

## La “manutenzione straordinaria” del “nuovo” Titolo V<sup>1</sup>

di Franco BASSANINI

SOMMARIO: 1. – Il “nuovo” titolo V: pregi, limiti, lacune. 2. - “Nuovo” titolo V e revisione dell’articolo 138 della Costituzione: le ragioni della rigidità della Costituzione. 3. - La “manutenzione straordinaria” delle riforme e le leggi di attuazione del titolo V. 4. - La “supplenza” della Corte costituzionale e i suoi limiti. 5. - La “clausola di supremazia”, architrave degli ordinamenti federali. 6. - La clausola di supremazia e la trasformazione del Senato in Camera delle istituzioni territoriali; la revisione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. 7. – La rimodulazione della ripartizione delle competenze legislative e la revisione dell’articolo 117. 8. - La “manutenzione straordinaria” degli articoli 118 e 119 sul federalismo amministrativo e fiscale. 9. – La forma di governo delle Regioni e la “manutenzione straordinaria” degli articoli 123 e 126.

1. Del Titolo V della parte II della Costituzione, come largamente novellato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è in corso – mi pare – una sorta di diffusa rivalutazione. Anche molti di coloro che l’avevano, nel 2001, criticato o avversato, sembrano ora scoprirne i pregi. Quanto meno – e, certo, non a caso – a partire dal 26 giugno 2006, e cioè dal momento nel quale è stato reso noto che una larga maggioranza degli elettori italiani aveva respinto, nel referendum indetto ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione, il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione, approvato nella XIV legislatura, e comprensivo di una incisiva riscrittura dello stesso “nuovo” titolo V.

Non vi è ragione di sorprendersene. Respinto dal corpo elettorale il pasticciato tentativo di introdurre nel nostro ordinamento una sorta di federalismo “a fisarmonica”<sup>2</sup> – quasi confederale nella attribuzione alle Regioni di potestà legislative esclusive, ma di impronta neocentralistica nella ampiezza dei poteri di veto attribuiti a Governo e Parlamento nei confronti delle leggi regionali ritenute in contrasto con l’interesse nazionale – il “nuovo” titolo V è tornato a rappresentare, agli occhi di molti, il massimo di innovazione possibile sul versante della riforma della forma dello Stato in senso federale.

Il “nuovo” titolo V esprime indubbiamente, nel suo insieme, una scelta coraggiosa

---

<sup>1</sup> E’ la rielaborazione, con diverse integrazioni, dell’Intervento svolto dall’Autore nel corso della Audizione tenuta nel dicembre 2006 dalle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato sul Titolo V della Parte II della Costituzione.

<sup>2</sup> Rinvio a F.BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l’acquis del costituzionalismo moderno*, in VARI AUTORI, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004, pag. 83

di forte innovazione istituzionale. E' una scelta coerente con le tendenze evolutive dei sistemi istituzionali di gran parte delle democrazie moderne. E' la stessa complessità delle società moderne che suggerisce di adottare un modello organizzativo di tipo federale o, quanto meno, caratterizzato dal riconoscimento di forti autonomie regionali e locali: una ben congegnata e strutturata divisione del lavoro, dei compiti e dei poteri tra le istituzioni, europee, nazionali, regionali e locali è il modo di rispondere alla crescita, alla diversificazione, alla complessità delle domande sociali che caratterizzano il nostro tempo, e alla costante crescita e complessità dei compiti che gravano sulle istituzioni pubbliche, evitando l'ingolfamento delle domande sociali al centro del sistema.

Riconosciuto questo dato positivo, non v'è dubbio che il Titolo V presenta alcune lacune, comprende scelte istituzionali discutibili e soffre di alcuni *handicap*, sia per il merito che per il metodo con cui si è giunti alla sua approvazione. Tale approvazione, pur essendo avvenuta dando legittima applicazione all'articolo 138 della Costituzione, è stata tuttavia il prodotto, alla fine, di una deliberazione parlamentare di parte, condivisa da una sola delle due coalizioni nelle quali si raggruppano gran parte dei partiti italiani. Anche a voler prescindere da ogni considerazione di principio sull'inopportunità dell'approvazione di importanti modifiche alla Costituzione ad opera di risicate maggioranze di parte, in contraddizione con la natura della Costituzione come carta dei principi, delle regole e dei valori comuni e condivisi, contano le lezioni della esperienza istituzionale concreta (la *Verfassungswirchlichkeit* dei tedeschi). Pochi anni sono stati, infatti, sufficienti, nel corso della XIV legislatura, per dare a tutti dimostrazione, con i fatti, della saggezza di quella consuetudine costituzionale che, nella storia della nostra Repubblica, nei decenni precedenti, si era affermata, circa l'inopportunità di procedere a modifiche costituzionali quando esse non fossero il prodotto di larghe intese. Cambiata la maggioranza, con le elezioni del 2001, l'azione di completamento, manutenzione e implementazione delle nuove disposizioni costituzionali ha subito infatti un'inevitabile battuta di arresto. La nuova maggioranza non ha sentito – a torto o a ragione, ma ciò è quasi irrilevante – il nuovo assetto della forma dello Stato come proprio e condiviso: in attesa di metterlo in discussione e di sostituirlo con un altro, essa ha inevitabilmente bloccato o quanto meno rallentato il processo di attuazione della riforma approvata sul finire della XIII legislatura.

Ma c'è di più. Sul piano del metodo, il Titolo V è stato il frutto di un procedimento di approvazione parlamentare dimidiato e squilibrato, non tanto e non solo perché, in seconda lettura - secondo la consolidata ma discutibile interpretazione data all'articolo 138 dai regolamenti parlamentari - non si è proceduto ad un vero secondo esame del testo della riforma, con la discussione e la votazione di articoli ed emendamenti; ma anche perché, in prima lettura, il Senato fu posto nell'impossibilità di intervenire realmente sul testo stesso. E' assai probabile che alcune evidenti lacune di questo testo, come l'assenza di una clausola di supremazia, l'assenza di norme transitorie, e la affrettata ripartizione di competenze legislative prevista dall'articolo 117, sarebbero state evitate, se fosse stato consentito al Senato di esercitare i suoi poteri legislativi costituzionali, tra i quali quelli di emendamento.

E' appena il caso di sottolineare, al riguardo, che il pieno coinvolgimento della seconda Camera nella definizione dei contenuti delle leggi di revisione costituzionale non è

conseguenza della opzione costituzionale per il modello del federalismo paritario o perfetto. Lo si ritrova infatti anche negli ordinamenti costituzionali che hanno optato per forme di bicameralismo asimmetrico. E, in generale, mi pare che nessuno contesti l'opportunità che le leggi di revisione costituzionale continuino a nascere – anche in un ordinamento non più ispirato al desueto modello del bicameralismo perfetto – dalla convergente volontà ed elaborazione di entrambe le Camere, onde rendere più meditate le deliberazioni concernenti la modifica di norme fondamentali come quelle costituzionali.

Nel merito, ha pesato negativamente l'assenza di disposizioni transitorie, che, pure, fu il prodotto di una scelta meditata e, anch'essa, coraggiosa. Rinunciando alla previsione esplicita di disposizioni transitorie si intese contrastare il rischio – non ignoto alla nostra esperienza costituzionale, e in ispecie a quella dei primi decenni della Repubblica – di un eccessivo protrarsi della fase transitoria, di una troppo lunga gestazione delle disposizioni di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ma questa coraggiosa innovazione avrebbe potuto funzionare solo se accompagnata da un forte e convergente impegno delle forze politiche a predisporre e varare rapidamente le necessarie disposizioni di attuazione. In altre parole, non vi è necessità di disposizioni transitorie quando Parlamento e Governo sono fortemente impegnati nell'attività di attuazione della riforma costituzionale, e sono decisi a completarla in tempi rapidi. Diversamente, il sistema istituzionale rischia di restare per troppo tempo in balia delle difficoltà, delle contraddizioni e dei problemi, di non agevole soluzione, che nascono dal contrasto tra le nuove disposizioni costituzionali e la realtà di un ordinamento legislativo, amministrativo e istituzionale che è ancora modellato sulla vecchia Costituzione (formale e materiale) e che non dispone, peraltro di strumenti idonei a garantire una ordinata transizione dal vecchio al nuovo.

Quanto alla clausola di supremazia, essa è presente in tutti i sistemi federali, o perché espressamente prevista nel testo della Costituzione o della Legge fondamentale, o perché vi è stata introdotta in via giurisprudenziale. Negli Stati Uniti, prototipo dell'ordinamento federale, la Corte suprema – come è noto – introdusse la *supremacy clause* già nell'Ottocento. Non averla espressamente prevista, ignorando le lezioni del diritto comparato, ha certamente rappresentato un errore dei legislatori della XIII legislatura: un errore non irrilevante e, purtroppo, non privo di conseguenze.

2. Queste considerazioni preliminari inducono senza dubbio a sottolineare come sia necessario riflettere sulle forme e i modi utili a ristabilire, nella realtà politico-istituzionale italiana, il principio per cui le leggi di revisione costituzionale ritornino a essere effettivamente condivise dalla grande maggioranza delle forze politiche e non siano il prodotto dell'arbitrio e dell'imposizione di una parte, sia pure quella momentaneamente maggioritaria. Ristabilire, in altri termini, il principio di una effettiva rigidità costituzionale, adeguata all'evoluzione in senso bipolare e maggioritario del nostro sistema politico.

E', a ben vedere, uno dei principi-cardine delle Costituzioni liberaldemocratiche. Uno dei pilastri portanti, di un modello che, da Montesquieu in poi, si basa sul bilanciamento tra due principi-obiettivo: dare ai vincitori delle elezioni i poteri per ben governare; ma dare a tutti, e in primis agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, e che le

regole e i principi della democrazia non sono alla mercè di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche. E' nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza pro tempore e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perchè rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento.

L'Assemblea Costituente non ritenne di prevedere, a tutela della supremazia e della stabilità della Costituzione, un procedimento di approvazione delle leggi di revisione costituzionale fortemente aggravato. Quella supremazia e quella stabilità dei principi e dei valori della Carta sembrava allora sufficientemente tutelata dalla larga convergenza che si era determinata alla Costituente nella definizione (o nel riconoscimento) di quei principi e di quei valori, e dalla forte e diffusa convinzione che essi non potessero essere rimessi in discussione se non sulla base di un'intesa larga quanto quella che alla Costituente aveva accompagnato la approvazione della Costituzione. Il modesto aggravamento dei *quorum* di approvazione previsti era correlato, peraltro, alla scelta a favore di un sistema proporzionale per l'elezione del Parlamento, effettuata dalla Costituente con l'approvazione del noto o.d.g. Giolitti, scelta che avrebbe impedito ogni sovrarappresentazione dei rappresentanti dei partiti di volta in volta vincitori delle competizioni elettorali.

Non sussistendo più, oggidi, alcuna delle condizioni or ora rammentate (e dunque in presenza, sul punto, di un mutamento radicale della costituzione materiale del Paese), appare ineludibile la necessità di provvedere a una riforma del procedimento di revisione costituzionale che valga, nelle mutate condizioni, a garantire la rigidità, e dunque la supremazia e la stabilità della Costituzione. Si può ipotizzare, come espressamente prevede il programma elettorale dell'attuale maggioranza parlamentare<sup>3</sup>, una *réformette* dell'articolo 138 della Costituzione, che innalzi a tre quinti o a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare delle leggi di revisione costituzionale; e si potrebbe, contestualmente, stabilire che la seconda lettura, già prevista dal vigente articolo 138, non si esaurisca nel solo voto finale sul testo della riforma, ma ne preveda un esame completo, ai sensi dell'articolo 72 Cost.

Occorre tuttavia valutare con attenzione, e senza pregiudizi, il rapporto che dovrà intercorrere tra questa riforma dell'articolo 138 e la revisione o "manutenzione straordinaria" del Titolo V: se è vero infatti che il vigente testo costituzionale è stato nel 1947 approvato, nel suo insieme, a larga maggioranza, e che a larga maggioranza sono state successivamente approvate quasi tutte le leggi di revisione costituzionale, è anche vero che ciò non vale per la maggiore tra queste ultime, e cioè per la riforma del Titolo V, adottata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Non sarebbe dunque pretestuosa la proposta che la modifica dell'articolo 138, tesa a rafforzare la rigidità e, quindi, la stabilità della Costituzione, avvenga contestualmente a un'intesa su un progetto di riforma costituzionale recante alcune correzioni da apportare al Titolo V, così da ripristinare - anche per il Titolo

<sup>3</sup> V. *Per il bene dell'Italia. Programma di Governo 2006-2011*, Roma 2006, pagg. .9 e segg.

V – il rispetto del principio per cui le norme costituzionali debbono essere (e sono state effettivamente, al momento della loro approvazione) il prodotto di una larga convergenza e non della prevalenza di una parte politica su un'altra. Si eviterebbe così il sospetto che il rafforzamento della rigidità costituzionale sia un espediente per sottrarre a un ripensamento e a una revisione anche quella parte della Carta (appunto il titolo V) che è stata adottata con il consenso della sola maggioranza governativa dell'epoca.

Peraltro, se è vero che il risultato del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006, non può essere interpretato come blocco o divieto di qualunque riforma costituzionale, pare altrettanto vero che esso deve almeno essere interpretato come una riaffermazione larga e condivisa dei principi e dei valori fondamentali della nostra Costituzione repubblicana, e del suo assetto fondamentale<sup>4</sup>: si è constatato infatti, il 25 e 26 giugno, che essi godono ancora del consenso di una larga maggioranza degli italiani; e si è smentita l'opinione, largamente diffusa tra i sostenitori del progetto di riforma sottoposto al voto referendario, che la Costituzione del 1948, mai sottoposta a voto popolare, rappresentasse in fondo, fin dall'origine, più il prodotto della volontà più o meno lungimirante di una élite politica che una carta di principi e valori condivisi dai cittadini italiani, o, quanto meno, da una loro larga maggioranza.

3. Quanto al merito, il “nuovo” Titolo V abbisogna, innanzitutto, di una coerente e accorta opera di attuazione. E' – come è noto – nel vivo della attività di implementazione che emergono, di norma, le lacune, le contraddizioni e gli errori, dei quali nessuna riforma è completamente esente; ed è solo sulla base dell'esperienza applicativa che si giunge ad identificare le correzioni, le integrazioni e i ritocchi necessari per far funzionare una riforma, per consentirle di dare i frutti sperati. La sequenza processuale or ora accennata – implementazione della riforma, analisi delle lacune e degli errori da correggere, definizione e approvazione delle correzioni – può essere definita come una operazione di ***manutenzione straordinaria***.

La manutenzione straordinaria delle riforme, negli anni successivi alla loro approvazione, dovrebbe – pare a me - rappresentare la regola, non l'eccezione. Nessuna riforma nasce perfetta, non solo perché tutte le cose sono perfettabili, ma perché è sempre necessario verificare, sulla base dell'esperienza, ciò che non funziona, anche in un impianto che, nel suo indirizzo generale, è condivisibile.

Nel caso del nuovo titolo V, questo lavoro di attuazione appare particolarmente urgente, impegnativo e complesso, e dovrà articolarsi in vari provvedimenti. Limitandomi qui ai più importanti, ricorderò:

- il cosiddetto codice delle autonomie<sup>5</sup>, comprensivo della definizione delle

---

<sup>4</sup> Rinvio a F.BASSANINI, *Portata e conseguenze del referendum*, in *Il Mulino*, n. 4/2006, pagg. 628 e segg.

<sup>5</sup> V. il disegno di legge recante *Attuazione degli artt. 117 e 118, Cost., istituzione città metropolitane e ordinamento di Roma Capitale, delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla l.cost. n. 3, 2001*, approvato dal

funzioni fondamentali dei comuni e delle province, dei trasferimenti di funzioni e risorse e più in generale della normativa di attuazione dell'articolo 118 Cost, nonché del conseguente adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali<sup>6</sup>;

- le leggi sui livelli essenziali delle prestazioni, strumento fondamentale per il funzionamento di un sistema che, superato il parallelismo delle funzioni, affida la gestione dei servizi ai livelli territoriali più idonei (in virtù dei principi di sussidiarietà e adeguatezza), pur riservando alcune funzioni fondamentali al legislatore nazionale (*in primis*, appunto, la definizione degli *standard* delle prestazioni e dei servizi, in modo da garantire l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali assicurati dalla Costituzione a tutti gli italiani, indipendentemente dalla loro collocazione sul territorio nazionale)<sup>7</sup>;
- le leggi di ricognizione e ridefinizione dei principi fondamentali della legislazione nelle materie di competenza concorrente, dopo la “falsa partenza” dovuta alla sostanziale disapplicazione della cosiddetta legge La Loggia<sup>8</sup>;
- la legge di coordinamento della finanza pubblica prevista dall'articolo 119 Cost., e più in generale, la riforma dell'ordinamento della finanza pubblica secondo i principi del federalismo fiscale: riforma attuabile anche nel quadro delle attuali condizioni della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dal Patto europeo di stabilità e convergenza, se correttamente intesa nel senso di riconvertire i meccanismi di provvista delle risorse da un sistema basato sulla responsabilità del Governo centrale ad uno fondato sulla responsabilità delle amministrazioni locali e regionali, ricostruendo quel circuito virtuoso nel rapporto tra prelievo delle risorse e responsabilità della spesa, che è

---

Consiglio dei Ministri il 19 gennaio 2007 in <http://www.astridonline.it/--le-trasf/Atti-parla/ddl-delega-CODICE-DELLE-AUTONOMIE.pdf>. E v. R. BIN, *Codice delle autonomie: i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2006, A.PAJNO, *Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 46 (n. 5 del 2007) e V. CERULLI IRELLI, *La Carta delle Autonomie locali*, in *Astrid Rassegna*, n. 47 (n. 6 del 2007)

<sup>6</sup> ...senza tuttavia esagerare nel perseguire pur apprezzabili intenti di completezza e organicità del disegno riformatore. Il disegno di legge presentato dal Governo suscita, al riguardo, qualche perplessità, in ispecie laddove ha ricompreso nella delega anche la riscrittura della vigente legge elettorale comunale e provinciale. In materia elettorale, infatti, la delega al Governo è forse preclusa dal disposto dell'articolo 72 ultimo comma Cost.; e comunque appare difficilmente compatibile con la natura costituzionale in senso materiale che è propria della legislazione elettorale. Per critiche anche più radicali v. ora F. PIZZETTI, *Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del titolo V e l'adozione della “Carta delle autonomie locali”*, in *Astrid Rassegna*, n. 48 (n. 7 del 2007).

<sup>7</sup> Cfr. VV.AA., *Welfare e federalismo*, a cura di L. TORCHIA, Bologna, Il Mulino, 2004.

<sup>8</sup> Cfr. VV.AA., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003 a cura di G. FALCON; F. BASSANINI, *Commento all'articolo 1*, in VV.AA. *Commento alla legge La Loggia*, a cura di C. CITTADINO, Rimini 2003

condizione essenziale del buon funzionamento di qualsiasi sistema federale<sup>9</sup>.

4. Molti problemi possono dunque essere risolti nel quadro della normativa di attuazione del titolo V, con un uso accorto della legislazione ordinaria. Ma ha ragione Nicolò Zanon nel rilevare che, per vero, neppure una adeguata formulazione delle norme di attuazione del Titolo V potrebbe da sola bastare a risolvere tutti i problemi oggi aperti<sup>10</sup>. La giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato e l'esperienza istituzionale di questi anni dimostrano che vi sono non piccoli e non irrilevanti ritocchi da apportare al Titolo V, se si vuole raggiungere l'obiettivo di un "federalismo che funzioni", di un sistema istituzionale che possa meglio affrontare le sfide della globalizzazione e delle grandi trasformazioni che caratterizzano il nuovo millennio (o, almeno, il suo inizio).

È vero, la sentenza Mezzanotte n. 303 del 2003 e la successiva sentenza De Siervo n. 6 del 2004 provano che la Corte costituzionale è in grado di compiere anche acrobatiche operazioni di supplenza. Esse sono utili, ma incontrano dei limiti, avvertiti non solo dalla dottrina<sup>11</sup>, ma anche dagli estensori delle sentenze stesse.

Nel caso, concernente la localizzazione e realizzazione delle grandi infrastrutture "strategiche", la Corte ha – come è noto – fatto leva sul principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, infatti, "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono,

---

<sup>9</sup> Rinvio sul punto a ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, Bologna, Il Mulino 2004, e al mio *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2006. E v., ora, il Rapporto sul federalismo fiscale della Commissione di studio istituita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoa Schioppa e presieduta dal prof. Piero Giarda, *Titolo V e federalismo fiscale*, del 22 dicembre 2006 in [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Rapporto-federalismo-fiscale\\_Giarda\\_22\\_12\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Rapporto-federalismo-fiscale_Giarda_22_12_06.pdf).

<sup>10</sup> Vedi l'intervento di N. ZANON, nel resoconto stenografico della Indagine conoscitiva sulla revisione e attuazione del titolo V tenuta dalle Commissioni riunite Affari costituzionale della Camera e del Senato in [http://www.astrid-online.it/FORUM--l-e/Atti-parla/Indagine-c1/Indagine-Titolo-V-Commissioni-riunite-Aff.cost.-resoc-11\\_12\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/FORUM--l-e/Atti-parla/Indagine-c1/Indagine-Titolo-V-Commissioni-riunite-Aff.cost.-resoc-11_12_06.pdf)

<sup>11</sup> S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, "Forum di quaderni costituzionali" in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ibidem; L. VIOLINI *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 1/2004; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur.cost.*, 2003

intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza..... Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto<sup>12</sup>. Si tratta, come è stato scritto<sup>13</sup>, di una interpretazione che finisce per ripristinare, rovesciandolo, il tradizionale principio del parallelismo delle funzioni, come "filiazione necessaria e diretta del valore di unità, dinamicamente inteso, al cui servizio si pone una sussidiarietà essa pure dinamicamente vista, in accezione procedimentale e consensuale"; onde "sembra quasi che il parallelismo costituisca una qualità intrinseca della distribuzione verticale delle funzioni, un bene inalienabile dell'ordinamento, siccome indisponibile è il valore di unità, che per il suo tramite dinamicamente si compone, rinnova, inverte".

Ma non sfugge alla Corte che si tratta di una interpretazione che, se non opportunamente circoscritta e "moderata", può travolgere lo stesso principio di rigidità della Costituzione, affidando al legislatore dello Stato il potere di rideterminare liberamente la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni con la sostanziale vanificazione dell'art. 117 Cost. come norma rivolta a ripartire le potestà legislative<sup>14</sup> e l'azzeramento di fatto di ogni garanzia costituzionale dell'autonomia legislativa delle Regioni. La Corte è dunque costretta a circondare questa (intelligente ma acrobatica) conclusione interpretativa di limiti, condizioni e cautele: "Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la

<sup>12</sup> Corte cost. sent. n. 303 del 2003.

<sup>13</sup> Così A.RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente pronunzia, Forum di quaderni costituzionali in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>

<sup>14</sup> G.FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002.

valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia *oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata*. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di anettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà...”<sup>15</sup>

Ma *quid juris* se l'intesa non viene raggiunta? Nella interpretazione della Corte, il problema non ha altra soluzione che la paralisi della decisione: fino a che l'intesa "forte" non è raggiunta, non si provvede alla localizzazione, e di conseguenza alla realizzazione, e neppure alla individuazione della infrastruttura in discussione: “Appare evidente che [l'intesa] va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”<sup>16</sup>. Ma

<sup>15</sup> Sent. n. 303 del 2003.

<sup>16</sup> Corte cost. Sentenza n. 6 del 2004.

con ciò rischiano di essere contraddette e disattese proprio quelle "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, ...che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica" di cui all'articolo 5 della Costituzione, che fondano l'affermata "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 118, e che hanno ispirato – a ben vedere – l'interpretazione della Corte. E rischia così di restare vanificata anche la rilevante e positiva novità connessa a questa interpretazione, identificata nella rivalutazione dell'amministrazione "non tanto attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi", per cui "la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare"<sup>17</sup>.

La questione non è affatto astratta e teorica. Al contrario: nei termini in cui in concreto si presenta, una soluzione del problema basata unicamente sui dati interpretativi enunciati dalla Corte, rischia di produrre esiti contraddittori ed effetti non desiderabili se non perfino perversi<sup>18</sup>. Secondo la Corte, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione"<sup>19</sup>.

Ma, in concreto, la questione si pone - per ora e forse ancora per molti anni a venire - in un contesto nel quale i principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione per quanto attiene al finanziamento della Regioni e degli enti locali non hanno avuto attuazione. Da un lato dunque le amministrazioni dello Stato potranno utilizzare il potere della borsa per esercitare una forte pressione sulle Regioni, al fine di convincerle o costringerle all'intesa sulla attribuzione alle stesse amministrazioni centrali di funzioni amministrative in materia di identificazione, realizzazione e/o localizzazione di infrastrutture strategiche, o al fine di costringerle all'intesa sulla approvazione dei programmi e dei progetti relativi. Non è infatti "pensabile che una Regione possa agevolmente rifiutare i vantaggi finanziari ed i connessi

---

<sup>17</sup> L.TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*", in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

<sup>18</sup> Per una prima formulazione di questi rilievi critici alla giurisprudenza della Corte in materia v. F. BASSANINI, *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, *Verso il federalismo*, Bologna 2004, pagg. 255 e segg.

<sup>19</sup> Sent. n. 303 del 2003

benefici economici e sociali che per la sua comunità di riferimento l'iniziativa dello Stato comporta"<sup>20</sup>. A quel punto, l'intesa paritaria non sarà affatto tale, e ne verrà pregiudicata la sua efficacia di strumento capace di "assicurare una adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali"<sup>21</sup>.

Ma vi è di peggio: a quel punto, rischia di risultare illogicamente invertito il sistema di distribuzione delle competenze amministrative che dovrebbe derivare – secondo la ricordata giurisprudenza della Corte - dalla applicazione dei principi indicati dall'articolo 118. Non si tratterà infatti di dimostrare l'adeguatezza della Regione o dell'ente locale allo svolgimento della funzione, adeguatezza di per sé vanificata dalla indisponibilità delle relative risorse finanziarie, rimaste nella disponibilità delle amministrazioni statali in conseguenza della inattuazione (o violazione) delle disposizioni contenute nell'articolo 119 della Costituzione. Determinante sarà invece, in concreto, il maggiore o minore interesse della Regione e/o dell'ente locale alla realizzazione della infrastruttura strategica. Con questa conseguenza, per l'appunto paradossale e perversa: che più una infrastruttura interessa direttamente e prevalentemente la popolazione regionale e locale, maggiore sarà la disponibilità della Regione e/o degli enti locali interessati a concedere l'intesa, anche spogliandosi dei poteri amministrativi relativi alla localizzazione e realizzazione dell'opera, pur di vederla realizzata. Maggiore sarà invece l'interesse essenzialmente nazionale (della comunità nazionale), associato ad uno scarso interesse regionale e locale, maggiore sarà la propensione della regione e/o degli enti locali a negare l'intesa, onde evitare la realizzazione di una infrastruttura alla quale sono scarsamente interessati (quando non addirittura controinteressati). E così per esempio: se una centrale elettrica, o un impianto di smaltimento dei rifiuti (discarica, inceneritore) interessa molte Regioni o addirittura l'intero Paese, sarà più forte la resistenza all'intesa, o comunque la forza contrattuale della Regione nel contrastarne la realizzazione, o nel pretendere la localizzazione altrove. O, in subordine, nel pretendere di decidere localizzazione e modalità di realizzazione in termini tali da rendere l'infrastruttura scarsamente coerente con gli interessi nazionali che dovrebbe soddisfare. Al contrario, se una tangenziale, una "bretella", un aeroporto sono principalmente di interesse regionale e solo marginalmente di interesse nazionale, maggiore sarà la disponibilità della Regione ad accettare l'intesa, ed anche a tollerare un trasferimento della competenze amministrative all'amministrazione dello Stato, pur di vedere l'opera finanziata (a carico di fondi statali) e rapidamente realizzata. Ne risulta che il Governo e le amministrazioni centrali risulteranno più deboli laddove più forte è l'interesse nazionale in senso proprio, più forti dove invece prevale l'interesse regionale o locale.

E' dunque evidente che, proprio nel caso delle grandi infrastrutture – ma anche altri casi potrebbero essere ricordati, come quello dell'energia –, la ricetta prescritta dalla Corte non risolve il problema. Beninteso, è sempre utile ricercare l'intesa, ed è necessario

---

<sup>20</sup> S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà*, cit.

<sup>21</sup> Corte cost. Sentenza n. 6 del 2004

prevederla come obbligatoria in una serie di casi; ma in altri casi, se essa è prevista come necessaria e imprescindibile, l'effetto può essere la paralisi della decisione. Come evitarla? In altra sede<sup>22</sup>, proponemmo la via di un intervento legislativo che, dando attuazione alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale con gli strumenti propri del legislatore, incanali la concertazione “forte” fra Stato, Regioni ed enti locali verso una decisione che debba essere comunque raggiunta, in tempi ragionevolmente brevi, identificando i meccanismi per superare eventuali dissensi attraverso una equilibrata disciplina delle “procedure di decisione di ultima istanza”. Si proponeva così, nel caso fosse impossibile raggiungere l'intesa, di attribuire espressamente al Consiglio dei ministri, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, i poteri di decisione di ultima istanza per l'approvazione del programma che identifica le infrastrutture strategiche e ne definisce le caratteristiche essenziali e la localizzazione di massima, e alla Giunta regionale (salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo ex articolo 120, secondo comma, Cost. in caso di inerzia regionale) i poteri di decisione di ultima istanza per la localizzazione puntuale e per la realizzazione dell'opera (e salva l'intesa fra le Regioni interessate in caso di opere strutturalmente interregionali, o per la definizione dei profili interregionali delle stesse). Si trattava, come è evidente, di una soluzione coerente con la ricostruzione del sistema costituzionale proposta dalla Corte, la cui interpretazione restava l'unica possibile, in assenza di adeguate disposizioni attuative del titolo V: con le quali, viceversa, era possibile perfezionare il disegno interpretativo enunciato dalla Corte e ad evitarne esiti non desiderabili, contraddittori e perfino perversi, quali quelli sopra accennati, mediante una disciplina che consentirebbe di realizzare un bilanciamento tra decisioni statali e decisioni regionali e locali di ultima istanza, tale da garantire o almeno rafforzare l'effettività degli strumenti di concertazione paritaria: se è vero infatti che la parità presuppone che una parte non possa decidere da sola, vanificando il dissenso dell'altra; è anche vero che la parità è parimenti pregiudicata se una parte può, senza subirne rilevanti pregiudizi, imporre la propria volontà semplicemente negando il suo consenso, o vincolandolo all'accettazione *sic et simpliciter* delle proprie condizioni, come si avrebbe nei casi nei quali l'infrastruttura è di rilevante interesse nazionale ma di scarso interesse regionale.

Ma si delineava, soprattutto, un procedimento concertativo che condurrebbe in ogni caso, e in tempi ragionevolmente brevi e comunque certi, ad una decisione, evitando il rischio di impantanarsi nella palude di un conflitto incolmabile tra istituzioni pubbliche portatrici di interessi contrastanti, tale da rendere impossibile l'intesa “forte” pretesa dalla Corte come condizione della decisione; peraltro, consentendo di pervenire comunque ad una decisione, attraverso una procedura che impone una composizione o armonizzazione tra gli interessi suddetti, si sarebbe evitato il rischio più grave insito nella interpretazione della Corte: che, in mancanza della richiesta intesa forte, restino privi di tutela quegli interessi generali e unitari, la cui necessaria tutela, alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica e della vocazione ascensionale del principio di sussidiarietà, ha

---

<sup>22</sup> *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, cit., pagg. 225-266.

motivato la eccezionale deroga alla ripartizione delle competenze legislative stabilita dall'articolo 117 della Costituzione. Peraltro, la soluzione delineata attenuava anche l'impressione che questa deroga (nonostante le condizioni e i limiti individuati dalla Corte costituzionale) sia in ultima analisi rimessa puramente e semplicemente alla volontà delle parti, come di volta in volta manifestata, senza alcun ancoraggio a una disciplina normativa, che procedimentalizzi e organizzi questo complesso concorso di funzioni e compiti tra soggetti istituzionali. Evitava così anche, la soluzione delineata, una troppo smaccata "utilizzazione del principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze regionali"<sup>23</sup>, che, nella perdurante inattuazione delle disposizioni dell'articolo 119, e dunque in regime di forte asimmetria tra le due parti del rapporto negoziale, finirebbe per legittimare un sistematico "allargamento del potere legislativo dello Stato oltre i limiti richiesti dall'assunto della tutela di interessi unitari"<sup>24</sup>.

In conclusione: mediante disposizioni di attuazione del titolo V, attraverso la predetta disciplina procedimentale - applicabile a decisioni che coinvolgono molteplici interessi (e competenze) diversamente collocabili, nell'ambito del sistema istituzionale - sarebbe stato così definito il ruolo delle istituzioni statali (Consiglio dei ministri o CIPE), ma anche quello delle Regioni e degli enti locali, in un procedimento "bilanciato", che non avrebbe potuto essere paralizzato dall'eventuale mancanza di intesa. Occorreva (e occorre) tuttavia rispondere a un ultimo interrogativo. Se la rigida divisione di competenze legislative prevista dal titolo V, consenta alla legge statale di provvedere alla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni nel senso ora accennato. Sostenemmo allora<sup>25</sup> che, proprio in virtù della ricordata giurisprudenza costituzionale, dovesse ritenersi ormai indiscutibile che la competenza spetti al legislatore statale per quanto concerne la individuazione e la disciplina delle funzioni attribuite ad organi statali e la disciplina dei relativi procedimenti concertativi: ciò, quanto meno, sul piano della normazione primaria (perché la Corte nega che l'attrazione alla competenza statale dovuta alla applicazione del principio di sussidiarietà in senso ascensionale possa estendersi alla normazione regolamentare<sup>26</sup>). Nei limiti e per i motivi indicati nella sentenza 303/2003, deve ritenersi non incostituzionale anche una legislazione suppletiva statale di dettaglio, e, a maggior ragione, una legislazione regionale che definisca e disciplini i segmenti procedimentali di competenza regionale e locale, li correli alle decisioni assunte e ai vincoli stabiliti nell'ambito dei segmenti statali, e regoli la partecipazione regionale ai segmenti statali stessi, fermo restando la competenza della legge statale per la disciplina di questi ultimi.

La conclusione non appare tuttavia incontestabile. Né varrebbe invocare precedenti collaudati, come l'analogo disposto dell'articolo 81 del decreto legislativo n. 616 del 1977, la cui legittimità costituzionale andava valutata alla luce dei ben più flessibili parametri definiti

---

<sup>23</sup> S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà*, cit.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *La localizzazione delle grandi infrastrutture*, cit., pagg. 263 e segg.

<sup>26</sup> Conclusione giustamente criticata da A.RUGGERI, *op. cit*

dal “vecchio” titolo V della parte seconda della Costituzione. La verità è che anche questa, così come altre analoghe ragionevoli soluzioni dei problemi di un “governance multilivello che funzioni”, richiedono una “copertura costituzionale” assai più solida e incontestabile: quella che, negli ordinamenti federali collaudati, è rappresentato dalla c. d. clausola di supremazia.

5. La maggior lacuna riscontrabile nella vigente formulazione del titolo V sta, in effetti, nella mancata previsione di una clausola di supremazia a favore del legislatore statale (legislatore federale): anche una “piccola riforma” del titolo V limitata all’essenziale non dovrebbe dunque prescindere, ritengo, dal prevedere la espressa introduzione in Costituzione, sul modello tedesco, di una disposizione che attribuisca al legislatore statale il potere di intervenire con proprie leggi anche nelle materie di competenza legislativa regionale, nei limiti imposti dalla necessità di tutelare l’unità giuridica o economica dell’intero ordinamento statale o l’uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti costituzionali.

La clausola di supremazia – come è noto – è rinvenibile in tutti gli ordinamenti federali, o per espressa previsione del testo costituzionale formale, o per consolidata interpretazione del giudice della costituzionalità delle leggi, tanto da giustificare la conclusione che si tratti di uno degli elementi strutturali propri della forma di Stato federale, e, in concreto, uno dei caratteri distintivi della forma federale rispetto a quella confederale. La sua introduzione rappresenta una delle poche proposte di riforma costituzionale espressamente enunciate nel programma dell’Unione per le elezioni politiche italiane del 2006<sup>27</sup> (è appena il caso di ricordare che, con la legge 21 dicembre 2005, n. 270<sup>28</sup>, attualmente in vigore, i programmi elettorali hanno ora acquisito precisa rilevanza istituzionale).

Peraltro, una clausola di supremazia, sia pure collocata maldestramente nell’articolo 120 della Costituzione, era prevista anche dal progetto di riforma costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura, respinto poi con il referendum del 25-26 giugno 2006. L’introduzione della clausola di supremazia può dunque ritenersi un elemento della riforma sul quale dovrebbe essere possibile una larga convergenza tra maggioranza e opposizione.

L’introduzione di tale clausola renderebbe assai meno drammatico il confronto tra le forze politiche sulla revisione dell’ art. 117 della Costituzione, che ha rappresentato finora la

---

<sup>27</sup> *Per il bene dell’Italia*, cit. pag. 25.

<sup>28</sup> V. l’articolo 14-*bis*, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall’articolo 1 della legge 21 dicembre 2005, n. 270, secondo cui “contestualmente al deposito del contrassegno, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione”

disposizione più controversa del nuovo titolo V. La largamente auspicata riestensione della competenza esclusiva del legislatore statale ad alcune materie ora affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni o addirittura alla competenza residuale delle Regioni potrebbe essere limitata a poche materie (come la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, le grandi infrastrutture, l'ordinamento della comunicazione e delle professioni) e potrebbe essere compensata dalla devoluzione di alcune altre materie (come la tutela dell'ambiente) alla competenza concorrente: in ogni caso, infatti, il legislatore statale sarebbe legittimato ad intervenire a tutela dei fondamentali interessi unitari della comunità nazionale, sia pure nei limiti determinati da una clausola peraltro formulata in termini assai generali.

La introduzione della *supremacy clause* consentirebbe anche di risolvere il problema del federalismo a geometria variabile, previsto dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione senza bisogno di modificare il testo di questa disposizione. Tutti o quasi sono infatti disposti a riconoscere che un certo grado di geometria variabile è imposta dalle marcate differenze di condizioni economico-sociali, di cultura, di tradizioni politico-amministrative che caratterizzano il nostro Paese. Ma non possono essere sottovalutate le preoccupazioni di chi teme che questa disposizione possa produrre eccessive asimmetrie, e dunque costituire una sorta di cavallo di Troia per scardinare l'unità della Repubblica e gli stessi principi del federalismo cooperativo e solidale. L'introduzione della clausola di supremazia darebbe al Parlamento nazionale (federale) i poteri necessari per intervenire a tutelare gli interessi generali e nazionali, anche negli ambiti e nelle materie attribuite dalla Costituzione alla competenza piena o esclusiva (*rectius*, residuale) del legislatore regionale, dunque anche negli ambiti e materie attribuite alla competenza del legislatore di una singola Regione per effetto della applicazione del disposto dell'articolo 116, terzo comma.

In effetti, in virtù della clausola di supremazia, l'estensione della piena o esclusiva di determinate Regioni a materie attribuite dall'articolo 117 terzo comma alla competenza concorrente, per effetto dell'applicazione della clausola della geometria variabile, incontrerebbe comunque il limite dell'eventuale esercizio dei poteri del legislatore statale a tutela dell'unità giuridica od economica e dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti, sul modello tedesco. Non si tratterebbe dunque dell'attribuzione alle Regioni di una potestà esclusiva, nel senso rigoroso e pieno del termine.

6. Non si può tuttavia sottolineare il fatto che, negli ordinamenti federali, la clausola di supremazia è per lo più accompagnata da strumenti di garanzia idonei ad evitarne un uso improprio da parte delle istituzioni federali, ad evitare, in altri termini, che essa possa essere brandita come strumento di compressione dell'autonomia regionale riconosciuta dalla Costituzione. Così, la clausola di supremazia prevista dall'articolo 72 della Grundgesetz tedesca è bilanciata dalla partecipazione del Bundestag alla formazione delle leggi federali, emanate per la tutela dell'unità giuridica ed economica o per garantire equivalenti condizioni di vita nel territorio federale. Dunque, la leale collaborazione e la conseguente esigenza di concertazione, implicite nella giurisprudenza costituzionale avviata dalla sentenza Mezzanotte, sono colà realizzate attraverso il coinvolgimento di una Camera

rappresentativa dei Laender.

Nelle proposte di riforma costituzionale contenute nel programma dell'Unione<sup>29</sup>, la clausola di supremazia è in effetti accompagnata dalla previsione di una trasformazione del Senato in Camera delle istituzioni territoriali. Si tratta di una riforma a parole condivisa da tutte le maggiori forze politiche, unanimi nel considerarla un necessario completamento della riforma del titolo V. Tanto più che essa consentirebbe di differenziare in maniera sostanziale i poteri e i compiti delle due Camere, evitando le difficoltà e i problemi che nascono dall'odierno bicameralismo paritario.

Ciononostante, pare improbabile che una siffatta riforma del Senato possa vedere la luce nella presente legislatura. In attesa di una riforma che dia vita anche in Italia a una Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie, una soluzione subordinata, almeno in astratto facilmente praticabile, può essere offerta dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, come stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dai rappresentanti del sistema delle autonomie<sup>30</sup>.

La “manutenzione straordinaria” del titolo V potrebbe, tuttavia, opportunamente investire anche le disposizioni dell'articolo 11. Da una parte, risolvendo i dubbi interpretativi che ne hanno paralizzato l'attuazione, in specie in punto di composizione dell'organo e modalità di votazione. Dall'altra, prevedendo una sua più incisiva partecipazione al procedimento legislativo, quando esso abbia per oggetto un disegno di legge destinato a disciplinare materie di competenza residuale delle Regioni, in virtù della clausola di supremazia.

Sotto il primo profilo, sembra acquisita l'ipotesi di una composizione paritetica della Commissione, integrandola con una rappresentanza del sistema delle autonomie in numero pari a quello dei deputati e dei senatori. Occorre sciogliere il nodo della legittimazione a designare i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. per quanto riguarda i rappresentanti delle Regioni, la soluzione più coerente con l'assetto della nuova forma dello Stato sembra consistere nell'affidare all'autonomia statutaria delle Regioni la definizione dell'organo competente alla designazione del rappresentante regionale: occorrerebbe comunque disciplinare, con una disposizione cedevole, il caso di inerzia del legislatore statutario regionale, scegliendo fra il Consiglio e la Giunta l'organo regionale legittimato a designare il rappresentante della Regione, fino a che non provveda lo Statuto regionale. Per quanto concerne i rappresentanti degli enti locali, su può ipotizzare l'attribuzione ai Consigli regionali delle autonomie locali della competenza a indicare il rappresentante degli enti locali di ciascuna Regione. Il consueto ricorso a designazioni da parte dell'Anci e dell'Upi mal si presta infatti ad assicurare un rappresentante all'insieme degli enti locali di ciascuna regione.

Quanto alle modalità di votazione, non sembrano esservi ragioni sufficienti per l'introduzione di modalità di votazione diverse da quelle in uso nelle altre commissioni

<sup>29</sup> *Per il bene dell'Italia*, cit., pag. 14.

<sup>30</sup> V. da ultimo R. BIFULCO, *Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma dello Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Astrid Rassegna*, n. 42 (n. 3 del 2007).

parlamentari bicamerali; l'ipotesi di votazione per corpi non sembra infatti in alcun modo coerente con la ratio della riforma, intesa a garantire, nelle more della riforma del bicameralismo, una effettiva partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle leggi che incidano sui poteri e sulle risorse regionali e locali. Né vale obiettare che, in tal modo, la maggioranza parlamentare potrebbe vedersi respinte proposte o pareri da essa avanzati, in seno alla Commissione integrata: è infatti evidente che, in tanto si realizza in tal modo una effettiva partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle scelte legislative, in quanto tale partecipazione sia in grado di modificare il contenuto delle decisioni che verrebbe prese in carenza di tale partecipazione. Stupisce poi che questa obiezione trovi spazio anche nelle file della maggioranza parlamentare di centrosinistra, che, almeno in termini di indirizzi politico-programmatici e di appartenenza partitica, può al momento essere solo rafforzata dalla partecipazione al voto di istituzioni regionali e locali in gran parte governate da maggioranze ad essa omologhe.

Nel caso di ricorso alla clausola di supremazia da parte del legislatore, si potrebbe prevedere la necessità di condizionarne l'esercizio a un previo parere favorevole della Commissione bicamerale integrata, espresso a maggioranza qualificata (tre quinti?). La necessità di ottenere il voto favorevole di una parte dei rappresentanti delle istituzioni regionali e locali su provvedimenti che, in applicazione della clausola di supremazia, disciplinano materie e ambiti di (altrimenti) esclusiva competenza del legislatore regionale, varrebbe ad evitare un uso improprio della clausola in questione come strumento espropriativo dell'autonomia regionale. L'esercizio del potere di supremazia sarebbe infatti così condizionato al previo accertamento della sussistenza di una generale e larga convinzione che esso risponda, in concreto, a esigenze di interesse generale e non a interessi di parte.

7. L'introduzione nella Costituzione della clausola di supremazia – come già si è accennato – consentirebbe di evitare, in sede di manutenzione straordinaria del titolo V, modifiche al terzo e quarto comma dell'articolo 116, dal momento che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, nelle quali si concretizzerà il federalismo a “geometria variabile”, incontreranno comunque il limite dell'esercizio da parte del legislatore nazionale del potere di supremazia a tutela dell'unità nazionale, nelle forme accennate al paragrafo precedente.

Essa ridimensionerà anche la portata della prospettata rivisitazione dell'articolo 117. Quest'ultima appare tuttavia pur sempre necessaria, dal momento che l'esercizio del potere di supremazia, anche per le garanzie procedurali dalle quali si ritiene necessario circondarlo, non potrà che assumere un carattere eccezionale. Mentre, almeno per alcune materie (come la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, l' “ordinamento della comunicazione”, le grandi infrastrutture strategiche, materiali e immateriali), è pressoché unanime la convinzione che esse debbano essere restituite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Anche in tal caso, il programma elettorale dell'Unione può rappresentare un buon punto di partenza, sia per la già ricordata sua rilevanza istituzionale, in virtù dell'articolo 1

della legge 21 dicembre 2005, n. 270, sia per la legittima presunzione che sulle riforme in esso delineate – quanto meno laddove, come in questo caso, esse appaiono definite in termini puntuali e non equivocabili – vi sia l'accordo e permanga l'impegno comune dei partiti della maggioranza parlamentare. Nel programma dell'Unione<sup>31</sup>, a quelle or ora ricordate (energia, grandi infrastrutture, ordinamento della comunicazione) si aggiungono, quali materie da restituire alla competenza esclusiva del legislatore statale, la “disciplina dei rapporti di lavoro” (peraltro ritenuta dai più come ricompresa nella materia dell' “ordinamento civile” di competenza statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l<sup>2</sup>), la “tutela e sicurezza del lavoro”, l' “ordinamento delle professioni” e una “strategia nazionale per il turismo”.

Una volta garantita la tutela dei supremi interessi nazionali mediante la clausola di supremazia, potrebbe risultare opportuno ragionare sulla possibilità di sfoltire ulteriormente l'elenco delle materie di competenza concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117, con l'attribuzione alla competenza residuale delle Regioni di alcune tra esse, come la disciplina degli “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale” o le “casse rurali”. Potrebbe anche risultare opportuno trasferire dalla competenza esclusiva dello Stato a quella concorrente la tutela dell'ambiente, in coerenza con consolidati indirizzi interpretativi della giurisprudenza costituzionale.

8. L'operazione di manutenzione straordinaria del titolo V non dovrebbe investire in modo rilevante la vigente formulazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione. Su di essi si è infatti registrata, negli anni successivi alla approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, una ampia e convergente valutazione positiva, ancorché assai poco si sia fatto per la loro concreta attuazione. Anche il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione, respinto col referendum del giugno 2006, lasciava l'articolo 119 invariato, e apportava all'articolo 118 integrazioni non sconvolgenti (concernenti essenzialmente la “copertura costituzionale” offerta al sistema delle conferenze e alle autonomie funzionali).

Solo alla prova della concreta attuazione di queste importanti disposizioni costituzionali potranno eventualmente emergere, dunque, ulteriori esigenze di correzione e integrazione. Prioritaria appare dunque, al riguardo, la normazione di attuazione. Per l'articolo 118, dopo la “falsa partenza” della C.d. legge La Loggia, un' ampia delega in

---

<sup>31</sup> *Per il bene dell'Italia*, cit. pag. 15

<sup>32</sup> V in tal senso, per tutti, T.TREU e altri, *Diritto del lavoro e federalismo*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, *Verso il federalismo*, Bologna 2004, pagg. 181 e segg. Va rilevato tuttavia che l'attribuzione esplicita alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina dei rapporti di lavoro potrebbe avere comunque portata innovativa nel senso di sottrarre alla competenza legislativa regionale la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali e locali non contrattualizzati. La cosa, in concreto, avrebbe notevole rilievo nel caso di una modifica della disciplina generale del lavoro pubblico orientata alla sua ripubblicizzazione (della quale si è discusso negli anni più recenti, sia pure senza esiti concreti).

materia è prevista dal c.d. Codice delle autonomie, di cui già si è fatto cenno. Per il federalismo fiscale, circolano per il momento solo schemi di disegno di legge non ufficiali, che suscitano peraltro non infondate perplessità anche per quanto concerne la loro coerenza con le disposizioni di principio contenute nell'articolo 119<sup>33</sup>.

In concreto per l'articolo 118 si dovrebbe provvedere, in sede di manutenzione straordinaria del titolo V, a dare espressa copertura costituzionale alle autonomie funzionali, completando, anche sotto questo profilo, l'operazione di costituzionalizzazione dei principi e delle linee guida della riforma del 1997-1998, che ha rappresentato uno dei criteri ispiratori della riforma del titolo V. Sembra preferibile che a ciò si provveda mediante una disposizione parallela ma autonoma rispetto a quella contenuta nel vigente comma 4 dell'articolo 118, attuativa del principio di sussidiarietà orizzontale. Senza entrare qui nel dibattito dottrinale sulla possibilità di ricostruire anche le autonomie funzionali come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>34</sup>, è infatti evidente che le due fattispecie sono sostanzialmente diverse, e diverse sono inevitabilmente le implicazioni di disposizioni costituzionali che impongano di riconoscerne l'autonomia e favorirne e promuoverne l'attività.

Quanto all'articolo 119, ho cercato di dimostrare in altra sede che le sue disposizioni sono assolutamente coerenti con il modello di federalismo cooperativo al quale il legislatore si è ispirato nella definizione della riforma della forma dello Stato e con i vincoli derivanti dal patto europeo di stabilità e convergenza<sup>35</sup>. Non vi è dunque ragione, mi pare, per modificare le sue disposizioni. Essenziale è, al riguardo, provvedere alla approvazione della necessaria legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dovrà dare il via al c.d. federalismo fiscale. Dalla sua attuazione potranno eventualmente emergere esigenze di integrazione o correzione delle disposizioni costituzionali in materia.

Potrebbe essere tuttavia utile un ritocco al terzo comma, utile ad eliminare alcuni dubbi e a troncane alcune controversie interpretative. La destinazione delle risorse del fondo perequativo ai "territori con minore capacità fiscale per abitante" è stata interpretata da qualcuno<sup>36</sup> come riservata alle aree territoriali aventi capacità fiscali inferiori a "valori medi" o "valori soglia". Altri hanno invece sostenuto, anche alla luce del fondamentale principio di sufficienza delle risorse finanziarie assegnate al fine del "finanziamento integrale" delle funzioni attribuite a ciascun ente territoriale (sancito dal quarto comma dell'art. 119), che si debbano invece prevedere meccanismi perequativi miranti a mettere tutte le istituzioni

---

<sup>33</sup> Mi riferisco allo schema di disegno di legge delega recante *riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane*, che può essere letto in <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Atti-parla/SCHEMA-DDL-DELEGA-ordinamento-finanziario-fed-fiscale.pdf>

<sup>34</sup> Sul quale vedi A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet-e-aut-funzionali.doc\\_cvt.htm](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet-e-aut-funzionali.doc_cvt.htm)

<sup>35</sup> *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, cit.

<sup>36</sup> V. per esempio P. GIARDA, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?* in <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Piero-GIARDA-Quale-modello-di-federa.doc>

territoriali in condizioni di pari opportunità, indipendentemente dalla capacità fiscale<sup>37</sup>. Quest’ultima interpretazione, sistematicamente ben fondata, diverrebbe incontestabile se il terzo comma dell’articolo 119 fosse riformulato in modo più esplicito, prevedendo che la legge dello Stato istituisca “un fondo perequativo, da ripartire, senza vincoli di destinazione, fra le Regioni e fra gli enti locali, in modo da compensare la diversa capacità fiscale per abitante”.

9. Restano da esaminare, brevemente, le ipotesi di manutenzione straordinaria delle disposizioni del titolo V concernenti la forma di governo delle Regioni. La lunga fase di stallo nella adozione degli statuti regionali è stata infatti – come mi è già capitato di notare<sup>38</sup> – anche la conseguenza della inadeguata formulazione di alcune disposizioni del titolo V, soprattutto su due punti cruciali del problema della ridefinizione della forma di governo regionale<sup>39</sup>.

Il primo concerne i rapporti tra le Regioni e le autonomie locali, laddove una tendenza neocentralista (nel senso del neocentralismo regionale) si contrappone ad una diffusa rivendicazione delle peculiarità del modello italiano di federalismo, modello che riconosce un ruolo rilevante alle autonomie locali ed in particolare alle autonomie comunali, secondo una plurisecolare tradizione radicata nella storia d’Italia.

Sul punto, sembra oggi possibile ipotizzare una larga convergenza su un ritocco al titolo V inteso ad attribuire al Consiglio delle autonomie locali un ruolo più rilevante e impegnativo rispetto a quello di mero organo consultivo oggi previsto dall’ultimo comma del vigente art. 123 della Costituzione. Già, del resto, la riforma della seconda parte della Costituzione respinta dal referendum del giugno 2006 lo ridefiniva come organo di “consultazione, concertazione e raccordo fra la Regione e gli enti locali”, in una delle sue poche disposizioni largamente condivise dalle forze politiche della maggioranza e dell’opposizione.

Naturalmente la precisa definizione dei poteri dei Consigli delle autonomie locali andrebbe riservata agli Statuti regionali. Ma non sembra irragionevole prevedere una qualche garanzia costituzionale dei poteri di partecipazione degli enti locali alla definizione delle scelte politiche e legislative regionali, in ispecie quando esse incidono in modo rilevante sull’esercizio delle competenze locali e sul finanziamento dei servizi locali, introducendo così nella forma di governo delle Regioni una sorta di bicameralismo differenziato o asimmetrico. A un bicameralismo differenziato che, nella riorganizzazione della struttura del Parlamento della Repubblica, affiancherebbe alla Camera politica un Senato federale espressione delle collettività territoriali e strumento della partecipazione

<sup>37</sup> Così F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *L’attuazione del federalismo fiscale*, Bologna 2004.

<sup>38</sup> *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni*, in <http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/Studi-e-ri/FB-presentazione-Arel-Olivetti.pdf>

<sup>39</sup> V. già F. BASSANINI, *Riforme statuti e leggi elettorali regionali*, in <http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/-Le-assemb/BassaniniCongresso-delle-Regioni.pdf>

delle loro istituzioni rappresentative alla formazione delle decisioni statali, potrebbe così corrispondere un modello in qualche modo analogo nel sistema istituzionale delle Regioni, che al Consiglio delle autonomie attribuisca poteri di reale interlocuzione nei confronti della Giunta e del Consiglio regionale (quanto meno prevedendo che i suoi pareri possano essere disattesi dal Consiglio regionale solo a maggioranza qualificata e con obbligo di motivazione).

Più complessa appare la questione dei rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio e della ripartizione tra essi dei poteri legislativi e di governo. Due posizioni estreme si confrontano. Una sogna il ritorno a vecchi modelli assemblearistici. L'altra interpreta il sistema in senso iperpresidenziale. La via d'uscita sta evidentemente nella adozione di un modello equilibrato che non neghi un ruolo politico effettivo al Consiglio come organo di legislazione, di indirizzo e di controllo e che al contempo non neghi al Presidente e alla Giunta tutti i poteri necessari per assicurare stabilità, coesione e continuità nel governo della Regione e nell'attuazione del programma di legislatura. Nessuna nostalgia dunque per il vecchio assemblearismo, nessun ritorno all'epoca nella quale l'obiettivo di molta parte dei consiglieri regionali (così come di quelli comunali e provinciali) era quello di provocare una crisi di giunta, per sostituirsi ad essi alla testa degli assessorati; o, quanto meno, era quello di realizzare una quotidiana cogestione dell'amministrazione tra Consiglio e Giunta.

Ma la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha complicato e non favorito la ricerca di una soluzione equilibrata, come fu invano rilevato, nel corso del suo iter parlamentare, da Leopoldo Elia e Massimo Villone: la soluzione allora accolta è infatti troppo rigida e rende difficile la definizione di una forma di governo che consenta di armonizzare la stabilità del governo della Regione e la coesione della maggioranza con un ruolo significativo del Consiglio regionale. Da una parte essa nega alle Regioni la facoltà di sperimentare, nell'esercizio dell'autonomia statutaria, forme di governo presidenziali in senso proprio, basate su una netta separazione di poteri fra Presidente e Consiglio; dall'altra vincola l'elezione diretta del Presidente all'adozione di un modello, quello del *simul stabunt aut cadent*, che non ha precedenti nell'esperienza delle democrazie moderne, ma nasce da costruzioni dottrinali di derivazione duvergeriana<sup>40</sup> sperimentate (a parte la effimera esperienza israeliana, peraltro per molti versi diversamente configurata) solo in Italia, a partire dagli anni novanta, e solo a livello di amministrazioni comunali e provinciali.

Orbene, è vero che il problema della forma di governo delle Regioni non deve necessariamente risolversi negli stessi termini con cui si può risolvere il problema della forma di governo statale. Ma è anche vero che le Regioni non possono essere tranquillamente assimilate alle istituzioni locali. Esse stanno a metà strada. E' vero infatti che, come per gli enti locali, si tratta di enti dove la struttura triadica non appare

---

<sup>40</sup> Cfr. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris 1974. E, in Italia, per tutti: Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983; S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, Milano 1984; G. PASQUINO, *Come eleggere il Governo*, Milano 1992; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Bologna 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Bari 1996.

riproducibile, almeno finché la Costituzione non preveda un organo assimilabile al Capo dello Stato, organo di garanzia con funzioni di equilibrio del sistema. E' vero anche che, come per gli enti locali, siamo di fronte a istituzioni che non hanno potere costituente e non possono dunque legiferare sui diritti e le libertà costituzionali dei cittadini. Non valgono dunque pienamente, per esse, tutte le ragioni per le quali, a livello di istituzioni nazionali, appaiono incompatibili con i principi di struttura dei sistemi democratici forme di governo moniste che attribuiscono poteri troppo ampi al Capo del Governo, compreso il potere di condizionare le scelte del legislatore, mediante lo scioglimento dell'assemblea elettiva (perché non si possono mettere nelle mani di un uomo solo, ancorché eletto, le decisioni che riguardano la Costituzione, i diritti, le libertà di tutti)<sup>41</sup>. Come si ricorderà, il modello del c.d. premierato assoluto o onnipotente, prospettato nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione poi respinto dal referendum del giugno 2006, fu autorevolmente sostenuto<sup>42</sup>, argomentando che quella riforma non faceva che dare al premier i poteri di qualunque sindaco italiano, eletto direttamente dai cittadini., dotato in Consiglio comunale di una maggioranza garantita e del potere di provocare con le sue dimissioni lo scioglimento del Consiglio stesso e nuove elezioni. Si obiettò<sup>43</sup> che, se è vero che il sindaco ha sul Consiglio comunale un'influenza decisiva, al limite del ricatto, è anche vero che i poteri del sindaco sono limitati e regolati dalla Costituzione e dalle leggi e che il Consiglio comunale non ha il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque il Sindaco ha pieni poteri per attuare le leggi; ma non può cambiarle e non può dunque cambiare i suoi poteri. A differenza del Consiglio comunale, il Parlamento ha invece il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque se il Premier ottiene nei confronti del Parlamento gli stessi poteri che ha il sindaco nei confronti del Consiglio comunale, il

---

<sup>41</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Il Primo Ministro legislatore*, in Astrid, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004, pagg. 104 e segg.; G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, ibid., pagg. 27 e segg.; R. BIN, *Come si esce dallo Stato costituzionale di diritto*, ibid., pagg. 85 e segg.; F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno*, ibid., pagg. 45 e segg.; P. CIARLO, *Assemblea supersolubile e dispotismo del primo ministro*, ibid., pagg. 340 e segg.; L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna 2005, pagg. 61 e segg.

<sup>42</sup> Da Marcello Pera, all'epoca Presidente del Senato, in *La riforma costituzionale al via del Senato*, Relazione al Convegno Confcommercio-Studio Ambrosetti, Cernobbio, 27 marzo 2004, in <http://www.astridonline.it/FORUM--Le-/Commenti-a/index.htm> ("E' concepibile, nella democrazia dell'alternanza, mantenere la figura di un Presidente del Consiglio che non ha neppure i poteri del Sindaco di Cernobbio? E' ragionevole che, mentre il Sindaco di Cernobbio può cambiare i suoi assessori, il Presidente del Consiglio non può farlo con i suoi ministri? E' coerente che il Sindaco di Cernobbio abbia, rispetto al potere del Consiglio comunale di sfiduciarlo, il contropotere di sciogliere lo stesso Consiglio, mentre il Presidente del Consiglio no?"). Nello stesso senso tuttavia anche S. CECCANTI, *Non è forte il premier, ma il Senato sarà più potente di chi vince le elezioni*, in *Il Riformista*, 25 marzo 2004; A. BARBERA, *Non capisco la schizofrenia del Senato federale, né capisco perché il premierato sarebbe dittatura*, in *Il Riformista*, 31 marzo 2004.

Premier disporrà non solo di tutti i poteri necessari per applicare le leggi, ma anche per rifarle, e per ridefinire i suoi stessi poteri. Si ricordò anche che più poteri si danno a chi vince le elezioni, più si deve garantire che la competizione elettorale sia libera e aperta. Chi ha molti poteri, potrebbe essere tentato di usarli per farsi rieleggere, per manipolare le scelte dei cittadini. Ma i consigli comunali non hanno alcuna competenza in materia di leggi elettorali, leggi sul pluralismo dell'informazione, sull'accesso ai mezzi di comunicazione, sulla prevenzione dei conflitti di interesse, sulle incompatibilità e ineleggibilità; le ha invece il Parlamento. Dunque, il Sindaco onnipotente non può tentare di manipolare queste leggi per farsi rieleggere, il Primo Ministro assoluto invece sì. Proprio per questo nessun sistema democratico dà al Capo del Governo il potere di ricattare il Parlamento. Se il Capo del Governo è eletto direttamente dal popolo, se gode di una diretta legittimazione popolare, allora – come nel modello statunitense - non deve avere il potere di sciogliere il Parlamento, di mettere la fiducia per farsi approvare le leggi, di ottenere deleghe legislative (può mettere il veto sulle leggi: ma si tratta di un potere puramente negativo, compensato dal parallelo potere negativo del Senato di negare il consenso alle nomine di ministri, ambasciatori, alti funzionari decise dal Presidente). Quando il capo del Governo è invece il capo della maggioranza parlamentare (come in Gran Bretagna o in Germania o in Spagna), allora non deve essere eletto direttamente dai cittadini, e deve abbandonare la carica se perde la fiducia della maggioranza parlamentare. Può proporre lo scioglimento della Camera, ma sempre ch  una maggioranza parlamentare non decida, prima, di sostituirlo con un altro primo ministro..

Le critiche sopra ricordate, in sintesi estrema, non colpiscono, dunque, la forma di governo di istituzioni amministrative come i Comuni e le Province (anche se anche per esse si pone il problema della ridefinizione del ruolo politico dell'assemblea elettiva, che non pu  ridursi a mera camera di registrazione delle scelte dell'esecutivo); ma la stessa conclusione non   cos  certa nel caso della forma di governo regionale. A differenza dei comuni e delle province, le Regioni hanno potere legislativo e incidono cos  sui rapporti tra i cittadini e le istituzioni e dunque, anche se in misura ridotta, sui loro diritti e libert ;   peraltro difficile sostenere che sussista nelle Regioni quel rapporto immediato tra i cittadini e il Capo dell'esecutivo che   consueto in una piccola o media citt , e che allontana il rischio che l'elezione diretta del sindaco inneschi derive plebiscitarie. Per questo, l'opzione favorevole all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia non comporta un'analogha opzione in favore dell'elezione diretta del Capo del Governo regionale, quanto meno nel quadro di un modello non presidenziale; l'elezione diretta presenta invece minori controindicazioni nei sistemi presidenziali perch  essi prevedono adeguati contrappesi e comunque non attribuiscono al Capo del Governo il potere di sciogliere l'assemblea elettiva n  di condizionarne le decisioni.

La "manutenzione straordinaria" del titolo V, dovrebbe dunque affrontare anche il tema di una revisione dell'ultimo comma dell' articolo 126 della Costituzione. E' questa disposizione infatti che vincola le scelte dei legislatori statutari regionali ad uno schema rigido, da una parte vietando il ricorso a modelli presidenziali classici, basati su una netta

separazione di poteri e di legittimazione democratica tra il Presidente e l'assemblea elettiva, dall'altra spingendo verso il modello del c.d. premierato assoluto l'opzione privilegiata (ancorché non obbligatoria: articolo 122, ultimo comma, Cost.) per il sistema dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo. I legislatori statutari possono, è vero, sottrarsi alla rigida regola *simul stabunt aut cadent*, rinunciando all'elezione diretta del Presidente della Regione: ma questo potrebbe aprire la strada a pericolose derive in direzione del ritorno a formule assembleare che non consentirebbero alle Regioni di far fronte ai loro nuovi compiti e responsabilità.

La soluzione più semplice consiste nella pura e semplice abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 126 della Costituzione, riconoscendo la piena autonomia del legislatore statutario regionale nella scelta della forma di governo, tra i modelli compatibili con i principi di struttura dei sistemi democratici.

Una seconda ipotesi, potrebbe consistere in una riformulazione della disposizione, che consenta di evitare lo scioglimento automatico del Consiglio regionale nei casi di morte o impedimento permanente del Presidente eletto, nonché nei casi di approvazione a maggioranza assoluta, da parte del Consiglio regionale, di una mozione di sfiducia costruttiva che indichi il successore del Presidente dimissionario o sfiduciato. Questa seconda ipotesi potrebbe essere completata da due disposizioni di principio intese a rafforzare il ruolo legislativo e di controllo del Consiglio: con la prima si dovrebbe limitare la facoltà di porre la questione di fiducia ai provvedimenti compresi nel programma di governo (o, *rectius*, escluderla per materie da riconoscere all'autonomia legislativa del Consiglio, dalle modifiche dello Statuto alle leggi elettorali); con la seconda, si potrebbero attribuire al Consiglio strumenti efficaci di controllo sull'operato del Presidente, della Giunta e dell'amministrazione regionale, per esempio prevedendo l'istituzione di un organismo ispettivo e di valutazione, sul modello del General Accounting Office americano o dell'Audit Office britannico.