

Stato e Regioni tra potere sostitutivo,
chiamata in sussidiarietà e clausola di
supremazia nella prospettiva del
progetto di riforma costituzionale
“Renzi-Boschi”

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”*

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Il progetto di riforma costituzionale ‘Renzi-Boschi’, approvato il 12 aprile 2016 in seconda lettura dalla Camera dei Deputati, tra altre novità prevede l’introduzione della c.d. clausola di supremazia dello Stato. L’art. 31 del progetto dispone infatti che *«su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale»*.

Il presente contributo intende riflettere su tale clausola e, nell’ipotesi di esito positivo del referendum costituzionale di quest’autunno, comprenderne la natura e la portata, specie in rapporto ai poteri sostitutivi dello Stato di cui agli artt. 117 e 120 Cost., in parte oggetto di modifica, e rispetto alla c.d. chiamata in sussidiarietà introdotta dalla Corte costituzionale, a partire dalla sent. 303/2003. Si vuole in particolare mettere in luce come l’introduzione di tale clausola, seppure avvenga in un ordinamento in cui si prospetta una significativa riduzione di competenze delle Regioni e del sistema locale, sia rilevante e come, pur essendovi già, nel sistema vigente, strumenti e procedure a garanzia dell’unità nazionale, essa sia non solo differente rispetto ad essi, ma anche essenziale per la ‘tenuta’ del sistema complessivo.

1. – Come noto, il potere sostitutivo statale è attualmente contemplato in due distinte disposizioni costituzionali, introdotte con la riforma del 2001.

La prima, di cui all’art. 117, V co., prevede la possibilità per lo Stato di sostituirsi alle Regioni e alle Province autonome nelle ipotesi di loro inadempimento rispetto agli obblighi relativi all’attuazione e alla esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea.

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

La seconda, di cui all'art. 120, II co., istituisce il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali nelle ipotesi di «*mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*». Quest'ultima disposizione sancisce inoltre che la sostituzione debba avvenire in conformità con i principi 'cardine' della riforma del 2001: precisamente, con il principio di sussidiarietà e con quello di leale collaborazione.

Sin da principio la dottrina si è largamente soffermata sui problemi interpretativi posti dalla formulazione costituzionale di tale potere.

Un primo problema ha riguardato la natura dell'intervento sostitutivo dello Stato: se esso avesse una connotazione esclusivamente normativa o anche «politica», con riflessi sulla possibilità di esercitare un controllo giurisdizionale sui provvedimenti adottati dall'ente sostituito¹.

Ulteriori interrogativi sono poi sorti circa la portata dell'esercizio del potere sostitutivo statale. Posto che titolare di tale potere risulta essere, secondo l'art. 117 Cost., lo Stato e, ai sensi dell'art. 120, il Governo, la dottrina si è interrogata se, nella seconda ipotesi, il suo esercizio potesse riguardare i soli casi di inerzia amministrativa o anche quelli di natura legislativa: come noto, la prima di tali posizioni, largamente maggioritaria nella dottrina², è stata inizialmente accolta anche dalla Corte costituzionale³.

Nel presente contesto, senza la pretesa di addentrarsi in tali questioni, preme soprattutto sottolineare come il potere sostitutivo sia volto a garantire interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato, specie per quanto riguarda il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa europea, l'ordine e la sicurezza pubblica, nonché i livelli essenziali delle prestazioni. Interessi che

¹ Sul punto, in particolare, cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1369; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2002, 737 ss.; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007, 223 ss.

² Sostenitori di questa posizione, fra i molti, A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1323; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1380 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 151; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 217. Non è mancato, tuttavia, chi ha ritenuto che fosse ammissibile anche una sostituzione normativa, mediante l'utilizzo da parte del Governo del decreto legge: cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1229; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, 20.

³ Cfr. sentenza n. 43 del 2004, cons. in diritto n. 3.3, in cui la Corte costituzionale ha disposto che trattasi di esercizio di «poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello».

«naturalmente»⁴ fanno capo allo Stato *ex art. 5* della Costituzione, in particolare per quanto concerne l'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Gli artt. 117, V co., e 120, II co., si caratterizzano per aver introdotto due previsioni molto 'estese' di intervento statale; ma tale ampiezza si giustifica in quanto la riforma del 2001 ha inteso porre in essere un notevole decentramento di funzioni a favore degli enti territoriali infrastatali, rispetto al quale occorre, correttamente, il 'contrappeso' del potere statale, capace di intervenire a garanzia dell'unità del sistema; ciò, tanto più in un contesto in cui sono state esplicitamente espunte la clausola dell'interesse nazionale e la funzione unificante della legge statale⁵.

Come accorta dottrina non ha mancato di sottolineare⁶, il potere sostitutivo statale, considerato da una prospettiva regionale e locale, corre tuttavia il rischio di fare 'entrare' nuovamente – non tanto dalla finestra, ma addirittura dalla porta – proprio l'interesse nazionale che si era inteso espungere dall'ordinamento.

⁴ Si riprende qui, alla lettera, quanto sancito dalla Corte costituzionale (sent. 43/2004) nell'analisi dell'art. 120, II co., Cost.

⁵ Sin dai primi commenti alla riforma sono tuttavia emerse in dottrina diverse letture a proposito della scomparsa dell'interesse nazionale dal testo costituzionale. Vi è chi ritiene che la riforma abbia comportato una radicale modifica rispetto al passato e, dunque, che l'interesse nazionale non possa più essere fatto valere come limite generale della legislazione regionale e non possa essere individuato unilateralmente dallo Stato, ma solo attraverso meccanismi di concertazione con le Regioni (G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1251; ID., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 422; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, 194). Altri sostiene che, pur essendo scomparso dal dato testuale della Costituzione, l'interesse nazionale sia sempre vigente. Esso sarebbe infatti implicito nell'art. 5 Cost., a sostegno dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 120 Cost. e, infine, quale esigenza logica del sistema (M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, 12). Altri ancora ritiene che, nonostante l'assenza di una previsione costituzionale esplicita, l'interesse nazionale debba continuare ad essere tutelato dallo Stato, in quanto l'individuazione di interessi nazionali risulta essere un'operazione «squisitamente politica» e, dunque, appartenente al Parlamento. Al tempo stesso, però, alla Corte continuerà a spettare il compito di collaborare con il Parlamento nel determinare gli interessi nazionali, perseverando nella propria opera di controllo dei titoli che giustificano l'intervento statale (R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Forum telematico della rivista Quaderni costituzionali*; ID., *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Reg.*, 2-3/2006, 481). Su posizioni differenti si colloca la dottrina che, pur concordando sul fatto che l'interesse nazionale, quantunque non più esplicitato in Costituzione, ma implicito nell'art. 5 Cost., costituisca ancora un limite per le Regioni, ritiene che la funzione della sua difesa sia ora rimessa esclusivamente alla Corte costituzionale (A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum Quaderni costituzionali*).

Quanto invece alla perdita di funzione unificante della legge statale cfr., per tutti, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1171.

⁶ Cfr. R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1242, la quale esprime la preoccupazione che qualora si interpreti l'art. 120 nel senso di una «norma di chiusura» del sistema (così come peraltro prospettato da C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, cit., 198), vi sarebbe il rischio non solo di forme di sostituzione legislativa, ma anche di «interventi normativi dello Stato che troverebbero un titolo giustificativo che rimane tanto generico quanto lo è stato finora l'interesse nazionale».

Significativo in tal senso è il dibattito sviluppato sul potere sostitutivo di cui all'art. 120, II co., e sulla possibilità per il Governo di sostituirsi con atti non meramente amministrativi, ma normativi, anche primari. In questa direzione vi è infatti chi non ha mancato di evidenziare come sia necessario consentire al Governo di adottare atti normativi⁷, anche primari, quale il decreto-legge⁸, affinché gli obiettivi indicati nella disposizione costituzionale possano essere perseguiti. Altri ha invece ritenuto che possa in tal modo porsi in essere una grave lesione non solo per il sistema delle fonti⁹, ma anche e soprattutto per i rapporti tra Stato e Regioni e, non ultimo, tra Governo e Parlamento¹⁰.

Proprio per evitare una tale 'degenerazione' dell'esercizio del potere sostitutivo sono a mio avviso imprescindibili due presupposti.

In primo luogo, che il potere sostitutivo si prefiguri quale ipotesi estrema di 'chiusura' del sistema e dunque, in quanto tale, come straordinaria, destinata nella sostanza a non realizzarsi mai o, comunque, in ipotesi del tutto eccezionali¹¹. Tale considerazione si concilierebbe inoltre con l'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte del Governo.

La Corte costituzionale stessa – nella sentenza n. 43 del 2004, nella quale per la prima volta è intervenuta a chiarire la portata del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. – ha per parte sua statuito come esso sia volto a garantire la tutela a livello statale di alcuni interessi ritenuti essenziali e di rilievo nazionale a fronte di «*emergenze istituzionali di particolare gravità*», così chiarendo che trattasi di un potere «*straordinario*», da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi esplicitamente indicati nella disposizione costituzionale¹².

Ancora: nella sentenza n. 361 del 2010 essa ha sancito che il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. legittima il Governo «ad adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali (...) eccezionalmente

⁷ E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 185.

⁸ G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6/2011, 1334 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, 348; N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁹ Si veda, tra i molti, P. BILANCIA, *Obblighi comunitari sulla caccia: un decreto legge prevede un intervento sostitutivo "urgente" e l'abrogazione di leggi regionali in contrasto*, in *federalismi.it*, 17/2006, 4-5.

¹⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, vol. II, 756-757.

¹¹ Sul punto si veda R. BIN, *I nodi irrisolti*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI (a cura di), *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2003, 218.

¹² Corte cost., sent. n. 43/2004, considerato in diritto n. 3.3.

derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via *temporanea* dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.».

Si ricordi, d'altra parte, come proprio a garanzia del principio di unità dell'ordinamento e a sostegno di una posizione comunque di supremazia del centro rispetto agli enti territoriali infra-statali, la maggior parte delle Costituzioni di ordinamenti composti prevede clausole che, in ipotesi determinate, consentono allo Stato centrale di esercitare competenze di enti sub-statali e/o di adottare misure coercitive per indurre questi ultimi a esercitarle correttamente¹³.

Un secondo indispensabile presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo è che si instauri una procedura collaborativa con l'ente che deve essere sostituito, caratterizzata, per le finalità per le quali essa è predisposta, da una evidente superiorità e da funzioni direzionali in capo allo Stato. Sono proprio questi, del resto, i motivi per cui le due disposizioni costituzionali (artt. 117, V co. e 120, II co.) hanno affidato al solo legislatore statale, sin dal 2001, la normativa di attuazione del potere sostitutivo¹⁴.

La previsione, specie rispetto all'art. 120, II co., del vincolo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, dimostra tuttavia come il legislatore costituzionale abbia inteso anticipare, e quasi predeterminare, il contenuto della legge statale di attuazione, garantendo così, indirettamente, la posizione costituzionalmente riconosciuta agli enti sub-statali, *in primis* alle Regioni. In tale logica, dunque, nell'esercizio del potere sostitutivo lo Stato assume una posizione preminente rispetto agli enti sub-statali, ma non può imporsi unilateralmente ad essi. Sono infatti previste procedure collaborative¹⁵, che mirano a un duplice risultato: da un lato, consentire una partecipazione delle Regioni e degli enti locali, volta a garantire un confronto degli interessi e una condivisione delle differenti esigenze in gioco; dall'altro, garantire allo Stato la possibilità di elaborare e fissare obiettivi che, per il *generale e nazionale* interesse dell'ordinamento e per l'unità e il funzionamento del sistema, dovranno essere perseguiti da *tutte* le istanze coinvolte nella sostituzione.

¹³ Sul punto cfr. inoltre V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetti dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012.

¹⁴ Attualmente la disposizione di attuazione dell'art. 117, V co., è l'art. 41 della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, mentre quella dell'art. 120, II co., Cost. è l'art. 8 della legge n. 131 del 5 giugno 2003, c.d. La Loggia.

¹⁵ In particolare la leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi si esplica nel dare, da parte dell'ente sostituito, un congruo termine all'ente sostituendo, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari. È inoltre previsto che vi sia un'audizione dell'ente sostituendo, in modo che sia così garantito un coinvolgimento nel procedimento di sostituzione e nell'adozione degli atti sostitutivi. I provvedimenti sostitutivi, inoltre, dovranno essere proporzionati alle finalità perseguite.

Rispetto a quest'ultimo aspetto sono particolarmente significative, e meritano di essere poste in tutta evidenza, le modifiche che il progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi intende porre in essere rispetto agli artt. 117, V co., e 120, II co.

Il combinato disposto degli artt. 10, 31 e 34 del progetto di revisione costituzionale comporterebbe, anzitutto, che la *legge statale di attuazione del potere sostitutivo* sia una *legge bicamerale*, rispetto ai cui contenuti il Senato della Repubblica, quale sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali e, dunque, anche delle loro prerogative costituzionali, potrà avere un ruolo decisivo, specie in considerazione del fatto che, non essendo legato al Governo da un rapporto di fiducia, quest'ultimo non potrà porre su di essa la questione di fiducia; così che, per giungere al termine dell'*iter* legislativo, dovrà imporsi tra le due Camere un 'clima' collaborativo e aversi una effettiva co-decisione rispetto ai contenuti.

Inoltre, quanto all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, II co., Cost., l'art. 34 del progetto di riforma costituzionale, che ribadisce l'attenzione ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, intenderebbe introdurre un ulteriore aggravio collaborativo per il Governo, a favore delle istituzioni territoriali. «*Salvi i casi di motivata urgenza*», il vincolo è costituito dall'obbligo di acquisire «*il parere del Senato della Repubblica*», che dovrà «*essere reso entro quindici giorni dalla richiesta*».

Occorre sottolineare come la novella che si vuole introdurre enfatizzi, ancor più rispetto alla disciplina vigente, il fatto che il potere sostitutivo sia inteso come esercizio temporaneo, straordinario, talora addirittura emergenziale, quale estremo rimedio previsto dall'ordinamento a tutela della propria unità. Pare inoltre potersi continuare ad ipotizzare la possibilità per il Governo di intervenire nelle situazioni di maggiore urgenza anche con decreto-legge, tanto più che la disposizione richiede che si dia *motivazione* del perché si è adottato un procedimento che prescinde dal parere del Senato¹⁶.

Quanto al parere di quest'ultimo, si ritiene di poterne esprimere, a prima lettura, un giudizio positivo e al tempo stesso uno negativo. Esso sottolinea infatti, implicitamente, che il Governo, nel sostituirsi a un ente sub-statale, subentri temporaneamente nell'esercizio di competenze di cui secondo Costituzione non è titolare. Estremamente significativo è dunque che, nell'ottica di un regionalismo cooperativo, si sia rafforzata la partecipazione delle istituzioni territoriali al procedimento di sostituzione tramite l'organo statale di loro rappresentanza. Il parere obbligatorio del Senato rafforza inoltre il ruolo di sintesi e di raccordo delle istanze nazionali e di quelle periferiche che il progetto di riforma costituzionale intende attribuirgli. Ritengo infatti

¹⁶ L'art. 16 del progetto di riforma Renzi-Boschi prevede comunque che rispetto al procedimento di conversione dei decreti-legge in Parlamento, vi sia un esame del Senato, con possibilità di presentare alla Camera dei Deputati proposte di modificazione.

che la prospettata modifica dell'art. 120, II co., sia quanto mai opportuna e si mostri soprattutto necessaria per garantire l'equilibrio tra il dovuto intervento statale e la garanzia delle prerogative costituzionali regionali e locali.

Più criticamente, si constata invece come il parere del Senato non possa ritenersi un vero *vincolo*, specie per quanto riguarda il risultato finale della sostituzione governativa. Pur essendo obbligatorio, esso non è infatti coercitivo nei confronti del Governo, il quale, in ultima analisi, potrà agire unilateralmente, disattendendolo senza apparenti conseguenze giuridiche. Men che meno, conseguenza del mancato suo rispetto potrà essere il venire meno del rapporto di fiducia che attualmente lega il Senato al Governo. In futuro, qualora il progetto di revisione costituzionale dovesse superare il referendum di quest'autunno, come noto, tale rapporto verrà infatti meno. Al più si può così arrivare all'estremo di ipotizzare che il Governo debba motivare la propria scelta, il che potrebbe forse costituire elemento specifico di valutazione da parte della Corte costituzionale¹⁷. Altro profilo critico riguarda il termine di quindici giorni entro il quale il Senato dovrà esprimere il proprio parere. Si tratta di tempi 'ristretti', che rischiano di nuocere *a priori* alla messa in atto di un'effettiva collaborazione tra Senato e Governo. Come già accennato la riforma prevede inoltre l'*obbligo* per il Senato di pronunciare il proprio parere (*«deve essere reso»*) e dunque vi è il rischio, non così singolare, che la procedura sostitutiva si arresti – con quali conseguenze poi sul piano giuridico? – a fronte di un Senato che non riesca o, peggio ancora, non voglia intenzionalmente esprimere il proprio parere nei quindici giorni richiesti.

Una tale *impasse* potrà tuttavia superarsi facilmente, laddove si ritenga il parere non doveroso, ma semplicemente possibile o, soprattutto, opportuno. Si interpreta così il novellato potere sostitutivo del Governo alla luce dell'art. 5 Cost., quale dunque intervento necessario a garanzia degli interessi, *tutti*, della Repubblica, in grado di prescindere, trascorsi i quindici giorni, dal parere del Senato.

Si deve anche prestare particolare attenzione al fatto che la sostituzione governativa potrebbe riguardare, come è generalmente avvenuto nella prassi degli ultimi anni, un solo ente territoriale¹⁸. Non mancherà, infatti, chi tenderà a leggere criticamente questo intervento del Senato, considerando probabilmente più opportuna, efficace e celere, una procedura collaborativa con il solo ente inadempiente o da sostituire. Ritengo tuttavia estremamente positivo che, nonostante la sostituzione sia rivolta ad un unico ente, si preveda la

¹⁷ Cfr. F. PIZZETTI, *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica*, in *Astrid Rassegna*, 9/2016, 12, il quale, acutamente, osserva come rispetto ai pareri dati dal Senato, la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale sia ipotizzabile nel procedimento legislativo monocamerale asimmetrico (art. 10), nel momento in cui la Camera dei Deputati disattenda le richieste di modifica presentate dal Senato.

¹⁸ Cfr., ad esempio, la sospensione della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36, prevista dall'art. 4 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 267, per consentire di dare esecuzione ad una ordinanza della Corte di Giustizia europea.

partecipazione del Senato della Repubblica. Viene infatti enfatizzato e valorizzato il ruolo di tale nuovo organo, che, come dispone l'art. 1 del progetto di riforma, *«rappresenta le istituzioni territoriali»*; nel nostro sistema democratico verrebbe così a rafforzarsi e ad assumere maggiore rilievo il pluralismo territoriale della Repubblica e a crearsi un nesso ancor più significativo e forte tra gli artt. 5 e 114 della Costituzione.

Occorre inoltre comprendere se le nuove modalità di esercizio del potere sostitutivo possano applicarsi anche alle Regioni speciali o se, ai sensi dell'art. 39, co. 13, del progetto di riforma costituzionale, occorra attendere la revisione dei rispettivi statuti. Quest'ultima disposizione prevede invero esplicitamente che *«resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'art. 120 della Costituzione»*. Rispetto al potere sostitutivo di cui all'art. 120, è dunque confermato, da un lato, il *favor* dell'attuale legislatore costituzionale nei confronti dell'autonomia speciale; dall'altro, che il potere sostitutivo possa esercitarsi anche nei confronti delle Regioni speciali. Non così scontata risulta invece la deroga per ciò che concerne la sostituzione di cui all'art. 117. Se infatti la clausola di salvaguardia dell'art. 39, co. 13, non consente di applicare il nuovo Capo IV della Costituzione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, il nuovo art. 117, V co., dispone che *«Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»*. Delle due l'una: o si ritiene inapplicabile alle Regioni speciali e alle Province autonome tutto il Capo IV della Costituzione, comprensivo di quest'ultima disposizione, oppure si deve intendere che anche in mancanza della revisione degli statuti speciali il potere sostitutivo di cui all'art. 117, V co., così come eventualmente ripensato da una legge bicamerale del novellato Parlamento, dovrà applicarsi altresì ad esse.

Rispetto, infine, al rapporto tra potere sostitutivo e clausola di supremazia, se da un lato paiono volti entrambi a garantire i medesimi interessi essenziali del sistema, dall'altro hanno efficacia giuridica diversa e dunque la presenza di entrambi nel progetto di revisione costituzionale non solo si giustifica, ma si considera anche opportuna.

Il potere sostitutivo risulta infatti essere, come appena esaminato, una deroga *temporanea* e straordinaria al normale esercizio di competenze, al fine di ovviare ad un'*inerzia* o ad un'*inattuazione* da parte dell'ente costituzionalmente competente, onde *indurre quest'ultimo ad intervenire correttamente*. Si ritiene invece, come si dirà, che l'esercizio della clausola di supremazia non possa essere concepito in generale come temporaneo e

che inoltre esso prescindendo dalla valutazione di un'inerzia o di un inadempimento di un ente costituzionalmente competente, non essendo finalizzato a 'stimolare' quest'ultimo.

Occorre poi sottolineare che mentre nell'esercizio del potere sostitutivo – salva l'ipotesi di una sostituzione con decreto-legge – sarà coinvolto, previo parere del Senato, il solo Governo, rispetto alla clausola di supremazia è prevista invece una procedura che richiede l'intervento di entrambi i rami del Parlamento. L'intervento con sostituzione o 'attivando' la clausola di supremazia potrà quindi avere ricadute non solo rispetto al modello di regionalismo che si porrà in essere, ma anche rispetto alla forma di governo e ai rapporti Governo-Camera dei Deputati-Senato della Repubblica.

Prima di procedere ad analizzare la clausola di supremazia occorre peraltro 'rileggere' preventivamente la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 alla luce del progetto di riforma costituzionale e spendere alcune considerazioni in relazione alla procedura di c.d. chiamata in sussidiarietà poiché, come si metterà in luce *infra*, anch'essa si intreccia inevitabilmente con la clausola di supremazia.

2. Con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte costituzionale ha 'dovuto' risolvere la questione concernente la difficoltà di armonizzare il principio di separazione delle potestà legislative statali e regionali¹⁹ con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che caratterizzano, ai sensi dell'art. 118 Cost. vigente, le modalità di allocazione delle funzioni amministrative nel segno di una flessibilità estrema.

La Corte costituzionale ha dunque statuito sulla ipotizzata illegittimità di un intervento legislativo statale volto ad allocare all'amministrazione centrale funzioni amministrative riguardanti materie di competenza legislativa concorrente, quando non residuale, delle Regioni, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. Chiamata a stabilire se il procedimento prefigurato dal legislatore statale fosse invasivo delle attribuzioni regionali, la Corte, tramite una complessa motivazione²⁰, ha disposto che in assetti fortemente pervasi dal pluralismo

¹⁹ Separazione di potestà legislative che, nonostante l'interpretazione 'attenuata' datane in questi anni dalla Corte costituzionale, presenta comunque un certo grado di rigidità.

²⁰ La dottrina si è particolarmente soffermata sulle motivazioni date dalla Corte in questa decisione. Fra i primi contributi, pubblicati nel forum telematico della rivista Quaderni costituzionali, cfr., in particolare, Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia.

Contributi altrettanto significativi sono quelli successivi di A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ivi*, 2776 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2004, 703 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 578 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa delle stesse*, *ivi*, 423 ss.; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, *ivi*, 391 ss.; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, *ivi*, 355 ss.; L. TORCHIA, *In*

istituzionale, quale quello italiano risultante dalla riforma costituzionale del 2001, le istanze di unità del Paese possano giustificare, in presenza di determinate condizioni, una deroga al normale riparto di competenze.

L'elemento che consentirebbe la flessibilità non solo del riparto delle funzioni amministrative, ma anche di quelle legislative, risiederebbe in particolare, secondo il Giudice costituzionale, nel principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. Esso concederebbe infatti che «quando l'istanza di esercizio unitario trascenda anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa» possa «essere esercitata dallo Stato»²¹. Tale principio ha finito con l'assumere un duplice significato: esso è infatti diretto, *in primis*, a salvaguardare le sfere di competenza dei livelli di governo sub-statali e ad arginare la tendenza dello Stato ad ampliare l'ambito delle proprie competenze; laddove peraltro siano in gioco esigenze unitarie, assume, e ha vieppiù assunto, anche il valore di strumento legittimante un'espansione degli interventi statali in ambiti riservati alla potestà amministrativa regionale o infra-regionale.

La Corte ha poi sviluppato la propria motivazione con un secondo e rilevante passaggio, legato strettamente al primo. Sulla base del principio di legalità essa ha ritenuto che le funzioni amministrative assunte dallo Stato in virtù del principio di sussidiarietà debbano essere regolate ed organizzate dalla legge e che dunque si debba escludere che le Regioni possano «organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale»²². Tale attività non potrà che essere compiuta esclusivamente dal legislatore statale, con la conseguenza di derogare in tal modo al riparto di competenze legislative.

Nel giungere a questa conclusione, la Corte costituzionale ha tuttavia provveduto a dettare le condizioni in base alle quali la deroga al normale riparto di competenze amministrative e, di conseguenza, anche legislative, è possibile; in particolare, ha posto in luce come la valutazione dell'interesse pubblico debba essere «*proporzionata*», non risultare «*affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità*» e debba essere «*oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata*».

L'esigenza di un esercizio unitario della funzione amministrativa consente quindi di attrarre al centro anche la potestà legislativa, purché si ponga in essere un *iter* procedimentale in cui «*assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*»²³. Per valutare, dunque, se la legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o costituisca piuttosto

principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà, in www.astrid-online.it; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 587 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, considerato in diritto n. 2.1.

²² *Ibidem*.

²³ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, considerato in diritto n. 2.2. La Corte costituzionale, aderendo alla propria costante giurisprudenza precedente al Titolo V e in mancanza di un Senato delle autonomie territoriali, ha identificato le intese come preminenti attività di concertazione e di coordinamento orizzontale.

L'applicazione del principio di sussidiarietà in senso ascensionale, sembra essere elemento essenziale²⁴ la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate. Ritengo peraltro che, a effettiva garanzia delle competenze costituzionali delle Regioni, ancor prima dell'intervento di attrazione statale, dovrebbe aversi, 'a monte', una procedura collaborativa in cui le Regioni possano dimostrare la non necessità di 'un'attrazione verso l'alto' della funzione amministrativa e, quindi, della corrispondente potestà legislativa: una procedura grazie alla quale possano anche provare di essere eventualmente in grado di soddisfare da sé l'interesse sottostante alla pretesa statale.

Attraverso la chiamata in sussidiarietà la Corte, come da altri affermato, ha nella sostanza «riscritto»²⁵ il Titolo V, consentendo una deroga al principio di separazione, quale criterio di riparto delle competenze legislative, e avendo in parte ripristinato il principio del parallelismo delle funzioni, perlomeno nelle materie in cui in questi anni è occorso un «riposizionamento al centro delle relative decisioni politiche ed amministrative»²⁶.

L'istituto, di creazione giurisprudenziale, ha suscitato in questi anni, al pari del potere sostitutivo, un ampio dibattito in dottrina, specie in relazione ad alcuni profili maggiormente problematici, profili che, alla luce del progetto di riforma costituzionale e dell'introduzione della clausola di supremazia, si ritiene acquistino oggi nuova e diversa rilevanza.

In particolare ci si è interrogati, in principio, sulla possibilità che la deroga 'condizionata' cui acconsente la chiamata in sussidiarietà sia legittima solo qualora lo Stato intervenga in un ambito materiale concorrenziale – come nella fattispecie di cui alla sent. 303/2003 – o, piuttosto, anche in materie la cui competenza spetti in via residuale alle Regioni²⁷.

²⁴ È stato sin da principio posto in luce come in realtà la Corte costituzionale in questa sentenza sia stata piuttosto equivoca sulla necessità o meno di un'intesa (cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 2789).

²⁵ Lo scontato riferimento è, come noto, al titolo dell'intervento nel forum telematico della rivista Quaderni costituzionali di A. MORRONE (*La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, cit.), ma altrettanto significative sono le valutazioni di S. BARTOLE, il quale ritiene che si tratti di una sentenza «decisamente molto ambiziosa» (*Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit., 578) e di L. VIOLINI, che la definisce una sentenza «storica» (*I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 587).

²⁶ Cfr., L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 588. Si condivide maggiormente la posizione di A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, cit., 1 ss., il quale pone in luce come in realtà si tratti di un parallelismo moderato, secondo il quale è sì possibile un'eccezione al riparto di competenze legislative, ma solo laddove vi sia la sussistenza di una causa sostanziale giustificativa dell'intervento statale e vi sia appunto una proceduralizzazione delle attività, volta a garantire alle Regioni una loro effettiva partecipazione all'adozione degli atti sussidiari.

²⁷ In particolare, parte della dottrina ha ritenuto che l'assunzione di competenze regionali da parte del legislatore statale in virtù del principio di sussidiarietà sia operabile solo in presenza di competenze concorrenti e non, invece, di competenze residuali regionali, salvo non assumano rilievo le competenze statali c.d. trasversali. Sul punto si vedano A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2778; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 598. Nella competenza concorrente, secondo

La Corte è peraltro intervenuta a dissipare tali dubbi con la successiva sentenza n. 6 del 2004, chiarendo che, sebbene la disciplina oggetto degli atti impugnati nel caso di specie rientrasse nell'ambito di una materia di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, l'assunzione di competenze regionali da parte dello Stato in virtù del principio di sussidiarietà può operare anche relativamente a materie di competenza legislativa residuale regionale, purché tale assunzione risponda ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni²⁸.

Il Giudice costituzionale non ha però motivato tali considerazioni con alcuna argomentazione, non consentendo dunque di comprenderne pienamente la logica sottostante. Parte della dottrina ha criticato tale atteggiamento²⁹; mi pare tuttavia si riesca a desumere che la possibilità per lo Stato di derogare al normale riparto di competenze sia attribuita non tanto in base alla titolarità delle stesse – se, cioè, si sia in presenza di una materia di competenza concorrente o residuale –, quanto piuttosto ad una valutazione degli interessi pubblici da tutelare³⁰, poiché sono unicamente le esigenze unitarie a richiedere l'applicazione del principio di sussidiarietà.

Qualora dunque il progetto di revisione costituzionale dovesse entrare in vigore, nella denegata ipotesi (vedi *infra*) in cui si ritenga ancora ammissibile la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, non vi è dubbio che essa potrà riguardare tutti gli ambiti di competenza legislativa che la riforma attribuisce alle Regioni in via esclusiva e residuale.

In questi anni ci si è poi interrogati sulla 'griglia' di parametri sanciti dalla Corte costituzionale, ai quali sarebbe sottoposta la possibilità per lo Stato di assumere la titolarità di funzioni amministrative e, di conseguenza, legislative.

Come si è già sottolineato, la Corte ritiene necessaria in primo luogo l'esistenza di una causa sostanziale giustificativa dell'intervento statale e, in particolare, di «*esigenze di esercizio unitario*» delle funzioni, così come

questa dottrina, vi sarebbero «*in nuce* interessi unitari da tutelare», il che avviene, in primo luogo, proprio tramite l'individuazione dei principi fondamentali da parte del legislatore statale. Le competenze residuali, invece, presupporrebbero esclusivamente interessi in ambito regionale; sarebbe dunque da escludersi, in questa seconda ipotesi, qualsiasi intervento statale a tutela di esigenze unitarie.

²⁸ Cfr., in particolare, il considerato in diritto n. 7.

²⁹ Cfr. A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, cit., 425, il quale rileva come la sentenza non si soffermi sul punto e «con un semplice inciso dà per scontato che (...) la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale e al tempo stesso regolarne l'esercizio nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma». Secondo l'A. «il fatto che la Corte abbia omesso ogni sia pur breve argomentazione sul punto conferma l'idea di un qualche imbarazzo».

³⁰ Così anche L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astrid-online.it, 4. L'A. pone giustamente in luce come l'amministrazione non risulti più essere, come in passato, «attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi e la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare». Occorre dunque «guardare alle funzioni amministrative e alla loro collocazione costituzionalmente regolata per sapere quale soggetto sarà titolare della potestà legislativa».

peraltro previsto all'art. 118, I co., della Costituzione. In secondo luogo, essa ha più volte sancito che debba esservi una proporzionalità dell'intervento statale rispetto alle istanze unitarie. Proprio questa seconda previsione è quanto mai necessaria, poiché lo Stato giunge a comprimere competenze regionali attribuite costituzionalmente. Entrambi i requisiti sono peraltro caratterizzati, come evidente, da un'ampia discrezionalità del legislatore statale, che potrà essere tuttavia sottoposta, come più volte avvenuto in questi anni su ricorso delle Regioni, al vaglio della Corte costituzionale.

Rispetto a entrambi i requisiti, merita porre in luce come le modifiche che il progetto di riforma Renzi-Boschi intende apportare alla Costituzione – sempre che, si ribadisce, nel nuovo disegno costituzionale si ritenga ancora ammissibile la chiamata in sussidiarietà – potrebbero costituire una maggiore garanzia a tutela delle competenze regionali a fronte di una loro 'attrazione' al centro.

Nonostante sia infatti evidente, *a priori* e in astratto, la difficoltà di definire che cosa si intenda per «*esigenze di esercizio unitario*», e sia addirittura impossibile valutare la *proporzionalità* dell'intervento, non vi sono dubbi che unicamente lo Stato, sulla base del combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost., possa rivestire – come già esaminato a proposito del potere sostitutivo – il ruolo di garante dell'unità e della indivisibilità dell'ordinamento. Il *quid pluris* dato dal progetto di revisione costituzionale consisterebbe dunque, non tanto nel nuovo riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., e ancor meno nell'immutato, rispetto al tema in analisi, art. 118 Cost., quanto nel ruolo che il nuovo Senato della Repubblica potrebbe essere chiamato a svolgere. Tale organo, quale rappresentante delle istituzioni territoriali, potrebbe infatti assumere, attraverso un eventuale parere o richieste di modifica, un rilevante ruolo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, 'sgravando' in tal modo la Corte costituzionale del ruolo di «supplenza»³¹ del livello politico-istituzionale che ha dovuto svolgere in questi anni successivi alla riforma del 2001. Soprattutto, qualora si instauri una forte e costante capacità collaborativa tra le diverse componenti del sistema, anzitutto tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, oltre a smentire coloro che sostengono la debolezza funzionale e l'inutilità del nuovo Senato, si potrebbe superare la tanto contestata politicizzazione delle giustizie costituzionale e, al tempo stesso, la giurisdizionalizzazione delle scelte politiche³², dandosi attuazione alla Costituzione all'interno dei corretti circuiti decisionali e recuperando in tal modo il ruolo del Parlamento.

³¹ Cfr. intervento di G. ZAGREBELSKY, in qualità di Presidente della Corte costituzionale, nell'annuale Conferenza stampa della Corte del 2003, in www.cortecostituzionale.it.

³² Mai come oggi appare ancora di attualità il dibattito che si svolge tra C. SCHMITT (*Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di A. CARACCILO, Giuffrè, Milano, 1981) e H. Kelsen (*La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di C. GERACI, Giuffrè, Milano, 1981) in relazione alla concezione giudiziaria o politica della garanzia costituzionale. Mentre Kelsen proponeva l'istituzione di un tribunale chiamato a dirimere in via giurisdizionale le controversie costituzionali e a garanzia del sistema, Schmitt riteneva che la determinazione del contenuto di una legge costituzionale dubbia nel suo

Qualora poi, nonostante l'intervento del Senato, le Regioni dovessero contestare l'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato, ritengo altresì utile che si siano riviste le modalità di nomina dei giudici costituzionali. La Corte potrebbe infatti farsi convintamente promotrice non tanto delle autonomie territoriali, quanto di un regionalismo maggiormente cooperativo, il cui 'spirito' sembra invece oramai 'sopito'.

Non credo, come invece parte della dottrina sostiene³³, che consentire una legittimazione regionale della Corte induca a spostare il 'pendolo' verso una eccessiva politicizzazione della Corte. Il presupposto indefettibile della composizione e del funzionamento della Corte costituzionale è infatti quello per cui «ogni giudice deve esprimersi in quanto giudice della Corte costituzionale, non in quanto giudice eletto o nominato da questo o quello», «lo *status*» essendo «identico per tutti»³⁴. La Corte non è e non deve dunque essere organo rappresentativo³⁵, ma il «dosaggio tra scienza giuridica e sensibilità politica», «tra tecnica e democrazia»³⁶. Qualora si addivenisse alla auspicata riforma del Senato della Repubblica e si attribuisse ad esso la nomina di due giudici della Corte, si riuscirebbe a mantenere quel «significativo e delicato»³⁷ equilibrio – ricercato e perseguito già nei lavori dell'Assemblea costituente – tra Magistratura, Parlamento e Presidente della Repubblica, e a garantire al tempo stesso un'adeguata partecipazione delle autonomie territoriali rispetto alla indicazione dei giudici costituzionali. Si istituirebbe così «un giudice speciale pensato *ad hoc*, in relazione alla natura costituzionale delle controversie che appartengono alla sua giurisdizione»³⁸. Proprio in considerazione di quest'ultima *ratio*, di fronte ad una Costituzione che, a partire dal 2001, è profondamente mutata, e il cui 'spirito' verrebbe ancor più a mutare con il progetto Renzi-Boschi, anche il ruolo della Corte costituzionale

contenuto fosse piuttosto legislazione costituzionale, non giurisdizione. Sul punto cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977, 28 ss.

³³ Cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, F. PALLANTE, *loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza Ed., Roma-Bari, 2016, 73; R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 19 settembre 2007; L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in A. ANZON, G. AZZARITI e M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Giappichelli, Torino, 2009, 257.

³⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, cit., 51, il quale inoltre sottolinea come nella Corte «multipla è la provenienza, ma unico e identico il punto di arrivo».

Sul punto si veda anche R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, cit., 453, il quale ritiene che giochino un ruolo importante, affinché la Corte non oscilli né verso il «polo» politico, né verso quello giurisdizionale, «elementi interni alla Corte, quali la compattezza dei componenti o l'autorevolezza del presidente».

Più di recente, B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 15/2016, 9, il quale afferma che «le originarie appartenenze politiche sono inevitabilmente destinate a sfumare nel seno di un consesso caratterizzato da una forte collegialità».

³⁵ Vd. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, 157, i quali evidenziano correttamente come non esista «alcun rapporto di mandato, esplicito o implicito», tra elettori ed eletti.

³⁶ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, cit., 53.

³⁷ Cfr. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993, 227.

³⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, cit., 53.

è risultato e risulterà nei prossimi anni differente³⁹. Non si tratta, in altri termini, di ‘regionalizzare’ la Corte, bensì di allineare tutti gli organi costituzionali ad uno sviluppo autonomistico della Repubblica.

Tornando infine alla ‘griglia’ di requisiti indicati dalla Corte costituzionale per la chiamata in sussidiarietà, sin da principio è apparsa particolarmente problematica la previsione secondo cui debba esservi «*un accordo con le Regioni interessate*».

Parte della dottrina, infatti, pur condividendo pienamente il riconoscimento della valenza procedimentale del principio di sussidiarietà, ha sostenuto che mentre la Costituzione richiede esplicitamente l’esistenza di esigenze unitarie per consentire l’assunzione in capo allo Stato delle funzioni, il fatto che essa esiga il necessario raggiungimento di un’intesa costituisca «un’illazione»⁴⁰. Il raggiungimento di un accordo tra lo Stato e le Regioni non potrebbe cioè essere elevato, come invece è sembrato pretendere la Corte costituzionale, a condizione di validità della riallocazione delle funzioni amministrative.

Ritengo tuttavia più opportuno considerare che la necessaria procedimentalizzazione dell’assunzione di competenze regionali da parte dello Stato in virtù del principio di sussidiarietà e, dunque, la richiesta di un accordo tra lo Stato e le Regioni interessate, derivi dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost. e dal necessario bilanciamento tra le esigenze unitarie con le competenze regionali. Quest’ultimo non può che fondarsi sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, ritenuto da giurisprudenza ormai consolidata la migliore garanzia per le Regioni stesse.

È pur vero che quando la Costituzione ha voluto indicare come necessaria l’instaurazione di un’intesa (art. 116, III co.) o di un procedimento di leale collaborazione – come si è poc’anzi esaminato a proposito del potere sostitutivo – lo ha fatto esplicitamente, ma sembra corretto ritenere che se l’applicazione di questo principio è richiesta nei casi in cui si è in presenza di un esercizio temporaneo di funzioni che restano

³⁹ Cfr., sul punto, M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, 198; ID., *La “regionalizzazione” riguarda anche la Corte*, in A. ANZON, G. AZZARITI e M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, cit., 199 ss.; J. LUTHER, *La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: esperienze straniere*, ivi, 67 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON e R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., 254 ss.; B. CARAVITA, *Quali adempimenti e quali modifiche richiederà alla politica nazionale e a quella regionale il Titolo V?*, in ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 155.

⁴⁰ A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2777 e 2781. Più ‘pacata’ sembra la valutazione di A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, cit., 2, il quale ritiene che non si tratti di un’illazione, quanto piuttosto di un’opportuna «invenzione» della Corte.

Particolarmente interessante, sul punto, è inoltre la considerazione di quest’ultimo Autore, secondo il quale la Corte avrebbe «inventato» un «nuovo tipo di legge» con cui si attiva la sussidiarietà, che «richiede una procedimentalizzazione delle attività, tale da rendere non meramente nominale, ma effettiva, la partecipazione regionale all’adozione degli atti sussidiari».

attribuite all'ente competente (art. 120, II co.), a maggior ragione essa è necessaria quando, in virtù della chiamata in sussidiarietà, si assista all'assunzione da parte dello Stato della titolarità di competenze garantite costituzionalmente ad un altro soggetto.

Più problematico è invece risultato in questi anni il fatto che nella giurisprudenza della Corte si faccia talora riferimento a un accordo, altre volte a un'intesa, senza che sia stato chiarito in modo definitivo se si tratti di un'intesa in senso 'debole', suscettibile quindi, nel momento in cui non vi fossero le condizioni per raggiungere un consenso unanime, di essere superata da una decisione unilaterale da parte dello Stato, o, piuttosto, di un'intesa 'forte'⁴¹. È chiaro infatti che, qualora per la chiamata in sussidiarietà sia sufficiente un'intesa debole, le attribuzioni degli enti sub-statali potrebbero subire una notevole compressione da parte dello Stato, il quale potrà superare l'eventuale loro dissenso, riaffermando in tal modo la propria superiorità ordinamentale e decisionale. Nell'ipotesi – peraltro non frequente nella più recente giurisprudenza costituzionale – che si ritenga invece necessaria un'intesa forte, il principio dell'intesa parrebbe garantire le attribuzioni regionali, ma si correrebbe il rischio che proprio le esigenze di esercizio unitario sottese al principio di sussidiarietà risultino insoddisfatte, in quanto le Regioni avrebbero sostanzialmente un potere di veto. A meno di ritenere che lo Stato sia legittimato comunque ad intervenire di fronte all'ingiustificato dissenso regionale, posto che si sarebbe appunto in presenza di esigenze di esercizio unitario.

È inoltre chiaro che la capacità di raggiungere un accordo tra Stato e Regioni dipende, per molta parte, anche dalla/e sede/i interistituzionale/i in cui esso dovrebbe svilupparsi: qualora il progetto di riforma costituzionale dovesse superare il vaglio referendario e si ritenesse ancora ammissibile la chiamata in sussidiarietà, potrebbe infatti considerarsi sufficiente/necessario un parere espresso dal mutato Senato, oppure si potrebbe continuare a fare semplicemente riferimento al sistema delle Conferenze e delle intese; o, ancora, ritenere addirittura necessari entrambi.

A Costituzione vigente, infatti, per la Corte non ha rilievo alcuno il fatto che l'intesa sia precedente o parte dell'*iter* legislativo, ovvero sia semplice condizione della operatività della funzione amministrativa statale⁴².

Anzi, come evidenziato in dottrina, «può dirsi consolidato l'assunto per cui la leale collaborazione non può

⁴¹ Si vedano, ad esempio, le sent. n. 303 del 2003, nn. 6 e 233 del 2004, nn. 151, 285 e 383 del 2005, nn. 121 e 278 del 2010, nn. 39 e 239 del 2013.

Sul punto sia consentito rinviare a C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 153 ss.

⁴² Sul punto cfr. anche G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della 'sussidiarietà'*, Giuffrè, Milano, 2005, 54.

mai comportare, nemmeno nell'ipotesi di chiamata in sussidiarietà, un necessario coinvolgimento regionale nel procedimento di formazione degli atti legislativi statali»⁴³.

In questo modo è tuttavia evidente come le Regioni non paiano adeguatamente 'compensate' della compressione della propria autonomia decisionale, specie legislativa, e delle proprie competenze. Nella «perdurante assenza delle sedi e degli strumenti in cui la leale collaborazione possa formarsi anche a livello legislativo» – come più volte esplicitato in motivazione – la Corte ha dovuto fare riferimento a quelli presenti nel sistema costituzionale, ritenendo l'intesa, strumento maggiormente in grado di tutelare e compensare le Regioni, e il sistema delle Conferenze, la sede più opportuna per giungere ad una 'allocazione negoziata' delle funzioni.

Con l'entrata in vigore del progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi, potrebbe peraltro assistersi ad un *revirement* giurisprudenziale; sempre che, nonostante l'introduzione della clausola di supremazia, si voglia ritenere ancora ammissibile l'attrazione in sussidiarietà.

Finalmente colmata l'assenza di una sede di collaborazione a livello legislativo, e in presenza di un Senato diverso per composizione e per funzioni, si potrebbe infatti ipotizzare la necessità di un raccordo – così come si richiedeva nella sentenza 303/2003 – 'a monte', anziché 'a valle' del procedimento legislativo statale di chiamata in sussidiarietà, concretizzantesi anche solo in un parere da parte del Senato. Si rinvia pertanto, per quanto attiene alla natura e ai possibili effetti di tale parere, a quanto già espresso *supra* in relazione al potere sostitutivo.

È peraltro opportuno, a questo punto, riflettere sulla clausola di supremazia che il progetto intenderebbe introdurre nel nostro ordinamento, poiché comporta a mio avviso modifiche che si rifletteranno in maniera incisiva sulla chiamata in sussidiarietà, se non sulla possibilità stessa che quest'ultima possa aversi.

3. Con la riforma Renzi-Boschi (artt. 10 e 31), la c.d. clausola di supremazia vede dunque per la prima volta la sua comparsa nella nostra Carta costituzionale. Si tratta, come noto, di una clausola che, a condizioni costituzionalmente determinate, consente una deroga alla normale ripartizione di competenze legislative, giustificata dalla «*tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero [dal]la tutela dell'interesse nazionale*». Essa costituisce un meccanismo di 'mobilità' nel riparto di competenze di cui all'art. 117 e rappresenta una clausola che consente allo Stato di 'invadere' trasversalmente ambiti attribuiti alla competenza legislativa regionale. Anche per questo motivo essa viene dunque considerata conferma del tendenziale e pressoché totale

⁴³ Cfr. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Reg.*, 2-3/2011, 470.

accentramento di competenze in capo allo Stato e una concreta ‘minaccia’ per il sistema delle autonomie territoriali.

Tale clausola, tuttavia, si differenzia non solo, come già posto in evidenza, dal potere sostitutivo statale, ma anche, come si dirà, dall’attrazione in sussidiarietà operata, dal 2003, dal legislatore statale con l’avallo della Corte costituzionale.

Si concorda anzitutto con la dottrina che ritiene che il progetto di riforma Renzi-Boschi comporterà nel complesso un sostanziale riaccentramento in capo allo Stato di ambiti materiali che nel vigente sistema costituzionale sono di titolarità regionale e si verranno così a comprimere sensibilmente gli spazi di intervento e di differenziazione dei legislatori regionali. Non per questo, tuttavia, deve trarsi la conclusione che l’introduzione della clausola di supremazia risulti del tutto inutile ai fini del funzionamento complessivo del sistema.

Occorre riconoscere, anzitutto, che molta parte di questa ‘statalizzazione’ non è altro che la costituzionalizzazione della giurisprudenza della Corte costituzionale di quest’ultimo decennio e la definitiva presa d’atto da parte dell’ordinamento della generalizzata incapacità delle Regioni di intervenire positivamente a livello legislativo. Per quanto infatti parte della dottrina costituzionalistica giudichi negativamente la revisione dell’art. 117, è un dato di fatto che non vi è stato un fronte regionale di opposizione e contestazione rispetto a tale modifica. Un ‘depauperamento’ di ambiti di competenza regionale e, in generale, del sistema locale era dunque non solo opportuno, ma oramai necessario.

Si ritiene inoltre eccessivo arrivare a definire la clausola di supremazia come «clausola vampiro»⁴⁴. Essa appare invece necessaria; quantunque vi sia infatti una evidente supremazia legislativa dello Stato rispetto alle Regioni, queste ultime, specie quelle che nella vigenza del Titolo V si sono particolarmente e positivamente contraddistinte nell’esercizio della propria competenza legislativa, potranno ancora usufruire del meccanismo di differenziazione di cui all’art. 116 Cost. Si auspica, anzi, che proprio tale ‘spiccato’ accentramento di materie in capo allo Stato possa risultare, questa volta in maniera più convinta, stimolo per l’istituzione di un regionalismo differenziato.

Al tempo stesso resta invariato, seppure molto criticato, il *favor* del legislatore costituzionale nei confronti delle Regioni a statuto speciale, le quali continueranno a vedersi riconosciuta una più ampia potestà legislativa rispetto a quelle ordinarie.

⁴⁴ A. D’ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 14.

L'introduzione della clausola di supremazia risulta quindi essenziale non solo in quanto volta a dare attuazione ai principi di cui agli artt. 5 e 114 Cost., ma anche in quanto permarranno nell'ordinamento significativi spazi di intervento delle Regioni rispetto ai quali occorrerà che lo Stato sia in grado, a garanzia del sistema, di vigilare e, eventualmente, di intervenire. In un assetto ordinamentale complesso come quello italiano, come anche ricordato implicitamente dalla Corte costituzionale nella succitata sent. 303/2003, occorrerà dunque riconoscere allo Stato la possibilità di garantire, nell'ambito della legislazione, principi di unità e di indivisibilità della Repubblica proclamati nell'immutato art. 5 della Costituzione. Connaturata allo Stato, e solo ad esso, è infatti l'unità dell'ordinamento, la quale necessita di uno strumento e/o di una procedura statale che garantiscano il rispetto dell'unità repubblicana. Proprio a tale necessità ordinamentale risponde dunque la clausola di supremazia.

Ritengo poi che tale clausola sia oramai 'doverosa', non solo per le ragioni suddette, ma anche a tutela delle Regioni e delle competenze loro attribuite in Costituzione. La sua introduzione sarebbe infatti particolarmente positiva, in quanto verrebbe a sanare la 'forzatura' del Titolo V operata, ormai dal 2003, dal meccanismo della chiamata in sussidiarietà, e le molte problematiche sollevate che la Corte costituzionale ha invece lasciato in parte irrisolte.

A mio avviso, infatti, la clausola di supremazia non può essere intesa come la costituzionalizzazione della chiamata in sussidiarietà⁴⁵. Sta invece che, proprio a causa della sua introduzione, non potrà più aversi da parte dello Stato l'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative e di competenze legislative regionali, dal momento che potranno intervenire solo la richiamata clausola e il procedimento che essa pone in essere. Non è mancato chi ha già acutamente sottolineato come in realtà «tutti gli interventi più importanti» di chiamata in sussidiarietà cui si è assistito in questi anni «si collochino in materie che, nel nuovo testo costituzionale, sarebbero affidate alla competenza statale esclusiva»⁴⁶ e come, probabilmente, le ipotesi di futura attrazione in sussidiarietà sarebbero per questo motivo del tutto eccezionali.

Non tuttavia solo in ragione di questa motivazione ritengo non possa più aversi chiamata in sussidiarietà⁴⁷; la clausola di supremazia consente infatti di 'ridare ordine' alle funzioni, rimettendo – sempre nel rispetto del

⁴⁵ Così anche G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 19.

⁴⁶ Cfr. S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 20 ss.; G. RIVOSCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, II/2016, 333 ss.

⁴⁷ Sul punto si veda anche R. BIN, *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 5, il quale sostiene che al di là del procedimento legislativo 'speciale' previsto per l'esercizio della clausola di supremazia, «nessun'altra disposizione di legge potrà essere difesa davanti alla Corte costituzionale in nome dell'interesse nazionale».

principio di legalità – nella ‘giusta sequenza’ sia la funzione legislativa che quella amministrativa. Se infatti la chiamata in sussidiarietà è stata introdotta in via pretoria affinché tale principio non venisse illegittimamente violato, reintroducendosi in questo modo un parallelismo ‘*au rebour*’ delle funzioni, la clausola di supremazia, in presenza di esigenze unitarie del sistema, consentirebbe invero di ridarvi ‘ordine’ e attrarrebbe a livello statale, prima ancora di quella amministrativa, la funzione legislativa.

Quest’ultima considerazione conduce ad una terza motivazione circa la validità della clausola di supremazia. Essa potrebbe consentire allo Stato, qualora siano in causa interessi nazionali ed esigenze unitarie, di intervenire con una disciplina unitaria, la quale potrà però allocare le funzioni amministrative anche ad un livello territoriale inferiore. La clausola di supremazia, corredata da un’equa e razionale distribuzione di risorse finanziarie, contribuirebbe così a garantire un’applicazione non distorta del principio di sussidiarietà⁴⁸ e a consentire una maggiore flessibilità e dinamicità nell’attuazione dell’art. 118 Cost. e nel riparto delle funzioni amministrative.

Rispetto alla ‘validità e bontà ordinamentali’ della clausola molto ovviamente dipenderà da come essa, e il procedimento previsto per il suo esercizio, saranno interpretati. Anzitutto, da come e quanto il Governo e la Camera dei Deputati intenderanno utilizzarla e dagli eventuali interventi della Corte costituzionale. Anche il nuovo Senato, quale organo di raccordo e tramite propri pareri, potrà sin da principio dare un rilevante contributo alla attuazione di questa parte della riforma costituzionale.

In particolare, come già sottolineato, sul piano dell’interpretazione, molto si giocherà in relazione alla natura della clausola. Qualora essa fosse giudicata un titolo di intervento *ordinario* del legislatore statale, si rischierebbe di ritenerla strumento usuale da parte dello Stato di espropriazione e compressione delle competenze regionali, nonché clausola di pieni poteri⁴⁹. Qualora invece – come si ritiene debba essere – essa venga considerata titolo *eccezionale* dell’intervento statale, al pari del potere sostitutivo (pur mantenendosi, per le ragioni esposte *supra*, distinta da quest’ultimo), sarà posto un sicuro limite alla discrezionalità del Governo e della Camera dei Deputati, prima mediante l’intervento del Senato rispetto alla ragionevolezza del suo esercizio, e poi attraverso le eventuali decisioni della Corte costituzionale. Si ridurrebbero in tal modo i

⁴⁸ Evidenzia una lettura, ad oggi svalutativa del principio di sussidiarietà ad opera della Corte Costituzionale, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 489.

⁴⁹ Cfr. L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Reg.*, 1/2015, 308, la quale appare scettica rispetto alla «clausola di salvaguardia», ritenendo che benché sia «in apparenza attivabile solo a determinate condizioni, essa finirà invece per funzionare come *passpartout* per comprimere ogni tipo di autonomia regionale anche ove vi siano conflitti di natura politica tra governo nazionale e governi locali».

marginii della possibile applicazione di ogni supremazia statale e della disponibilit  piena nel suo utilizzo da parte del legislatore nazionale.

Come ovvio, la ‘partita’ si giocher  prevalentemente sul versante delle modalit  di esercizio della clausola.   da notare anzitutto che l’art. 31 del progetto di riforma costituzionale riserva al Governo l’iniziativa legislativa rispetto ad essa, suscitando qualche perplessit  il fatto che tale iniziativa non venga riconosciuta ai soggetti titolari in via ordinaria. Come appena sostenuto, infatti, la clausola dovrebbe essere esercitata in via del tutto eccezionale solo nell’interesse *generale* di *tutta* la Repubblica; l’iniziativa riservata al Governo potrebbe dunque determinare un eccessivo squilibrio in favore di quest’ultimo. Sarebbe stato pi  coerente riconoscere l’iniziativa legislativa anche ai deputati, agli elettori e, in particolare, anche ai senatori, che cos  avrebbero potuto farsi pi  convintamente portatori delle istanze delle autonomie territoriali e consolidare la funzione di raccordo del Senato.

Al tempo stesso, se si guarda tuttavia al rapporto di fiducia tra il Governo e la sola Camera dei Deputati,   ragionevole pensare che vi sia una riserva di iniziativa governativa, in quanto la responsabilit  politica di tale azione non potr  certo essere fatta valere dal Senato. La responsabilit  relativa alla decisione di intervenire sul riparto di competenze sancito in Costituzione deve essere dunque fatta valere nelle sedi opportune. La deroga rispetto all’iniziativa legislativa rafforza quindi la tesi, qui sostenuta, che la clausola di supremazia costituisca un titolo *straordinario* e del tutto eccezionale di intervento statale.

Come noto, le critiche maggiori si riferiscono al fatto che la legge attuativa della clausola di supremazia   monocamerale e che non sia invece rimessa al procedimento legislativo bicamerale; in secondo luogo, che l’eventuale parere contrario del Senato sia superabile agevolmente con l’approvazione della legge a maggioranza assoluta della Camera: si confermerebbe in tal modo la tesi di un Senato funzionalmente ‘debole’.

Condivido solo parzialmente tali critiche. Se dal punto di vista delle Regioni un procedimento legislativo bicamerale avrebbe certamente costituito una garanzia maggiore, guardando al sistema complessivo e, soprattutto, alla *ratio* della clausola in esame, si pu  tuttavia ritenere agevolmente che la legge monocamerale corrisponda pienamente allo scopo. Il procedimento legislativo bicamerale potrebbe infatti determinare la possibilit  che si venga a creare uno ‘stallo’ nei passaggi della proposta di legge tra Camera e Senato, non riuscendosi cos  a intervenire legislativamente rispetto a una situazione che necessita invece di essere

disciplinata per tutelare interessi generali ed unitari. È quindi logico che l'istanza statale debba prevalere rispetto a quella delle autonomie territoriali rappresentata in Senato⁵⁰.

Quanto poi alle critiche relative ai modesti aggravii procedurali previsti dall'art. 10 del progetto di riforma, è vero che vengono meno le regole procedurali analizzate in relazione alla chiamata in sussidiarietà⁵¹, ma credo possa ritenersi che il procedimento previsto risulti più garantista e coerente rispetto a quest'ultima.

La legge monocamerale dello Stato risulta infatti adeguatamente 'bilanciata' dal coinvolgimento delle autonomie territoriali, in quanto, oltre a evitare che si determini una *impasse* del sistema, esso avviene nel momento di formazione della legge, 'a monte' dell'intervento statale. Al contrario, come già segnalato, la chiamata in sussidiarietà impone una collaborazione con le Regioni interessate solo 'a valle' dell'*iter* legislativo, ad attrazione legislativa oramai avvenuta.

Il potere emendativo del Senato, superabile a maggioranza assoluta della Camera, contribuirà poi a dare «forza ed autorevolezza» ai pareri del primo e vincolerà «i senatori a prendere sul serio le loro scelte motivandole in modo preciso e convincente»⁵².

Non si ritiene inoltre possibile sottrarre al giudizio di legittimità la scelta relativa all'*an* e al merito dell'intervento. Si tratterebbe di un evidente 'iato' rispetto ai rapporti Stato-Regioni e di una forzatura del modello di regionalismo cooperativo che la riforma costituzionale, e il nuovo Senato, paiono a mio avviso implicare. Non si può infatti giudicare della esistenza di un interesse nazionale all'interno di un Parlamento strutturato e con funzioni, come quello vigente; è invece necessario realizzare che il futuro Parlamento avrà struttura e competenze diverse e risulterà un organo significativamente differente dall'attuale. La legge statale con cui si eserciterà la clausola di supremazia sarà dunque il portato non di un semplice procedimento monocamerale *statale*, al cui interno si situa l'esame del Senato, ma di una decisione *nazionale, repubblicana*⁵³. Si ritiene infatti che il progetto di revisione costituzionale, e in particolare la riforma del Senato, non pongano

⁵⁰ Così anche E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2014, 6.

⁵¹ G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., 19; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 6.

⁵² Cfr. L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, cit., 301.

⁵³ Sul punto cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, aprile 2014, 5, la quale evidenzia come quello del Senato non possa essere considerato un «inutile potere consultivo»; A. MASTROMARINO, *Audizione del 9 giugno 2016 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze"*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2016, 6, la quale sottolinea come proprio nelle ipotesi di partecipazione del Senato al procedimento legislativo monocamerale «lo spirito garante del Senato potrebbe meglio esprimersi, sondando *a priori* le possibili ricadute in termini di lesione, restrizione, prevaricazione delle prerogative autonomistiche» da parte della legge statale.

nuovamente in essere l'equazione 'interesse nazionale = competenza statale' propria del sistema costituzionale *ante* riforma del 2001: l'organo deputato a garantire e a vigilare su tale interesse e il procedimento speciale previsto in funzione di tali finalità, implicano invero, ora, un coinvolgimento significativo del nuovo Senato. Non è dunque solo lo Stato a farsi garante dell'unità dell'ordinamento e dell'interesse nazionale, ma il Governo e il Parlamento *tutto*, rappresentante degli interessi dello Stato *integrati* con quelli dei territori⁵⁴ e, quindi degli interessi della Repubblica⁵⁵.

La Corte costituzionale potrà così pronunciarsi facilmente sulla ragionevolezza dell'intervento 'in supremazia' o su qualsiasi irragionevole o ingiustificato superamento del dissenso o delle modifiche espressi dal Senato⁵⁶. Pur non essendo costituzionalmente previsto l'obbligo di motivazione quando la Camera eluda a maggioranza assoluta le indicazioni del Senato, la Corte potrà infatti sempre ritenere lese le competenze del Senato in merito al procedimento. Onde prevenire e dirimere gli eventuali contrasti tra Senato e Camera sarebbe stato certo più opportuno prevedere un organo e un procedimento di mediazione⁵⁷ ed evitare in tal modo di traslare scelte politiche sul piano giurisdizionale; ma la soluzione potrà essere attuata in sede di revisione dei rispettivi regolamenti parlamentari⁵⁸, consentendo per davvero alla Corte di divenire «custode delle regole del gioco anziché essere costretta a riscriverle di continuo»⁵⁹.

Un altro aspetto per cui si ritiene che, rispetto alla chiamata in sussidiarietà, l'introduzione della clausola di supremazia costituisca una garanzia maggiore per le Regioni e, più in generale, per il sistema regionale, è costituito dal fatto che, mentre quest'ultima (come anche l'esercizio del potere sostitutivo) si è realizzata con

54

Sul nuovo Senato quale organo che consentirebbe di raggiungere quella «integrazione dinamica fra livello di governo» auspicata anche dalla Corte costituzionale, cfr. A. MORRONE, *Verso un governo nazionale della Repubblica? Note brevi sulla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 15/2016, 5. Alcune interessanti riflessioni circa il fatto che dalla proposta di riforma costituzionale del 2016 emergerebbe la costruzione di un sistema autonomistico integrativo e collaborativo emergono poi in A. STERPA, *Il volto nuovo dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, *ibidem*.

⁵⁵ Cfr., G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009, 175, il quale afferma che ciò che costituisce un interesse come 'nazionale' è «la valutazione che porta la rappresentanza politico-parlamentare ad essere espressiva delle singole frazioni territoriali della Repubblica e, al contempo, rappresentanza unitaria degli interessi della Nazione».

⁵⁶ Scettici, sul punto, P. CARETTI (*La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2014, 4), il quale vede la clausola di supremazia, sulla scorta di quanto verificatosi con il Tribunale federale tedesco rispetto all'art. 72 della Costituzione, di «difficile giustiziabilità»; E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., 6.

⁵⁷ In relazione a questo aspetto soluzioni interessanti sono già state prospettate, tra gli altri, da L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, cit., 301; A. MASTROMARINO, *Audizione del 9 giugno 2016 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze"*, cit., 7.

⁵⁸ Purché, ovviamente, tra i due regolamenti vi sia, sul punto, eguaglianza di disciplina e coordinamento dei contenuti.

⁵⁹ Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1221.

l'utilizzo della decretazione d'urgenza, con le problematiche che quest'atto ha determinato rispetto al sistema delle fonti e ai rapporti tra Governo e Parlamento, la clausola di supremazia è invece costituzionalmente 'ingabbiata' nel procedimento speciale di cui all'art. 31 del progetto di riforma, sì che è positivamente da escludere che il Governo possa intervenire con decreto-legge.

Rispetto poi al sistema delle fonti, posto che la clausola di supremazia interviene a rendere ulteriormente flessibile il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e determina il passaggio della titolarità della competenza da quest'ultime allo Stato, occorrerà interrogarsi sugli effetti della legge statale 'in supremazia' rispetto alle leggi regionali precedenti. Potrà cioè discorrersi di abrogazione o, per risolvere le eventuali antinomie, si dovrà ricorrere al criterio della disapplicazione?

È soprattutto opportuno interrogarsi sul se l'avocazione delle funzioni legislative attraverso l'esercizio della clausola di supremazia sia reversibile, specialmente dopo che si è constatato – invero non senza critiche – che è consentito allo Stato 'recedere'⁶⁰ da qualsiasi chiamata in sussidiarietà.

L'intervento statale 'in supremazia' determina infatti l'attribuzione allo Stato della titolarità della competenza regionale. Affinché una tale deroga possa venire in essere, sono *conditio sine qua non* i requisiti e il procedimento tassativamente previsti dall'art. 31 del progetto di riforma costituzionale. Si è dunque tentati di associare questa attribuzione di competenze a quella prevista all'art. 116, III co., Cost., sia pure con procedimento e condizioni differenti e in senso ascendente anziché discendente.

In relazione alle ipotesi di c.d. regionalismo differenziato, la dottrina maggioritaria⁶¹ ritiene che qualora la Regione intenda rinunciare alle ulteriori competenze attribuite dallo Stato o, comunque, nel caso in cui si pretenda di tornare al riparto di competenze 'originario', dovrebbe ripetersi – anche se non esista in merito una disposizione costituzionale espressa – la medesima procedura che ha consentito la differenziazione.

Potrebbe dunque ipotizzarsi che anche qualora lo Stato intenda revocare il proprio intervento 'in supremazia', occorrerebbe nuovamente seguire il procedimento di cui all'art. 31 del progetto Renzi-Boschi, con legge

⁶⁰ Sul punto si veda Corte cost., sent. n. 79/2011, con note critiche di C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella «chiamata in sussidiarietà» ad opera della Corte costituzionale?*, in *Le Reg.*, 1-2/2012, 155 ss.; F. GUELLA, *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, *ivi*, 167 ss.

⁶¹ Cfr. B. CARAVITA, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Indagine conoscitiva della 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica «Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione», II, Roma 2002, 33; G. DI PLINIO, *ivi*, 55; M. LUCIANI, *ivi*, 69; C. PINELLI, *ivi*, 109; F. PIZZETTI, *ivi*, 75 e 77; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Reg.*, 4/2002, 801. Per una ricostruzione teorica della problematica si veda M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 4 ss.

monocamerale della Camera e il coinvolgimento del Senato, con le uguali modalità che hanno determinato l'esercizio della clausola di supremazia. La Camera non potrebbe infatti decidere di 'abbandonare' unilateralmente ciò che ha assunto 'in supremazia', ma dovrebbe utilizzare una procedura *uguale e inversa*, coinvolgendo il Senato nel recesso dal proprio intervento, specialmente per quanto riguarda le modalità e i tempi.

Sembrerebbe tuttavia essere più ragionevole e realizzabile consentire alle Regioni di approvare leggi in contrasto con quella statale 'in supremazia'⁶². Si farebbe in tal modo ricadere di volta in volta sullo Stato la facoltà di impugnare la legge regionale e il dovere di dimostrare che la Regione non è in grado di perseguire l'interesse generale cui l'intervento statale era finalizzato.

È peraltro chiaro che una simile soluzione rischia di creare gravi confusioni e incertezze nel sistema delle fonti. L'ipotesi di mancata impugnazione statale della legge regionale potrebbe infatti essere letta come 'svista' da parte dell'organo competente rispetto alla necessità di ricorrere nei termini previsti alla Corte costituzionale o, al contrario, quale implicita volontà dello Stato di rinunciare all'avocazione 'in supremazia'. Non possono in ogni caso ignorarsi le conseguenze pratiche che, venuti meno l'interesse nazionale o le esigenze unitarie, deriverebbero dalla 'cessione' di funzioni da parte dello Stato alle Regioni mediante un trasferimento deciso unilateralmente con una legge monocamerale, in modo discrezionale e in ambiti ritenuti invece in precedenza di rilevanza *nazionale*.

Alla critica motivata, che nulla di quanto auspicato è previsto nel progetto di revisione costituzionale, può risponderci agevolmente che, se non il procedimento di cui all'art. 31, occorrerà forse immaginare almeno in sede di regolamenti parlamentari, soluzioni che attribuiscono nuovamente spazio alla competenza legislativa regionale e l'opportuno coinvolgimento del Senato.

Last, but not least, resta aperto un interrogativo. La legge statale che 'avoca' funzioni legislative regionali mediante l'esercizio della clausola di supremazia avrà efficacia e validità nei confronti delle sole Regioni ordinarie o anche di quelle che si siano eventualmente differenziate nel frattempo proprio in relazione alle funzioni avocate? Quale soluzione assumere poi nei confronti delle Regioni speciali?

La risposta al primo quesito appare semplice. Quanto, nel momento della 'differenziazione' non venga ritenuto costituire interesse nazionale o esigenza unitaria e, quindi, 'rimettibile' alle Regioni ordinarie, in un

⁶² Sul punto, già a proposito della «retroversione» della chiamata in sussidiarietà, G. SCACCIA (*Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit., 113, nt. 60) evidenzia tuttavia come la Corte cost., nella sent. n. 198 del 2004, «ha recisamente negato che il legislatore, statale o regionale, possa esercitare la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge che ritenga costituzionalmente illegittima, oppure solo dannosa o inopportuna, anziché promuovere questione di legittimità costituzionale in via principale».

momento successivo potrebbe essere ritenuto dallo Stato meritevole di disciplina unitaria e generale e, dunque, ‘riposto’ al centro. Soprattutto alla luce del fatto che, attraverso la procedura di cui all’art. 116, III co., Cost., vengono attribuite alle Regioni ordinarie forme e condizioni di autonomia considerate *in nuce* di competenza statale e necessitanti dunque, in origine, di una disciplina unitaria. Il problema reale sarà piuttosto comprendere se nei loro confronti si applicherà la procedura di avocazione ‘in supremazia’ (come si ritiene ragionevole che sia) oppure sia necessario ripercorrere *au rebour* la procedura di differenziazione.

Quanto alle Regioni speciali, la risposta al quesito risulterà negativa qualora si pensi al *favor* del legislatore costituzionale nei loro confronti; l’intero Capo IV del progetto di revisione costituzionale, comprensivo della clausola in esame, non sarebbe dunque applicabile ad esse «sino alla revisione dei rispettivi Statuti»⁶³, così come del resto dispone l’art. 39, co. 13, del progetto Renzi-Boschi.

A mio avviso, tuttavia, pur potendo risultare una forzatura della lettera del testo costituzionale, l’esercizio di tale clausola dovrebbe *comunque*, a prescindere dalla revisione degli statuti, trovare applicazione nei confronti delle Regioni speciali⁶⁴, in considerazione di almeno tre ordini di motivi.

Il primo è dato dal fatto che, così come in seguito alla riforma costituzionale del 2001 si è ritenuto applicabile alle Regioni speciali il potere sostitutivo di cui all’art. 120 Cost.⁶⁵ nonostante la clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della L. 3/2001, allo stesso modo, e a maggior ragione, deve essere loro applicata la clausola di supremazia.

Il secondo, più pregnante motivo è dato dalla natura della clausola in esame, volta a rendere consonanti i principi proclamati nell’art. 5 Cost. con l’art. 114 e posta specialmente a presidio delle fondamentali esigenze unitarie dell’ordinamento. Essa, alla pari con il potere sostitutivo, fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze. Non può in tal modo concepirsi che, sulla base della deroga di cui all’art. 39, co. 13, del progetto di riforma costituzionale, un tale sistema sia del tutto disarticolato rispetto alle Regioni speciali e che la loro competenza sia sottratta ai meccanismi posti a garanzia del sistema complessivo. Anzi, proprio perché Regioni ad autonomia speciale, l’eventuale intervento statale a garanzia dell’unità e di interessi generali dovrà essere *in primis* rivolto ad esse.

⁶³ Cfr. A. RUGGERI, *Quando il rimedio è peggio del male (a proposito di una inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, in *federalismi.it*, 9/2014, 3, il quale ritiene che le disposizioni della riforma non si applicheranno alle Regioni speciali «neppure domani, una volta rifatti gli Statuti, perché è da essi soltanto che discenderà il regime proprio di ciascuna di tali Regioni».

⁶⁴ Su tale posizione cfr. anche A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Reg.*, 1/2015, 26 ss.

⁶⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 2004, considerato in diritto n. 4.1.

Terzo ed ultimo motivo è il fatto che da tempo è incombente la necessità di una politica *nazionale* regionale che comprenda e coinvolga anche l'autonomia speciale⁶⁶. Escludere le Regioni speciali dagli interventi unitari e generali dello Stato rischia di essere un ulteriore 'mattoncino' nella costruzione di una specialità le cui ragioni non sono del tutto evidenti, e di acuire ulteriormente il divario tra le Regioni speciali e quelle ordinarie⁶⁷.

In caso contrario, sul piano ordinamentale si avrebbero conseguenze che potranno anche sembrare 'estreme', ma che invece vogliono fare riflettere su come si intenderà procedere nei prossimi anni rispetto alla specialità. In primo luogo, se davvero l'intervento *unitario* dello Stato non risultasse applicabile alle Regioni speciali, si ritiene che il principio unitario di cui all'art. 5 non potrebbe più essere interpretato come lo è stato sino ad ora⁶⁸ e che si dovrebbe forse iniziare a ipotizzare – con quali conseguenze e stravolgimenti è agevole pensare – la secessione di tali Regioni dal nostro territorio⁶⁹.

Se poi si intenderà interpretare per davvero alla lettera l'art. 39, co. 13, del progetto di riforma e quindi ritenere inapplicabile alle Regioni speciali tutto il Capo IV, si potrebbe addirittura arrivare ad ipotizzare un obbligo di astensione dal voto dei senatori di estrazione 'speciale' rispetto alle questioni che vedano coinvolto il Senato in relazione al Capo IV, sino a quando nella Regione speciale/Provincia autonoma rispettiva non si sarà provveduto a modificare lo statuto. In che modo questa previsione possa verificarsi non è agevole da definire in questa sede e potrebbe costituire oggetto di ulteriori riflessioni, ma certo siffatta situazione potrebbe divenire un utile 'grimaldello' per costringere le Regioni speciali a modificare i propri statuti nel più breve tempo possibile.

Volendo comunque arrivare a chiare conclusioni, si ritiene che il possibile ruolo del Senato rispetto ai profili analizzati e, in particolare, in relazione alla clausola di supremazia, risulterà tutt'altro che debole e che saranno

⁶⁶ Cfr. A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *federalismi.it*, 22/2015, 30.

⁶⁷ Cfr. S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale: profili problematici ed effetti di complicazione normativa*, in *Rassegna Astrid*, 18/2015, 14 ss.; U. DE SIERVO, *La brutta fine del nostro regionalismo*, in *federalismi.it*, 12/2016, 4.

⁶⁸ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 69; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, 287.

⁶⁹ Sul punto, ma in posizione meno 'estrema', cfr. A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 10, il quale sottolinea il rischio che le Regioni speciali divengano «micro-stati sovrani, i cui rapporti con lo Stato italiano sono regolati da 'accordi-costituzione'». Si veda altresì P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Reg.*, 1/2015, 185-186, che afferma come il 'sistema' delle Regioni speciali potrebbe risultare «per un verso fortemente eccentrico rispetto alle possibili linee di sviluppo del regionalismo, per altro verso articolato secondo una logica del tutto diversa e forse recessiva rispetto agli indirizzi del sistema regionale nel suo complesso».



soprattutto decisivi, per le funzioni che potrà assumere e per la garanzia di tenuta del sistema complessivo, la sua legge elettorale e il relativo concreto funzionamento⁷⁰.

Esso potrà infatti riuscire «organo di snodo del Parlamento» e avrà *in nuce* la «capacità di agire come contropotere della maggioranza politica»⁷¹, purché lo Stato – prima ancora, si badi, del possibile intervento della Corte costituzionale – interpreti la clausola di supremazia e il potere sostitutivo non come mezzi «bruti»⁷², ma, come si è cercato di sottolineare sin qui, quali interventi straordinari a tutela degli interessi ritenuti essenziali per il funzionamento complessivo del sistema ordinamentale.

⁷⁰ Si veda sul punto B. CARAVITA, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 19 ss.

⁷¹ Cfr. B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, cit., 8.

⁷² Vd. E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Reg.*, 1/2015, 175.