifica in senso autenticamente federale del Senato e, dall'altro, la necessità di rimettere la valutazione degli interessi nazionali all'intero Parlamento e non solo ad una Camera.

In secondo luogo, ciò che desta preoccupazione, è che, dopo aver previsto un procedimento collaborato tra Stato (Senato federale) e Regioni (Consigli regionali), con la previsione di termini e modi, si voglia coinvolgere nel conflitto di merito politico il Presidente della Repubblica con una propria valutazione; almeno se si dà il giusto peso all'impiego del verbo "può" che caratterizzerebbe l'esercizio di una facoltà e non l'adempimento di atto dovuto di proposta ministeriale. Più semplicemente, anche per non adoperare il termine "annullamento" che giuridicamente ha un suo preciso valore semantico, poco in linea con la valutazione di merito, sarebbe forse opportuno - anche sulla base di una nuova deliberazione parlamentare - prevedere (come atto dovuto) il "ritiro" della legge regionale da parte del Consiglio regionale (A titolo meramente ricognitivo, va ricordato che il disegno di legge costituzionale n. 2544 tocca il Titolo V in ulteriori punti: a) nella rubrica (art. 32, comma 1), che sarà esaminata in conclusione; b) nella procedura di approvazione degli Statuti speciali (art. 33); c) all'art. 118, comma 3, Cost., prevedendo un coordinamento delle funzioni amministrative più ampio di quello previsto nella versione della legge costituzionale n. 3 del 2001 (art. 35, comma 1), che tuttavia sembra contraddire le regole del sistema di riparto delle funzioni amministrative, dal momento che prevedrebbe un coordinamento per materie di competenza concorrente di competenza amministrativa regionale; si tratterebbe, altrimenti detto, di un coordinamento verso l'alto; d) all'art. 118, comma 4, Cost., con l'inclusione delle autonomie funzionali nell'ambito della sussidiarietà c.d. "orizzontale" (art. 35, comma 2); e) all'art. 120 Cost., con l'inserimento di un comma che aggrava il procedimento della legge di disciplina delle procedure di esercizio del potere sostitutivo (art. 36); f) all'art. 126, comma 3, Cost., con la modifica di alcuni elementi della clausola del *simul stabunt, simul cadent* nella forma di governo regionale, secondo un orientamento lungamente caldeggiato dai Consigli regionali (art. 37); g) con l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 126 Cost., relativo al parere, in caso di scioglimento, della Commissione bicamerale per le questioni regionali).

#### 6. *La riforma della Repubblica: la federalizzazione degli organi.*

Quanto sin qui detto potrebbe apparire come un non cogliere appieno il senso della proposta di revisione della

Costituzione avanzato dal Governo; e, invero, mentre il disegno dell'11 aprile 2003 era prevalentemente incentrato sul riassetto del riparto delle competenze, il testo deliberato dal Senato il 25 marzo 2004, pur incidendo su questo aspetto, presenta anche una diversa chiave di lettura, in quanto interviene sull'assetto dei poteri e innova così ulteriormente al disegno costituzionale .

Il disegno di legge costituzionale muove dalla composizione del Senato *federale* (artt. 1, 3 e 4) e determinerebbe, sulla base del carattere che questo attribuirebbe all'organo, la penetrazione dell'elemento territoriale anche negli altri organi con una composizione di secondo livello (Consiglio superiore della Magistratura - CSM [art. 31]; Corte costituzionale [art. 40]); una particolare previsione è indicata per quanto riguarda il Presidente della Repubblica (art. 22, la disposizione richiamata riscriverebbe l'art. 87 Cost., attribuendo al Presidente della Repubblica il ruolo di rappresentante dell'"unità *federale* della Nazione"; mentre l'art. 19 del disegno di legge di revisione costituzionale modificherebbe l'art. 83 della Costituzione, prevedendo la formazione di una "Assemblea della Repubblica" nella quale, oltre ai membri delle Camere e ai tre delegati di ogni Regione, sarebbe previsto che partecipano i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e "un numero ulteriore di delegati in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione" (questi delegati, diversamente dai primi tre, sarebbero eletti, per non meno della metà tra i sindaci, presidenti di Provincia o Città metropolitana della Regione e designati, a tal fine, dai rispettivi Consigli delle autonomie locali)).

L'osservazione immediata è che ben difficilmente può dirsi che il disegno di legge costituzionale prevede la formazione di una vera e propria Camera delle Regioni e delle Autonomie locali. Infatti, anche alla luce delle esperienze straniere (federali e non), tra le tante ipotesi possibili di costruzione della seconda camera parlamentare in un ordinamento decentrato (v., in proposito, il recente volume a cura della Presidenza della Provincia di Roma e con il coordinamento scientifico di S. Mangiameli, *Un senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli 2003) la proposta di riforma sceglie una composizione che in nulla si differisce dal mandato diretto degli elettori di tutto il Paese, che caratterizza anche la Camera dei deputati, se non per la circostanza che "sono eleggibili a senatori di una Regione gli elettori che (...) hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni" (Il carattere regionale dell'elezione del Senato federale dovrebbe risultare dall'art. 3 del disegno di legge di revisione costituzionale, che modificherebbe l'art. 57 Cost., prevedendo: a) la con testualità dell'elezione del Senato federale e dei Consigli regionali (comma 2); b) nell'elezione del Senato federale della Repubblica la garanzia della rappresentanza territoriale da parte dei senatori (comma 3); c) la ripartizione dei seggi tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle Regioni (comma 5); e dall'art. 6 del disegno di legge di revisione costituzionale, che innoverebbe all'art. 60 Cost., disponendo che la legge elettorale del Senato federale "stabilisce, nel caso di scioglimento dei Consigli regionali in base all'articolo 126 o ad altra norma costituzionale, la durata della successiva legislatura regionale in modo da assicurare la con testualità di cui all'art. 57, secondo comma").

L'idea non è quella di dare vita ad una camera di rappresentanza territoriale, ma ad un organo dello Stato dotato di una certa sensibilità verso i problemi del territorio e, in conseguenza di ciò, specializzato nell'adozione delle norme che riguardano le Regioni, e cioè: "i principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma", e partecipe del procedimento relativo ai profili riguardanti la perequazione delle risorse finanziarie, le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, i sistemi elettorali delle due Camere e "ogni altro caso in cui la Costituzione rinvii espressamente alla legge dello Stato", tra i quali spicca sicuramente il procedimento di revisione costituzionale (Gli unici elementi di contatto tra Senato federale e Regioni si ritrovano nell'art. 3, *cit.*, che si limita a prevedere, quali commi 6 e 7 dell'art. 57 Cost., che "i senatori e gli organi della corrispondente Regione mantengono rapporti di reciproca informazione e collaborazione", e che "i Presidenti delle Giunte regionali ed i Presidenti dei Consigli regionali devono essere sentiti, ogni qual volta che lo richiedono, dal Senato federale della Repubblica secondo le norme del suo regolamento" e che "i Senatori devono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono, dai Consigli regionali della Regione in cui sono stati eletti secondo le norme dei rispettivi regolamenti").

È facile comprendere che ben difficilmente gli attuali membri del Senato potrebbero accogliere una ipotesi di sostituzione della rappresentanza politica con quella di tipo territoriale, ma deve considerarsi sicuramente un eccesso, nel senso opposto, la scelta operata dal disegno di legge costituzionale che, prevedendo una camera riservata alla classe politica statale, regionale e locale, risulta addirittura funzionale alla conservazione e al cumulo delle cariche politiche, che spingerebbe il sistema democratico e dei partiti verso una strutturazione accentuatamente di tipo oligarchico.

In questo modo, per quanto qui più propriamente rileva, non è chi non veda come anche la formazione degli altri

organi per opera del c.d. "Senato federale" perda completamente il significato che dovrebbe avere per dare vita ad un equilibrio effettivo tra le parti che costituiscono la Repubblica, a poco rilevando che la composizione del Senato, nel caso di elezione dei membri del CSM e della Corte costituzionale, sia integrata "dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano". Infatti, ben difficilmente i 22 componenti aggregati, a fronte dei 200 senatori eletti, potrebbero avere un peso nell'orientamento del Senato, risultando del tutto ininfluenza non solo il loro numero, ma anche la circostanza che il Senato federale risulterebbe attraversato dal sistema dei partiti nazionali.

I limiti che derivano da una tale composizione del Senato, peraltro, potrebbe apparire scarsamente significativa per quanto riguarda il CSM, atteso i caratteri della giurisdizione ordinaria (e la relativa competenza esclusiva statale), ma non per il giudice costituzionale. Infatti, nel caso della Corte costituzionale, la derivazione integrale della composizione dai poteri dello Stato ha rappresentato nel tempo uno dei motivi che hanno particolarmente penalizzato lo sviluppo delle autonomie territoriali e, segnatamente, della Regione.

Questo spiegherebbe come mai, in via transitoria, siano state proposte diverse soluzioni, anche un po' improvvisate o scarsamente meditate, per risolvere in modo immediato il problema della composizione del giudice costituzionale, ma sempre nel senso di una effettiva regionalizzazione della Corte costituzionale. Lo stesso Ministro delle riforme istituzionali ha avanzato nel tempo due proposte, con due distinti disegni di legge costituzionale, prevedendo nel primo la designazione dei giudici da parte dei presidenti delle Giunte e nel secondo la elezione da parte dell'Assemblea dei delegati dei Consigli.

Il disegno di legge costituzionale deliberato dal Senato, in relazione al profilo dell'integrazione del giudice costituzionale, presenterebbe anche ulteriori peculiarità: in primo luogo, con riferimento al numero dei giudici e, in secondo luogo, con riferimento alla loro provenienza. Infatti, nell'avvio della riforma regionale si era discusso se occorresse aumentare il numero dei giudici, per fare posto a quelli eletti ad opera dei rappresentanti delle Regioni, oppure se procedere ad una diversa articolazione della provenienza degli attuali quindici giudici costituzionali. La scelta abbozzata nel disegno di legge costituzionale n. 2544 era nel senso di portare la composizione della Corte costituzionale a diciannove giudici (cinque giudici nominati dal Presidente della Repubblica, tre dalla Camera dei deputati, sei dal Senato federale e cinque dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative), quella prevalsa alla fine della prima lettura al Senato lascia inalterato il numero dei giudici della Corte (quindici), ma ne modifica sensibilmente la provenienza, dal momento che scompare la componente eletta dalla Camera dei deputati e la Corte risulterebbe composta da quattro giudici nominati dal Presidente della Repubblica e quattro nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, mentre i rimanenti sette giudici sarebbero eletti dal Senato federale.

È bene precisare che le due posizioni espresse (quella iniziale, proposta dal Governo, e quella deliberata dal Senato) si prestano a diverse critiche e appaiono non in grado di soddisfare i principi di una giustizia costituzionale in un ordinamento decentrato. Infatti, entrambe si basano sull'irrelevanza delle Regioni nella formazione del giudice costituzionale ed inutile sarebbe, a tal riguardo, la riduzione o la scomparsa della componente di elezione della Camera dei deputati, per dare la sensazione di un organo di maggiore provenienza territoriale. In particolare, l'opzione contenuta nel testo deliberato, vedrebbe la Repubblica espressa dalle nomine del Presidente della Repubblica, lo Stato rappresentato dalla sola componente della magistratura e le Regioni dai giudici eletti dal Senato federale. A prescindere che così risulta palese l'incongruenza della composizione prescelta, sanata solo dalla circostanza che il Senato federale non potrebbe considerarsi un organo di rappresentanza territoriale, per cui la Corte costituzionale federalizzata sarebbe sostanzialmente uguale a quella precedente, dal testo deliberato dal Senato risultano distorti i principi che governano il giudice costituzionale negli ordinamenti federali.

Nell'intento del Costituente del 1947 la composizione della Corte costituzionale avrebbe dovuto essere espressione dei tre poteri dello Stato e se la componente di nomina presidenziale ha assunto la funzione di assicurare un certo equilibrio istituzionale all'interno della Corte, lo si deve al diverso atteggiarsi dei rapporti tra Governo e Capo dello Stato in materia. Infatti, per la nomina dei giudici costituzionali, il Presidente della Repubblica non si è rimesso alla proposta del Governo, secondo lo schema dell'art. 89 Cost., ma ha rivendicato l'esclusiva titolarità dell'atto di nomina.

La soluzione che sembra da preferire, in sede di riforma costituzionale, dovrebbe muovere da un autorevole insegnamento che vede nell'organo di giustizia costituzionale (e amministrativa) di un ordinamento federale, la sede (quasi-) arbitraria di ricomposizione dei conflitti (H. Kelsen, *L'esecuzione federale* (1927), trad. it., in *La giustizia costituzionale*, Milano 1981, 119; Id., *Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, nach der neuen österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, in *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1923, 173 ss.), per cui l'inserimento della componente regionale, all'interno della Corte costituzionale, oltre ad essere

reale, e cioè direttamente riconducibile a queste, dovrebbe completare la formazione di un organo i cui componenti sono dotati di una particolare qualificazione e grado di indipendenza, ma la cui scelta è rimessa direttamente alla rappresentanza politica della comunità generale; ne consegue che nell'ipotesi del testo deliberato dal Senato si riscontra la mancanza di entrambi gli aspetti che sono necessari per potere correttamente parlare di un giudice costituzionale di un ordinamento federale.

#### 7. Segue: *il procedimento legislativo.*

La c.d. federalizzazione del Parlamento, peraltro, rappresenterebbe il punto di congiungimento tra la riforma della forma di stato e quella della forma di governo. Infatti, il testo deliberato determinerebbe una serie di cambiamenti anche in relazione a quest'ultimo versante. Non è questa la sede per esaminare compiutamente i problemi relativi alla modifica della forma di governo; tuttavia, appare qui necessario esaminare quei cambiamenti di questa che si ricollegano e toccano il tema del federalismo.

Da questo punto di vista, la riforma del Parlamento produrrebbe la fine del bicameralismo perfetto cui aveva dato vita il Costituente del 1947 e le due camere non sarebbero più uguali, non solo nella formazione, ma anche nei poteri: solo la Camera dei deputati risulterebbe collegata all'elezione del Primo ministro e sarebbe titolare del rapporto di fiducia; essa, inoltre, potrebbe essere sciolta su richiesta del Primo ministro o a seguito di un voto di sfiducia. Diversamente, il Senato federale sarebbe estraneo al rapporto di fiducia, eletto con un sistema volto solo a garantire la rappresentanza territoriale da parte dei senatori (cioè di tipo proporzionale) e non potrebbe essere mai sciolto su iniziativa del Primo ministro, né da parte del Presidente della Repubblica.

La divaricazione dei ruoli delle Camere parlamentari negli ordinamenti federali può considerarsi un fenomeno tipico, ma le regole di funzionamento devono assicurare in ogni caso procedure comprensibili e funzionali, in modo da evitare per quanto è possibile forme di paralisi e di conflitto del Parlamento. La proposta di riforma deliberata dal Senato, invece, non sembra andare in questa direzione, dando luogo ad una ipotesi di Parlamento la cui funzionalità appare quanto meno dubbia: la questione principale ruota intorno alla determinazione del procedimento legislativo.

L'art. 13 del disegno di legge di revisione costituzionale rimaneggia l'art. 70 della Costituzione. In base al testo deliberato dal Senato sussisterebbero due procedimenti legislativi monocamerale, uno intestato alla Camera dei deputati ed uno al Senato federale, rispetto ai quali l'altra Camera ha un potere di riesame del testo legislativo deliberato e di proposta di modifiche su cui decide in via definitiva la Camera titolare della funzione legislativa (commi 1 e 2).

La titolarità della funzione legislativa tra le due Camere è distribuita apparentemente in modo semplice: spetterebbe alla Camera dei deputati la competenza sui disegni di legge concernenti le materie di cui all'art. 117, comma 2, "ivi compresi i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello Stato", e al Senato federale quella relativa ai "disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma".

Accanto al procedimento c.d. monocamerale, poi, si situerebbe un procedimento bicamerale, in base al quale "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" e questo procedimento sarebbe predisposto per l'esame dei disegni di legge, anche annuali, concernenti la perequazione delle risorse finanziarie e le materie di cui all'articolo 119, e dei disegni di legge concernenti la tutela della concorrenza, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, il sistema di elezione della Camera dei Deputati e del Senato federale della Repubblica, nonché nei casi in cui la Costituzione rinvii espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica e per le leggi che disciplinano l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21 della Costituzione.

Il procedimento bicamerale disciplinato dall'art. 13 del disegno di legge di revisione costituzionale, peraltro, si differenzerebbe da quello attualmente vigente, in quanto non ammetterebbe una navetta tra le due Camere sino alla formazione dell'identica volontà sul testo della legge, ma sarebbe previsto che, "se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo dopo una lettura da parte di ciascuna Camera, i Presidenti delle due Camere convocano, d'intesa tra di loro, una commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo tra le due Camere. Il testo proposto dalla commissione mista paritetica è sottoposto all'approvazione delle due Assemblee e su di esso non sono ammessi emendamenti" (resta problematico se la disposizione richiamata si possa applicare anche al procedimento di cui all'art. 138 Cost., atteso che le leggi costituzionali e quelle di revisione costituzionale non sono state menzionate nell'elenco dei rinvii alla legge dello Stato o della Repubblica. Secondo l'opinione che appare preferibile, infatti, il procedimento di revisione costituzionale sarebbe

distinto dai procedimenti dell'art. 70 e si svolgerebbe secondo la normativa attualmente vigente).

Come si vede la formazione della legge subirebbe, rispetto a quello vigente, una sensibile trasformazione. In proposito, può dirsi che una differenziazione del ruolo delle due Camere nel procedimento legislativo, con una sua maggiore complessità, appare una necessità nei casi in cui effettivamente la rappresentanza parlamentare, di un ordinamento che si vuole qualificare di tipo federale, si articola in rappresentanza politica e territoriale. Se questa articolazione è meramente simbolica, come nell'ipotesi della proposta di revisione deliberata dal Senato, la differenziazione dei ruoli dei due rami del Parlamento può risultare una complicazione priva di senso. Tanto più che la partecipazione della seconda Camera non sempre si configura come un aggravio del procedimento (come nel passaggio dal procedimento monocamerale a quello bicamerale), ma sussiste un vero e proprio riparto di competenza.

In via di principio, poi, a prescindere dal problema della rappresentanza, la proposta di modifica delle disposizioni sulla formazione della legge sembra suscitare due problemi: il primo è legato alla specifica competenza di ciascuna Camera; il secondo alle incidenze che il riparto di competenze parlamentari, in ragione della forma di stato federale, produce sulla forma di governo.

In relazione al primo si osserva come la scelta di attribuire le materie del secondo comma dell'art. 117 Cost. alla Camera dei deputati e quelle del terzo comma al Senato federale appare meno esaustiva di quello che a prima vista può sembrare. Infatti, a prescindere che in alcuni casi sussiste un vero e proprio intreccio tra le materie delle due enumerazioni, come nel caso delle "norme generali sull'istruzione" (comma 2) e l'"istruzione" (comma 3), la "tutela dei beni culturali" (comma 2) e la "valorizzazione dei beni culturali" (comma 3), la "previdenza sociale" (comma 2) e la "previdenza complementare e integrativa" (comma 3), non pare trascurabile che molte delle competenze enumerate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. non possono definirsi sempre delle "materie" in senso tecnico, in quanto spesso si tratta di poteri funzionali che attraversano più campi materiali, oppure di compiti legislativi che muovendo dalla disciplina di un oggetto richiedono il perseguimento di un obiettivo la cui normazione può consentire una estensione della competenza legislativa ad oggetti diversi (v. il nostro *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 107 ss.; nello stesso senso Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002, in *Giur. Cost.* 2002, 2012 ss.). Di conseguenza, potrebbero darsi interferenze continue tra le leggi elaborate e approvate dalla Camera dei deputati e quelle del Senato federale, senza una soluzione di continuità nel tempo, e a ciò si aggiungano due ulteriori considerazioni: in primo luogo, che tra l'esercizio della competenza legislativa della Camera dei deputati e quella del Senato non vi è corrispondenza, in quanto la prima dovrebbe dare luogo a discipline esaustive delle materie, mentre la seconda solo alla "determinazione dei principi fondamentali" delle materie; e, in secondo luogo, che il terzo comma del novellato art. 70 prevedrebbe il procedimento bicamerale, oltre che per la legislazione di attuazione dell'art. 119 sulla finanza, proprio per alcune competenze trasversali del secondo comma dell'art. 117, come la "perequazione delle risorse finanziarie" e la "tutela della concorrenza" (non si comprende, poi, per quale ragione la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p) debba essere disciplinata con una legge bicamerale e la disciplina degli organi di governo e la legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane debba ritenersi di competenza della legge monocamerale della Camera dei deputati). Non è chi non veda come tutto ciò potrebbe dare luogo ad una enorme difficoltà da parte dei cittadini e degli operatori giuridici (dell'amministrazione e dei giudici) e delle Regioni, in sede di esecuzione e di applicazione.

Vero è che per prevenire eventuali conflitti tra le Camere, i quali potrebbero paralizzare l'intero sistema di produzione legislativa, è stato previsto al comma 4 dell'art. 70 una disposizione che affiderebbe ai Presidenti del Senato federale e della Camera dei deputati la decisione su "eventuali questioni di competenza tra le due Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa", oppure il deferimento ad un "comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori", e che "la decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile in alcuna sede legislativa". Ma questa previsione, non solo non eliminerebbe le difficoltà indicate, ma, per di più, non sarebbe idonea ad escludere, sia che i giudici sollevino questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, e sia che le Regioni impugnino le leggi statali, per violazione del comma 3 dell'art. 117 Cost., senza che possa essere opposto loro l'insindacabilità degli *iura interna corporis* (almeno secondo i principi espressi dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 9 del 1959, con la quale i procedimenti interni di produzione della legge, regolati dai regolamenti parlamentari, sono stati ritenuti rilevanti ai fini dell'esistenza della legge medesima e, perciò, sindacabili).

Con riferimento, poi, alle incidenze che la disciplina della formazione delle leggi può produrre sulla forma di governo, si deve osservare che la scelta di affidare il rapporto fiduciario in esclusiva alla Camera dei deputati, con la possibilità di scioglimento della medesima su richiesta del Primo ministro, e la estraneità del Senato federale a detto rapporto (senza previsione alcuna di scioglimento) male si combina con gli ambiti di competenza legislativa del Senato

federale e della Camera dei deputati. Infatti, le materie del comma 3, dell'art. 117, per le quali lo Stato, secondo Costituzione, dovrebbe determinare i principi fondamentali, sono di grande rilievo per il programma di governo; basti pensare a materie come l'energia, le comunicazioni, le infrastrutture e i servizi per rendersene conto. Ora, atteso che non è praticabile la proposizione di una eventuale questione di fiducia davanti al Senato federale, appare impensabile che un eventuale conflitto tra Governo e Senato federale, sulle scelte da assumere, lasci il primo completamente privo di ogni influenza nei confronti del secondo. A questi fini, infatti, è previsto che, nell'ipotesi di disegni di legge di competenza del Senato federale, rispetto ai quali la Camera dei deputati proponga delle modifiche, si può dare luogo ad un sub-procedimento, per il quale, "qualora il Governo dichiari che le modifiche proposte dalla Camera dei deputati sono essenziali per l'attuazione del suo programma e tali modifiche siano approvate ai sensi dell'art. 94, secondo comma", il procedimento tende a diventare bicamerale e "al disegno di legge si applica la procedura prevista dagli ultimi due periodi del terzo comma" dell'art. 70, e cioè si procede alla formazione della Commissione mista paritetica con l'incarico di proporre un testo sulle disposizioni su cui sussiste un disaccordo, che verrebbe deliberato dalle due Camere senza la possibilità per queste di proporre e deliberare degli emendamenti.

Ma anche la previsione di questo sub-procedimento non assicurerebbe la realizzazione del programma di governo, in quanto non sussisterebbe alcuna garanzia che la proposta sottoposta a voto di fiducia nella Camera dei deputati, su richiesta del Governo, venga accolta dalla Commissione mista che effettua la proposta da sottoporre a deliberazione.

#### 8. *La Repubblica federale: nomen non est consequentia rerum.*

Il disegno di legge di revisione costituzionale deliberato dal Senato - come è stato già notato - qualificherebbe tre istituzioni con l'aggettivo "federale": il "Senato federale della Repubblica" [artt. 1 e 3]; il Presidente della Repubblica, rappresentante dell'"unità federale della Nazione" [art. 22]; e Roma "capitale della Repubblica federale" [art. 32].

Con l'approvazione definitiva di questo testo normativo di riforma della Costituzione diventerebbe la nostra una *Repubblica federale* ?

L'interrogativo nasce spontaneo, atteso che nulla, nella Relazione di accompagnamento del disegno di legge, o dell'articolato proposto lascia trasparire una diretta volontà di qualificazione della nostra forma di stato in senso federale. Gli unici indizi, in questa direzione, sono le statuizioni richiamate, che, nonostante la mancanza di una esplicita proclamazione del cambiamento sono in grado di sollevare la problematica della definizione costituzionale dell'Italia come "Repubblica federale".

In Italia i tentativi di cambiamento della forma di stato in epoca repubblicana, legati all'idea del federalismo, sono ormai risalenti e, prescindendo dal linguaggio del dibattito politico, così come da quello a-tecnico che, in occasione di una legge ordinaria dello Stato (la n. 59 del 1997), ha visto coniate espressioni come "federalismo a costituzione invariata" e "federalismo amministrativo", può dirsi che già con la Commissione di studio *Speroni* (dal nome dell'allora Ministro delle riforme istituzionali), nel corso della XII legislatura, l'idea di modificare la Costituzione del 1947, per introdurre un ordinamento di tipo federale si era consolidata; nella XIII legislatura, con la "istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali" (legge costituzionale n. 1 del 1997), il cui compito era di elaborare "progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie" (art. 1, comma 4), la questione del federalismo viene affrontata direttamente e il progetto di legge costituzionale, licenziato dalla Commissione il 4 novembre 1997, portava come denominazione della parte seconda della Costituzione "Ordinamento federale della Repubblica" (sul punto R. Bifulco, *La forma della Repubblica: il titolo della Parte seconda della Costituzione e l'art. 55*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino 1998, 24 ss.; nonché C. Calvieri, *Federalismo, neoregionalismo o municipalismo? Alla ricerca dei connotati caratterizzanti i più recenti tentativi di riforma della parte seconda della Costituzione italiana*, in *La riforma interrotta, riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale*, a cura di G. Azzariti e M. Volpi, Perugia 1999, 15 ss.); successivamente, dopo la fine dell'esperienza della Commissione bicamerale, allorché si riprende il dibattito sulla riforma del Titolo V, che si sarebbe concluso con l'approvazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, il disegno di legge di revisione costituzionale (Atti Camera n. 5830), d'iniziativa del Governo e sottoscritto dal Presidente del Consiglio *D'Alema* e dal Ministro per le riforme istituzionali *Amato*, presentato il 18 marzo 1999, portava all'art. 1 la modifica della denominazione del Titolo V, non più "Le Regioni le Province e i Comuni", bensì "Ordinamento federale della Repubblica"; questa statuizione rimase ancora nel testo unificato, elaborato dal Comitato ristretto e successivamente fatto proprio dalla Commissione come testo base, e andò in Aula, dove fu lo stesso

Governo a richiedere il suo accantonamento sotto la spinta di alcuni emendamenti dell'opposizione. Infatti, l'intento della maggioranza e del Governo era quello di modificare solo il Titolo V, mentre l'opposizione, movendo dalla proposta di modifica della denominazione del Titolo V, intendeva incidere sull'art. 1 della Carta, proponendone una modifica in modo che sarebbe stato possibile leggere: "l'Italia è una Repubblica democratica e federale, fondata sul lavoro. Roma ne è la capitale". Al fine di non toccare l'art. 1 della Costituzione, il cui valore simbolico è fin troppo evidente, il Governo fece accantonare l'art. 1 del disegno di legge di revisione costituzionale, sulla denominazione del Titolo V, e tutti gli emendamenti dell'opposizione sull'art. 1 della Costituzione furono battuti nelle votazioni in Aula (v. Senato della Repubblica, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Lavori preparatori*, Roma 2001, I, 144, 288, 299, 326, 474 ss., 496 ss., 506).

Adesso l'attuale maggioranza (e Governo), opposizione nella legislatura precedente, non propone, nel disegno di legge di revisione costituzionale, alcuna modifica della denominazione della parte seconda della Carta, mentre per ciò che attiene al Titolo V l'art. 32, comma 1, prevede che "la denominazione del titolo V della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente: «Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato»". Nel dibattito svoltosi sinora al Senato non vi è traccia di modifica dell'art. 1 della Costituzione che qualifica la Repubblica e definisce la forma di Stato, in compenso l'espressione "Repubblica federale" comparirebbe nella revisione dell'art. 114, comma 3, a proposito di Roma Capitale.

Un vecchio detto latino recita: "*nomen est consequentia rerum*", ma il disegno di legge di revisione costituzionale deliberato dal Senato sembra contraddire questo assunto e non solo per la scarsa coerenza e timidezza mostrata sul punto, ma in quanto contravviene alla *Natur der Sache*.

In una sorta di censimento *William Stewart* ha raccolto un enorme numero di aggettivazioni del *federalismo* (v. L.M. Bassani, W. Stewart, A. Vitale, *I concetti del Federalismo*, Trad. It., Milano 1995), si da costituire un elenco ricco e complesso. Di fronte a ciò appare tutt'altro che semplice rispondere al quesito sulla natura federale di uno Stato. Infatti, il *federalismo* è in primo luogo una esperienza storica che ha seguito le vicende umane, secondo i concreti bisogni di quelle comunità che sotto questo nome si sono organizzate. Anche l'assunzione dell'idea secondo cui il federalismo si pone come momento di aggregazione delle entità particolari (statuali) e non come momento di differenziazione di realtà unitarie è il frutto della generalizzazione di alcune esperienze storiche, ma non un assioma teorico. Basti considerare le vicende storiche del federalismo austriaco, quelle delle ex colonie britanniche, che hanno consolidato l'indipendenza sotto forma di Stato federale (Canada - Australia), e, di recente, anche il cambiamento dell'ordinamento belga, in senso federale (v. *Federalismo e Regionalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano 1994 e *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova 1997).

La possibilità di trarre dall'esperienza storica una categoria di teoria generale del diritto appare sempre estremamente ardua e ancora più complessa risulta nel caso del Federalismo, per cui è facile, in questa operazione, incorrere in errori o in apprezzamenti arbitrari e con lo scambiare per oggettiva una definizione che, invece, è il frutto di una opzione di tipo culturale o politico, e cioè pur sempre soggettiva.

Questo non vuol dire che si debba rinunciare in partenza ad individuare delle coordinate minime alla luce delle quali potere valutare se si sia, o meno, in presenza di un sistema federale. Infatti, avvalendosi di un procedimento di astrazione e generalizzazione, anche grazie alla ricostruzione dommatica delle diverse esperienze, può sostenersi fondatamente che in via di principio gli elementi determinanti, ai fini di ordinamento di tipo federale, dovrebbero essere tre: a) l'esistenza di un riparto di competenza; b) la partecipazione degli stati membri alla gestione della federazione; c) la previsione di una concorrenza effettiva sulla leva fiscale (La bibliografia sul tema del "Federalismo" è quanto mai vasta (ed alquanto eterogenea) tra le opere della dottrina federale, dalle quali si può effettuare una ricostruzione del concetto, v. E.A. Freeman, *Lo stato federale* (1863), trad. it., S. Brie, *La storia dello stato federale* (1864), entrambi in *Biblioteca di scienze politiche Brunialti*, Torino 1891, vol. VII; C. Frantz, *Der Föderalismus als leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation, unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, kritisch nachgewiesen und konstruktiv dargestellt*, Mainz 1879; J. Bryce, *The American Commonwealth*, 1888; L. Le Fur, *État fédéral et confédération d'États*, Paris 1896; H. Nawiasky, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen 1920; S. Mogi, *The Problem of Federalism, a study in the history of political theory*, 2 voll., 1933; C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it. Milano 1984; H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* (1933), trad. it., Milano 1989; K. C. Wheare, *Del Governo federale* (1945), trad. it., Milano 1949; R. Bowie - C. J. Friedrich, *Studi sul federalismo* (1954), trad. it., Milano 1959).

Alla luce di queste premesse pare possibile valutare il complesso sistema italiano che emergerebbe a seguito



dell'eventuale ulteriore riforma costituzionale. Nei termini in cui questa è stata deliberata dal Senato possiamo dire che le disposizioni costituzionali realizzerebbero - anche come eredità della precedente esperienza regionale e dei cambiamenti introdotti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - un riparto di competenze tra Stato e Regioni. Non può certo dirsi che l'ordinamento costituzionale abbia acquisito l'attitudine a descrivere effettivamente il tipo di riparto di competenze che in concreto si realizza, ma difficilmente può pensarsi che la *disattenzione* per le disposizioni costituzionali da parte del legislatore statale e le *operazioni di revisione* compiute dal giudice costituzionale possano giungere ad un grado tale da determinare l'integrale scomparsa di un qualche riparto di competenza della funzione legislativa e di quella amministrativa.

Più complesso, invece, è il discorso relativo alla concorrenza effettiva dello Stato e delle Regioni sulla leva fiscale. Infatti, nonostante la previsione della precedente e della nuova formulazione dell'art. 119 Cost. sul versante dell'autonomia finanziaria e della potestà tributaria, l'ordinamento italiano, anche dopo il D.L.vo n. 56 del 2000 ("Disposizioni in materia di federalismo fiscale"), non sembra andare oltre gli enunciati costituzionali che, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, presupporrebbero un sistema nel quale ogni livello di governo abbia "autonomia finanziaria di entrata e di spesa", *stabilisca e applichi* "tributi ed entrate propri" e *disponga* "di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

È noto che sussistono numerose difficoltà legate all'applicazione di queste norme, soprattutto derivanti dalla situazione del debito pubblico e dalle condizioni che determina il patto di stabilità. Tuttavia, la priorità della loro realizzazione è imprescindibile per la riuscita della riforma e per la qualificazione dell'ordinamento in senso federale. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 370 del 2003, ha sottolineato come "la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (punto 7 del considerato in diritto).

Ma dove il quadro istituzionale sembra realmente deficitario è con riferimento alla partecipazione delle Regioni (e delle autonomie locali) alla gestione della Repubblica. Sul punto, all'inadempimento della modifica dei regolamenti parlamentari, per consentire l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali (art. 11, L. Cost. n. 3 del 2001), si sommerebbe la scelta di escludere la presenza nell'ordinamento di una vera e propria camera di rappresentanza territoriale, non essendo tale - come si è visto - il Senato federale e riducendo la partecipazione delle Regioni alla semplice informazione dei senatori, da parte dei Consigli regionali, e dei Presidenti delle Giunte regionali e dei Presidenti dei Consigli regionali, da parte del Senato (art. 57, commi 6 e 7, come modificato dall'art. 3 del disegno di legge n. 2544, *cit.*).

In queste condizioni sembra doversi concludere che la riforma proposta, unitamente ai cambiamenti già prodotti con leggi costituzionali n. 1 del 199 e n. 3 del 2001, non sia tale da conferire alla Repubblica italiana il carattere di un ordinamento federale, che pertanto conserverebbe i tratti di uno Stato unitario con un decentramento di tipo regionale.

\* p.o. di Diritto costituzionale, Università di Teramo - [stelioma@tin.it](mailto:stelioma@tin.it)