

CORTE COSTITUZIONALE E RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Seminario di discussione dell'Associazione "Gruppo di Pisa"

(Firenze, 23 ottobre 2015)

LA RIFORMA DEL TITOLO V  
E IL CONTENZIOSO DI FRONTE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

INES CIOLLI\*

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La genesi del nuovo Titolo V; 3. Le nuove forme di differenziazione (estese alle Regioni a statuto speciale); 4. Il riassetto delle competenze legislative e il tentativo di riduzione del contenzioso attraverso l'accentramento delle competenze in capo allo Stato; 5. L'elenco di materie, la potestà legislativa esclusiva dello Stato e il possibile aumento del contenzioso; 6. La dissoluzione della potestà legislativa concorrente? Tra mistificazione e realtà; 7. Le disposizioni generali e comuni come nuova potestà concorrente?; 8. La clausola di supremazia e la sua eventuale giustiziabilità; 9. Lo strano mantenimento delle funzioni amministrative: il 118 Cost. resta inalterato laddove tutto intorno cambia...; 10. L'art 119 Cost.: come le modifiche già apportate con L. cost 1/2012 pesino sulla riforma attuale; 11. Considerazioni conclusive.

*1. Premessa*

Sul progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo e approvato il 13 ottobre al Senato nuovamente in sede di Prima deliberazione, si è già scritto molto e molte sono state le osservazioni di autorevole dottrina.

Il compito che mi è stato assegnato è invece più circoscritto e si concentra sui possibili nuovi contenzioni dinanzi alla Corte costituzionale a seguito dell'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Ciò non esime, tuttavia, da prime considerazioni generali sul testo che è stato approvato, utili proprio ai fini della valutazione di una coerenza interna della riforma e di conseguenza sulla sua intrinseca capacità di mitigare le controversie interpretative e applicative in materia di Titolo V. Per comprendere la portata della modifica del Titolo V è, infatti, opportuno leggerla alla luce dell'intera revisione costituzionale che vede il superamento del bicameralismo paritario, sostituito da una Camera eletta a suffragio universale e rappresentativa di una maggioranza forte e coesa grazie a una legge elettorale con effetti maggioritari, e un Senato che dovrebbe rappresentare le Regioni (e in minima parte i comuni), ma del quale non fanno parte i presidenti delle Regioni, ma solo i consiglieri regionali (e in minima parte i sindaci). E' anche da tenere in considerazione la strana logica della riforma, che vede finalmente un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, ma lo coniuga con Regioni ed enti locali deboli affievolendo così la portata di una novità così rilevante.

---

\* Professore associato dell'Università Sapienza di Roma. Email: ines.ciolli@uniroma1.it.

Per completare il quadro di riferimento, è altresì necessario valutare la riforma alla luce della precedente legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio perché il progetto è fortemente influenzato da un'esigenza di contenimento della spesa che si risolve in tendenziale accentramento nella potestà legislativa statale delle materie che più impegnano risorse pubbliche, come la tutela della salute, dell'istruzione, delle politiche sociali. In ciò la riforma sembra cambiare rotta rispetto al tentativo - in verità non riuscito - di instaurare nel nostro Paese un modello di federalismo fiscale<sup>1</sup>, preferendo piuttosto rinunciare all'autonomia regionale in materia legislativa e finanziaria piuttosto che avere più centri di spesa<sup>2</sup>. Non è tuttavia scontato che riaccentrare comportamenti automaticamente un effettivo risparmio in termini di risorse pubbliche e livelli di tutela dei diritti più omogenei tra le Regioni, visto che nel periodo costituzionale del regionalismo debole non si sono comunque ottenuti tali risultati.

## 2. La genesi del nuovo Titolo V

Sia nel precedente progetto di riforma costituzionale approvato nel 2005<sup>3</sup>, che non ha superato il vaglio del *referendum* costituzionale, sia nella riflessione apportata dalla Commissione dei saggi, istituita dal governo Letta<sup>4</sup>, si era già evidenziato come una riforma dei rapporti Stato Regione - soprattutto in merito alla potestà legislativa- fosse auspicabile.

Né il Parlamento, né il Comitato dei saggi, però, ha individuato una tendenza comune su come ripensare quel regionalismo del 2001. Il disegno di legge costituzionale del Governo (ddl Boschi-Renzi) ha optato per una revisione radicale del Titolo V, piuttosto che intervenire sul testo mediante una serie di emendamenti puntuali, evitando nuovi cataloghi di materie e molteplici modifiche al riparto di competenze. Si tratta di una strada più rischiosa che rende altamente probabile il ricorso al giudice costituzionale. Soprattutto le Regioni potrebbero essere tentate di adire la Corte costituzionale al fine di recuperare in via interpretativa una parte delle competenze sottratte dalla riforma.

Oltretutto, il testo del progetto di riforma presentato dal Governo, proprio per ciò che attiene al Titolo V, ha subito pesanti rimaneggiamenti e non è perciò agevole rintracciarne una *ratio* unitaria. La riforma del regionalismo parte quindi con molti *handicap* e la sua tenuta dipenderà anche dal funzionamento della seconda Camera; se il modello di Senato che è stato congegnato sarà in grado di svolgere una un'efficace funzione di mediazione dei conflitti tra Stato e Regioni, anche attraverso la ricerca di strumenti di comunicazione e di dialogo con la Camera dei Deputati, che non sono così espliciti nel testo della riforma, allora il nuovo Titolo V potrà offrire qualche *chance* in merito a una composizione politica delle controversie tra Stato e Regioni.

L'alternativa consisterà, invece, in una nuova mole d'impugnazioni e ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale, tradendo così quella che era stata una delle finalità della riforma, l'esigenza di ridurre il contenzioso costituzionale.

## 3. Le nuove forme di differenziazione (estese alle Regioni a statuto speciale)

Nell'articolo 116 della Costituzione emerge con chiarezza quella continua oscillazione tra un'esigenza di autonomia e una di uniformità quella che costituisce una costante nelle riforme del

---

<sup>1</sup> Sebbene il progetto di riforma preveda ora all'art. 119 Cost. un generico riferimento ai costi standard: "con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni"

<sup>2</sup> Sul punto e per un quadro d'insieme delle ragioni del nuovo accentramento statale, si veda G. BUCCI, *La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine tra stato- governo e mercati*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2014.

<sup>3</sup> Il testo è stato approvato dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, nella seduta del 20 ottobre 2005, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, e dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 16 novembre 2005. Il testo di legge costituzionale è stato pubblicato nella G. U. n. 269, del 18 novembre 2005.

<sup>4</sup> Relazione Finale della Commissione per le Riforme Costituzionali, 17 settembre 2013. Sulle proposte di riforma che si sono susseguite in Italia sin dalla Commissione Bozzi si veda di recente, A. POGGI, *Riforme costituzionali e "concezioni" della Costituzione*, *Lo Stato*, n. 4, 2015, 83 e ss.

titolo V e che non riesce a trovare un giusto contemperamento in Costituzione<sup>5</sup>; come pure emerge un'incertezza sul modello di regionalismo che si vorrebbe valorizzare.

Questa è la cornice entro la quale si muove il passaggio dal titolo V del 2001 a quello prospettato dalla riforma, che vede la transizione da un modello quasi federale a un modello di forte accentramento.

Una delle novità consiste nell'estensione delle forme di differenziazione anche alle Regioni a statuto speciale. L'art. 39, comma 13, nel testo approvato dal Senato il 13 ottobre 2015, prevede che dall'entrata in vigore della riforma e sino alla revisione degli statuti alle Regioni speciali si applichi alle Regioni speciali l'art. 116 Cost. nel *testo vigente fino all'entrata in vigore della presente legge costituzionale*. La redazione del testo non è stata delle più felici, ma si può agevolmente interpretare nel senso che alle Regioni speciali (e alle Province autonome) fino a che non interverrà la revisione dei rispettivi statuti si applicherà la differenziazione ma nel testo costituzionale ora vigente.

Solo dopo la revisione degli statuti si arriverebbe all'applicazione del "nuovo" (se la riforma fosse approvato, ovviamente) Titolo V nei confronti di tutte le Regioni e solo allora si assisterebbe a un processo di superamento della specialità, volto a uniformare le potestà e le funzioni di tutte le Regioni. Fino a quel momento, però, la distanza tra Regioni ordinarie e Regioni speciali è addirittura destinata ad aumentare, poiché al rafforzamento delle potestà conferite alle Regioni a statuto speciale corrisponde, nel testo della riforma, un indebolimento di quelle ordinarie, che verrebbero private di gran parte della propria potestà legislativa. Del resto, le Regioni a statuto speciale si troverebbero a cumulare la specialità con le potestà legislative previste dalla differenziazione. Ciò senza tenere conto della giurisprudenza costituzionale, che da diverso tempo ormai aveva tentato di mitigare la specialità e aveva altresì elaborato diversi criteri per ricondurre le autonomie speciali e quelle ordinarie a criteri di omogeneità, tali da non rendere più così necessaria, né auspicabile una differenziazione tra le Regioni<sup>6</sup>.

Anche il nuovo procedimento di differenziazione, previsto nel progetto di riforma all'art. 116, suscita qualche perplessità. È approvato con legge bicamerale ma non è più richiesta una votazione a maggioranza assoluta, che è sostituita da un parere degli enti locali (della Regione) e da un'intesa con la Regione interessata. L'*iter* si può attivare solo se la Regione non è tra quelle in piano di rientro, *anche* su richiesta della regione stessa (e ciò dovrebbe voler dire che l'iniziativa non è più esclusiva della Regione stessa come proponeva il testo originario del governo). Non è specificato se il parere degli enti locali debba essere vincolante, oppure se sia meramente obbligatorio).

Vista la condizione necessaria di equilibrio di bilancio richiesta per procedere alla differenziazione, al momento ben poche Regioni potrebbero avvalersene<sup>7</sup>. Inoltre, nulla è lasciato intendere in ordine a ciò che potrebbe accadere in un momento successivo all'approvazione della differenziazione: nel caso in cui la Regione non sia più in una condizione di equilibrio di bilancio dovrà rinunciare alla più ampia potestà legislativa ottenuta con la differenziazione. In altre parole,

---

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, *Le Regioni*, 1994, 1113 e ss.

<sup>6</sup> Sulle Regioni ad autonomia speciale, la stessa Commissione dei saggi aveva riconosciuto l'esistenza di «diversità ingiustificate» e, soprattutto in materia di contenimento della spesa politica auspicava l'adozione in Costituzione di alcuni criteri generali validi per tutte le Regioni; riteneva, inoltre, che in materia finanziaria fosse utile integrare le Regioni speciali nel sistema nazionale del "federalismo fiscale" e nei meccanismi di perequazione, tutto ciò in una linea di tendenziale continuità con la giurisprudenza costituzionale (Cfr. ad esempio sent. n. 178/2012) che in materia finanziaria e fiscale ha progressivamente spinto per un riavvicinamento delle potestà delle Regioni a statuto speciale a quelle delle Regioni ordinarie. Sul punto si veda Q. CAMERLENGO, *La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, *Le Regioni*, 2013, e per quanto riguarda ad esempio la materia degli appalti pubblici, ove le Regioni a statuto speciale dispongono di una potestà legislativa primaria, si è assistito in diverse occasioni all'applicazione - come per le Regioni a statuto ordinario - del criterio della trasversalità e soprattutto della prevalenza a favore dello Stato. Per più attente considerazioni si veda G. FONTANA, *Dalla clausola di maggior sfavore alla neutralizzazione della potestà legislativa primaria delle autonomie speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 359 e ss.

<sup>7</sup> L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116 terzo comma, Cost.?*, *Le Regioni*, 2012, spec. 110 e ss.

quest'ultima può venir meno nel caso in cui in un momento successivo vengano a mancare le condizioni necessarie per la sua approvazione?

Non è questo, tuttavia, a mio avviso, il terreno sul quale si prospettano nuovi scontri e nuovi contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale, quanto piuttosto l'estensione del catalogo delle materie sulle quali si può ottenere una differenziazione<sup>8</sup>. L'emendamento del Senato ha introdotto due nuove materie, il commercio con l'estero e le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, che si aggiungono alle altre materie elencate nel 116, comma 1, tra le quali si segnalano le norme generali sull'istruzione<sup>9</sup>. Soprattutto in materia di politiche sociali, in mancanza di un meccanismo che renda reversibile la differenziazione in caso di *deficit* regionale, ci si potrebbe trovare nuovamente nella condizione di dissesto finanziario che molte Regioni hanno già conosciuto e che la riforma sembrava voler correggere accentrando nella potestà legislativa dello Stato molte delle materie che sulla carta richiedono maggiori risorse economiche.

Ancor più complessa e di difficile interpretazione è la disciplina costituzionale in tema di Regioni a statuto speciale.

Il progetto stabilisce che la riforma, una volta entrata in vigore, non si applicherà alle Regioni speciali almeno fino alla revisione dei rispettivi statuti. In tal modo, ci si troverà di fronte alla vigenza sia del titolo V del 2001, che si applicherà alle Regioni speciali e alle Province autonome, sia del "nuovo" Titolo V, che si applicherà a tutte le altre Regioni<sup>10</sup>.

Poiché la logica di questa doppia e parallela vigenza non è chiara e poiché si accompagna a un'oscura redazione del testo, sarà inevitabile l'intervento del giudice costituzionale per chiarirne la portata.

A) Le difficoltà interpretative riguardano anche le norme costituzionali da applicare alle autonomie speciali, dopo l'entrata in vigore della riforma e prima dell'*eventuale* revisione dei loro statuti.

In questo arco di tempo, le Regioni speciali godrebbero di una estesa potestà legislativa, mantenendo le prerogative previste dai rispettivi statuti. Poiché la revisione degli stessi richiede un'intesa con le Regioni interessate, queste ultime potrebbero voler procrastinare questa più favorevole condizione ed evitare che lo statuto sia modificato.

Dall'art. 39, comma 13, si evince che alle Regioni a statuto speciale si applicano gli statuti e le norme costituzionali del 2001, compreso l'art. 116, comma 3, ma non si applica più l'art. 117,

---

<sup>8</sup> L'art. 30 del Progetto di riforma prevede la differenziazione nelle seguenti materie: organizzazione della giustizia di pace, disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, politiche attive del lavoro e istruzione e formazione professionale, commercio con l'estero; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo, governo del territorio.

<sup>9</sup> L'elenco è più nutrito e prevede anche l'organizzazione della giustizia di pace, le politiche attive sul lavoro, l'istruzione e la formazione professionale e il governo del territorio, materie che sulla carta non dovrebbero essere foriere di nuovi conflitti e contenziosi. Sul governo del territorio c'è una nutrita giurisprudenza della Corte costituzionale che potrebbe dunque essere recuperata, anche su gran parte delle altre materie le Regioni hanno già sperimentato in larga parte una propria competenza legislativa e ciò dovrebbe garantire un minore contenzioso.

<sup>10</sup> Art. 39, comma 13: "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano *fino alla revisione dei rispettivi statuti* sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.

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

comma 3, Cost.; si applicano altresì le disposizioni contenute nella Legge costituzionale n. 1 del 2012 e della Legge n. 243 del 2012 in merito all'equilibrio di bilancio.

B) Se alle Regioni a statuto speciale si continua ad applicare il Titolo V del 2001, si dovrebbe anche dedurre la perdurante vigenza, fino alla revisione degli statuti, della clausola di maggior favore<sup>11</sup>, contenuta nell'art. 10 della L. cost. 3/2001<sup>12</sup>.

Secondo altra parte della dottrina, invece, la clausola non dovrebbe essere più applicata, ma dovrebbero essere fatti salvi solo quegli effetti che essa ha già prodotto in merito alle competenze legislative e amministrative e che sono stati già introdotti negli statuti o sono contenuti nei decreti legislativi attuativi, che integrano gli statuti speciali. Dovrebbero cadere, invece, tutti quegli effetti riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale, ma non inseriti negli statuti stessi<sup>13</sup>.

Se la clausola di maggior favore è fatta salva, la revisione degli statuti speciali, che comporterebbe una perdita secca di potestà legislativa per le Regioni speciali, sarà ancor più improbabile; anche se dal punto di vista qualitativo molta parte della dottrina ha ritenuto che la clausola ha implementato le competenze delle Regioni speciali, senza peraltro rafforzarne la specialità, ma semmai soffocandola sotto la mole di nuove potestà legislative<sup>14</sup>.

C) Anche dopo l'entrata in vigore della riforma, il procedimento di differenziazione previsto per le Regioni a statuto speciale seguirà l'*iter* del 116, comma 3, Cost. ora vigente, con l'esclusione delle materie di competenza concorrente *ex art.* 117, comma 3.

Ciò dovrebbe avere due conseguenze:

- Per accedere alla differenziazione dovrebbe essere sufficiente seguire il procedimento semplificato prescritto dallo stesso 116, comma 3, della Costituzione vigente e non la revisione dello statuto.

- In tal caso, non si applicherebbero alle Regioni speciali le condizioni e i criteri previsti dal 116 come modificato nel progetto di riforma, ossia non dovrebbe valere la clausola che richiede l'equilibrio tra entrate e spese necessaria per accedere alla differenziazione.

Il punto, in verità, non è chiaro: se è vero che nel testo vigente non vi è un esplicito riferimento all'equilibrio di bilancio, (come invece nell'art. 116 del progetto di riforma), è altrettanto vero che si fa riferimento all'art. 119 Cost., il quale prevede il rispetto “dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”. Inoltre, come si è ricordato, la Legge costituzionale n. 1 del 2012 e la Legge 243 del 2012 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale. Non è chiaro, pertanto, se nel nuovo testo si sia voluto semplicemente

---

<sup>11</sup> Così A. D'ATENA, *Passato, presente e futuro... delle autonomie regionali speciali*, Rivista AIC, 4, 2014, 15: “In virtù di tale disposizione, non solo vengono messi in sicurezza gli statuti vigenti, ma, prevedendosi, sino al loro adeguamento, l'inapplicabilità alle Regioni speciali ed alle Province autonome della disciplina modificativa del vigente titolo V, viene a determinarsi un esito paradossale: l'ultrattività del titolo V, versione 2001. In base alla disciplina da essa dettata, infatti, agli enti predetti dovrebbe seguire ad applicarsi l'art. 10, l. cost. n. 3/2001, con conseguente attrazione, in loro favore delle “forme di autonomia più ampie” contemplate dall'art. 117, nella sua formulazione attuale”; dubita, invece che “questa lettura possa resistere davanti alla Corte” A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e non dovrebbe esserci*, Rivista AIC, 3, 2015, 5 e A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V e autonomie differenziate*, *Le Regioni*, 2015, 23-38.

<sup>12</sup> “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.”

<sup>13</sup> Come sostiene A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, cit., 29 e s.

<sup>14</sup> A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, *Convegno Issirfa*, 16 ottobre 2015, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), paper, p.19 e ss, L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, *Ivi*, paper, ma *contra* E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2015.

esplicitare la condizione di equilibrio di bilancio già presente nella Costituzione vigente, oppure se solo nel progetto di riforma tale previsione si trasformi in una *condicio sine qua non*.

Se prevalessesse quest'ultima interpretazione, le Regioni a statuto speciale godrebbero, anche in questo caso, di una condizione più favorevole. È difficile però scorgere una *ratio* in questa modifica testuale dell'art. 116 Cost.; il che induce a pensare che lo Stato e le Regioni possano interpretare in modo diverso le disposizioni fino a generare conflitti e contenziosi che la Corte costituzionale sarà chiamata a giudicare.

D) Il procedimento di revisione degli statuti speciali sembrerebbe, *ex art. 39, comma 13, del progetto*, dover avvenire “*sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome*”. Già nella Legge costituzionale n. 2 del 2001 era previsto un parere delle assemblee regionali delle Regioni speciali per la modifica degli statuti (disposizione non contenuta nello Statuto della Sardegna). Nel progetto di riforma, però, si parla di “*intesa*” e non di “*parere*”, sicché sembrerebbe prospettarsi un nuovo procedimento, diverso da quello del 138 Cost.<sup>15</sup>. S'insertisce, dunque, nel progetto di riforma in modo surrettizio la previsione di una fonte atipica, sulla falsa riga di quella prevista nell'art. 8 Cost. con l'aggravante che nel caso della modifica degli statuti si tratta di una fonte di rango costituzionale?

E) La clausola di supremazia, contenuta nel testo della riforma all'art. 117 Cost.– non dovrebbe valere per le Regioni a statuto speciale. Tuttavia, la questione non è così pacifica. Infatti, anche con il vigente Titolo V la Corte costituzionale, pur in assenza di una siffatta clausola, si è trovata a dichiarare non incostituzionale l'avocazione alla potestà legislativa statale di materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale, nei casi in cui fosse necessario tutelare l'unità giuridica ed economica<sup>16</sup>. Tale ipotesi è anche avvalorata dal fatto che in quasi tutti gli statuti speciali è menzionato l'interesse nazionale come limite alla legislazione regionale.

Dunque, almeno fino alla revisione degli statuti, si potrebbe porre il dubbio se applicare a no tale clausola anche alle Regioni speciali<sup>17</sup>. Dubbio che solo la Corte potrà sciogliere.

Da queste brevi riflessioni si può già intuire la portata della riforma, che appare disorganica e oscura nel testo. Per tale ragione difficilmente, almeno in un momento iniziale, si potrà evitare un aumento di ricorsi al giudice costituzionale, sia pure per interpretare alla luce dell'intera Costituzione la nuova complessa architettura.

#### *4. Il riassetto delle competenze legislative e il tentativo di riduzione del contenzioso attraverso l'accentramento delle competenze in capo allo Stato*

L'art. 117, comma 2, nella versione presentata dal governo, faceva riferimento a “*materie e funzioni*”.

Il testo governativo da una parte faceva tesoro della giurisprudenza costituzionale, che aveva individuato una serie di materie difficili da distinguere tra di loro se non attraverso un criterio finalistico, ma dall'altra rivelava nell'uso dei due termini, di confidare in quella giurisprudenza soprattutto perché aveva individuato - anche attraverso la creazione delle materie trasversali - una forza espansiva delle funzioni, capaci di spostare la competenza più spesso a favore della potestà legislativa statale che di quella regionale, o anche di sconfinare le potestà legislative statali

---

<sup>15</sup> Mi pare sia lo stesso problema che si è posto A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, *Le Regioni*, 2015, 255.

<sup>16</sup> P. DI GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, *Le Regioni*, 2015, 184 e ss.

<sup>17</sup> Sull'applicazione dell'interesse nazionale e della clausola dell'unità giuridica ed economica in particolare per ciò che riguarda la Regione Sicilia, si veda S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, *Osservatorio costituzionale*, 2015.

nell'ambito di quelle regionali fino ad assorbirle<sup>18</sup>. Dalla giurisprudenza il governo ha tratto ciò che voleva trarre, ossia una forte valorizzazione della potestà legislativa statale e una compressione delle competenze legislative regionali. La menzione del termine “funzioni” evoca tutti gli strumenti utilizzati dalla Corte per riaccentrare materie di potestà concorrente nello Stato.

Allora ciò avvenne mediante più strumenti e diverse interpretazioni, la finalità di tutela di un bene o di un'attività prevaleva sulla ripartizione di competenze e legittimava l'uso della competenza trasversale e del criterio della prevalenza fino a circoscrivere e depotenziare la potestà legislativa regionale, soprattutto in materie di diritti<sup>19</sup> ben oltre le indicazioni contenute nel testo costituzionale<sup>20</sup>. La differenza risiede ora nel fatto che, venendo meno la competenza concorrente, non c'è alcun bisogno di ricorrere, almeno in teoria, al principio di leale collaborazione per legittimare una potestà regionale<sup>21</sup>.

Proprio nell'ambito della funzione legislativa, il Governo, nella relazione di accompagnamento al testo della riforma, sosteneva che uno degli scopi della stessa consisteva nella semplificazione dei rapporti tra i vari livelli di governo (anche attraverso la semplificazione dell'elenco di materie) garantendo però allo stesso tempo una più intensa decisione e collaborazione e un maggiore coinvolgimento del territorio<sup>22</sup>, semplificazione che avrebbe condotto anche a una riduzione del contenzioso tra Stato e Regioni, originato da una infelice e complessa elencazione di materie di rispettiva competenza legislativa.

Il rimedio che il Governo individua prevede un aumento delle materie di competenza statale, l'eliminazione della competenza concorrente, l'affidamento di altre materie non riservate allo Stato alla competenza residuale (in parte implicita e in parte esplicitata nel testo della riforma, strano ibrido) delle Regioni nelle quali materie però lo Stato, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale, può *intervenire* per riaccentrarle a sé<sup>23</sup>. In buona sostanza, il contenzioso sarebbe eliminato soltanto perché verrebbe meno ogni materia del contendere, in quanto gran parte dell'attività legislativa almeno sulla carta diventa di competenza statale, insomma la soluzione s'impone attraverso una “eterogenesi dei fini”<sup>24</sup>.

##### 5. *L'elenco di materie, la potestà legislativa esclusiva dello Stato e il possibile aumento del contenzioso*

Per riaccentrare nella competenza statale la maggior parte della potestà legislativa, il testo della riforma ha bisogno di produrre un lungo elenco di materie<sup>25</sup>, nonostante l'esperienza del catalogo del 2001 avesse dimostrato la sua scarsa efficacia e la necessità di un incisivo intervento

---

<sup>18</sup> Se ho bene interpretato, dello stesso avviso, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, II ediz., Giappichelli, Torino, 2013, 163 e ss.

<sup>19</sup> M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione delle materie*, Aracne, Roma, 2012.

<sup>20</sup> Nell'applicazione del criterio di prevalenza, nel caso in cui prevalga la competenza statale, “lo Stato non ha nessun particolare onere di prevedere procedure concertative col livello regionale”, così S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 247-250. Lo stesso autore non manca però di precisare che vi sono stati anche ambiti nei quali il criterio di prevalenza ha spostato competenze a livello regionale e in quel caso il legislatore statale può intervenire per riallocare a sé le potestà solo in caso in cui possa farsi valere il principio di sussidiarietà.

<sup>21</sup> Anche nel titolo V vigente è capitato più volte che il giudice costituzionale smentisse il principio di leale collaborazione che esso stesso aveva creato, dimostrando la piena discrezionalità nell'utilizzo di strumenti non previsti dalla Carta costituzionale e ricostruiti *ex post* mediante la propria giurisprudenza (si veda la questione emersa intorno alla *social card* con sent. n. 10/210, ma anche le sentt. nn. 187/12 e 330/11).

<sup>22</sup> Lo ricorda efficacemente S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia*, *Le Regioni*, 2015.

<sup>23</sup> Si veda, per ciò che attiene all'interesse nazionale dopo la sent. n. 303 del 2003 M. PICCHI, *La tutela delle istanze unitarie fra principio nazionale e principio di sussidiarietà*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012, 5 e ss.

<sup>24</sup> Riprendo l'efficace espressione di F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in [Forumquadernicostituzionali.it](http://Forumquadernicostituzionali.it).

<sup>25</sup> Che è sempre difficile individuare, come sostiene S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, cit., 88 e ss. M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.

interpretativo e di “riscrittura” da parte della Corte costituzionale, affinché la ripartizione di competenze fosse chiara. L’attuale progetto, dunque, segue una strada che si era già rivelata impervia e non riesce a fare tesoro del lungo lavoro giurisprudenziale rischiando di produrre un contenzioso alluvionale, ossia proprio quell’effetto (perverso), che si voleva evitare.

Inoltre, a dire il vero, il metodo del riparto di competenze, per di più in una versione così *tranchante*, è un metodo vecchio che genera solitamente conflitti. Da questo punto di vista, come è stato osservato da parte della dottrina<sup>26</sup>, una indicazione delle politiche da perseguire avrebbe costituito una novità positiva, ma avrebbe contribuito alla costruzione di un regionalismo cooperativo, che non ha ancora trovato una sua legittimazione nel modello italiano.

Per alcune di queste materie di potestà concorrente, l’accentramento e il passaggio alla potestà legislativa statale era già stato operato in via interpretativa attraverso la giurisprudenza costituzionale, nei casi in cui si riteneva fosse necessaria una disciplina unitaria: la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia, le grandi reti di comunicazione di importanza nazionale, ma anche le politiche industriali e del turismo, la tutela del lavoro, che la Corte spesso ha ricondotto alla materia “ordinamento civile”, pur di sottrarla a tante diverse discipline regionali e la tutela della concorrenza, (che la Corte costituzionale ha considerato una specie di materia-contenitore nella quale inserire tutte le disposizioni che si voleva fossero di competenza statale). Il nuovo testo ha però inserito nell’alveo della competenza statale anche il commercio con l’estero, l’ordinamento scolastico e la sicurezza alimentare, come pure il coordinamento della finanza pubblica, accentramento comprensibile anche se non condivisibile; ha trasformato in statali competenze fino a oggi concorrenti, come ad esempio l’ordinamento delle professioni, sul quale in tempi non troppo risalenti la Corte costituzionale aveva stabilito che lo Stato potesse fissare solo i principi fondamentali e gli ambiti di esercizio delle stesse<sup>27</sup> e le Regioni contribuissero con una normativa di dettaglio.

E’ ancor più discutibile la scelta di affidare alla potestà esclusiva dello Stato le norme generali e comuni in materia di governo del territorio, la materia dell’istruzione e delle politiche sociali, in modo da scomporre tali materie, che richiederebbero una particolare integrazione territoriale e sociale, riservando le disposizioni generali e comuni e principi fondamentali alla potestà statale) e lasciando alla potestà legislativa regionale aspetti secondari, non decisionali e trascurabili della materia quali l’organizzazione e programmazione sul territorio<sup>28</sup>.

#### 6. La dissoluzione della potestà legislativa concorrente? Tra mistificazione e realtà

Uno dei punti più discussi della riforma del Titolo V riguarda l’eliminazione della potestà legislativa concorrente<sup>29</sup>. Il Governo ha ritenuto che ciò fosse necessario al fine di ridurre il

---

<sup>26</sup> Sull’importanza dell’indicazione di finalità e di politiche pubbliche piuttosto che di un elenco di materie, si è più volte soffermato R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, *Le Regioni*, 2013, 509 e ss. e ID., *Le Regioni*, 2015 e S. PARISI, cit., *Le Regioni*, 2015.

<sup>27</sup> Cfr. sentt. 222/2008 e 271/2009. Sull’ordinamento delle professioni come materia concorrente, si veda A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, *Quaderni costituzionali*, 2009, 369 e ss.

<sup>28</sup> Sulla complessità della materia istruzione si veda R. CALVANO, *La legge e l’Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell’Università italiana*, Napoli, Jovene, 2012 che parla di tre livelli di legislazione; sulla complessità del nucleo di materie che compongono le politiche sociali E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, Issirfa, Studi e ricerche, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), luglio 2015, p. 32. Sulle norme generali in materia di istruzione e sui piani di intersezione di potestà regionale e statale, M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e ..formazione professionale”, tra Stato e Regioni, partire dalla giurisprudenza costituzionale*, *Federalismi.it*, 1/2015, spec. pp. 22 e 23.

<sup>29</sup> Sul punto la dottrina è copiosa: si vedano, P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 2; G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16 aprile 2014, 5 ss.; G. RIVOSECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, paper di introduzione al Seminario di discussione dell’associazione “Gruppo di Pisa” svoltosi a Roma il 24 novembre 2014, reperibile sul sito [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!)*, in *Osservatorio Costituzionale*, maggio 2014; ID., *La*

contenzioso tra Stato e Regione a suo avviso spesso originato proprio da tale competenza a causa della difficile distinzione tra norme di principio e di dettaglio<sup>30</sup>.

A questo proposito, si possono sollevare due obiezioni:

1) Non è del tutto vero che il contenzioso costituzionale si sia concentrato sulla potestà legislativa concorrente, poiché la Corte si è trovata altrettanto spesso di fronte a contenziosi che hanno investito la potestà legislativa esclusiva dello Stato e in minor misura di fronte a contenziosi volti a definire e a circoscrivere la potestà residuale delle Regioni, attività che ha impegnato la Corte nella stessa misura della materia concorrente, vista l'assenza di un catalogo espresso di competenze regionali;

2) E' altrettanto discutibile che il contenzioso sia dovuto alla difficile distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio. La dottrina e la giurisprudenza ne hanno ormai decretato il superamento e non ne danno più una lettura rigorosamente distinta e separata, ma le leggono in contesto che tiene conto dell'integrazione tra fonti statali e regionali, che meglio contempera le esigenze di unitarietà e di autonomia dello Stato e delle Regioni, seppure in una continua e dinamica tensione. La scomparsa della potestà concorrente rappresenta, se così contestualizzata, una rinuncia a una costruzione regionale più moderna e dinamica<sup>31</sup>.

Semmai è proprio attraverso la rigida separazione tra competenze statali e regionali, che la riforma tenta di imporre, che si rischia di tornare a quella distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio e tra principi e regole<sup>32</sup>, che si riteneva superata.

Tuttavia, si deve segnalare che il progetto di riforma prevede ripartizioni legislative riconducibili, seppure parzialmente, a una competenza "pseudo concorrente", che ha suscitato l'interesse della dottrina<sup>33</sup>.

Esse sono descritte come potestà legislative statali, che però disciplinano la materia alla stregua di disposizioni di principio, lasciando intendere che la disciplina possa essere integrata dalla potestà legislativa regionale.

Si rintracciano nel testo diverse formulazioni:

a) le "disposizioni generali e comuni"

1) in materia di tutela della salute, 2) delle politiche sociali, 3) della sicurezza alimentare, 4) sull'istruzione, 5) sull'istruzione e formazione professionale, 6) sulle attività culturali, 7) sul turismo, 8) sul governo del territorio. Nell'ultima lettura al Senato si sono aggiunte nuove materie, forse allo scopo di ampliare questa categoria che permetterebbe un dialogo e una legislazione integrata tra Stato e Regioni;

b) le disposizioni di principio, per ciò che attiene alle forme associative di comuni;

c) le leggi che disciplinano le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane;

d) le leggi che stabiliscono le norme generali, la legge che disciplina l'ordinamento di Roma Capitale;

---

"scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia, in [www.issirfa.cnr.it/7576,908.html](http://www.issirfa.cnr.it/7576,908.html); S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 15/10/2014, in [www.issirfa.cnr.it/7492,908.html](http://www.issirfa.cnr.it/7492,908.html); B. CARAVITA DI TORITTO, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; ID., *Questioni di metodo e questioni di contenuto*, in *Federalismi.it*.

Sulla potestà legislativa concorrente si veda il più recente studio di M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Aracne, Roma, 2014.

<sup>30</sup> G. RIVOSECCHI, *Introduzione la tema: riparto di competenze tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in *Seminario del Gruppo di Pisa*, 2014.

<sup>31</sup> C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, Issirfa, 2014.

<sup>32</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>33</sup> Si veda U. De SIERVO, *Risposte a venti domande sulle riforme costituzionali*, *Le Regioni*, 2015, pp. 147 e ss.

e) i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni (articolo 119, sesto comma);

f) le leggi che definiscono i profili ordinamentali generali degli enti di area vasta;

g) secondo parte della dottrina rientrano in questa categoria anche le disposizioni che distinguono gli interessi nazionali e sovranazionali da quelli regionali (sistema *nazionale* della protezione civile, produzione, trasporto e distribuzione *nazionale* dell'energia, navigazione, porti e aeroporti civili *d'interesse nazionale*, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di *interesse nazionale*) perché ritiene che vi sia un'implicita suddivisione/integrazione di competenze tra Stato e Regioni: al primo spetterebbe la disciplina nazionale e alle seconde quella regionale<sup>34</sup>. A mio avviso, in questo caso è più difficile ricondurre questa materie a una potestà pseudo concorrente perché non si tratta propriamente di materie nelle quali spetta allo Stato la definizione dei principi nazionali e alle Regioni la disciplina più specifica, ma a distinte materie (infrastrutture strategiche e infrastrutture regionali ad esempio), che possono anche essere disciplinate disgiuntamente: ciò che *non* è strategico o *non* è d'interesse nazionale può essere disciplinato discrezionalmente e indipendentemente e in tempi anche diversi da quelli statali dalle Regioni senza che se ne deduca una stretta correlazione con la disciplina statale.

Se anche si volessero ricondurre queste nuove potestà statali a una malcelata potestà legislativa concorrente, l'uso di nuovi lemmi e l'indicazione di nuove materie potrebbe comportare una nuova e complessa attività interpretativa da parte della Corte costituzionale, con il conseguente incremento del numero dei conflitti, che si volevano invece ridurre.

A ben vedere, tra queste eventuali forme di co-legislazione quella più vicina a una vera potestà concorrente è prevista dall'art. 40 del progetto: "Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i *profili ordinamentali generali* relativi agli enti di area vasta *definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale*".

Una lettura che conferma la tesi che le disposizioni generali e comuni conducano a una mascherata forma di potestà legislativa concorrente, legge i due aggettivi "generali" e "comuni" come due elementi distinti e rintraccia nel primo aggettivo la naturale tendenza a disciplinare *solo* ciò che non è di dettaglio (dettaglio che, pertanto, resterebbe alle Regioni) e nel secondo il riferimento a disposizioni che *tengono insieme* sia lo Stato, sia le Regioni leggendo in pratica in esse la rievocazione del principio di leale collaborazione e dunque un assetto dinamico delle competenze<sup>35</sup>.

Dire ciò significa, però, passare nuovamente il testimone al giudice costituzionale che, almeno in un primissimo periodo, successivo all'entrata in vigore della riforma, dovrebbe interpretare in questo senso tali forme di co-legislazione e accreditare così una lettura confermativa e di continuità con la sua precedente giurisprudenza per infondere nuovi strumenti di flessibilità che la riforma non ha previsto<sup>36</sup>.

## 7. Le disposizioni generali e comuni come nuova potestà concorrente?

---

<sup>34</sup> U. De SIERVO aggiunge alla categoria della legislazione statale parziale anche le materie di interesse strategico quali la programmazione strategica, la ricerca scientifica e tecnologica, le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto, perché implicitamente resterebbe alla legislazione regionale tutto ciò che di quella materia strategico non è. Su questo, però, solleverei qualche dubbio. L'indicazione della strategicità non comporta automaticamente che afferiscano alla potestà regionale tutte le altre parti della materia non attinenti a ciò che è strategico.

<sup>35</sup> C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, Issirfa, 2014, che attraverso questa lettura riesce a far salvo il principio di leale collaborazione e dunque una rediviva flessibilità

<sup>36</sup> Per tutti, A. CERRI, *Leale collaborazione, Il foro italiano*, 2012.

A parte il tentativo di leggere i lemmi “generali” e “comuni” come distinti, l’endiadi rischia - come si è detto da più parti<sup>37</sup>- di seguire la sorte dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega, ossia le specificazioni di “generali” e “comuni”<sup>38</sup> saranno difficilmente distinguibili tra di loro e formeranno un tutt’uno, che sta a significare norme uniformi sul territorio nazionale, ma che potrebbero non identificarsi con le sole norme di principio, ma includere anche norme di dettaglio<sup>39</sup>.

Se la nuova denominazione è mutuata dalle “norme generali” sulle quali la giurisprudenza ha già avuto modo di esprimersi in materia di diritto all’istruzione, ne possiamo trarre qualche indicazione ai fini interpretativi. Soprattutto nelle sentenze nn. 92/2011 e 200/2009<sup>40</sup> la Corte ha conferito alle norme generali la consistenza di “struttura portante” della materia, oltre che un’applicazione “unitaria e uniforme su tutto il territorio nazionale”; le ha, inoltre, distinte dai principi fondamentali della materia che, invece, fissano i principi, gli obiettivi e i criteri volti a garantire elementi comuni, ma in modo, questa volta, da non esaurire la totale disciplina della materia, che in questo caso può essere integrata dalla legge regionale.

Non si può dare per scontato che la lettura suggerita dalla Corte in merito alle norme sull’istruzione, possa essere adottata anche in favore di tutte le altre materie in cui lo Stato interviene con disposizioni generali e comuni; la materia dell’istruzione è particolarmente complessa e quella ricostruzione, così peculiare, potrebbe non essere adeguata nel caso di materie diverse per il solo fatto che sono accomunate dalle disposizioni generali e comuni<sup>41</sup>.

Inoltre, nel caso dell’istruzione, la Corte si è pronunciata, quanto alla possibile integrazione della materia da parte della legge regionale, soprattutto sui principi fondamentali e ben poco ha aggiunto in merito alle norme generali. Ciò che, a mio avviso, la Corte ha voluto mettere in evidenza in quelle sentenze, è stata soprattutto la relazione che intercorre tra le norme generali e i principi fondamentali, ma ciò non necessariamente apre una chiave interpretativa in merito alle disposizioni generali e comuni e alla corrispettiva potestà regionale.

Anche a voler trovare un’interpretazione che ripristini in qualche modo la potestà concorrente o almeno una forma di co-legislazione, resta la difficoltà di comprendere quale sia il limite che incontrano le disposizioni generali e comuni e cioè fino a dove possono penetrare in profondità e nel dettaglio lo Stato nel disciplinare una materia<sup>42</sup>.

In questo ambito pare indubbio il ricorso al giudice delle leggi, anche per stabilire se esista una delimitazione in positivo in merito alla competenza regionale oppure il limite sia di volta in volta generato e concesso dalle stesse disposizioni statali, per cui più che di una potestà concorrente si possa parlare di una potestà mobile a geometria variabile, ma fissata sempre dallo Stato, come sembra lasciare intendere la Presidente della Commissione affari costituzionali, sen. Finocchiaro nella relazione di accompagnamento al progetto di riforma che parla di “casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva “limitata”, perché l’intervento del legislatore statale è circoscritto entro ambiti determinati”, ma non dà conto di quali possano essere i criteri di questa delimitazione delle norme statali<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> M. LUCIANI, *Intervento seminario sulle riforma*, Gruppo di Pisa, Roma, 2014.

<sup>38</sup> Sul tema si veda G. RIVOCCHI, *Introduzione la tema: riparto di competenze tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, in *Seminario del Gruppo di Pisa*, “La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici”, Roma, 24 novembre 2014; M. BENVENUTI, *Un ‘problema nazionale’. Spunti ricostruttivi in tema di ‘istruzione’ e ‘istruzione e... formazione professionale’, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, *Federalismi.it*, n.1/2015. *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, *Rivista AIC*, n.3, 2015; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei Rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, Seminario sulle riforme 2014; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, *Rivista AIC*, 2/2014.

<sup>39</sup> Si veda E. GIANFRANCESCO, *La scomparsa della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia*, *Rivista AIC*, 2014.

<sup>40</sup> Precedentemente, anche sentt. nn. 37/2005 e 279/2005.

<sup>41</sup> M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale*, cit., *Federalismi.it*, 2015.

<sup>42</sup> Si veda E. CATELANI, *Venti risposte o quasi su Regioni e riforme costituzionali*, *Le Regioni*, 118.

<sup>43</sup> Di cui dà conto anche E. GIANFRANCESCO, *Ritorniamo A Zanobini (?!)*, *Osservatorio costituzionale*, maggio 2015, 7 il quale ritiene che una delimitazione vi sia nelle disposizioni generali e comuni, come dimostra la

In altre parole, la riforma ha puntato a individuare meccanismi che privilegiano la discrezionalità politica del legislatore statale e la rendono difficilmente giustiziabile. E' pur sempre un modo per ridurre i conflitti, sebbene si tratti di una soluzione non mediata tra Stato e Regione, ma è imposta dallo Stato: difficilmente in tema di disposizioni generali e comuni la Regione potrà impugnare la legge statale e veder riconosciuto il proprio ambito di competenza, poiché le scarse indicazioni costituzionali da una parte rinviano, appunto, a una mediazione politica dei conflitti dall'altra non contengono indicazioni volte a riconoscere una riserva di competenza regionale.

Semmai il contenzioso potrebbe concentrarsi su un altro punto dolente, quello delle potestà legislative regionali corrispondenti a quelle statali delle disposizioni generali e comuni. Sembrano delle innocue disposizioni volte a dettare una disciplina regionale in materia di programmazione di servizi sul territorio, di promozione e di pianificazione; la loro competenza sembra circoscritta e ben delimitata, quasi più di natura amministrativa che legislativa. Questa loro qualità, che le avvicina a norme di dettaglio, potrebbe però rivelarsi un *boomerang* perché potrebbero non essere sufficienti a integrare le norme statali corrispondenti nella stessa materia<sup>44</sup>; in tal caso non è chiaro se possa intervenire la Regione esercitando una potestà legislativa implicita e residuale oppure, come sembrerebbe più aderente alla logica della riforma, le potestà regionali -almeno in queste materie- possono intervenire sole con norme di dettaglio. In tal caso, si aprirebbe uno spazio ulteriore all'espansione della potestà legislativa dello Stato<sup>45</sup>.

Qui segnalo che alle disposizioni generali e comuni in materia della sicurezza alimentare non corrisponde, invece, alcuna potestà legislativa regionale espressa, resta il dubbio se la materia possa essere implementata da norme regionali, rinviando alla competenza regionale residuale<sup>46</sup>.

Quanto alla competenza residuale delle Regioni, è sufficiente ricordare che il progetto di riforma utilizza una formula ibrida, poiché da una parte propone lo schema della competenza residuale come nel Titolo V vigente, ma dall'altra elenca alcune potestà legislative regionali senza spiegare se queste ultime rivestano una particolare importanza o più in generale quale sia il motivo della loro esplicita menzione<sup>47</sup>.

---

giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di istruzione. G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, Astrid, 2014, invece, ritiene che una esplicita delimitazione non c'è nei confronti delle disposizioni statali, pertanto ritiene che essa sia nella discrezionalità del legislatore statale.

<sup>44</sup> Alle disposizioni generali e comuni in materia di tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; sull'istruzione; ordinamento scolastico; sulle attività culturali e sul turismo; sul governo del territorio corrispondono in diversi casi potestà legislative regionali in materie affini esplicitate nel comma dell'art. 117 Cost: pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; materia di servizi scolastici, (salva l'autonomia...); promozione del diritto allo studio, anche universitario; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo.

<sup>45</sup> In generale sulla complessità di questo riparto E. LEHNER, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2015, 2.

<sup>46</sup> Leggi di competenza paritaria sono le leggi che determinano le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane, nonché le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; le leggi che stabiliscono le norme generali, la legge che disciplina l'ordinamento di Roma Capitale (articolo 114, terzo comma); le leggi che, in presenza di determinati presupposti e secondo una particolare procedura, attribuiscono alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (articolo 116, terzo comma); le leggi che stabiliscono norme di procedura per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali nonché leggi che disciplinano le modalità di esercizio del relativo potere sostitutivo in caso di inadempimento (articolo 117, quinto comma); le leggi che disciplinano casi e forme per la conclusione di accordi tra le Regioni e Stati esteri, ovvero per la conclusione di intese tra le Regioni ed enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, nono comma); le leggi che determinano i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni (articolo 119, sesto comma); le leggi che definiscono le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, nonché leggi che stabiliscono i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni (articolo 120).

<sup>47</sup> Così anche E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, *Le Regioni*, 2015, 171.

#### 8. La clausola di supremazia e la sua eventuale giustiziabilità

Non bastasse l'attrazione di molte materie alla competenza esclusiva dello Stato, compare nel nuovo Art. 117, comma 4, una clausola di supremazia<sup>48</sup> secondo la quale anche le residuali e rare materie di competenza regionale possono essere avocate allo Stato quando si ha necessità di garantire la tutela giuridica ed economica o l'interesse nazionale. La formula, per certi versi si sovrappone, almeno dal punto di vista lessicale, a quella dell'art. 120, comma 2, Cost., tanto che parte della dottrina ha parlato di una "doppia clausola di supremazia"<sup>49</sup>. I due articoli della Costituzione disciplinano ambiti diversi, ma resta il fatto che lo Stato può sostituirsi alle Regioni sia per ciò che riguarda la funzione legislativa, sia per tutte le altre funzioni ad esse assegnate. La gamma dei poteri sostitutivi statali si amplia notevolmente, soprattutto se si considera che i poteri sostitutivi *ex art. 120 Cost.* sono stati utilizzati dallo Stato in modo estensivo e non tassativo<sup>50</sup>. Anche a fronte di norme rigorose e dettagliate sui poteri sostitutivi, il ricorso al giudice costituzionale è stato frequente<sup>51</sup>; a maggior ragione lo sarà nei confronti del nuovo art. 117, comma 4, che contiene condizioni per la sostituzione delle Regioni ben più ampie e vaghe, riferendosi alla tutela giuridica ed economica e all'interesse nazionale, formule che Sergio Bartole ha considerato alla stregua di clausole teleologiche, dotate di veri e propri lasciapassare, che favoriscono oltre misura l'intervento dello Stato grazie proprio alla loro elasticità<sup>52</sup>.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale in merito alla tutela dell'unità economica evidenzia come quest'ultima sia stata una delle condizioni più utilizzate per attivare i poteri sostitutivi *ex art. 120 Cost.* Inoltre, la clausola di supremazia è stata in qualche modo anticipata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, poiché la tutela dell'unità economica (ma in parte anche quella dell'unità giuridica) è stata utilizzata dal giudice costituzionale proprio per quelle finalità di contenimento della spesa, che sono alla base dell'intera riforma<sup>53</sup>, o anche per legittimare l'espansione e l'accentramento della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, sebbene quest'ultima sia ancora una potestà concorrente nel titolo V vigente<sup>54</sup>.

La tutela dell'unità giuridica ed economia, come si è detto, rappresentano dei limiti opponibili anche alle Regioni a statuto speciale, allo stesso modo dell'interesse nazionale, che è contemplato in gran parte degli statuti speciali<sup>55</sup>. Ciò potrebbe comportare un'applicazione della clausola di supremazia anche nei confronti delle cinque Regioni a statuto speciale e alle due Province autonome. Il ricorso al giudice costituzionale sarebbe quantomeno opportuno per delimitare il campo della clausola almeno per ciò che attiene agli statuti speciali.

Il limite dell'interesse nazionale non rappresenta una novità, si registra semplicemente che nel testo della riforma torna a essere esplicito. Il giudice costituzionale ne ha sempre tenuto conto, anche dopo l'entrata in vigore del Titolo V quando ha fatto più volte riferimento agli "interessi non

---

<sup>48</sup> "Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

<sup>49</sup> F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in [Forumquadernicostituzionali.it](http://Forumquadernicostituzionali.it).

<sup>50</sup> Si veda con una posizione critica G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 609 e ss. e G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2005, 819 ss.

<sup>51</sup> Dalla sent. n. 303/2003 alle sentenze "seriali" nn. 43, 69-74, 112 e 173 nel solo 2004.

<sup>52</sup> Per una posizione meno critica si veda F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 90 e ss.

<sup>53</sup> "La Corte ha in più occasioni evocato la tutela dell'unità economica proprio in relazione ad atti legislativi statali caratterizzati dalla previsione di misure preordinate al contenimento della spesa pubblica per allinearla agli standard stabiliti in sede europea" così Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, *Le Regioni*, 2014, 982.

<sup>54</sup> M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, *Issirfa*, 2013.

<sup>55</sup> Non vi è menzione dell'interesse nazionale solo nello statuto siciliano.

frazionabili”, per i quali la legislazione statale rappresentava il mezzo più idoneo e il livello necessario per ricomporre gli interessi unitari<sup>56</sup>. E’ chiaro, però, che in un testo riformatore che già vede una forte predominanza della potestà legislativa statale, la presenza di limiti quali l’unità giuridica ed economica e l’interesse nazionale possono rappresentare dei potenti moltiplicatori di accentramento legislativo. È interessante ricordare che la dottrina considerava la scomparsa dell’interesse nazionale nel Titolo V del 2001 come il segno tangibile dell’affermazione di una Repubblica ove all’interesse nazionale, che rappresentava la supremazia e il livello gerarchico superiore dello Stato, si sostituiva il principio di leale collaborazione, il quale configurava appunto un’equiparazione, almeno formale, tra Stato e Regioni. Letto in questo senso, il “ritorno” all’interesse nazionale come limite esplicito dovrebbe dunque coerentemente riaffermare un modello gerarchico in cui lo Stato e la sua imposizione dell’unità e dell’uniformità prevalgono sulle istanze pluralistiche<sup>57</sup>. Per ciò che attiene strettamente alla clausola di supremazia e al modo in cui lo Stato l’applicherà, è difficile prevedere se sarà inteso come limite politico o come limite giuridico del quale la Corte dovrà valutare la ragionevolezza e la proporzionalità<sup>58</sup>. La composizione politica dei conflitti tra lo Stato e le Regioni, in merito all’applicazione della clausola di supremazia, sembra difficile, soprattutto perché la legge mediante la quale lo Stato si sostituisce alle Regioni non è tra quelle bicamerali e non è dunque previsto un confronto con il Senato che rappresenta le autonomie<sup>59</sup>. Si prefigura, dunque, un’unica strada, seppure impervia, del ricorso alla Corte costituzionale.

Si osserva, inoltre, come la giurisprudenza costituzionale abbia già utilizzato il canone dell’unità economica anche per giustificare interventi statali di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica; la riforma che prevede contemporaneamente la clausola di supremazia e la potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica realizza un doppio vincolo statale in materia di unità economica e giuridica, che rafforza e moltiplica in modo esponenziale l’assoggettamento delle Regioni allo Stato<sup>60</sup>.

#### *9. Lo strano mantenimento dell’assetto delle funzioni amministrative: il 118 Cost. resta inalterato laddove tutto intorno cambia...*

All’art. 118 la riforma aggiunge un secondo comma: “Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell’azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”. Per il resto il testo resta immutato, ma deve fare i conti con le modifiche apportate al 117 Cost., ossia con il fatto che alla legge statale è riservata la disciplina dell’ordinamento dei comuni e delle città metropolitane e anche quella delle funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane. Pertanto, anche se l’art. 118 Cost. continua a prevedere che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni e che

---

<sup>56</sup> Già prima della riforma costituzionale del 2001, specie riguardo la funzione di indirizzo e coordinamento la Corte preferiva utilizzare frasi come “esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale” piuttosto che menzionare esplicitamente l’interesse nazionale, si veda sul punto Q. CAMERLENGO, *L’ineluttabile destino di un concetto evanescente: l’interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 327 e ss.

<sup>57</sup> R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*

<sup>58</sup> C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull’interesse nazionale*, *Le Regioni*, 1989, 454 ss; S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l’accertamento dell’interesse nazionale?*, ivi, 1984, 543 ss.

<sup>59</sup> L’art. 10 del progetto di riforma (che modifica l’art. 70 della Cost.) al comma 3 prevede che per le leggi *ex art.* 117, comma 4, il passaggio al Senato sia obbligatorio e che quest’ultimo, entro 10 giorni, possa proporre modifiche al testo, le quali però possono esser superate dalla Camera dei deputati con un voto a maggioranza assoluta.

<sup>60</sup> M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, Relazione presentata al Convegno “Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V”, tenutosi a Roma il 13 giugno 2013), in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it). L’A. aveva già evidenziato come la tutela dell’unità economica fosse diventato una sorta di *passerpartout* per favorire la potestà statale ancor prima della elaborazione formale della riforma *in itinere*.

possono essere diversamente allocate, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, lo scenario è completamente mutato rispetto al 2001 e i criteri di uniformità e accentramento statale sono prevalsi, privando di significato la norma<sup>61</sup>.

Inoltre, emerge rispetto agli enti territoriali minori una complessiva riduzione della loro potestà regolamentare<sup>62</sup> in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni, ora subordinate alla legge statale o regionale. La legislazione statale favorisce una maggiore uniformità sul territorio e sottrae alle Regioni e agli stessi enti locali una possibile differenziazione sul territorio, anche solo di natura amministrativa. Questa facoltà è, invece, rimasta nelle sole prerogative delle Regioni a statuto speciale, creando così una sempre maggiore distanza tra queste e le Regioni a statuto ordinario.

Va anche detto che né gli enti locali, né le Regioni, per ciò che attiene alla loro stessa organizzazione amministrativa, hanno saputo usufruire dell'ampia autonomia loro concessa in materia di funzioni amministrative, sicché da questo punto di vista le Regioni non dovrebbero avere interesse a ricorrere al fine di recuperare una qualche autonomia<sup>63</sup>.

#### *10. L'art. 119 Cost: come le modifiche già apportate con L. cost. 1/2012 pesino sulla riforma attuale*

L'articolo 119 della Costituzione è stato modificato, come si legge nella relazione della Presidente della commissione affari costituzionali, "al fine di rafforzare il principio della corrispondenza tra le risorse spettanti agli enti territoriali e le funzioni pubbliche loro attribuite".

A dispetto dei proclami, il nuovo testo sembra limitare l'autonomia finanziaria di Regioni e altri enti territoriali visto che prescrive al comma 2 che: "*Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*". L'autonomia è quindi limitata dalla legge statale di coordinamento della finanza pubblica e non vale certo a riequilibrare tale perdita di autonomia l'inserimento in Costituzione dei costi *standard*<sup>64</sup>. Questi ultimi erano già stati disciplinati con legge ordinaria (soprattutto con legge n. 42/2009) e l'introduzione nella Carta costituzionale non può certo decretare un successo maggiore in merito all'attuazione del federalismo fiscale, che ha avuto diverse battute di arresto non soltanto a causa del lungo periodo di crisi economica, ma soprattutto a causa della riscrittura dell'art. 119 Cost. operata con legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto l'equilibrio di bilancio in Costituzione<sup>65</sup>.

In buona sostanza, dunque, i costi *standard* sono costituzionalizzati proprio quando ormai l'autonomia finanziaria di tutti gli enti territoriali è in declino e con essa volge al tramonto anche la riforma del cosiddetto federalismo fiscale, considerata in più occasioni dalla stessa Corte costituzionale una riforma "inattuata"<sup>66</sup>.

La riforma *in itinere* potrebbe ancor più incidere su un percorso di ri-accentramento e di affievolimento dell'autonomia finanziaria regionale e locale, visto che la materia del coordinamento della finanza pubblica non solo è conferita alla potestà legislativa esclusiva statale, ma non rientra

---

<sup>61</sup> E. GIANFRANCESCO, *ult. cit.*, 174 G. DE MARTIN, *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, *Le Regioni*, 2015, 123 e ss.; P. BILANCIA, *Rapport sur la reforme du Titre V de la deuxième partie de la Constitution italienne*, *Rivista AIC*, 2,2015, 10 e ss.

<sup>62</sup> L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, *Le Regioni*, 2015, 304 e ss. ; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma*, *Le Regioni*, 2015, 293 e ss. G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, *Le Regioni*, 2015, 262-263.

<sup>63</sup> G. TARLI BARBIERI, *L'attuale organizzazione politica e amministrativa delle Regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo, (a cura di) *Che fare delle Regioni?*, Roma, 2014, 214-215.

<sup>64</sup> E' stata aggiunta al comma 4 dell'art. 119 Cost. la seguente frase: "Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni".

<sup>65</sup> Si veda L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, *Rivista AIC*, 2014, spec. 10 e ss.

<sup>66</sup> Soprattutto sent. n. 273/2013.

tra quelle materie per le quali è previsto un procedimento legislativo bicamerale. Ciò comporta che difficilmente sarà possibile un'efficace composizione politica del conflitto tra Stato e Regioni, ma allo stesso tempo sarà molto difficile confidare nell'aiuto della Corte costituzionale, che in più occasioni ha avocato allo Stato la funzione di coordinamento della finanza pubblica, sebbene nel titolo V vigente sia ancora una materia concorrente.

La legge costituzionale n. 1/2012 e la legge rinforzata n. 243/2012 hanno già inciso molto sulla materia finanziaria e fiscale di Regioni e comuni e la Corte costituzionale, che ha operato nello stesso senso ben prima dell'entrata in vigore della riforma del 2012 e ha consolidato una giurisprudenza di sfavore<sup>67</sup> nei confronti delle autonomie regionali e comunali<sup>68</sup>. Tale giurisprudenza non dovrebbe essere modificata in un futuro prossimo e si ritiene perciò che il “nuovo” 119 Cost. non sia tra quelli sui quali il giudice costituzionale sarà chiamato a pronunciarsi una volta (eventualmente) approvata la riforma. Anche volendo, le Regioni difficilmente potranno sottrarsi o potranno impugnare leggi statali che stabiliscono vincoli e obblighi per concorrere all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico imposti dalla Costituzione e difficilmente potranno far valere l'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119, comma 1, Cost<sup>69</sup>.

Forse qualche perplessità e qualche possibile contenzioso si potranno registrare avendo come oggetto la legge rinforzata di bilancio, poiché prevede, in merito all'equilibrio finanziario degli enti territoriali, che questi possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento, ma aggiunge, altresì, che ciò è possibile a condizione che sussista un equilibrio di bilancio per il complesso degli enti territoriali all'interno della regione. La norma rompicapo sembra voler affermare una responsabilità politica e finanziaria solo in capo alle Regioni, sottraendo gli enti territoriali meno virtuosi alle proprie responsabilità e anzi scaricandole sugli enti “virtuosi” che si trovano a dover compensare il *deficit* di quegli altri<sup>70</sup>.

Qualche altro dubbio interpretativo e qualche possibile oggetto di contenzioso potrebbe essere rappresentato dall'applicazione dei vincoli finanziari anche alle Regioni a statuto speciale che in teoria sono al momento escluse dall'applicazione della riforma in *itinere*. Tuttavia, la Corte costituzionale aveva lasciato intendere che anche per le cinque Regioni speciali e le due Province autonome, la legge costituzionale sull'equilibrio di bilancio doveva applicarsi e, infatti, già con l'avvento della crisi economica e poi in misura maggiore dopo l'approvazione della riforma sull'equilibrio di bilancio, il giudice costituzionale è intervenuto *anche* sulle Regioni a statuto speciale<sup>71</sup>, segnatamente in materia di coordinamento della finanza pubblica e in generale in materia di autonomia di spesa, equiparandole così alle altre, spesso proprio servendosi dell'interesse nazionale e dell'esigenza di unità economica della Repubblica (ad es. nella sent. n. 207/2012 in cui si applica una sorta di clausola di supremazia in nome dell'interesse nazionale) per legittimare il ritorno al centro dei controlli e dell'autonomia di spesa.

L'esigenza di uniformità in materia finanziaria o meglio di una minore differenziazione, che al momento premia oltre misura le autonomie speciali, è molto sentita dalla dottrina e recentemente anche la Corte costituzionale è intervenuta nel senso del ridimensionamento delle disparità con la sentenza n. 155 del 2015, ove ha stabilito che le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali

---

<sup>67</sup> La Corte aveva permesso al legislatore statale di “imporre agli enti autonomi per ragioni di coordinamento della finanza pubblica connessi a obiettivi nazionali vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa delle Regioni (sentt. nn. 417/2005 36/2004) e allo stato spetta fissare l'entità complessiva di spesa, lasciando alle Regioni e agli enti locali “ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (148/2012; 88/2006; 449/2005; 417/2005; 36/2004).

<sup>68</sup> Si veda la ricostruzione di L. MOLLICA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2014, spec. 24.

<sup>69</sup> Così si è espresso anche M. SALERNO, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, Intervento al Gruppo di Pisa, Bergamo 2014.

<sup>70</sup> Si veda F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, *Diritto Pubblico*, 1, 2014.

<sup>71</sup> L. MICHELOTTI, *op. cit.*, p. 110, e s. e A. POGGI, *Il federalismo differenziato*, ma in senso contrario si veda la sent. n. 193/2012.

devono essere bilanciate con quelle della realizzazione di un federalismo solidale e con quelle di tutela degli equilibri di bilancio (intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata)<sup>72</sup>. Il rapporto tra Stato e Regioni speciali è complesso e nessuna tendenza è ancora consolidata, quel che emerge, però, con chiarezza è che la specialità non esime tali Regioni da una necessaria cooperazione e collaborazione tra Stato e Regioni speciali in merito anche alle questioni finanziarie e al rispetto dei vincoli europei<sup>73</sup>.

### *11. Considerazioni conclusive*

Di questa riforma è difficile dare un giudizio pienamente positivo: la revisione totale del Titolo V a soli quindici anni dalla precedente riforma rimette in discussione tutta l'attività interpretativa della dottrina e della giurisprudenza, che aveva portato a un testo intellegibile e a un equilibrio seppure sempre dinamico, tra Stato e Regioni ora di nuovo in discussione.

Se è vero che l'autonomia regionale, in materia legislativa e soprattutto in materia finanziaria, non sono andati nella direzione che la riforma del 2001 si prefiggeva, così com'è vero che molte delle Regioni si sono trovate in una grave condizione di indebitamento tale da dover intervenire in molte di esse un commissario di governo, è altrettanto vero che le disfunzioni non possono essere tutte addebitate alle sole Regioni, quando le ragioni di tali insuccessi sono più complesse e articolate.

Una delle ragioni di insuccesso del regionalismo italiano è forse dovuta anche alla difficile introduzione di un regionalismo cooperativo, quello che prevede una concorrenza e un'integrazione tra fonti regionali e statali, che meglio avrebbe risposto alle esigenze di uno Stato frammentato e disarticolato quale è il nostro.

A dire il vero, oggi il modello duale che la riforma prevede è quello che risponde in modo più efficiente alle esigenze di un'economia liberale e di mercato, come aveva già acutamente previsto Antonio Baldassarre<sup>74</sup>. Un modello basato sulla separazione di competenze non richiede, infatti, un investimento solidaristico e prevede solo un controllo reciproco dei propri ambiti di competenza. Anzi, nel modello che la riforma tratteggia un regime dei controlli unidirezionale, ossia proviene solo dallo Stato verso le Regioni, ma non si scorgono disposizioni volte a disciplinare i controlli nella direzione inversa.

Quanto a ciò che è oggetto di questa relazione, ovvero provare a comprendere se tale riforma comporti una riduzione del contenzioso costituzionale, non è possibile fornire una risposta univoca.

Una tendenziale diminuzione potrebbe avverarsi anche in un momento appena successivo all'entrata in vigore della riforma, nel caso in cui la Corte costituzionale decida di interpretare il nuovo titolo V alla luce della sua vecchia giurisprudenza, ripensandola e adattandola alla nuova.

Ciò potrebbe accadere nel caso in cui il giudice costituzionale recuperi, anche laddove non è così evidente, una parvenza di legislazione concorrente che permetterebbe di "risistemare" alcune materie alla luce di precedenti decisioni, senza inoltrarsi in un campo oscuro. Penso, ad esempio,

---

<sup>72</sup> C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, *Federalismi.it*, 2015, p. 9 e L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, *Rivista AIC*, 4, 2014.

<sup>73</sup> Così nella sent. n. 19/2015 ove la Corte al Punto 6.1 del Considerato in diritto ribadisce che "occorre considerare che il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell'Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi)". Sul punto si veda R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale collaborazione*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015, il quale evidenzia anche come nelle sentt. nn. 19, 65, 77, 82 e 89 la Corte abbia riconosciuto un limite alla prevalenza statale sulle Regioni.

Per ciò che attiene ai vincoli europei, si ricorda che il nuovo Art. 117, comma 5, Cost., come modificato dall'art. 31 del disegno di legge costituzionale 2613 -B, si dovrebbe applicare anche alle Regioni a statuto speciale e in questo caso l'uniformità tra tutte le Regioni e le Province autonome è fatta salva.

<sup>74</sup> A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, suppl. 5 al Boll. leg. doc. reg., 1983.

anche all'interesse nazionale e alla tutela dell'unità giuridica ed economica sui quali potrebbe aversi un recupero della giurisprudenza anche precedente alla riforma del Titolo V del 2001.

Il testo approvato il 13 ottobre al Senato presenta, tuttavia, elementi di difficile interpretazione, in merito non solo al catalogo delle materie di potestà legislativa statale, ma anche a quello che elenca le materie di competenza regionale o per ciò che attiene alla competenza residuale delle Regioni, cosicché è prevedibile che, in entrambi i casi, le Regioni tenderanno di ottenere un'interpretazione estensiva delle proprie competenze e il ricorso al giudice sarà inevitabile. Anche il nuovo intreccio di competenze in cui coesistono i vecchi principi fondamentali di una materia, le disposizioni generali e comuni e i Livelli essenziali di prestazione potrebbe richiedere un intervento, almeno in un primo momento, da parte del giudice costituzionale, volto a comprendere la nuova delimitazione delle competenze statali e regionali.

La clausola di supremazia che pur nello spirito della riforma dovrebbe incrementare una soluzione politica delle controversie tra Stato e Regioni, potrebbe rivelarsi non abbastanza efficace e richiedere l'intervento del giudice costituzionale per comprendere fino a dove la legge statale *ex art. 117, comma 4* si possa spingere, in nome del limite dell'unità economica e giuridica e dell'interesse nazionale, fino a comprimere la potestà legislativa regionale, che è già di per sé circoscritta nelle materie e nell'estensione, trattandosi spesso di legislazione di mero dettaglio.

Quanto, invece, al potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*, non prevedo una quantità o una qualità di contenziosi diversa rispetto a oggi, poiché esso è già largamente utilizzato e la giurisprudenza della Corte è già orientata nel senso in cui la riforma volge, ossia verso una legittimazione molto ampia di tale potere. Non dovrebbe essere incrementato il contenzioso che verte sull'*art. 119 Cost.*, essendo già stato modificato dalla legge costituzionale, che ha introdotto l'equilibrio di bilancio in Costituzione ed essendo già intervenuta in più occasioni la Corte costituzionale riducendo ai minimi termini l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Un contenzioso più congruo riguarderà, invece, le norme che si dovranno applicare alle Regioni a statuto speciale. Il giudice costituzionale dovrà chiarire se la clausola di maggior favore si applica e se gli ambiti di applicazione siano sempre gli stessi rispetto alla legge costituzionale del 2001, che dovrebbe continuare ad applicarsi nei loro confronti, dovrà altresì pronunciarsi sul ruolo che le intese dovranno rivestire in merito alla modifica dello Statuto, perché tali intese potrebbero bloccare ogni procedimento di revisione degli stessi che non sia favorevole alle Regioni speciali, compromettendo così una futura maggiore omogeneità tra regioni speciali e ordinarie.

Qualunque valutazione si voglia fare su questa riforma, se aumenti oppure no il contenzioso, se sia utile perché riduce il potere eccessivo delle Regioni, se sia dannosa perché riproduce un modello fortemente statalista, si tratta comunque di un'ennesima occasione persa di ripensare un modello di regionalismo che esuli dalle logiche di un "pluralismo anarchico"<sup>75</sup>, che caratterizza la situazione attuale.

---

<sup>75</sup> Così L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, *Rivista AIC*, 2014.