



Rivista N°: 2/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 26/06/2015

AUTORE: Antonio D'Atena *

LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI**

1. *Premessa.* – 2. *La riforma del bicameralismo: a) profili organizzativi.* – 3. *Segue: b) profili funzionali.* – 4. *Il riparto delle competenze legislative: a) l'eliminazione della competenza concorrente.* – 5. *Segue: b) la rivisitazione degli elenchi.* – 6. *Segue: c) la c.d. clausola di supremazia.*

1. Premessa

Per evitare che il titolo di questo lavoro alimenti aspettative eccessive, preciso subito che in esso non esaminerò tutti i contenuti del d.d.l.cost. approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014¹ e, con modificazioni, dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015², ma mi soffermerò esclusivamente sulla riforma del bicameralismo e sul riparto delle competenze legislative. Due oggetti, peraltro, indiscutibilmente centrali nell'economia della riforma e, in qualche modo, interconnessi. È, infatti, evidente che, se, come negli ordinamenti federali, la seconda Camera immette nel procedimento legislativo centrale le entità sub-statali, lo stesso riparto delle competenze viene ad assumere una valenza diversa, per effetto dell'attenuazione del carattere eteronomo della legislazione centrale. Alla quale, sia pure in termini che variano da ordinamento ad ordinamento, le entità predette concorrono, attraverso l'organo in cui trovano la propria unitaria proiezione istituzionale.

* Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

** Lo studio costituisce la rielaborazione aggiornata della relazione finale tenuta dall'a. al Convegno dal titolo: "Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni", organizzato a Perugia il 14 novembre 2014 dal Centro di Studi giuridici e politici della Regione Umbria. Esso è dedicato alla cara memoria di Piero Alberto Capotosti.

¹ A.S. 1429.

² A.C. 2613

2. La riforma del bicameralismo: a) profili organizzativi

Iniziando dal bicameralismo, debbo anzitutto dichiarare il mio favore per l'ispirazione fondamentale della riforma, il cui intento è quello di introdurre nel nostro ordinamento un tassello di cui, da più parti, si lamentava la mancanza: una Camera rappresentativa delle Regioni. La quale, da un lato, dovrebbe finalmente dotare la cooperazione *legislativa* tra Stato e Regioni di uno strumento congruo, d'altro lato, dovrebbe emancipare il Governo nazionale dalla difficile sostenibilità di un rapporto fiduciario contemporaneamente intrattenuto con due assemblee parlamentari diverse per elettorati e per sistemi elettorali.

Con riferimento alla struttura dell'organo, il progetto – analogamente alla Bozza Violante della XV legislatura³ – si ispira al *Bundesrat* austriaco⁴. Al pari di questo, infatti, il Senato riformato dovrebbe essere eletto dalle assemblee legislative regionali.

La sovrapposibilità non è, tuttavia, totale: in primo luogo, a causa dell'elettorato passivo, che la riforma riserva – secondo proporzioni variabili⁵ – ai Consiglieri regionali ed ai Sindaci dei Comuni della Regione; inoltre, per la previsione di una componente non elettiva, costituita dagli ex Presidenti della Repubblica (senatori di diritto a vita)⁶ e da cinque senatori di nomina presidenziale, con mandato settennale⁷.

Sono proprio tali scostamenti a giustificare le maggiori perplessità.

Perplessità, di immediata evidenza per la componente non elettiva. La quale risulta assolutamente fuori asse in una camera chiamata a rappresentare le istituzioni territoriali⁸ e dotata, se si prescinde dalle leggi bicamerali, di soli poteri di proposta sulla legislazione nazionale. Diverso sarebbe il discorso, se – una volta deciso di mantenerla – la si collocasse

³ Si tratta del progetto recante *Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* (A.C. 553 cost. Scotto, A.C. 1524 cost. Bianchi, A.C. 2335 cost. Boato, A.C. 2382 cost. Bianco, A.C. 2479 cost. Zaccaria, A.C. 2572 cost. Franco Russo, A.C. 2574 cost. Lenzi, A.C. 2576 cost. Franco Russo, A.C. 2578 cost. D'Alia, A.C. 2586 cost. Boato, A.C. 2715 cost. Boato, A.C. 2685 cost. Casini, A.C. 3139 cost. Di Salvo e A.C. 3151 Diliberto), licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, con il voto favorevole dell'Unione (ad eccezione del pdc) e con l'astensione della Casa delle libertà (A.C. 553-A).

⁴ Su questa derivazione della Bozza Violante: D'ATENA, *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. parl.*, 1/2008. Sulle criticità (come usa oggi dirsi) del modello austriaco, molto istruttivo: SCHÄFFER, *La riforma della Costituzione federale, la riforma del Bundesrat e la partecipazione dei Länder alla legislazione federale*, in D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008, 27 ss.

⁵ L'art. 57, comma 2, nella formulazione di cui al progetto, prevede che "i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano [eleggano], con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori".

⁶ Art. 59, comma 1, che mantiene la dizione attuale: "È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica".

⁷ Art. 59, comma 2: "Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati".

⁸ ... per riprendere la formula usata dall'art. 70, comma 2. Per analoga valutazione, ancorché formulata con riferimento al ddl governativo (che presentava difetti in parte attenuati dalle versioni successive): ANZON, *Il progetto di riforma del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, aprile 2014, 3.

nella Camera dei deputati: un'assemblea composta da membri chiamati a rappresentare la Nazione e titolare di un potere legislativo pieno, dispiegantesi a trecentosessanta gradi su tutte le materie. In un organo di questo tipo, la presenza di soggetti portatori di esperienze e competenze altamente qualificate – come gli ex Presidenti della Repubblica ed i cinque “cittadini che [abbiano] illustrato la patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario” – avrebbe ragioni giustificative certamente più solide di quelle che possono invocarsi relativamente alla camera delle Regioni.

Non meno discutibile è la soluzione accolta con riferimento ai sindaci. La quale costituisce il non riuscito compromesso tra l'idea che il Senato debba rappresentare le sole Regioni e quella secondo cui in esso dovrebbero trovare la propria proiezione istituzionale tutte le autonomie territoriali presenti nell'ordinamento.

Premetto che le mie preferenze sono sempre andate alla prima configurazione: quella più in linea con gli esempi offerti dagli ordinamenti federali. Nei quali la seconda Camera, mettendo gli enti territoriali dotati di potere legislativo in condizione di partecipare – attraverso l'organo che unitariamente li rappresenta – alla funzione legislativa centrale, dà risposta ad esigenze di contemperamento tra interessi di diverso livello (rispettivamente, riferibili all'intera comunità nazionale ed alle entità sub-statali in essa enucleantisi) che la ripartizione delle competenze legislative e l'articolazione tipologica delle medesime non sono in grado di soddisfare adeguatamente.

Ammetto, tuttavia, che, in un sistema costituzionale come quello italiano, anche la partecipazione dei comuni alla seconda Camera potrebbe vantare una giustificazione. Non deve, infatti, dimenticarsi che l'art. 118, per questa parte non toccato dalla riforma, riserva ai Comuni la funzione amministrativa residuale. Tenendo conto di questo elemento e della circostanza (ad esso conseguente) che, in molte delle materie su cui lo Stato legifera, l'amministrazione è detenuta dai Comuni, potrebbe sostenersi – analogamente a quanto allora si fa in Germania per giustificare la presenza, nel *Bundesrat*, degli esecutivi dei *Länder* –, che la partecipazione al Senato anche dei sindaci abbia la funzione di mettere a disposizione dello Stato un *know-how* amministrativo di cui – nelle materie estranee alla sfera d'azione degli apparati amministrativi da esso dipendenti – dovrebbe essere privo⁹.

Ma, neanche seguendo questa linea argomentativa, la soluzione accolta dal progetto può considerarsi soddisfacente. Infatti, se si accetta la premessa che nel Senato i comuni, per la ragione appena detta, debbano far sentire la propria voce, non si vede perché i loro rappresentanti vadano scelti dai consiglieri regionali e non dai Comuni stessi, magari attraverso l'organo che unitariamente li rappresenta: il Consiglio delle autonomie locali¹⁰ (un or-

⁹ Del resto, a livello regionale questa esigenza è, in qualche modo, soddisfatta attraverso l'istituzione dei Consigli delle autonomie locali (CAL), che danno una proiezione istituzionale agli enti locali della Regione, mettendoli in condizione di interagire, in forma consultiva, anche sui processi di produzione legislativa.

¹⁰ A favore di questa soluzione, già prima dell'avvio del processo di riforma (e condizionatamente alla scelta di prevedere, anche per i sindaci, l'elezione a base regionale), si era espresso OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali: problemi posti dalla trasformazione del Senato in una camera delle autonomie territoriali*, in ANTONETTI, DE SIERVO, *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, 250.

gano, che, negli ultimi tempi, il legislatore statale – ordinario e costituzionale – sembra aver dimenticato)¹¹. Il Senato, infatti, non è una Commissione tecnica, ma un'assemblea parlamentare: un organo, cioè, nel cui DNA è iscritto il principio della rappresentanza. E, in un Senato costruito come organo di secondo grado, il titolo di legittimazione dei membri non può non essere costituito dall'elezione da parte degli enti che essi sono, rispettivamente, chiamati a rappresentare.

Sempre con riferimento ai profili strutturali dell'organo, un altro punto critico è rappresentato – a mio modo di vedere – dal sistema usato per distribuire i seggi tra le Regioni: un sistema a base due, in forza del quale alle Regioni di più ridotta consistenza demografica (ed alle due province autonome di Trento e Bolzano) dovrebbero essere assegnati soltanto due seggi¹².

Questa soluzione, infatti non consente di costruire le rappresentanze, ottemperando alla giusta esigenza di proporzionalità richiesta dal progetto¹³. Non solo – si badi – perché, in una delegazione composta da due senatori, non può garantirsi la proporzionalità della rappresentanza (la quale – a stretto rigore – richiede che la maggioranza non abbia lo stesso peso della minoranza); ma anche – e soprattutto – perché il metodo proporzionale è previsto dall'art. 57, comma 2, limitatamente all'elezione dei senatori-consiglieri regionali. Ed è evidente che, quando la delegazione al Senato comprende soltanto un membro del Consiglio regionale, esso non è tecnicamente applicabile.

Per assicurare la proporzionalità delle rappresentanze regionali al Senato, bisognerebbe elevare la quota minima a tre componenti-consiglieri regionali¹⁴. In tal modo – come in Austria – nelle Regioni di minore consistenza demografica, due rappresentanti andrebbero alla maggioranza ed uno all'opposizione.

Se si accogliesse questa prospettiva, la componente costituita dai sindaci, ove mantenuta, dovrebbe essere aggiunta alla quota riservata ai consiglieri regionali, con una lievitazione, rispetto al numero complessivo previsto dal progetto, di soli 21 seggi (un numero contenuto, non tale da vanificare la drastica cura dimagrante di cui il Senato è fatto oggetto da parte della riforma).

¹¹ Analogamente, con riferimento alla legge Delrio: NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 38. È inoltre significativo che il d.d.l.cost. governativo da cui ha preso avvio il procedimento di riforma, pur facendo corretta applicazione del principio della rappresentanza (di cui si dirà subito dopo nel testo), non demandava l'elezione dei sindaci al Consiglio delle autonomie locali, ma ad "un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione" (art. 57, comma 1).

¹² Così l'art. 57, comma 3, nella formulazione modificata dalla proposta ("Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.").

¹³ Art. 57, comma 2, cit.

¹⁴ È, in proposito, istruttivo il caso austriaco. Non è, infatti, casuale che la Costituzione federale, da un lato, preveda che i membri del *Bundesrat* vengano eletti dai *Landtage* con metodo proporzionale (art. 35, comma 1), d'altro lato, fissi in tre componenti la soglia minima spettante a ciascun *Land* (art. 34, comma 2), preoccupandosi, inoltre, di stabilire che, comunque, nella delegazione debba essere assicurata la presenza della seconda forza politica in termini di seggi nel *Landtag* (art. 35, comma 1).

La ripartizione dei seggi a base tre, anziché due (quale che sia la soluzione accolta in merito ai sindaci), presenterebbe, inoltre, un ulteriore vantaggio. Poiché eviterebbe di squilibrare eccessivamente le diverse rappresentanze regionali. Si consideri che, con la ripartizione a base due, mentre la rappresentanza minima sarebbe, appunto, di due senatori, la rappresentanza massima sarebbe verosimilmente di quattordici senatori (e, cioè, di sette volte maggiore della minima)¹⁵, con un'escursione che non si registra in alcuna seconda Camera rappresentativa di autonomie territoriali. Nei sistemi federali, infatti, o le rappresentanze sono paritarie (come negli USA ed in Svizzera), o sono differenziate in ragione della consistenza demografica delle entità rappresentate, ma in termini decisamente più ridotti. A quanto mi risulta, l'escursione più elevata si registra nel *Bundesrat* austriaco, in cui la forbice è contenuta tra tre e dodici (il che significa che la misura massima è il quadruplo di quella minima).

Anche per questa ragione, appare raccomandabile la rappresentanza a base tre, per effetto della quale l'escursione supererebbe di poco le quattro volte (da tre a tredici).

La questione è molto rilevante¹⁶. Infatti, mentre in una Camera politica – e, cioè, in un'assemblea rappresentativa delle popolazioni – la differenziazione delle rappresentanze in termini proporzionali al numero degli abitanti delle diverse circoscrizioni territoriali non è soltanto accettabile, ma è addirittura *dovuta*, in un'assemblea chiamata a rappresentare le istituzioni territoriali, eccessivi squilibri tra le rappresentanze finiscono fatalmente per mettere in discussione la stessa ragion d'essere dell'organo¹⁷.

Prima di chiudere sul punto, è il caso di toccare un'ultima, delicatissima, questione, che l'elezione degli organi delle province riformate dalla legge Delrio ha posto plasticamente sotto gli occhi degli osservatori¹⁸. Mi riferisco al maggior pericolo cui è esposta un'assemblea formata da componenti espressi con elezione di secondo grado: quello che essa finisca per obbedire ad una logica strettamente ed esclusivamente partitica, con conseguente aggrega-

¹⁵ La simulazione è tratta dal *dossier* n. 216 curato dal SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO ISTITUZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, dal titolo *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ddl cost. A.C. 2613 e abb. Schede di lettura*, 10 settembre 2014, 27.

¹⁶ Per avere la misura degli enormi squilibri tra le rappresentanze regionali sulla base del testo in commento, è sufficiente soffermarsi sui seguenti dati: mentre la Lombardia avrebbe 14 seggi, ben dieci tra Regioni e Province autonome – e, cioè, quasi la metà delle entità rappresentate nel Senato – ne avrebbero soltanto 2, due Regioni avrebbero 3 rappresentanti, una ne avrebbe 5, due ne avrebbero 6, tre 7, una (il Lazio) 8 ed una (la Campania) 9 (dati tratti dal cit. *dossier* n. 216 del dal SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO ISTITUZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, dal titolo *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ddl cost. A.C. 2613 e abb. Schede di lettura*, 27).

¹⁷ Nello stesso senso, GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 12 s.: “Pur non trascurando il fatto che vi sono delle regioni piccolissime e delle regioni più grandi, un organo rappresentativo delle istituzioni non le può rappresentare in modo che alcune di esse siano sopraffatte, per così dire, e quasi scompaiano come individui togliendo, o attenuando di molto il profilo ‘regionale’ della relativa Camera, la quale, com'è ovvio, deliberando con le regole delle maggioranze, realizzerebbe comunque gli interessi delle regioni più grandi, con buona pace anche della tutela di quelle più deboli”.

¹⁸ Il punto è sottolineato opportunamente da VOLPI, in CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE I, *Resoconto stenografico indagine conoscitiva*, Seduta di lunedì 20 ottobre, 35.

zione dei componenti in gruppi a base, non già territoriale, ma partitica, analogamente a quanto avviene in Austria.

Tale inconveniente non è da sottovalutare. È, infatti, difficile negare che, se il DNA della seconda camera coincide con quello della prima, il valore aggiunto dell'organo chiamato a rappresentare le Regioni, nella loro individualità istituzionale, rischia di essere del tutto vanificato.

Una possibile via d'uscita potrebbe essere costituita dall'introduzione di alcuni correttivi: il voto di delegazione (come in Germania¹⁹), la previsione che i gruppi si costituiscano a base territoriale (con un gruppo per ciascuna regione) ed, eventualmente, l'inclusione nell'organo anche di un componente della Giunta regionale²⁰. Attraverso tali correttivi si creerebbero le condizioni perché nel processo di decisione legislativa sia data voce alle istituzioni regionali, in quanto tali, anziché alle forze politiche rappresentate nei rispettivi Consigli. Infatti, l'espressione del voto da parte di ciascuna delegazione regionale, richiedendo la convergenza tra i consiglieri regionali della maggioranza e quelli dell'opposizione, il rappresentante dei sindaci (se previsto) ed il rappresentante della Giunta (anch'esso, se previsto), sarebbe depurata da logiche di schieramento e potrebbe ragionevolmente aspirare a dare espressione agli interessi obiettivi del territorio.

3. *Segue: b) profili funzionali*

Passando alla disciplina delle funzioni del Senato riformato, la prima osservazione da fare è che la stratificazione delle stesure (dalla prima bozza, pubblicata nel sito del Governo il 12 marzo 2014, al testo licenziato dalla Camera dei Deputati) ha fatto registrare miglioramenti sensibili²¹.

Premesso che, nell'economia della riforma, la regola è rappresentata dalle leggi monocamerale, rispetto alle quali al Senato compete il solo potere di formulare proposte emendative su cui la Camera ha l'ultima parola²², un indicatore di tali miglioramenti è costituito

¹⁹ ... il quale comporta che, se nella delegazione regionale non si raggiunge l'unanimità, la Regione risulta astenuta dal voto. Si tratta della soluzione imposta in Germania dall'art. 51, comma 3, GG (in proposito, cfr. la decisione sul c.d. *Zuwanderungsgesetz*, emessa dal *Bundesverfassungsgericht* nel dicembre 2002).

²⁰ Questi correttivi sono stati proposti dallo scrivente in sede di audizione presso la prima Commissione della Camera dei Deputati (CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE I, *Resoconto stenografico indagine conoscitiva*, Seduta di lunedì 20 ottobre, 43).

²¹ Analogamente, con riguardo al passaggio dal d.d.l.cost. governativo alla versione adottata, in prima lettura, dal Senato: MANGIAMELI, *Il titolo V – I nuovo articolo 117*, in ISSIRFA.CNR, *Studi e interventi*, n. 2. Miglioramenti ulteriori – come si vedrà subito dopo nel testo – sono stati in genere prodotti nel passaggio dalla versione licenziata dal Senato a quella licenziata dalla Camera in prima lettura.

²² Art. 70, comma 3: "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Came-

dall'elenco delle leggi bicamerali: le residue espressioni della funzione legislativa "esercitata collettivamente dalle due Camere", secondo quanto recita l'art. 70, comma 1, che, limitatamente ad esse, riprende la dizione impiegata, in termini generali, dall'attuale art. 70 Cost.

Tale elenco ha, infatti, registrato progressivi incrementi, nel passaggio dal testo licenziato dal Governo (in cui comprendeva le sole leggi costituzionali) ai testi successivi.

Si deve, comunque, alla versione deliberata dalla Camera dei deputati il salto di qualità. Alla sua stregua, infatti, alla legislazione bicamerale sono riservati, oltre ad oggetti precedentemente assegnati alla legislazione monocamerale²³, anche oggetti, che, nelle versioni anteriori, erano demandati al procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato²⁴: un procedimento, che, nel testo licenziato dalla Camera, ha subito un processo di, pressoché totale, atrofizzazione (permanendo – come vedremo – limitatamente alla c.d. clausola di supremazia)²⁵.

Il risultato è cospicuo: l'elenco delle leggi bicamerali includendo, ormai, oltre alle leggi costituzionali, le leggi in materia di minoranze linguistiche, quelle attuative dell'art. 117, comma 2, lett. p), le leggi relative alle elezioni regionali (così già il testo licenziato dal Senato²⁶), nonché le leggi in materia di *referendum*, quelle relative alle fasi ascendente e discendente dei processi di decisione dell'Unione europea, quelle in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei Senatori, nonché le leggi di cui agli artt. 57, comma 6, 114, comma 3, 116, comma 3, 117, commi 5 e 9, 120, comma 2, e 132, comma 2, Cost.²⁷.

Confermato il giudizio complessivamente positivo per il risultato finale, non può non rilevarsi che sulla compilazione dell'elenco (e, più in generale, sulla disciplina dei casi e modi di partecipazione del Senato all'esercizio della funzione legislativa statale) ha pesato l'assenza di una chiara decisione in ordine alla vocazione funzionale dell'organo. Che trova, tra l'altro, conferma nell'assegnazione ad esso di compiti – come la valutazione delle politi-

ra dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata". Sottolinea opportunamente il significato istituzionale ed il peso di questo potere: ANZON, *Il progetto di riforma del Governo Renzi*, cit., 5.

²³ Il riferimento è alla legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, alla legge elettorale per il Senato ed alle leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

²⁴ ... rispetto ai quali, cioè, la Camera può disattendere le eventuali proposte emendative da questo formulate, soltanto deliberando a maggioranza assoluta.

²⁵ Dal procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato al procedimento bicamerale sono passate le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, quelle di cui agli artt. 117, commi 5 e 9, 119, comma 6, 120, comma 2 e 132, comma 2.

²⁶ Art. 70, comma 1, come modificato dall'art. 10 del testo senatoriale. L'art. 55, comma 4, come modificato dall'art. 1 dello stesso testo, prevedeva, inoltre – in omaggio al confuso modello, che si trascina dai lavori della bicamerale D'Alema, del *Senato delle autonomie e delle garanzie* – la partecipazione paritaria del Senato all'adozione delle leggi nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, opportunamente fatta cadere dalla Camera dei Deputati, mentre l'art. 70, comma 1, conteneva una ridondante clausola finale, anch'essa non mantenuta dalla Camera dei deputati: "...e negli altri casi previsti dalla Costituzione".

²⁷ Art. 70, comma 1, la cui clausola finale introduce un principio del massimo rilievo: quello dell'ammissibilità della sola abrogazione *espressa* a carico delle leggi bicamerali ("Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma").

che pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni o la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato²⁸ – sulla cui coerenza con la struttura di un'assemblea rappresentativa delle Regioni può avanzarsi più di una riserva.

Quanto alla legislazione, le incertezze circa il ruolo del Senato riformato sono testimoniate sia dall'inclusione, nell'elenco delle leggi bicamerali, di voci a basso (o dubbio) tasso di "regionalità" (se così ci si vuole esprimere), sia dall'esclusione da esso di materie che verosimilmente ne avrebbero richiesto l'intervento²⁹, sia, infine, da una certa sottovalutazione delle potenzialità dell'organo ai fini del superamento del *deficit* di strumenti cooperativi da cui è affetta la riforma costituzionale del 2001³⁰. Un *deficit* molto pesante. Infatti, come conferma quasi un quindicennio di giurisprudenza costituzionale, il governo cooperativo del riparto delle competenze è una necessità ineludibile, una necessità, che la Corte ha cercato di soddisfare, ricorrendo alla sola risorsa attualmente disponibile: il sistema delle Conferenze. In tal modo, tuttavia, non ha potuto dare una risposta soddisfacente a tutte le esigenze sul tappeto, poiché le Conferenze, essendo sedi nelle quali si confrontano gli esecutivi, non risultano lo strumento più idoneo, quando la decisione incide sull'allocazione delle competenze legislative³¹. Evenienza, questa, tutt'altro che eccezionale: si pensi all'attrazione in sussidiarietà della legislazione, secondo il modello delineato dalla sent. 303/2003³²; si pensi ancora ai numerosi casi di oggetti ad imputazione multipla, i quali, per giurisprudenza costante, laddove manchi un titolo competenziale prevalente, chiamano in causa le Conferenze (e, soprat-

²⁸ Art. 55, comma 4.

²⁹ Su questo profilo, con riferimento al testo deliberato dal Senato: SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato* (settembre 2014), in ISSIRFA-CNR, *Studi e interventi*, n. 4.

³⁰ Tra i primi a rilevare tale *deficit*: MERLONI, *Relazione*, in BERTI, DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*. Atti del Convegno - Roma, 9 gennaio 2001, Milano 2001, 175 ss.

³¹ Non può, in senso contrario, invocarsi il caso tedesco. È, infatti, vero che il *Bundesrat*, pur essendo dotato di consistentissimi *Mitwirkungsrechte* relativamente alla legislazione federale, si compone di membri dei Governi dei *Länder*. Non deve, però, dimenticarsi che nei *Länder* tedeschi la forma di governo è parlamentare (DECKER, *Das parlamentarische System in den Ländern – Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50-51/2004, 3 ss.; REUTTER, *Landesparlamente im kooperativen Föderalismus*, *ibidem*, 23 ss.). In conseguenza di ciò, in quella esperienza, il rapporto fiduciario fa sì che, attraverso gli esecutivi che ad essi rispondono, i Parlamenti siano, in qualche modo, coinvolti nella legislazione federale. In Italia, invece, i Presidenti di Giunta eletti direttamente dal corpo elettorale, non solo, hanno il dominio della Giunta (di cui nominano e revocano gli Assessori), ma sono, in fatto, sganciati dalla responsabilità politica (D'ATENA, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rass.parl.*, 2/2012, 907 ss.), poiché la sfiducia prevista dalla Costituzione è una sfiducia "distruttiva" (per tutti: OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna 2002, 318 ss.), la quale comporta lo scioglimento anticipato del Consiglio che la vota. E presenta, quindi, una consistenza meramente virtuale.

³² Su cui: D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003; ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ibidem*; MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ibidem*; GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ibidem*; CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004.

tutto, la Conferenza Stato Regioni)³³; si pensi, infine, agli atti d'individuazione dei LEA e dei LIVEAS (i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali di assistenza sociale), i quali – secondo la Corte costituzionale – non possono essere adottati se non coinvolgendo le Regioni nel processo di decisione³⁴.

Ebbene, in casi come questi, i quali comportano deroghe al riparto costituzionale delle competenze legislative, la previsione dell'intervento della camera delle Regioni e la determinazione delle modalità procedurali in cui questo debba, di volta in volta, articolarsi, sarebbe stata necessaria. Del resto, era soprattutto per dare risposta ad esigenze di questo tipo che la dottrina segnalava l'esigenza di alterare il bicameralismo disegnato dall'Assemblea costituente, trasformando il Senato in Assemblea rappresentativa delle entità regionali³⁵.

Ma sinora – come si è visto – questi temi sono rimasti estranei all'orizzonte della riforma.

Se questo vuoto persisterà, la Corte dovrà domandarsi, se, nel nuovo disegno, il *quantum* di cooperazione ammesso in materia legislativa sia solo quello filtrato attraverso il Senato novellato (negli stretti limiti in cui sia positivamente previsto), oppure se le conferenze siano utilizzabili anche dopo l'istituzione dell'assemblea parlamentare alla cui mancanza erano chiamate surrogatoriamente ad avviare³⁶.

Nella prima ipotesi, il tasso di cooperazione esibito dal sistema registrerebbe un drammatico passo indietro, lasciando scoperte esigenze di flessibilità del riparto delle competenze difficilmente gestibili al di fuori di un assetto cooperativo dei rapporti tra Stato e Regioni.

Tuttavia, neanche la seconda ipotesi sarebbe del tutto soddisfacente, essendo facilmente prevedibile che, persistendo la latitanza di una disciplina espressa delle modalità della cooperazione³⁷, la giurisprudenza costituzionale manterrebbe l'erraticità che oggi la caratte-

³³ Per esempi ed indicazioni di giurisprudenza: D'ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Torino 2013, 160 ss.

³⁴ Corte cost., sentt. nn. 88 del 2003, 134/ 2006, 98 e 162/ 2007, 203/2008, 124 e 322/ 2009, 121 e 309/ 2010, 8 e 330/ 2011, 297/2012. Questa linea giurisprudenziale trova riscontro negli indirizzi del legislatore. Cfr, ad es., l'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 68/2011, che, in una serie di materie, rimette la "ricognizione" dei LEP ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato "d'intesa con la Conferenza unificata".

³⁵ Sul punto, sia consentito il richiamo al nostro *Il riparto delle competenze legislative: una complessità di governare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, nonché in D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, cit., 247 ss. (nel quale, peraltro, si sottolineava che, qualora non vi fossero state le condizioni per una riforma in senso regionale del Senato, sarebbe stato necessario riconoscere, in questi casi, un ruolo significativo alla c.d. bicameralina di cui all'art. 11 l. cost. n. 3/2001).

³⁶ Eloquente al riguardo la sent. n. 6/2004: "Nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e più in generale dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art.11 della legge costituzionale 3 del 2001, la legislazione statale di questo tipo – nella specie, si trattava del decreto-legge n. 7/2002, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale – supera il vaglio soltanto se adottata sulla base di procedimenti cooperativi". Sull'opportunità di mantenere le Conferenze anche dopo la riforma del Senato: ANZON, *Il progetto di riforma del Governo Renzi*, cit., 7.

³⁷ Sull'esigenza che l'assetto cooperativo della gestione del riparto delle competenze trovi una solida cornice in Costituzione: SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Milano 2005, 15.

rizza³⁸. La quale trova espressione in oscillazioni, non sempre chiaramente spiegabili, in ordine agli strumenti da utilizzare di volta in volta³⁹.

4. Il riparto delle competenze legislative: a) l'eliminazione della competenza concorrente

Quanto al riparto delle competenze legislative, può, in sintesi, anticiparsi che, salvo che per un punto – peraltro cruciale – la riforma introduce nel quadro elementi di semplificazione e razionalizzazione.

Un elemento di semplificazione è, anzitutto, costituito dall'eliminazione, pressoché totale⁴⁰, della competenza legislativa concorrente: una competenza, la quale chiama la Corte a sondare il confine labile e, in certa misura, evanescente che separa i principi fondamentali dalla disciplina di dettaglio. È vero che nella seconda stagione del regionalismo italiano, a differenza che nella prima, la Corte è stata, in genere, in grado di gestire la complessità di questo tipo di riparto, in modo adeguato, giungendo ad annullare leggi dello Stato per superamento del confine⁴¹. Ed è, conseguentemente, vero che la competenza concorrente non è il maggior problema con cui essa si è trovata a confrontarsi⁴². Tuttavia, non è contestabile che la sua eliminazione ne semplificherebbe il compito, dispensandola da operazioni ermeneutiche di non sottovalutabile complessità. Senza contare che l'abolizione di una tecnica di riparto di tipo verticale (impennata sulla contrapposizione tra i principi, di pertinenza statale, e le norme di dettaglio, di pertinenza regionale) ha anche l'effetto di rendere più trasparente il processo democratico. Per la ragione che, se la decisione è la risultante dell'intervento di

³⁸ ... sulla quale: D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità di governare*, cit., 345 s.

³⁹ Com'è noto, infatti, talora essa ritiene che le esigenze di cooperazione vadano soddisfatte attraverso intese (ad es. sent. 50/2008), altre volte considera sufficienti dei pareri (così, tra le altre, la sent. n. 51/2008) ed altre volte ancora ritiene che la decisione sulle modalità da utilizzare spetti al legislatore ordinario dello Stato (*ex plurimis*: le sentt. 219/2005 e 201/2007, 1/2008). In letteratura, sulla questione: BONOMI, *La potestà legislativa regionale e le intese fra Regioni: un 'vecchio' problema che si ripropone in termini 'nuovi'*, in *Quad. reg.*, 2006; CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006; FILIPPINI, *Sulle intese, ovvero una 'modesta proposta' per la concreta attuazione della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione (e un dubbio: esistono intese in senso fortissimo?)*, in *Teoria dir. e Stato*, 2008; VICECONTE, *Sulle intese tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2007; COSTANZO A., *Il principio di proporzionata collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2008.

⁴⁰ ... un'eliminazione non totale, poiché la riforma mantiene la competenza concorrente in materia di elezioni regionali di cui all'art. 121, comma 1, che integra, mediante l'espressa specificazione che "la legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza", ed introduce, all'art. 117, comma 2, lett. p), un nuovo caso di competenza concorrente su riparto verticale, demandando alla legge dello Stato l'adozione di "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni".

⁴¹ Ad es.: Corte cost., sentt. nn. 156 e 207/2010, 177/2012.

⁴² L'osservazione è ricorrente tra gli addetti ai lavori (per tutti: LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 11; GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSIRFA.CNR, Studi e interventi*, nn. 3 ss.).

due distinti legislatori, l'imputazione della responsabilità politica presenta caratteri di innegabile opinabilità, mentre, se è il frutto della scelta di un solo legislatore, non dà luogo a problemi di rilievo.

D'altra parte, è verosimilmente questa una delle ragioni che hanno indotto il legislatore costituzionale tedesco del 2006 ad eliminare l'omologo della nostra competenza concorrente: la *Rahmengesetzgebung*⁴³. Che, peraltro, in quell'ordinamento, avendo ad oggetto un numero limitatissimo di materie, presentava, una consistenza non paragonabile a quella che riveste in Italia.

Per evitare equivoci, deve, comunque, aggiungersi che, nel disegno delineato dalla riforma, la soppressione, si ripete, non totale, della competenza concorrente su riparto verticale (allo Stato i principi ed alle Regioni la normativa di dettaglio) trova riscontro nell'introduzione di nuove forme di concorrenza, le quali non potranno non impegnare il giudice della costituzionalità. Si tratta delle competenze identificate attraverso il riferimento alle disposizioni generali e comuni⁴⁴, al requisito della strategicità⁴⁵ ed alla dimensione dell'interesse coinvolto (a seconda dei casi, nazionale, internazionale, o regionale)⁴⁶.

⁴³ Per un cenno, ad es.: LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, cit., 136.

⁴⁴ Alle "norme generali sull'istruzione" già contemplate dall'art. 117, comma 2, lett. n), che la riforma battezza "disposizioni generali e comuni sull'istruzione", si sono aggiunte le *disposizioni generali e comuni* sull'ordinamento scolastico (ad opera della medesima disposizione), quelle per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (art. 117, comma 2, lett. m), quelle sull'istruzione e formazione professionale (lett. o), sulle attività culturali e sul turismo (lett. s), nonché quelle sul governo del territorio (lett. u). Questo tipo di concorrenza (ché di *concorrenza* si tratta: la concorrenza non sussistendo soltanto – come conferma la *konkurrierende Gesetzgebung* – in presenza di un riparto verticale costruito sulla coppia principio-dettaglio) ha immediatamente attirato l'attenzione della dottrina. In particolare: RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, 16; FERRARA, A., *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, *ibidem*, 5; BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it*. (22 aprile 2014); GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 11 ss.; ID., *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit.

⁴⁵ Art. 117, comma 2, lett. n): programmazione *strategica* della ricerca scientifica e tecnologica; art. 117, comma 2, lett. z): infrastrutture *strategiche*.

⁴⁶ Spec.: art. 117, comma 2, lett. z): "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale"; art. 117, comma 3: "spetta alle Regioni la potestà legislativa [...] in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica". Ai casi di cui sopra possono forse assimilarsi quelli in cui non è menzionato espressamente l'interesse, ma si qualifica la materia con l'aggettivo "nazionale": "produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia" (art. 117, comma , lett. v); sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (art. 117, comma 2, lett. u).

5. Segue: b) la rivisitazione degli elenchi

Un giudizio complessivamente positivo merita anche la rivisitazione degli elenchi delle materie di competenza legislativa. Alla quale si deve – tra l'altro – il superamento di alcune sviste presenti nella riforma di 2001 e ripetutamente segnalate dalla dottrina. Le più clamorose delle quali vengono correntemente individuate nelle materie denominate “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia”⁴⁷ e “grandi reti di trasporto e di navigazione”, la cui inclusione nell'elenco dedicato alla competenza concorrente può essere attribuita più ad un errore di videoscrittura che ad una deliberata volontà politica⁴⁸.

Ma gli interventi migliorativi non sono solo questi. Basti pensare che, finalmente, sono assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche altre materie la cui collocazione tra le voci di competenza concorrente non era stata un esempio di particolare lungimiranza da parte degli artefici della riforma del 2001, come le professioni, l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della comunicazione.

Non mancano, peraltro, omissioni. Si pensi alla circolazione stradale, che, nei cataloghi delle Costituzioni federali, figura normalmente tra le competenze del legislatore centrale, o alle poste, non agevolmente riconducibili all'ordinamento della comunicazione⁴⁹ (spostato – come si è appena visto – tra le materie di competenza esclusiva dello Stato), e, quindi – a stretto rigore – rientranti nella competenza legislativa delle Regioni.

Alcune innovazioni, inoltre, sembrano complicare, più che semplificare, il quadro delle competenze.

Un caso è quello dell'ambiente. Infatti, mentre il testo vigente lo fa oggetto di una competenza di tipo finalistico – la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – che, proprio per questa sua caratteristica, non esclude interventi pro-ambientali delle Regioni⁵⁰, la riforma intende modificare la dizione in “ambiente ed ecosistema”, privandola, quindi, dell'attuale connotazione teleologica. Non sono chiare le ragioni del cambiamento. Non può, tuttavia, escludersi il rischio che da esso possa argomentarsi che, alla stregua della riforma, la cosa “ambiente” diventi di pertinenza esclusiva dello Stato (e risulti complementariamente – nonché, sia consentito rilevare, irragionevolmente – sottratta agli interventi regionali).

⁴⁷ Il primo a segnalare l'incongruenza dell'inclusione della voce nell'elenco dedicato alla legislazione concorrente è stato DE SIERVO, *Intervento*, in BERTI, DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., 77.

⁴⁸ L'ipotesi è stata avanzata dallo scrivente: *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003 (nonché in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano 2005, 119 s.).

⁴⁹ Nello stesso senso: PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in *Istituzioni del federalismo*, suppl., I, 2005, 55. Per un quadro generale: GIUNTA, *Ordinamento della comunicazione*, in GUZZETTA, MARINI, MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli 2015, 311 ss.

⁵⁰ In questa linea, nella giurisprudenza costituzionale, spec.: Corte cost. sentt. nn. 407/2002, 96/2003, 259/2004, 61/2009, 234/2010. Per ulteriori ragguagli (ancorché secondo angoli visuali specifici): MENGOLZI, *Cambiare tutto affinché nulla cambi? La Corte costituzionale di fronte all'inscindibile intreccio tra “governo del territorio” e “tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. nel diritto*, 6/2014, 1191 ss.; MABELLINI, *La tutela costituzionale del paesaggio, tra Codice e convenzione di Firenze*, ivi, 10/2014, 1986 s.

Un altro esempio è costituito dal, già ricordato, opportunissimo, spostamento delle grandi reti di trasporto e di navigazione dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva statale. Tuttavia, per eccesso di zelo, il testo in commento sente il bisogno di precisare ulteriormente i contorni della fattispecie, specificando che le “grandi” reti predette sono qualificate dall’interesse nazionale. La proposta parla, infatti di “grandi reti di trasporto e di navigazione *di interesse nazionale*”. A stretto rigore, da questa formulazione dovrebbe dedursi che vi siano anche “grandi” reti di trasporto e di navigazione di interesse *non* nazionale, conseguentemente sottratte alla legislazione esclusiva dello Stato e rientranti nella competenza residuale delle Regioni. Il che – com’è evidente – è un problema. Un problema, che non si sarebbe posto, laddove si fosse rinunciato ad uno dei due predicati, riservando allo Stato o le “grandi” reti di trasporto e navigazione, o le reti di trasporto e navigazione “di interesse nazionale”.

È ragionevole supporre che, in presenza di formulazioni normative come queste, non costruite, certo, con il bilancino dell’orafa, la Corte non si lascerà eccessivamente condizionare dalla tirannia della letteralità. Tuttavia, è certo che una maggiore accuratezza terminologica avrebbe evitato in radice l’esigenza di ricorrere ad acrobazie interpretative.

6. Segue: c) la c.d. clausola di supremazia

Il punto più critico della riforma del riparto delle competenze legislative è costituito dalla c.d. clausola di supremazia, la quale è figlia di un convincimento diffuso nel nostro ceto politico, ma privo di seri riscontri positivi: l’idea, secondo cui, negli ordinamenti federali, il legislatore centrale disporrebbe della possibilità di derogare, a proprio piacimento, al riparto costituzionale delle competenze.

In questo senso, viene, ad esempio, intesa la formula in forza della quale il diritto federale “rompe” il diritto del *Land* (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), che si legge nell’art. 31 del *Grundgesetz* tedesco. Una formula, che, nel passaggio dalle più arcaiche espressioni del federalismo europeo a quelle più moderne (a partire da Kelsen⁵¹ e dalla Costituzione austriaca del 1920, per intenderci), ha perduto la connotazione gerarchica che presentava originariamente⁵², per venire intesa in modo non letterale. Da essa, infatti, non si deduce più che il diritto della Federazione prevalga sempre e comunque su quello del *Land*, ma che esso prevalga, solo se, ed in quanto, conforme al riparto costituzionale delle competenze⁵³.

⁵¹ Spec.: KELSEN, *Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, nach der neuen österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, in *Zeit. für Schweiz. Recht*, 1923, 191.

⁵² ... nella Costituzione di Weimar, nella Costituzione bismarckiana del 1871 ed in quella del *Norddeutscher Bund* del 1867 (nelle quali ultime, tuttavia, il tenore letterale era diverso, poiché l’art. 2 Cost. 1871 e l’art. 2 della Costituzione del *Norddeutscher Bund* del 16 aprile 1867, recitavano: “il *Reich* esercita il potere legislativo con l’effetto che le leggi del *Reich* (*Reichsgesetze*) prevalgono (*vorgehen*) sulle leggi del *Land* [*Landesgesetze*]”).

⁵³ V., ad es.: PETZKE, *Förmliche Aufhebung von Landesrecht durch den Bundesgesetzgeber?*, in *BayVBl.*, 1976, 296; ed, in giurisprudenza: *BVerfGE*, 36, 364. Analoga lettura viene data della “supremacy clau-

Essa viene, quindi, in genere, letta, come se fosse formulata in modo analogo all'art. 149, comma 3, Cost. spagnola. Il quale, nelle ipotesi di conflitto tra diritto centrale e diritto locale, riconosce la prevalenza del primo, "in tutto ciò che non sia attribuito alla competenza esclusiva" delle Comunità autonome.

Ciò detto, va precisato che la pretesa clausola di supremazia di cui al disegno di legge costituzionale non è tecnicamente costruita come le clausole di questo tipo – le quali si limitano ad enunciare la prevalenza del diritto federale su quello sub-statale – ma come una clausola d'esercizio, analoga alla clausola di necessità (*Erforderlichkeitsklausel*) prevista dalla Legge fondamentale tedesca per la *konkurrierende Gesetzgebung*: una clausola, cioè, che non prevede la piena ed incondizionata prevalenza della legislazione federale rispetto alla legislazione locale, ma elenca le condizioni alle quali la prevalenza predetta è subordinata. Il modello è quindi, quello dell'art. 72 GG, in forza del quale, in alcune delle materie da esso contemplate, il *Bund* può legiferare solo se ed in quanto (*wenn und soweit*) la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o il mantenimento dell'unità giuridica od economica nell'interesse del complessivo ordinamento statale renda necessaria (*erforderlich*) una disciplina legislativa federale.

L'analogia tra questa clausola e quella contenuta nel progetto di riforma è evidente⁵⁴. Quest'ultima, infatti, prevede 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*"⁵⁵.

Comunque, al di là della tecnica costituzionale usata, la questione che la clausola pone è se essa fissi delle condizioni giustificabili, oppure se doti lo Stato di un'autentica competenza della competenza, assumendo, così, il carattere di una clausola-vampiro, in grado di svuotare l'intero riparto costituzionale delle competenze fissato dalle altre parti dell'art. 117.

Nell'esperienza tedesca, di fronte ad una clausola costruita – come si è visto – in modo non molto dissimile, è stato necessario emendare la Costituzione, modificando i presupposti evocati dalla clausola nella sua originaria formulazione⁵⁶ ed esplicitandone la giustificabilità ad opera del Tribunale costituzionale federale⁵⁷, per superare l'iniziale *self-restraint* di

se" statunitense (v., ad es.: HAY-ROTUNDA, *The United States Federal System*, Milano-London-Rome-New York, 1982, 12: "La Federazione è [...] suprema nell'ambito dell'autorità ad essa delegata, se non è limitata dalla stessa Costituzione federale. Gli Stati sono supremi entro tutti gli altri ambiti di autorità, e non sono meno limitati dalla Costituzione federale, nonché da leggi federali valide o da trattati validi").

⁵⁴ Analogamente: ANZON, *Il progetto di riforma del Governo Renzi*, cit., 10.

⁵⁵ Sul significato sistemico della riserva dell'iniziativa legislativa al Governo (da leggere in combinato disposto con la preesistente riserva al Governo dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.): BILANCIA P., *Rapport sur la réforme du titre V de la deuxième partie de la Constitution italienne*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 6.

⁵⁶ Originariamente, infatti, la clausola prevedeva presupposti e condizioni che presentavano un marcato carattere di genericità e chiamavano in causa apprezzamenti che rischiavano di sconfinare nel politico: come l'inadeguatezza della legislazione dei singoli *Länder* a disciplinare una materia, o l'esigenza di prevenire eventuali lesioni degli interessi del *Bund* o di altri *Länder*. La nuova formulazione della clausola è dovuta al 42° *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* del 27 ottobre 1994 (BGBl, 95 del 3.11.1994, I, 3186).

⁵⁷ Ciò si deve alla cit. legge di revisione costituzionale del 27 ottobre 1994, la quale ha aggiunto, all'art. 93, comma 1, GG, un ulteriore comma – contrassegnato dal n. 2a – che riconosce espressamente al Tribunale

quest'ultimo ed aprire, così, la strada al sindacato degli atti legislativi federali adottati sulla sua base⁵⁸.

In considerazione dell'oggettiva imponderabilità di condizioni come la tutela dell'unità giuridica ed economica e la tutela dell'interesse nazionale, non è dato prevedere come si regolerebbe la Corte costituzionale⁵⁹.

Quello che è certo è che, se essa non ritenesse di poter verificare la rispondenza alle condizioni predette degli atti legislativi adottati dallo Stato sulla base della clausola, l'intera architettura del riparto delle competenze legislative verrebbe svuotata della propria carica prescrittiva, potendo essere derogata a giudizio insindacabile di uno dei soggetti cui il riparto si riferisce.

Per valutare lo scenario che si determinerebbe, è sufficiente rilevare che, mentre in Germania la *konkurrierende Gesetzgebung* ha ad oggetto un numero limitato di materie⁶⁰, la clausola contemplata dal progetto italiano presenta una portata generale, non incontrando alcun limite di oggetto.

In conseguenza di ciò, qualora si affermasse la linea dell'insindacabilità degli atti adottati sulla sua base, essa assumerebbe i caratteri di un "aperti Sesamo" universale, condannando alla cedevolezza l'intero riparto delle competenze legislative.

L'unico correttivo che prevede, in proposito, la riforma è molto debole. Si tratta della previsione che, rispetto alle leggi che ne facciano applicazione, gli eventuali emendamenti proposti dal Senato possano essere disattesi dalla Camera, soltanto a maggioranza assoluta⁶¹.

costituzionale federale il potere di decidere – su ricorso del *Bundesrat*, del Governo o del Parlamento di un *Land* – in merito alla coerenza, delle leggi federali adottate nell'esercizio della *konkurrierende Gesetzgebung*, con le condizioni contemplate dalla clausola di cui all'art. 72, comma 2, GG.

⁵⁸ In argomento: GRAGNANI, *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno Stato federale: in tema di giustiziabilità della Erforderlichkeitsklausel*, in *Rass. parl.*, 3/2005, 673 ss.

⁵⁹ Come giustamente rileva GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., n. 7, delle condizioni evocate, quella più refrattaria a fungere da parametro è costituita dalla tutela dell'interesse nazionale.

⁶⁰ È il caso, per completezza, di ricordare che, per effetto della riforma costituzionale del 2006, si sono previsti casi in cui i presupposti di esercizio indicati dalla clausola di necessità non operano (rispetto ai quali, quindi, il legislatore federale dispone di una autentica competenza della competenza). Deve, però, considerarsi che questa licenza incondizionata di ingresso in ambiti di pertinenza dei *Länder*, non è a 360 gradi, ma può operare limitatamente alle materie di *konkurrierende Gesetzgebung*, che sono rigorosamente elencate (o, più esattamente, limitatamente a quelle tra esse che non sono assoggettate al rispetto della clausola). Non può, inoltre, dimenticarsi che il legislatore costituzionale del 2006 ha, in qualche modo, riequilibrato il rafforzamento della posizione del *Bund*, dovuto alla sottrazione al rispetto della clausola di necessità di un certo numero di materie, poiché ha riconosciuto ai *Länder* la possibilità di adottare, in certi ambiti, discipline derogatorie (*abweichende Regelungen*) delle discipline legislative federali (art. 72, comma 3, GG).

⁶¹ Art. 70, comma 4: "L'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti".

Si tratta di una condizione non forte in sé, ma che, comunque, la legge elettorale appena approvata dal Parlamento⁶² provvede ad indebolire ulteriormente, consegnando, grazie ad un generoso “premio”, la maggioranza assoluta alla maggioranza politica.

Preferibile sarebbe stato prevedere – come pure si era suggerito, sulla scorta del modello tedesco⁶³ – che, almeno quando gli emendamenti siano stati proposti dal Senato a maggioranza qualificata (ad esempio, con voto favorevole dei 2/3 dei senatori), la stessa maggioranza sia richiesta alla Camera per non conformarsi ad essi⁶⁴. Paradossalmente, però, il testo della riforma approvato dalla Camera, modificando la versione senatoriale, ha introdotto la regola del parallelismo delle maggioranze in termini che rendono più onerosa la formulazione di proposte emendative da parte del Senato, anziché la reiezione delle stesse da parte della Camera. Essa, infatti, per le proposte predette, in deroga al principio secondo cui il Senato normalmente delibera a maggioranza semplice, esige la maggioranza assoluta.

⁶² Legge 6 maggio 2015, n. 52.

⁶³ Art. 77, comma 4, GG, il quale enuncia il principio del parallelismo delle maggioranze, richiedendo al *Bundesrat* la maggioranza assoluta per respingere l'obiezione (*Einspruch*) del *Bundesrat*, quando questo si sia espresso a maggioranza assoluta, e la maggioranza dei due terzi, quando il *Bundesrat* abbia deliberato con la maggioranza dei due terzi..

⁶⁴ In senso diverso: GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., n. 7, il quale contesta l'opportunità di aggravare i procedimenti mediante la previsione di maggioranze supermaggioritarie. L'esigenza di prevedere maggioranze qualificate della Camera anche in altre ipotesi è sostenuta, invece, da IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi. Il d.d.l. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2005*, in ISSIRFA.CNR, *Studi e interventi*, n. 4.