

CARLO EMANUELE GALLO

UN NUOVO STATO REGIONALE

Sommario: 1. L'inquadramento sistematico. – 2. Un nuovo stato regionale. – 3. L'accentuazione del controllo popolare e il ruolo degli organi di garanzia.

1. L'inquadramento sistematico. – 1.1. La legge di riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 ha dato luogo ad un intenso dibattito, sia in letteratura¹ che sugli organi di informazione ed ha coinvolto in generale i cittadini in numerose iniziative pubbliche di rilievo. Ancorché questo sia in buona parte conseguenza del fatto che la riforma è assoggettata al *referendum* confermativo che verrà celebrato il 4 dicembre 2016, comunque la vicenda è di rilevante interesse, perché dimostra non solo l'attenzione complessiva alla riforma della Costituzione ma anche il coinvolgimento degli italiani nella valutazione della medesima. Un primo risultato positivo, in termini di partecipazione popolare, è perciò stato conseguito.

1.2. Il carattere non definitivo della Legge Costituzionale e il vivacissimo scontro, più che confronto, di opinioni in merito, ha però posto

¹ Come si vedrà di seguito, con opinioni facilmente schierate: meno schierati, ma in conclusione sfavorevoli, sono gli analitici contributi di L. MAZZAROLLI, "Considerazioni sparse" su "quel pasticciaccio brutto" dalla riforma costituzione "Renzi-Boschi" e del referendum oppositivo del 4 dicembre 2016, in www.federalismi.it, n. 11/2016 e F. VOLPE, Cinque interventi sulla riforma costituzionale, in *LexItalia.it*, n. 11/2016.

in secondo piano il criterio ermeneutico fondamentale sulla base del quale deve essere valutata, dal punto di vista giuridico, la riforma costituzionale, e cioè il criterio sistematico: criterio sistematico di particolare rilievo nel caso di specie perché si tratta di collocare le numerose e significative innovazioni introdotte nella Costituzione vigente dalla legge di riforma, al fine di individuare un filo conduttore unitario.

Anzi, per il vero, nel dibattito sia in letteratura che nei *mass media* è stata soprattutto sottolineata la pluralità delle innovazioni introdotte, piuttosto che l'unitarietà del disegno riformatore.

Una lettura per dir così consolidata della riforma è indispensabile per poterla valutare dal punto di vista giuridico complessivo: si tratta di un obiettivo che val la pena di tentare di perseguire, pur scontando il fatto che la riforma è soggetta, già lo si è ricordato, ad una verifica definitiva e che potrebbe pertanto essere tra breve posta nel nulla.

Viceversa, non ha senso raffrontare la riforma costituzionale con la riforma elettorale, come pure molti commentatori fanno; si tratta di norme poste su piani diversi e di oggetto diverso: il testo costituzionale va valutato in sé, poiché la legge elettorale può cambiare più facilmente e la Costituzione deve reggere indipendentemente da quella.

2. Un nuovo stato regionale. – 2.1. L'elemento caratterizzante dell'intera riforma costituzionale del 2016 è la realizzazione di un nuovo stato regionale.

È ben noto che l'impostazione regionalistica della Costituzione del 1948² era stata, a suo tempo, profondamente innovatrice, e addirittura

² Volendola qualificare in relazione alla sua entrata in vigore; se si ci riferisse, viceversa, al momento della sua elaborazione occorrerebbe denominarla la Costituzione del 1947,

prospettica, poiché le Regioni non erano mai state introdotte come istituzioni nello stato unitario precedente, né in quello liberale né in quello fascista. È comprensibile, perciò, che il costituente, rinviando, nelle disposizioni transitorie, a successivi provvedimenti legislativi l'adeguamento dello Stato centrale al nuovo sistema, avesse individuato le competenze delle Regioni, dal punto di vista legislativo, in un modo che ritenuto all'epoca audace poteva risultare successivamente più prudente, essendo limitato alla competenza concorrente.

Con tutto ciò, come è ben noto, l'istituto regionale ha faticato ad affermarsi in relazione alle varie posizioni politiche, in parte anche finalizzate ad obiettivi contingenti, assunte dai partiti presenti in Parlamento; dopo che le Regioni sono state istituite, nel 1970, la loro incidenza dal punto di vista dell'esercizio della potestà legislativa non è stata particolarmente significativa, essendo da tutti condivisa la valutazione secondo la quale le medesime si sono qualificate in realtà per essere enti di erogazione, non tanto enti di regolazione.

La situazione è mutata, non tanto a livello di esercizio del potere legislativo quanto a livello di percezione del significato dell'istituzione regionale, allorché, con la crisi della Prima Repubblica, si sono affermate tendenze regionaliste più spinte, che in certi casi raggiungevano imposizioni dichiaratamente federaliste. Per rispondere a queste esigenze, forse anche per cavalcarle, la riforma costituzionale del 2001 ha profondamente innovato il testo della Carta Costituzionale, attribuendo alle

secondo l'impostazione cara a Mario DOGLIANI; ma il riferimento al 1948 è il riferimento più comune e il medesimo, del resto, crea una significativa corrispondenza con lo Statuto Albertino del 1848.

Regioni competenze legislative molto più ampie, addirittura proponendo un ribaltamento del sistema delle competenze in merito, con l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa generale e allo Stato di una potestà legislativa esclusiva o concorrente individuata in termini di sottrazione.

In realtà, anche questa volta, va detto, l'utilizzazione da parte delle Regioni della potestà legislativa non è stata pari alla qualità della medesima prevista nel testo costituzionale: le Regioni hanno continuato ad essere soprattutto enti di erogazione, e l'ampiezza delle competenze riconosciute in Costituzione è stata utilizzata più in modo episodico che in modo sistematico. L'episodicità ha comportato spesso il prevalere, forse anche più a livello mediatico che a livello effettivo, di spinte disgregatrici od oppositive rispetto a scelte nazionali. Nei fatti, la Corte Costituzionale ha avviato un processo di riordino delle competenze fissate dal nuovo art. 117 Cost. al fine di affermare comunque l'esigenza della unitarietà del quadro legislativo, affidata al ruolo del Parlamento nazionale. Cosicché, nella realtà, la potestà legislativa delle Regioni non si è molto allontanata da quella che era prevista nell'originario art. 117.

La crisi economica degli anni 2000, da un lato, e l'allargamento dell'Unione Europea a una pluralità di nuovi stati nazionali, dall'altro, hanno poi reso nei fatti anche a livello sovranazionale limitato il ruolo delle regioni, che, allorché la riforma costituzionale del 2001 è stata approvata, sembrava invece destinato a rosee prospettive, addirittura con il superamento dello stato nazionale e con l'affermazione di un'Europa delle regioni³. Gli stati nazionali sono risultati, nel nuovo scenario, l'unico livello

³ Come ricorda B. CARAVITA, *Le ragioni del sì*, in www.federalismi.it, 2016, p. 21.

politico in grado di far valere le specificità delle singole comunità nazionali rispetto al livello burocratico-normativo europeo, che vedeva il ruolo delle Regioni come quello di entità limitate e suscettibili di essere condizionate in relazione a singole particolari, e più modeste, aspirazioni economiche.

Cosicché, nella nuova dialettica tra stati nazionali ed Unione Europea lo spazio per le Regioni si è ridotto notevolmente: e le medesime, d'altro canto, non si sono dimostrate in grado neppure di utilizzarlo compiutamente.

Ve ne è a sufficienza per riconoscere esistente l'esigenza di un riordino dei rapporti fra la Repubblica e le Regioni anche all'interno del nostro ordinamento nazionale.

2.2. A ben vedere, la riforma costituzionale del 2016 si qualifica soprattutto per aver inciso su questo aspetto del quadro costituzionale: anche se non tanto in un senso riduttivo dell'autonomia regionale, quanto in senso riorganizzativo della medesima.

Sulla scorta delle considerazioni sopra svolte, una delle caratteristiche dei rapporti Stato – Regioni successive al 2001 è stata quella della notevole conflittualità: conflittualità dipendente non tanto dall'incertezza del quadro costituzionale, quanto dai rapporti non collaborativi tra Stato e Regioni, essendo impegnato il primo, attraverso la disciplina legislativa, ad occupare gli spazi delle seconde e le seconde, attraverso il contenzioso costituzionale, ad operare una rivendicazione della loro competenza legislativa, salvo poi non essere in grado di utilizzarla effettivamente. Rispetto al livello legislativo, il livello amministrativo, viceversa, ha visto un minor contrasto, poiché la riforma amministrativa nei

fatti è stata realizzata, con l'indubbio accrescimento del ruolo delle autonomie locali e la riduzione della presenza dell'amministrazione statale in periferia (riduzione alla quale lo stato nazionale non si è opposto, ma anzi si è volentieri adeguato, soprattutto nell'ultimo periodo, ai fini del contenimento della spesa pubblica).

La riforma costituzionale pone rimedio a questa situazione di conflitto, che ha dato luogo a migliaia di sentenze della Corte Costituzionale nei quindici anni, agendo su più direttrici.

2.3. La prima direttrice è modificazione del procedimento di produzione legislativa. Uno degli elementi di contrasto, come si è visto, tra il livello nazionale e il livello regionale è dovuto al fatto che il Parlamento nazionale ha progressivamente incrementato il tentativo di intervento nelle materie di competenza regionale, sostanzialmente espropriando le Regioni della loro potestà legislativa, con il consenso della Corte Costituzionale, che interveniva anche dichiarando spesso e volentieri l'illegittimità delle leggi regionali che sembravano rivendicare un ruolo di maggiore indipendenza (questo orientamento è stato confermato anche in sede di disamina dei nuovi statuti regionali).

La riforma costituzionale del 2016 pone rimedio a questa situazione trasformando il Senato in una Camera legislativa delle Autonomie, in linea con proposte riformatrici formulate da più parti a partire dagli anni '70 del secolo scorso⁴ (ricomprendendo nel concetto di autonomie non soltanto le Regioni ma anche i comuni): per far ciò, la riforma costituzionale modifica la composizione del Senato, prevedendo che i senatori siano (salvi cinque

⁴ La modificazione è condivisa anche da L. MAZZAROLLI, *op. cit.*, p. 11 ss..

senatori nominati dal Presidente della Repubblica) di provenienza locale.

Questa scelta porta con sé due conseguenze strutturali: la prima è quella della riduzione del numero dei senatori, non avendo nessun senso che la rappresentanza regionale abbia numeri corrispondenti a quelli della originaria rappresentanza nazionale. Se il Senato è la Camera delle Autonomie Locali, è logico che si tratti di una camera di dimensioni più ridotte perché le Regioni mantengono la loro autonomia legislativa e hanno necessità soltanto di essere rappresentate a livello nazionale per potere influire sulle scelte legislative che compie il legislatore nazionale affinché le medesime non vengano calate dall'alto sulla realtà locale ma vengano invece elaborate congiuntamente. Si passa, perciò, da un regionalismo della separazione a un regionalismo della collaborazione per quanto concerne la produzione normativa.

La riduzione del numero dei senatori da 315 a 95 (oltre ai cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica, non più a vita ma a termine, per rendere meno anacronistico l'istituto)⁵ da questo punto di vista è assolutamente corretta⁶.

Il fatto che il Senato sia una Camera delle Autonomie comporta necessariamente che i senatori siano rappresentativi di queste autonomie e debbano essere, perciò, collegati all'organo che è direttamente esponente delle autonomie regionali che è il Consiglio regionale⁷. La scelta del

⁵ Anacronismo che non è superato per il fatto che i nominati siano illustri, come invece ritiene L. MAZZAROLLI, p. 15: è la perennità delle critiche pubbliche che non è più accettabile.

⁶ Favorevole anche L. MAZZAROLLI, *op. cit.*, p. 11, che è in generale d'accordo sul superamento del bicameralismo paritario.

⁷ Molto critico su questa previsione è A. PACE, *Le ragioni del no*, in www.federalismi.it, p. 10 ss., secondo il quale si lede il principio per il quale alle elezioni politiche la forma di esercizio della sovranità popolare è soltanto diretta: in questo caso, però, il Senato rappresenta i cittadini attraverso le istituzioni locali e per questo l'elezione non può che

collegamento con il Consiglio regionale è coerente con la corrispondenza tra la funzione legislativa regionale e la funzione legislativa statale. L'opzione della riforma costituzionale è quella, come si è detto, di coinvolgere le autonomie regionali nella produzione legislativa statale e questo coinvolgimento non può che avvenire con riferimento ai rispettivi organi legislativi. La scelta di una elezione di secondo grado è perciò coerente con il sistema, perché garantisce il collegamento fra le istituzioni: una mediazione che preveda il riconoscimento di una possibilità di individuazione dei senatori da parte della sovranità popolare non è dissonante purché si tratti di un collegamento realizzato nel momento in cui viene scelto il nuovo Consiglio regionale e non separatamente.

L'effetto di questo meccanismo sarà, inevitabilmente, il rinnovo parziale del Senato in relazione ai rinnovi dei Consigli regionali che possono essere differenziati nel tempo i motivi più vari: si tratta di una conseguenza della scelta organizzativa compiuta che non è negativa, perché consente, attraverso il rinnovo parziale, di ovviare al possibile scollamento fra l'orientamento del corpo elettorale ed i rappresentanti del medesimo che può aver luogo nell'arco dei cinque anni con estrema facilità (il rinnovo parziale del Parlamento, d'altro canto, è da un certo punto di vista tradizionale del nostro sistema, tanto che era previsto nel Regno di Sardegna, e non è estraneo a esperienze anche recenti, tanto che è

essere indiretta. È chiaro che si tratta di una nuova forma di rappresentanza politica, prima non prevista, che non deve essere perciò valutata con le precedenti categorie, come invece propongono G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo*, Bari, Laterza, 2016, p. 63.

previsto, per esempio, negli Stati Uniti d’America)⁸.

Il fatto che il Senato sia la Camera delle Autonomie comporta inevitabilmente che il medesimo non possa essere coinvolto nell’attribuzione della fiducia al governo nazionale: il governo nazionale, infatti, deve avere la fiducia del Parlamento nazionale e non avrebbe nessun senso che debba avere la fiducia della Camere delle Autonomie, così come il Presidente della Giunta regionale è coerente con il Consiglio regionale e non deve essere coerente con il Parlamento nazionale.

La Camera delle Autonomie è qualificata dal punto di vista della sua configurazione come rappresentativa delle istituzioni regionali e locali, mentre la Camera dei Deputati è rappresentativa della nazione: l’espressione, che non fa necessariamente riferimento alla rappresentanza politica, che è altra cosa e che attiene ai singoli parlamentari non alla Camera nel suo complesso, vuol semplicemente evidenziare che, in una Repubblica articolata tra entità preesistenti allo Stato nazionale, così come dispone l’art. 5 della Costituzione, le due Camere hanno un riferimento di carattere comunitario, o se si vuole sociale, in due realtà aggregate diverse. La Camera dei Deputati ha il proprio riferimento nella comunità nazionale, il Senato ha invece il suo riferimento nelle comunità locali (l’espressione istituzioni può ricordare l’impostazione di Santi ROMANO e che fa riferimento perciò non soltanto all’ente in sé, ma alla popolazione, meglio alla comunità, di cui l’ente è esponente).

Il Senato è la Camera delle Autonomie, non è la rappresentanza dei

⁸ L’ostilità di L. MAZZAROLLI, *op. cit.*, p. 16 ss. alle modalità di costituzione del Senato non tiene conto che si tratta di conseguenze del fatto che questa è una Camera delle Autonomie e perciò ne è condizionata.

singoli consigli regionali: questo giustifica la previsione che i senatori non hanno un vincolo di mandato, poiché essi non debbono essere allineati alle posizioni assunte dai Consigli regionali di cui sono espressione, ma formano la loro volontà all'interno della Camera delle Autonomie alla quale appartengono. È evidente che il ruolo della Camera delle Autonomie tradurrà il regionalismo della formazione dell'organo nell'attività del medesimo e farà emergere collegamenti tra i senatori giustificati soprattutto dalle scelte regionalistiche piuttosto che dalle scelte politiche nazionali o di appartenenza, ma ciascun senatore articolerà la propria presa di posizione in relazione alla sua sensibilità senza che vi siano regole predeterminate.

Il sistema dovrà, ovviamente, essere messo a punto strada facendo, e cioè, con l'esperienza concreta, anche per quanto concerne il tipo di impegno che il Senato richiederà ai suoi componenti. Oggi, il Senato siede normalmente in sessione ordinaria in aula dal martedì al giovedì di tutte le settimane, mentre i singoli Consigli regionali siedono, normalmente, in seduta ordinaria un solo giorno alla settimana (così come fanno normalmente i comuni). È agevole, perciò, un coordinamento fra l'attività dei due organi, in modo da consentire ai senatori di svolgere entrambe le funzioni, a maggior ragione se il ruolo del Senato, come si vedrà di seguito, sarà più ridotto quanto all'impegno nell'attività legislativa rispetto all'attuale.

Del resto, negli altri paesi europei ove il Senato è composto in questo modo non sono state individuate particolari difficoltà (in Francia, per esempio, che è il sistema più simile, la discussione circa il cumulo delle cariche è una discussione che non è stata giustificata dalla possibilità o

meno di svolgere le funzioni, quanto da divergenze politiche sulla convenienza o meno all'interno dei singoli partiti di consentire l'assunzione di multiple responsabilità).

2.4. Il secondo profilo che viene in rilievo è relativo alla competenza del Senato dal punto di vista legislativo rispetto alla Camera dei Deputati.

La scelta della riforma costituzionale è molto elaborata.

Da un lato, infatti, la trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie ha imposto non soltanto di escludere quest'organo dall'attribuzione della fiducia ma anche dalla potestà legislativa nazionale ordinaria, che dev'essere affidata all'assemblea, la Camera dei Deputati, che rappresenta la nazione nel suo complesso.

Dall'altro, però, si è voluto che il Senato, rappresentando le autonomie che sono un elemento importante del nostro sistema, non sia del tutto escluso dall'attività legislativa, e possa anche autonomamente interferire nell'attività legislativa della Camera, in taluni casi dovendo necessariamente cooperare con essa, in altri casi potendo far presente le proprie valutazioni. Considerato il ruolo, infine, che l'ordinamento dell'Unione Europea ha nella configurazione dei rapporti tra le istituzioni dei cittadini e tra le istituzioni nel loro complesso⁹, la Camera delle Autonomie ha una possibilità di intervento anche per quanto concerne i rapporti fra l'Italia e l'Unione Europea.

Proprio queste tre esigenze sono quelle che stanno alla base della

⁹ Per S. CASSESE, *Verso un diritto europeo italiano, Relazione al convegno celebrativo del venticinquennio della Rivista di diritto pubblico comunitario, Milano, 11 novembre 2016*, la fruizione "ritardatrice o di controllo della seconda Camera è rimpiazzata dai condizionamenti che derivano da direttive e regolamenti comunitari" (pag. 7 del dattiloscritto).

ricostruzione articolata delle competenze legislative del Senato prevista all'art. 70 del nuovo testo costituzionale. Si tratta di competenze legislative articolate che si trasformano in una pluralità di procedimenti legislativi: procedimenti legislativi necessariamente bicamerali, procedimenti legislativi nei quali il Senato propone alla Camera modificazioni del testo, all'interno dei quali vi sono le ipotesi in cui la Camera può dissentire dalle proposte del Senato soltanto pronunziandosi a maggioranza assoluta dei propri componenti, procedimenti nei quali il Senato propone alla Camera di esaminare un disegno di legge da esso autonomamente deliberato.

Si tratta, perciò, sostanzialmente, di tre tipi di procedimento legislativo, ancorché articolati con delle modalità specifiche in parte differenziate, soprattutto per quanto concerne i termini per provvedere¹⁰.

È un sistema, questo, certamente più complesso di quello previsto dall'art. 70 della Costituzione nel testo del 1948, ma la complessità dipende proprio dalla scelta di introdurre una Camera delle Autonomie che non è esattamente corrispondente alla Camera dei Deputati, come era in precedenza.

La complessità, però, non è di per sé negativa, se è la conseguenza ragionevole di problemi complessi. Del resto, anche ora, il procedimento legislativo non è quasi mai celebrato con la linearità prevista dall'art. 70 della Costituzione del 1948, non soltanto perché spesso e volentieri vi sono navette tra una Camera e l'altra, ma perché molto spesso le leggi sono contrattate con le parti sociali ed altre volte le leggi sono discusse tra il

¹⁰ Esasperata è la lettura proposta da G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *op. cit.*, pag. 67 ss., che giungono ad individuare dieci procedimenti, suddividendo i tre richiamati in sottotipi.

Parlamento nazionale e la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali.

Del resto, la tempistica di produzione legislativa non si giustificerebbe se tutto dovesse svolgersi così come stabiliscono le nove parole che compongono il primo comma dell'art. 70 della Costituzione del 1948.

Va, infine, evidenziato come la distinzione delle competenze legislative in relazione ai singoli procedimenti, così come, si vedrà, la distinzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, sia operata con l'utilizzazione di espressioni facilmente comprensibili, pur scontando il tecnicismo: si tratta di un linguaggio che corrisponde a quello utilizzato nella riforma costituzionale del 2001, inevitabilmente più complesso di quello presente nella Costituzione del 1948, che, però, individuava le competenze legislative delle Regioni in modo molto meno significativo, e poteva pertanto permettersi definizioni più puntuali. Peraltro l'interpretazione delle previsioni normative è un compito della letteratura e della giurisprudenza, che va esercitato in questo come in altri casi¹¹.

La difficoltà interpretativa dovrebbe essere comunque ridotta in considerazione della previsione, che la riforma costituzionale contiene in più punti, secondo la quale la disciplina legislativa deve essere coerente ed esplicita: si vedano le disposizioni in ordine al contenuto del decreto legge contenute all'art. 77 (i decreti legge devono essere di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, le leggi di conversione non possono contenere disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto) e le

¹¹ A questo aspetto della riforma dedicano attenzione, con atteggiamenti critici, gli autori già ricordati, A. PACE, G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, F. VOLPE, negli scritti menzionati.

disposizioni in tema di abrogazione contenute all'art. 70 (le leggi devono avere ciascuna un oggetto proprio e possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa).

2.5. Il terzo profilo di interesse concerne la rivisitazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, attraverso una profonda modificazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Il fatto che le Regioni partecipino attraverso il Senato alla produzione legislativa nazionale fa sì che il coinvolgimento delle autonomie a livello legislativo avvenga per dir così a monte, prima ancora che a valle: nel momento in cui vengono definite le linee della legislazione nazionale che condiziona quella regionale, e non soltanto nel momento in cui le Regioni utilizzano gli spazi le autonomie legislative a loro riconosciuta all'interno del quadro definito dallo Stato.

Questo ha consentito di compiere alcune scelte di razionalizzazione che non possano essere contestate.

Si è trattato, innanzitutto, del recupero della possibilità di intervento dello Stato nazionale quando vi siano delle esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale: è questa una esigenza che è implicita nel fatto che la Repubblica è una e indivisibile, come stabilisce l'art 5 della Costituzione, cosicché ben si poteva ritenere che si trattasse di un'esigenza già presente nell'art. 117 modificato nel 2001, così come era esplicitamente previsto nell'art. 117 della Costituzione del 1948.

Il fatto che questo tipo di intervento legislativo statale veda necessariamente il coinvolgimento del Senato quale Camera delle

Autonomie garantisce una utilizzazione corretta del meccanismo.

La seconda scelta compiuta è quella di eliminare la potestà legislativa concorrente, che è stata fonte di numerose difficoltà di comprensione, proprio per il fatto che l'individuazione dei principi fondamentali non è senz'altro agevole. Del resto, il riferimento ai principi fondamentali, contenuto nell'art. 117 della riforma del 2001, era una conseguenza del fatto che lo Stato non si era applicato ad approvare le leggi cornice previste dall'art. 117 della Costituzione del 1948. È stato cioè costituzionalizzato un sistema che la giurisprudenza della Corte Costituzionale aveva individuato in via suppletiva a fronte dell'inadempienza dello Stato rispetto alla sua funzione legislativa generale.

Individuare, però, principi fondamentali con riferimento a tutte le materie di competenza regionale e addirittura a tutte le submaterie diventava difficile e, nei fatti, la Corte Costituzionale, in realtà, ha individuato i limiti alla potestà legislativa regionale in modo molto più analitico di quanto non fosse possibile fare risalendo ai principi: basta considerare quali sono i limiti che in materia di disciplina dei titoli edilizi incontra la legislazione statale per rendersene conto¹².

La soluzione individuata nella riforma costituzionale è quella di attribuire alla potestà legislativa statale le materie già di potestà legislativa concorrente ma, sostanzialmente riducendo in buona parte la competenza legislativa statale alla approvazione di disposizioni generali e comuni nelle singole materie.

¹² Si veda, per tutte, da ultimo, la sentenza 3 novembre 2016, n. 231; nel medesimo orientamento si inserisce la di poco successiva sentenza 11 novembre 2016, n. 239 che, utilizzando i principi di semplificazione e di tutela della concorrenza, parimenti conforma in modo molto stretto la potestà legislativa regionale in materia di commercio.

La scelta di sostituire ai principi fondamentali e le disposizioni generali e comuni è sicuramente una scelta che riconduce alla potestà legislativa del Parlamento una fetta consistente di competenza, ma si tratta da un lato di una scelta che semplicemente positivizza l'orientamento della Corte Costituzionale, dall'altro di una scelta che rende i rapporti certamente molto più chiari, poiché è ben diverso, dal punto di vista ermeneutico, individuare i principi fondamentali oppure individuare le disposizioni generali e comuni. I principi fondamentali necessariamente richiedono una intermediazione normativa, le disposizioni generali e comuni no.

Per altri aspetti, la riconduzione alla potestà legislativa statale di determinante materie non è certamente criticabile, anche laddove si tratta di materie non originariamente previste nella competenza di alcuno o individuate come materie trasversali da parte della Corte Costituzionale: si faccia riferimento per esempio alle norme sul procedimento amministrativo o sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche oppure alle norme sulle professioni ovvero alle norme relative alla comunicazione o alla protezione civile o alle infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e navigazione ai porti agli aeroporti civili ecc..

Che vi siano nel territorio nazionale disposizioni diverse con riferimento a queste materie, che coinvolgono in generale tutti i cittadini e che richiedono inevitabilmente il rispetto del principio di uguaglianza oltreché il rispetto dell'interesse nazionale, non è evidentemente ammissibile¹³.

¹³ Che alcune materie siano correttamente ricondotte al livello statale è riconosciuto da A. PACE, *op. cit.*, p. 17, che però ritiene si sia provocata una "slavina": ma in realtà non si è andati oltre quanto previsto dalla giurisprudenza della Corte Costituzione, come evidenziato da B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 20.

L'attribuzione di queste potestà legislative allo Stato non comporta, peraltro, la centralizzazione delle funzioni pubbliche in materia, posto che le funzioni amministrative sono sempre da esercitare in relazione al principio di cui all'art. 118 della Costituzione, che è organizzato intorno al principio di sussidiarietà verticale, di modo che l'intervento dello Stato è ammissibile soltanto sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza¹⁴.

Spetterà alle singole autonomie comportarsi in modo che l'intervento dello Stato dal punto di vista amministrativo non sia necessario.

Da questo punto di vista, è significativo che l'art. 118, nel testo modificato, preveda che l'azione amministrativa debba essere esercitata secondo i criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori¹⁵: se questi criteri vengono seguiti, la sussidiarietà opererà al fine di un adeguato esercizio delle competenze legislative a livello locale.

Il nuovo ruolo della Camera dei Deputati, che si confronta con il Senato che è una Camera delle Autonomie, giustifica anche l'attenzione ai tempi di produzione normativa della Camera, che ha comportato l'individuazione della possibilità per il Governo, che a' sensi dell'art. 95 della Costituzione, sul punto non modificato, ha il compito di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, di intervenire al fine di garantire il tempestivo esercizio della funzione legislativa: e così, l'art. 72 prevede la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera di provvedere in tempi rapidi alla disamina di un disegno di legge indicato come

¹⁴ Anche A. PACE, *op. cit.*, riconosce p. 20, la potestà normativa secondaria del Governo è rimasta la stessa.

¹⁵ Apprezza l'articolazione dei principi che reggono l'azione amministrativa F. VOLPE, *op. cit.*, p. 4 ss..

essenziale per l'attuazione del programma di governo.

I termini ridotti sono ovviamente affidati, quanto al loro rispetto, alla responsabilità della Camera, dal momento che la loro violazione non comporta, di per sé, alcuna conseguenza.

Parallelamente, la possibilità del Governo di utilizzare decreti legge è stata assoggettata anche a livello costituzionale a limiti più rigorosi, nel rispetto di quanto previsto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e dalla legge n. 400 del 1988, attraverso la riscrittura dell'art. 77 della Costituzione¹⁶.

2.6. La scelta di organizzare un nuovo stato regionale ha comportato anche una revisione delle modalità di elezione dei giudici della Corte Costituzionale di provenienza parlamentare.

Al Senato, Camera delle Autonomie, infatti, è attribuita la possibilità di eleggere due giudici costituzionali, mentre tre sono scelti dalla Camera dei Deputati. Si tratta di una modificazione corretta, perché non ha senso che i giudici costituzionali scelti dal potere legislativo debbano essere scelti soltanto dal potere legislativo nazionale e non anche dal potere legislativo regionale: dal momento che sono due i livelli di produzione legislativa, nazionale e regionale, entrambi devono intervenire per scegliere i giudici costituzionali che valuteranno le loro leggi. La modificazione introdotta nell'art. 135 Cost. è corretta¹⁷ (e non ha nessun senso riportare il numero di giudici costituzionali al numero di appartenenti alle due Camere, poiché

¹⁶ Come riconosce anche A. PACE, *op. cit.*, p. 21; condivide l'innovazione F. VOLPE, *op. cit.*, p. 3 ss..

¹⁷ La preoccupazione espressa da G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *op. cit.*, p. 74, che la presenza di giudici eletti dal Senato regionale possa provocare una divisione interna alla Corte non appare fondata, poiché la diversa provenienza non ha comportato sino ad ora divisioni all'interno della Corte stessa.

non si tratta della rappresentanza di opinioni politiche differenziate ma invece di rappresentanza del livello legislativo).

2.7. La scelta di avere due organi di produzione legislativa con una legittimazione popolare differenziata incide anche sulla elezione del Presidente della Repubblica.

Ed infatti, si deve tener conto della necessità di garantire che il Presidente della Repubblica venga eletto con una maggioranza qualificata, che anche in presenza di un Senato con composizione ridotta impedisca colpi di mano della maggioranza: questo è stato ottenuto con l'innalzamento del *quorum* previsto per le prime elezioni del Presidente della Repubblica, che sono quelle nelle quali si ritiene che la dialettica tra le forze politiche possa trovare una fisiologica realizzazione.

Superato il livello fisiologico della discussione in ordine alla scelta del Presidente della Repubblica, responsabilmente il nuovo art. 83 della Costituzione prevede che sia sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti: questa maggioranza, che è corrispondente, per esempio, a quella attualmente fissata per la scelta dei componenti laici del Consiglio Superiore della Magistratura, consente un dibattito tra le forze politiche e l'individuazione di soluzioni che corrispondono anche, per esempio, ad una astensione concordata, che superi situazioni di stallo purtroppo in passato verificatesi molte volte¹⁸.

È evidente che il testo costituzionale della riforma del 2016 valorizza anche i rapporti tra le forze politiche e tra le istituzioni che sono articolati in termini di convenzioni istituzionali o di regole di correttezza: questo vale

¹⁸ Anche A. PACE, *op. cit.*, p. 22, non ritiene che la previsione possa condurre all'elezione del Presidente della Repubblica da parte di pochi parlamentari.

nei rapporti fra Camera e Senato e vale anche per ciò che concerne l'elezione del Presidente della Repubblica.

Riprova di questo nuovo atteggiamento anche dal punto di vista formale è nella attribuzione ai Presidenti delle due camere di una specifica competenza in ordine all'individuazione delle regole da seguire per la soluzione delle questioni più complesse in ordine alla competenza dell'uno e dell'altro organo: l'art. 70 prevede in materia una competenza dei Presidenti delle Camere che può ritenersi rientrare negli *interna corporis* e che, perciò, è utile per dirimere i conflitti di competenza con scelte che non siano altrimenti contestabili e non diano luogo, perciò a successivi giudizi di legittimità costituzionale. Stante, peraltro, la garanzia costituzionale del diritto di azione, non può ovviamente essere esclusa la possibilità di una contestazione successiva di una legge, in relazione ad illegittimità riscontrabili nel procedimento di approvazione, quanto meno con riferimento alle ipotesi di illegittimità più grave, come nel caso in cui una legge che doveva essere approvata da entrambe le Camere sia stata, invece, approvata soltanto dalla Camera dei Deputati e non dal Senato: si tratta, in questo caso, di una ipotesi non di nullità ma, invece, di illegittimità per un vizio nel procedimento, così come si verifica se una legge è approvata dalle due Camere non nell'identico testo o senza le maggioranze prescritte¹⁹. Il controllo della Corte Costituzionale è, perciò, comunque, un controllo di chiusura, anche se particolarmente significativo viene ad essere il ruolo del

¹⁹ Anche se, stante il carattere retroattivo della declaratoria di illegittimità costituzionale la differenza rispetto a una qualificazione in termini di nullità non sarebbe particolarmente evidente, il che consente di superare le perplessità manifestate da F. VOLPE, *op. cit.*, p. 13 ss., con l'avvertimento che in ogni caso non sarebbe ammesso un sindacato diffuso di legittimità costituzionale che nel nostro ordinamento è radicalmente escluso.

Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, dovendo il medesimo riscontrare la correttezza del procedimento di approvazione della legge anche da questo punto di vista: il ruolo del Presidente della Repubblica quale organo di garanzia è perciò ulteriormente sottolineato.

È evidente che l'intero sistema dei rapporti fra le due Camere, fra lo Stato e le regioni si fonda su un principio di cooperazione, che richiede la responsabilità di entrambi e che potrà essere valutato soltanto al termine di un adeguato periodo di sperimentazione: è questa la situazione in cui si trovano, peraltro, tutte le Costituzioni.

3. Accentuazione del controllo popolare e ruolo degli organi di garanzia. – **3.1.** La scelta di valorizzare lo stato regionale ha comportato anche alcuni interventi in ordine al controllo popolare sull'attività legislativa e al ruolo degli organi di garanzia.

Il controllo popolare, volendo utilizzare un'espressione chiaramente atecnica, è esercitabile anche attraverso l'iniziativa popolare delle leggi, in quanto, in questo modo, il popolo può stimolare il Parlamento ad affrontare tematiche o profili che ritiene di rilevante interesse e che, viceversa, il Parlamento non esamina.

La riforma costituzionale del 2016 modifica sul punto l'art. 71 della Costituzione, prevedendo che i regolamenti parlamentari debbano garantire tempi, forme e limiti di esame da parte del Parlamento delle proposte di legge e di iniziativa popolare sia per quanto concerne la discussione che per quanto concerne la deliberazione conclusiva.

Tenuto conto del fatto che l'attività del Parlamento è nel contenuto incoercibile, si tratta di una scelta estremamente specifica e precisa, che

innova profondamente il quadro costituzionale rispetto a quello previgente, che viceversa non prevedeva nulla, se non la possibilità per i cittadini di presentare un progetto di legge redatto in articoli al Parlamento.

Proprio perché la presentazione della proposta ha un significato ben più rilevante per l'attività delle Camere, il numero di presentatori è stato elevato da 50.000 a 150.000: si è voluto così evitare che iniziative estemporanee e che non hanno seguito nella comunità nazionale debbano essere esaminate dal Parlamento, senza però stabilire un numero di sottoscrittori talmente elevato da rendere impossibile la presentazione del testo normativo.

È ben noto che i cittadini si raggruppano con facilità in numeri anche consistenti se l'iniziativa è significativa: con la nuova previsione costituzionale l'iniziativa delle leggi da parte del popolo è ben più significativa che in passato.

3.2. L'art. 71 prevede, poi, che con legge costituzionale siano previsti dei *referendum* popolari propositivi e di indirizzo, e cioè *referendum* che non si limitano alla abrogazione delle leggi approvate dal Parlamento, ma possono influire sull'attività del Parlamento attraverso il peso di questi strumenti che hanno ovviamente una partecipazione e perciò un impatto ben superiore alle leggi di iniziativa popolare.

Per quanto riguarda il *referendum* abrogativo all'art. 75 se ne favorisce la celebrazione con una significativa riduzione del *quorum*, qualora la richiesta sia presentata da un numero più elevato di elettori (800 mila).

3.3. Sempre al fine di stimolare il controllo popolare, e cioè la

partecipazione popolare alle scelte della comunità nazionale attraverso gli organi parlamentari, lo stesso art. 71 prevede che con legge costituzionale siano individuate altre forme di consultazione anche delle formazioni sociali: è la trasposizione a livello di iniziativa legislativa o comunque di attività delle Camere del principio di sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di una modalità agile ed elastica di coinvolgimento della popolazione che è ben più idonea a far presenti le realtà sociali a livello parlamentare di quanto non sia stato il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo di impostazione corporativa, e perciò di rappresentanza di interessi, che, nei fatti, non ha mai svolto una funzione utile proprio per l'impostazione organicistica che lo ha reso scarsamente adeguato rispetto alle modalità attuali di partecipazione popolare.

La presenza di esperti e di rappresentanti di categorie produttive in un organo di consulenza delle Camere e del Governo con iniziativa legislativa, infatti, corrisponde a moduli ormai superati, che hanno una immediata ricaduta in termini di costi e di apparato burocratico e che risultano sganciati dalla effettiva vivacità del corpo sociale e dalle modalità di aggregazione anche spontanea dei cittadini.

L'abrogazione dell'art. 99 della Costituzione è perciò ben bilanciata dalla previsione di cui all'ultimo comma del nuovo art. 71.

3.4. Oltre al controllo popolare, la revisione della Costituzione del 2016 ha incrementato il ruolo degli organi di garanzia, sia giurisdizionali che non.

Per quanto concerne gli organi di garanzia giurisdizionale, già si è detto del riordino della composizione della Corte Costituzionale, finalizzato

a coinvolgere nella medesima anche giudici scelti dal potere legislativo regionale.

La stessa Corte Costituzionale è poi coinvolgibile nel procedimento legislativo relativo alle norme che disciplinano l'elezione dei componenti della Camera dei Deputati e del Senato, che possono essere sottoposte al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte Costituzionale sulla base di un ricorso motivato presentato da una porzione dei rispettivi componenti.

L'intervento preliminare della Corte Costituzionale, secondo un sistema che, per esempio, è presente nell'ordinamento francese, garantisce che la legge elettorale non venga attuata prima del giudizio di legittimità della Corte (il che non esclude, ovviamente, che, qualora, il giudizio preventivo non venga attivato, che la questione di legittimità costituzionale possa essere proposta successivamente in via incidentale).

3.5. Sempre al fine di garantire un controllo da parte di organi di garanzia, l'art. 64 prevede che i regolamenti delle Camere garantiscano i diritti delle minoranze parlamentari e che il regolamento della Camera dei Deputati disciplini lo statuto delle opposizioni.

La distinzione tra le due Camere si giustifica in quanto nella Camera delle Autonomie non vi sono opposizioni in senso proprio perché non è prevista l'espressione della fiducia al Governo: vi possono essere soltanto maggioranze e minoranze.

La previsione dello statuto delle opposizioni e delle minoranze in Costituzione è una forma di garanzia importante, perché lo statuto delle opposizioni, secondo il disposto dell'art. 64, è una parte necessaria dei

regolamenti parlamentari.

Nella Costituzione non sarebbe stato opportuno precisare ulteriormente lo statuto delle opposizioni e delle minoranze, poiché i rapporti tra maggioranza e minoranza, maggioranza e opposizione all'interno delle Camere vengono articolati in modo sempre vario, dipendente dalle prassi che man mano si instaurano.

Una previsione più analitica a livello di Carta Costituzionale avrebbe comportato inevitabilmente una rigidità che poteva rendere lo statuto insoddisfacente e, addirittura controproducente.

Il regolamento parlamentare è la sede nella quale, viceversa, la materia può essere correttamente disciplinata.

Anche in questo caso, è evidente che ciò che sarà essenziale è il corretto rapporto fra le forze politiche, che devono pur considerare che non è affatto detto chi è maggioranza in un determinato momento possa esserlo anche in un momento di poco successivo.

L'equilibrio, il rispetto reciproco e l'ossequio nei confronti dei valori costituzionali sono perciò assolutamente indispensabili.

3.6. Ma, va detto, allorché viene approvata e attuata una Costituzione il rapporto di correttezza e di collaborazione fra i soggetti istituzionali è sempre indispensabile: la norma fondamentale non ha, infatti, una sua autonoma capacità di imporsi nei confronti dei poteri supremi dello Stato se i medesimi non hanno intenzione di rispettare le regole fissate. Anche gli organi di garanzia in una situazione limite ben poco possono fare.

Se si arriva, però, all'integrale mancato rispetto dell'assetto dei poteri stabiliti in Costituzione, questo significa che lo Stato che da quella

costituzione prende forma è in crisi e che, di conseguenza, va individuata una nuova Costituzione.

L'unica previsione che in Costituzione può essere introdotta per garantire il passaggio dall'uno all'altro ordinamento è quella che stabilisce le regole per la revisione costituzionale: nel caso in esame, queste regole per quanto concerne la parte della Costituzione che non coinvolge la forma repubblicana e i principi fondamentali sono sufficientemente elastiche da garantire l'adeguamento della norma fondamentale alle sopravvenute esigenze dei cittadini. Può dirsi che così come sono rigidi e imm modificabili la forma repubblicana e i principi generali sono viceversa duttili le regole che disciplinano le singole forme di organizzazione, a dimostrazione dell'avvedutezza dei nostri costituenti, che hanno ben distinto tra gli elementi della Costituzione che sono riferiti alla personalità umana e sono perciò indisponibili per essa e gli elementi che sono riferiti viceversa alle forme di organizzazione che dipendono dalle scelte che i cittadini organizzati compiono di volta in volta.

La riforma costituzionale del 2016, perciò, si inserisce pienamente nel quadro della Costituzione del 1948.