

PAOLO COLASANTE

La competenza concorrente in Italia fra neocentralismo statale e prospettive di riforma

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le competenze concorrenti nel primo regionalismo italiano (1948-1999/2001). - 3. La riforma del Titolo V della Costituzione italiana. - 4. Il riparto delle competenze dopo la riforma del regionalismo italiano. - 5. L'attuale quadro costituzionale delle competenze concorrenti in Italia. - 6. La riforma costituzionale in itinere.

1. Premessa

Il *Call for papers* della Conferenza IACFS 2014, nel descrivere il *background* del tema di ricerca prescelto, richiama l'attenzione sulla circostanza che in molti Stati federali sono previste delle competenze concorrenti fra la Federazione e le *Constituent units* e che, in tal modo, essi si allontanano dal concetto di federalismo duale, in cui ogni livello di governo è titolare di una gamma di competenze tendenzialmente esclusive.

Il sistema italiano, nel prevedere la categoria delle competenze concorrenti, alle quali è tradizionalmente legato sin dall'origine, si colloca esattamente in questo contesto e, perciò, in quello che viene definito come il "*marble cake*" *federalism*.

Tuttavia, è bene accennare che, nella presente fase storica, il Parlamento italiano - sulla base di una critica poco fondata e poco meditata sulle competenze concorrenti, anche in relazione al contenzioso costituzionale - ha in corso di deliberazione una riforma della Costituzione volta a ridurre l'area del potere concorrente.

Nondimeno, l'impostazione che traspare dal testo in corso di approvazione, per diversi aspetti, apporta modifiche meramente apparenti, dal momento che il legislatore costituzionale italiano sta adottando delle decisioni che lascerebbero sopravvivere "sotto mentite spoglie" diverse competenze concorrenti, malgrado l'eliminazione di una loro espressa enumerazione dal testo costituzionale.

2. Le competenze concorrenti nel primo regionalismo italiano (1948-1999/2001)

Com'è noto, l'Italia non è un Paese di tradizione federale, dal momento che ha avuto una forma di Stato accentrata dalla sua formazione unitaria (1861) all'entrata in vigore della

Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948)¹. Proprio per questa ragione, la scelta del modello regionalista fu preceduta da un vivace dibattito in Assemblea Costituente², in cui gli oppositori del cambiamento essenzialmente ritenevano che la fondazione delle Regioni avrebbe costituito un “salto nel vuoto”, mentre i sostenitori della nuova idea vi trovavano un momento di “rottura” con il precedente centralismo fascista, un antidoto contro la pesante burocrazia statale e un veicolo di coscienza civica, oltre che di efficacia dell’azione pubblica, visto che ogni territorio avrebbe potuto calibrarla sulle proprie specificità. Non da ultimo, il dibattito si incentrò anche sulla c.d. “questione meridionale”, percepita al tempo (ma ancora oggi) come un problema irrisolto e persistente sin dall’Unità nazionale e che, secondo alcune forze politiche, avrebbe potuto ricevere adeguata soluzione grazie all’istituzione delle Regioni.

La discussione che precedette la scelta della forma di Stato regionale fu molto articolata e si snodò per parecchie sedute³, all’esito delle quali le opposte prospettive arrivarono a sintesi soprattutto grazie a due approdi. Il primo (di principio) fu quello della formulazione dell’art. 5 della Costituzione⁴, il cui significato è senz’altro di rifiuto, tanto dell’idea federale, quanto dell’idea centralista; il secondo, una volta prevista la Regione e deciso che avrebbe avuto potestà legislativa, fu l’adozione di un riparto delle competenze impostato sulla sola competenza concorrente, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato” (art. 117 Cost., vecchia formulazione). A tal riguardo, l’esperienza delle Regioni c.d. a statuto speciale, che si andava formando parallelamente alla scrittura della Costituzione repubblicana e della quale in un primo momento si tenne conto, alla fine non fu attrattiva, ma all’opposto giocò in senso limitativo. Infatti, mentre per le Regioni speciali la competenza concorrente accompagnava altre forme di competenza legislativa, come quella piena, esclusiva o primaria e quella di attuazione (in un qualche misura riconosciuta anche alle Regioni ordinarie), per le

¹ Infatti, nonostante un ampio dibattito pre-risorgimentale e post-risorgimentale sulla possibile formazione federale dell’Italia unita, nella formazione dello Stato nazionale prevalse il modello unitario e centralista di ascendenza francese, fortemente propugnato dalla classe dirigente piemontese (sul punto v. A. PETRACCHI, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, voll. 1, 2 e 3, in particolare quest’ultimo p. 335 ss.).

² Invero, il primo atto di riconoscimento di autonomia precede la Costituzione repubblicana, essendo costituito dallo Statuto speciale della Regione siciliana (d.lgs. lgt. n. 455 del 15 maggio 1946), il quale è stato successivamente convertito nella legge costituzionale n. 2 del 1948.

³ È bene precisare che la proposta regionalista fu formulata dalla seconda Sottocommissione e la sua paternità è attribuibile all’On.le Ambrosini. Oltre alle numerose sedute della Sottocommissione, l’Assemblea costituente in *plenum* condusse la discussione generale in merito nelle sedute del 27, 28, 29, 30, 31 maggio 1947, del 3, 4, 6, 7, 10, 12, 13 giugno 1947. Passò all’esame degli articoli nella seduta del 27 giugno 1947 e, dopo le sedute dell’1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10 luglio 1947, arrivò alla formulazione dell’articolo riguardante il riparto delle competenze fra Stato e Regioni nella riunione dell’11 luglio 1947. In quest’ultima si arrivò ad una formulazione dell’art. 109, che sarebbe poi diventato il fondamentale articolo 117, in una versione molto prossima a quella definitiva. Per un’efficace sintesi del dibattito in Assemblea costituente, v. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, par. 1.1.

⁴ In commento all’articolo, si veda C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, p. 67 ss.; G. BERTI, *Commento all’art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma 1982, p. 277 ss.

Regioni c.d. ordinarie il potere legislativo poteva trovare spazio solo nel rispetto delle “direttive” impresse dalla legislazione statale⁵.

Tale categoria di competenza è stata definita dalla dottrina italiana come “competenza ripartita”⁶, proprio per differenziarla da altri tipi di competenza concorrente, fra cui quello della *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca, per la quale vale quanto osservato da *Ronald Watts*, che, nel riferirsi a tale secondo tipo di competenza concorrente, ritiene che “la concorrenza porti diversi vantaggi nelle federazioni. Essa prevede un elemento di flessibilità nel riparto delle competenze, consentendo al governo federale di posporre l’esercizio della propria potestà potenziale in un campo particolare sino a che questo non diventi questione di importanza federale”⁷.

Nel caso italiano, invece, si era dinanzi a un riparto di competenze impostato esclusivamente sulla *framework legislation*.

Fino alla riforma del 2001, perciò, il disegno costituzionale del riparto delle competenze per le regioni ordinarie era incentrato su un riparto delle competenze che non poteva dirsi “duale”, essendo fondato sulla concorrenza di due fonti sulla stessa materia.

La concorrenza “all’italiana”, basandosi sin dall’origine su un discrimine fra legislazione di principio e normativa di dettaglio, che poteva, in taluni casi, assumere anche contorni più sfumati, restava ispirata a un riparto che presentava (o avrebbe dovuto presentare) un basso grado di flessibilità o, se si vuole, un certo grado di rigidità⁸.

Invero, i principi fondamentali di competenza della legge statale avrebbero dovuto presentare caratteri precisi e, in particolare, essi avrebbero dovuto assumere più propriamente l’aspetto di *direttive* (*Richtlinien*, secondo l’insegnamento di *Anschutz*) e come tali i principi avrebbero dovuto essere: *a*) non direttamente applicabili, ma solo con l’intermediazione dell’atto legislativo regionale; *b*) tali da non uniformare la disciplina della materia, inibendo le

⁵ Sul punto osserva E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, che, se da una parte occorre rilevare il “carattere assolutamente innovativo e di cesura rispetto alla tradizione centralistica dello Stato post-unitario della configurazione di una competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni e, quindi, di un policentrismo legislativo, sicché non può essere disconosciuto il coraggio e la lungimiranza dell’Assemblea costituente”, dall’altra, “il limite strutturale è quello di aver fatto della competenza ripartita il baricentro della potestà legislativa regionale”.

⁶ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 107 ss.

⁷ R.L. WATTS, *Comparing federal systems*, second edition, McGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston, London and Ithaca, 1999, p. 38 (“concurrency has a number of advantages in federations. It has provided an element of flexibility in the distribution of powers, enabling the federal government to postpone the exercise of potential authority in a particular field until it becomes a matter of federal importance”).

⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano 1992, p. 35: “in base all’enumerazione, tra (materie di) competenza dello Stato e delle Regioni esiste contiguità, senza possibilità di sovrapposizione alcuna, per cui il primo ha dei poteri, i quali iniziano lì dove si arrestano quelli attribuiti dalla Costituzione alle Regioni”.

differenziazioni territoriali; c) in grado di non ridurre notevolmente lo spessore politico delle opzioni rimesse al legislatore locale⁹.

Tuttavia, la concreta esperienza che ne è seguita si è distanziata sensibilmente dal modello costituzionale.

A prescindere dal tempo intercorso per la realizzazione dell'istituto regionale (a ben 22 anni di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione), che pure un ruolo ha avuto nel modo di pensare degli attori istituzionali, può dirsi che nell'esperienza del primo regionalismo italiano la potestà legislativa regionale è stata ampiamente ridotta nella sua portata, soprattutto per mezzo del c.d. "ritaglio delle materie regionali" in favore dello Stato, per via anche della trasformazione del limite di merito dell'interesse nazionale, in limite di legittimità e del riconoscimento del potere della legge statale di ridefinire le materie di competenza regionale.

Con riferimento al primo aspetto, si verificò un impoverimento della competenza regionale, dovuto alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che avocò a sé il controllo sulla salvaguardia degli interessi nazionali¹⁰; mentre, per il secondo profilo, quello della ridefinizione, esso fu sostenuto anche da una buona parte della dottrina italiana; valgano, per tutti, le parole di *Livio Paladin*, il quale si riferiva all'enumerazione delle materie regionali assimilandola ad una "pagina bianca" da completare mediante valutazioni politiche¹¹.

È agevole percepire come, in un tale quadro istituzionale e culturale, sia stata possibile una torsione del modello regionale, in senso ben diverso da quello disegnato dal Costituente; tanto più che il legislatore statale, nelle materie enumerate, ha legiferato non limitandosi alla sola disciplina di principio, ma prevedendo anche quella di dettaglio, sulla base della considerazione di evitare vuoti normativi, ammettendo così che la legge regionale, in seguito, potesse derogare alle norme di dettaglio, considerate cedevoli¹².

⁹ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma costituzionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 107 ss., 140.

¹⁰ In merito, v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., in part. 80 ss., e tutta la giurisprudenza ivi citata, fra cui si segnala la sentenza 18 febbraio 1988, n. 177, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 608 ss., da cui si deduce l'effetto potenzialmente dirompente conferito dal giudice delle leggi a questo limite di legittimità della legislazione regionale: "a differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto".

¹¹ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amm.*, 1971, III, p. 3 ss., 39.

¹² Per un approfondimento circa le dinamiche sin qui menzionate che hanno portato alla torsione del modello costituzionale della competenza concorrente, v. A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Giuffrè, Milano 2001.

Di fatto, in questo modo la competenza ripartita delle Regioni italiane si è risolta in una competenza legislativa di attuazione, in cui l'ampiezza del potere legislativo regionale veniva definito dalla legge statale; in alcuni casi, peraltro, ha finito con l'assumere le stesse movenze della competenza concorrente alla tedesca, con una totale espropriazione della materia regionale da parte dello Stato.

3. La riforma del Titolo V della Costituzione italiana

Negli anni '90, si aprì il dibattito che avrebbe dovuto condurre a una nuova valorizzazione del regionalismo italiano, mai compiutamente realizzato.

Le spinte in questo senso furono molteplici e, per lo più, dovute a cause esogene rispetto all'ordinamento interno. Infatti, la propulsione maggiore venne dal processo di integrazione europeo.

Anzitutto, esso metteva in luce alcuni profondi mutamenti degli Stati nazionali, ormai a "sovranità aperta" e posti, perciò, in una posizione di reciproca concorrenza. Ciò avrebbe dovuto portare i governi degli Stati membri a salvaguardare gli interessi nazionali, non già nei confronti delle entità substatuali, bensì nelle sedi di confronto sovranazionale, rafforzando la loro capacità di negoziazione e lasciando alle proprie articolazioni interne l'attuazione della maggior parte delle politiche pubbliche, fatta eccezione per quelle competenze di carattere unitario che avrebbero dovuto essere esercitate dallo Stato centrale (a mero titolo esemplificativo, difesa e forze armate, politica estera, perequazione territoriale, ecc.)¹³. Da questo punto di vista, perciò, la costruzione dell'Unione europea spingeva a rafforzare il federalismo interno agli Stati membri.

In secondo luogo, occorre ricordare che all'inizio degli anni '90 si avviò, in seno alla Comunità europea, un negoziato che avrebbe poi condotto all'istituzione della moneta unica. In ragione di questa spinta e della crisi economica e monetaria dei primi anni '90, il dibattito

¹³ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., par. 1.3, osserva in proposito come il processo di "ristrutturazione" dell'articolazione interna dei poteri, in quel periodo, fosse comune anche a molti altri Stati per via della medesima esigenza: "risulta, allora, evidente che la domanda politica dei cittadini, in termini di servizi e politiche pubbliche legate al territorio, avrebbe dovuto trovare un interlocutore diverso dal governo centrale, più attento alle questioni interne e più prossimo ai loro bisogni. Di qui, perciò, un processo di rivalorizzazione delle regioni e delle autonomie locali, niente affatto strumentale, ma per affrontare in modo più adeguato la fase storica dell'europeizzazione e della globalizzazione.

Non è un caso che in questo processo non si colloca solo l'Italia, ma tutti i paesi europei compresi quelli più tradizionalmente unitaristi come la Gran Bretagna, che nel 1997 ha avviato con successo il secondo processo di Devolution, e la Francia, che nel 2003 ha realizzato una compiuta costituzionalizzazione della regione, auspicata già agli inizi degli anni '60 dal Presidente De Gaulle. Ma anche paesi europei di tradizione federale e autonomistica come la Germania e la Spagna conoscono nello stesso arco di tempo processi di revisione costituzionale e di organizzazione del loro decentramento interno. La prima già con le modifiche costituzionali (1994), dovute alla riunificazione tedesca, e successivamente con la riforma costituzionale delle competenze del 2006 e quella della finanza del 2009. La seconda con la riscrittura degli statuti di autonomia, attraverso i quali si determinano gli assetti concreti delle competenze regionali in quell'ordinamento".

politico in Italia portò ad una revisione dei poteri e delle funzioni delle Regioni, inizialmente mediante il c.d. federalismo a costituzione invariata (o federalismo amministrativo; v. leggi nn. 59 e 127 del 1997), che costituì un ottimo metodo per sgravare il bilancio statale da oneri finanziari che avrebbero ostacolato il raggiungimento dei criteri di convergenza¹⁴; e poi con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, con cui si riscrisse il Titolo V, anche per dare una copertura costituzionale al cambiamento intercorso.

D'altra parte, dal punto di vista interno, queste riforme soddisfacevano le istanze di movimenti politici locali che reclamavano una maggiore autonomia dei territori.

Pur tuttavia, la riforma costituzionale, per quanto fosse estesa, non è stata completa e, tra i profili rimasti in ombra, connessi al riparto delle competenze legislative, spiccava la questione dei raccordi tra Stato e Regioni, atteso che la riforma del Parlamento fu rinviata espressamente ad un momento successivo.

4. Il riparto delle competenze dopo la riforma del regionalismo italiano

La riforma costituzionale del 2001 ha condotto al rovesciamento del principio dell'enumerazione e all'adozione di un riparto delle competenze articolato secondo la tradizione federale¹⁵. Se, infatti, l'originaria formulazione dell'art. 117 Cost. elencava le competenze regionali, lasciando allo Stato la competenza generale; ora, la competenza generale spettava alle Regioni e la competenza enumerata contraddistingueva i poteri dello Stato; però, nel mezzo, tra competenza enumerata e competenza residuale, si situava – ancora una volta – la competenza concorrente all'italiana.

In particolare, l'art. 117 Cost. che, al primo comma, chiariva quali fossero i limiti alla competenza legislativa di entrambi i soggetti (la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali), racchiudeva, nei commi secondo, terzo e quarto, il nuovo riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni¹⁶.

Ancor più precisamente, il secondo comma dell'art. 117 Cost. elencava le 17 materie di competenza legislativa esclusiva statale; il terzo comma le 20 materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni e il quarto comma conteneva la clausola di residualità in favore delle Regioni.

Con riferimento alla potestà legislativa esclusiva statale, la peculiarità dell'enumerazione dei poteri statali discende da alcune materie che hanno un carattere dinamico, fra cui *in primis*

¹⁴ Così S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., par. 1.3. In relazione alla connessione fra potenziamento del regionalismo e rispetto dei criteri di convergenza G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 2002, p. 977-988.

¹⁵ Sui caratteri dello Stato federale, si rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2010, 13 ss., nonché a E. DI SALVATORE, *Federalismo (voce)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Dizionario costituzionale – Dizionario sistematico*, Il Sole 24 ore, Milano 2008, p. 20 ss.

¹⁶ Completato, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, dai rispettivi Statuti di autonomia, eventualmente in combinato disposto con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza. Esse sono, infatti, prive di un oggetto definito e, dunque, secondo una felice espressione della dottrina italiana, sono materie-non materie¹⁷. Piuttosto, queste competenze hanno come contenuto funzioni ovvero compiti dello Stato¹⁸ e, pertanto, ci si può loro riferire definendole come competenze "trasversali", perché "non coincidono con un settore materiale di attività, ma piuttosto tagliano trasversalmente i diversi settori di competenza materiale concorrente o residuale delle Regioni"¹⁹.

Vale la pena ricordare, perciò, come la loro connotazione finalistica sia stata in grado di irrompere nella sfera di competenze attribuite alle Regioni, salva rimanendo per queste ultime – secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale²⁰ – la sola possibilità di innalzare lo standard di tutela disciplinato dalla legislazione statale. Peraltro, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, anche tale possibilità risultava esclusa tutte le volte in cui il legislatore statale avesse, con un proprio atto legislativo, trovato il "punto di equilibrio" fra gli interessi sottesi alla competenza statale e i titoli di legittimazione regionali che avrebbero fondato un eventuale innalzamento del livello di tutela²¹.

Riguardo alla potestà legislativa regionale "residuale"²², il "rovesciamento" del principio dell'enumerazione non ha prodotto la discontinuità col passato che ci si sarebbe attesi, nonostante il perentorio tenore letterale del comma 4 dell'art. 117 Cost., secondo il quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", rinviando a una celebre espressione sulla divisione dei

¹⁷ A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 15 ss., 22.

¹⁸ Traccia questa distinzione S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, cit., 119.

¹⁹ E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova 2005, 241.

²⁰ In merito, vale la pena di ricordare Corte costituzionale, sentenza 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2012 ss., con osservazioni di A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, p. 2027 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza n. 282/2002 della Corte costituzionale*, p. 2034 ss.; nonché Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2940 ss., con osservazione di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2951 ss. Per due ulteriori commenti, si vedano altresì M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 318 ss.; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 337 ss.

²¹ Corte costituzionale, sentenza 7 ottobre 2003, n. 307, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2841 ss., ma si veda anche, nello stesso senso e su analoga questione, la sentenza 7 novembre 2003, n. 331, *ivi*, p. 3502 ss. Le decisioni sono analizzate da G. TARANTINI, *La disciplina dell'elettrosmog tra Stato e Regioni*, in *www.federalismi.it*, 21 ottobre 2004. La dottrina del "punto di equilibrio", per quanto non del tutto convincente, ha riscosso alcuni consensi in dottrina: F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Giuffrè, Milano 2006, 110 ss.; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, p. 314 ss., 319-320.

²² In ragione della compressione dell'autonomia regionale posta in essere dal legislatore statale e avallata dalla Corte costituzionale, appare più appropriato riferirsi alle competenze di cui all'art. 117, comma 4, Cost. in termini di "residualità", anziché di "generalità". Cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, cit.

poteri contenuta negli *Articles of Confederation*²³. Infatti, solo in una primissima fase la giurisprudenza costituzionale ha valorizzato il dato letterale della disposizione appena menzionata. In particolare, nella sentenza n. 282 del 2002, la Corte ha ritenuto che, nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa, l'indagine circa il rispetto dei limiti della competenza regionale da parte del legislatore statale "deve oggi muovere non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale". Quest'interpretazione del nuovo sistema era assolutamente conforme alla logica della riforma, perché faceva della competenza regionale la "regola" e di quella statale l'"eccezione".

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha molto presto indebolito la previsione costituzionale, "rovesciando l'onere della prova"²⁴ e statuendo che "in via generale, occorre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate" nei precedenti commi dell'art. 117 della Costituzione²⁵.

Nella sostanza, la forza precettiva dell'avverbio "espressamente" del quarto comma dell'articolo 117 Cost. è stata azzerata e la competenza regionale maggiormente garantita è apparsa essere ancora una volta quella concorrente.

La competenza concorrente, infatti, era costituita da materie legislative nominate e non aveva un carattere anonimo, come nel caso della competenza residuale. Inoltre, una particolare cura era stata messa da parte del legislatore costituzionale per limitare i poteri

²³ In merito alla quale, si ricorda peraltro il caso *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). Il passaggio fondamentale della sentenza - per l'aspetto che qui interessa - è il seguente: "Among the enumerated powers, we do not find that of establishing a bank or creating a corporation. But there is no phrase in the instrument which, like the Articles of Confederation, excludes incidental or implied powers and which requires that everything granted shall be expressly and minutely described. Even the 10th Amendment, which was framed for the purpose of quieting the excessive jealousies which had been excited, omits the word 'expressly' and declares only that the powers 'not delegated to the United States, nor prohibited to the States, are reserved to the States or to the people', thus leaving the question whether the particular power which may become the subject of contest has been delegated to the one Government, or prohibited to the other, to depend on a fair construction of the whole instrument. The men who drew and adopted this amendment had experienced the embarrassments resulting from the insertion of this word in the Articles". In altri termini, mentre l'utilizzo dell'avverbio "espressamente" negli *Articles of Confederation* aveva giustificato una lettura restrittiva delle competenze della Confederazione, la sua assenza nella Costituzione legittima la dottrina dei poteri impliciti della Federazione. Un simile richiamo della giurisprudenza americana è svolto da S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo - Atti del Seminario di studi, Roma, 29 maggio 2012*, Giuffrè, Roma 2013, p. 5 ss., 16.

²⁴ L'espressione è di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4427 ss., 4435.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 2003, n. 370, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 4140 ss.

d'intervento statale ed evitare così quanto era accaduto nel corso del primo regionalismo con il ritaglio delle materie e una legislazione statale estesa al dettaglio; tanto più che il limite del rispetto degli interessi nazionali da parte della legge regionale risultava escluso dal testo della riforma. Così, il comma 3 dell'art. 117 Cost., al fine di salvaguardare in capo alle Regioni il potere legislativo di disciplina delle materie enumerate alla competenza concorrente, affermava: "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Tuttavia, anche le competenze concorrenti hanno subito, per via della prassi seguita dal giudice costituzionale, il peso della trasversalità di alcune materie di competenza legislativa esclusiva statale. Infatti, nulla era in grado di escludere che le competenze concorrenti, che già di per sé presuppongono l'intervento di due fonti sulla medesima materia, subissero una incursione più estesa del legislatore statale, giustificabile sulla base delle competenze c.d. trasversali.

Pertanto, la competenza legislativa regionale, nella configurazione del 2001, non è stata indebolita soltanto in virtù di quanto sin qui riferito, bensì anche in forza di altri meccanismi che hanno interessato propriamente la competenza concorrente delle Regioni²⁶.

5. L'attuale quadro costituzionale delle competenze concorrenti in Italia

La competenza concorrente prevede un riparto di tipo *verticale*, perciò sugli stessi oggetti sono abilitati a legiferare sia lo Stato che le Regioni. Tra le due fonti - legge statale e legge regionale - intercorre un rapporto di competenza e non di tipo gerarchico; se si vuole, può esservi *gerarchia dei contenuti*, ma non *gerarchia delle fonti*²⁷, e la nuova formulazione della regola del riparto, rispetto a quella previgente, ha delineato con maggiore nettezza il ruolo (meramente eventuale) della normazione di principio statale.

In particolare, si sarebbe dovuta ritenere superata la concezione (avallata dalla giurisprudenza costituzionale del primo regionalismo) secondo cui la mancata formulazione espressa dei principi fondamentali, da parte del legislatore statale, avrebbe comportato un persistere del limite, attraverso principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale vigente²⁸. Infatti, la nuova formulazione della competenza concorrente avrebbe potuto indurre

²⁶ Per un quadro d'insieme sulla competenza concorrente nell'attuale assetto costituzionale, v. F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011*, p. 287 ss.

²⁷ Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1960, p. 775 ss.

²⁸ Pertanto, il limite dei principi fondamentali della materia era da intendersi come *necessario*, con la conseguente fungibilità fra principi *espresi* e principi *impliciti*, sebbene la Corte abbia più volte ritenuto preferibile la formulazione espressa. Cfr. Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 1971, n. 39, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 182 ss. (con osservazione di L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*, p. 189 ss.): "i principi delimitanti materia per materia la potestà legislativa regionale possono anche desumersi dalla

a ritenere che il limite dei principi fondamentali non dovesse più intendersi come necessario²⁹. Tale conclusione sembrava, peraltro, desumibile dalla lettera del comma 3, ult. parte, dell'art. 117 Cost., ai sensi del quale “nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, *salvo che* per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”. Cioè a dirsi che la potestà legislativa è sempre delle Regioni, a meno che lo Stato non si sia effettivamente premurato di dettare dei principi fondamentali che la limitano.

La giurisprudenza costituzionale, invece, ha confermato l'impianto (e i limiti) della competenza concorrente pre-riforma e, quindi, la necessaria previsione di principi fondamentali che, qualora non espressamente formulati, avrebbero dovuto essere ricavati in via implicita³⁰. Con la conseguenza che la competenza concorrente nasce e resta compressa, a prescindere dall'effettiva volontà (e dal concreto interesse) del legislatore statale.

Un altro elemento di continuità col primo regionalismo è stato la persistente ammissibilità – secondo la giurisprudenza costituzionale – della formulazione dei principi fondamentali

legislazione vigente, e possono altresì – naturalmente, ed anzi preferibilmente – essere formulati in apposite disposizioni legislative, senza però che a queste sia comunque cronologicamente subordinata la legislazione regionale” (*Considerato in diritto*, par. 3.); nonché sentenza 14 gennaio 1982, n. 7, in *Giur. Cost.*, 1982, p. 20 ss. (con osservazione di G. LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, p. 26 ss.): “va da sé che sarebbe stato auspicabile, a fini di certezza del diritto e di disciplina più omogenea nelle Regioni a statuto ordinario, che il legislatore statale avesse da tempo adottato una legge contenente i principi fondamentali della materia (ed è lecito sperare che le difficoltà incontrate nell'iter legislativo possano essere finalmente superate). Ma, in attesa di una aggiornata legislazione, non si può affermare che manchi, a proposito di cave e torbiere, un principio il quale consenta di dire rispettato l'art. 117 della Costituzione, (secondo l'art. 17, terzo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281), da parte delle leggi regionali Veneto e Lombardia, nelle disposizioni sottoposte al sindacato di questa Corte” (*Considerato in diritto*, par. 3.).

²⁹ Cfr. A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2, in cui l'A. sostiene che la soluzione negativa dovrebbe derivare dai precedenti federali. Ad esempio, in Germania, “in assenza di leggi-cornice (*Rahmengesetze*), i *Länder* non sono tenuti al rispetto dei principi impliciti ricavabili dalla legislazione federale, ma operano *come se* fossero titolari di una competenza legislativa esclusiva”.

³⁰ Così si è espressa la Corte sin dalla sua prima sentenza applicativa del nuovo Titolo V, la n. 282 del 2002, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2012 ss. (con osservazioni di A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, p. 2027 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza n. 282/2002 della Corte costituzionale*, p. 2034 ss.), nella quale precisa che “la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo”. La Corte, però, ribadisce implicitamente la *preferenza* per i principi espressi, laddove ritiene che “specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”. Detta preferenza si deduce dallo stesso tenore letterale di questo inciso (“specie nella fase della transizione...”), in cui ha specificato che è soprattutto nella prima fase che verranno in rilievo i “vecchi” principi fondamentali, auspicando implicitamente che il legislatore provveda a specificarne di nuovi.

della materia per mezzo dei decreti legislativi del Governo sulla base di una legge di delega del Parlamento.

Valgono a questo proposito le stesse perplessità che si rilevavano nel primo regionalismo. La prima è che così si perviene a un paradossale doppio livello di principi: una legge statale recante i principi e criteri direttivi della delega al governo (ex art. 76 Cost.) e un decreto legislativo a sua volta contenente i principi fondamentali della materia di competenza regionale³¹. La seconda è che sui principi fondamentali della materia parrebbe più corretto ritenere che viga una riserva di *legge formale*, con esclusione, quindi, di qualunque intervento governativo³².

Tuttavia, già nel vigore del vecchio Titolo V la Corte costituzionale aveva ritenuto che potessero essere distinti i principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost. v.f. e i principi e criteri direttivi ex art. 76 Cost., "stante la (loro) diversa natura"³³. La questione si è riproposta dopo la riforma ed è stata risolta dalla Corte con la sentenza n. 50 del 2005³⁴.

³¹ Cfr. A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, cit., p. 1-2: "L'art. 76 Cost., subordinando la legittimità della delega legislativa alla fissazione, da parte della legge che la dispone, dei principi e criteri direttivi, rende assai problematico che l'oggetto della delega stessa possa, a propria volta, essere costituito da principi: e, cioè, da determinazioni della stessa natura di quelle che dovrebbero guidarne la formulazione. Senza contare che questi ultimi (i principi - se così può dirsi - al quadrato), essendo finalizzati alla formulazione di altri principi, verrebbero fatalmente ad assumere un carattere di assoluta evanescenza (tanto più se - come nella specie - dovessero riferirsi ad una ventina di materie diverse, fortemente eterogenee l'una dall'altra)".

³² *Ivi*, p. 2: "sussistono consistenti elementi per sostenere che la materia dei principi fondamentali sia coperta da riserva di assemblea (e, conseguentemente, sottratta alla delegazione legislativa). In tal senso può invocarsi l'art. 11, comma 2, l. cost. n. 3/2001 (la norma sulla 'bicameralina'). Il quale include le leggi-cornice tra gli atti su cui deve essere obbligatoriamente consultata la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata ai sensi del primo comma. E prevede che, qualora la Commissione referente non si sia adeguata al parere da questa espresso, 'sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea (deliberi) a maggioranza assoluta dei suoi componenti'". Si veda anche A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, I, 1, *Articoli 70-74*, Zanichelli, Bologna-Roma 1985, p. 108 ss., 165-166, che giunge alla stessa conclusione in quanto sussume le leggi-cornice nella categoria di quelle in "materia costituzionale", per le quali l'art. 72 Cost. prevede la riserva di Assemblea. La giurisprudenza, tuttavia, ha sempre ritenuto che la materia costituzionale coincidesse con le leggi di revisione costituzionale e con le altre leggi costituzionali (v. sentenza Corte costituzionale, 23 dicembre 1963, n. 168, in *Giur. Cost.*, 1963, p. 1644 ss.).

³³ Corte costituzionale, sentenza 30 luglio 1993, n. 359, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 2835 ss., *Considerato in diritto*, par. 5.

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 395 ss., con osservazione di S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, p. 486 ss., che condivide la prospettiva della Corte e, dunque, la configurabilità di un doppio livello di principi. Invero, la questione era stata già prima oggetto di un giudizio della Corte, il quale si incentrava sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali contenuta nell'art. 1 della legge n. 131 del 2003. Si trattava della sentenza 28 luglio 2004, n. 280, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2800 ss. (con osservazioni di F. CUOCOLO, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. n. 131 del 2003*, p. 2812 ss.; A. FERRARA, *La Corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, p. 2820 ss.), nella quale la Corte ha ritenuto che la delega fosse conforme alla Costituzione, in quanto di essa andava data una lettura "minimale", tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente". In sostanza, il problema non

Nell'occasione, le Regioni ricorrenti hanno condotto un ragionamento dalla logica stringente: hanno sostenuto che, "poiché lo strumento della delegazione legislativa comporta da parte del Parlamento la determinazione di principi e criteri direttivi, una volta che questi siano stati stabiliti, le disposizioni emanate in attuazione della delega non potrebbero avere ad oggetto norme contenenti i principi fondamentali della materia bensì soltanto norme c.d. di dettaglio". Ne dovrebbe derivare la "conseguente intromissione nella sfera di competenza legislativa propria della Regione"³⁵. Infatti, delle due l'una: o la legge delega pone dei principi così generali (ma sarebbe meglio dire "vacui") da lasciarne l'ulteriore specificazione ai decreti legislativi, oppure la legge delega pone dei principi stringenti e tali da costringere il legislatore delegato ad entrare nel dettaglio. In entrambi i casi, il meccanismo dovrebbe ritenersi viziato da illegittimità costituzionale. Nella prima ipotesi, perché i principi della delega sarebbero così evanescenti da violare l'art. 76 Cost.; nella seconda ipotesi, perché la disciplina di dettaglio si porrebbe in contrasto con il riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.

Tuttavia, osserva la Corte, rifacendosi a un proprio precedente ante-riforma³⁶, che "la nozione di 'principio fondamentale', che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le 'materie' hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. (...) Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte"³⁷.

Una parte della dottrina, a favore di questa soluzione, ha osservato che sussisterebbe una ragione di ordine letterale: mentre l'art. 117 Cost. v.f. faceva riferimento alle "leggi dello Stato" per la determinazione dei principi fondamentali, l'attuale art. 117, comma 3, Cost. rimette questo compito alla "legislazione dello Stato". La differenza nella formulazione della disposizione potrebbe lasciar intendere l'inclusione degli atti aventi forza di legge nell'ambito degli atti capaci di dettare i principi fondamentali delle materie³⁸.

Nondimeno, la posizione del giudice costituzionale sul punto e l'interpretazione del dato letterale offerto da una parte della dottrina non paiono essere giustificate sul piano sistematico: sia per l'intento del legislatore costituzionale di salvaguardare la competenza concorrente delle Regioni; e sia per il contenuto dell'art. 11 della Legge Costituzionale n. 3

si poneva, in quanto "la delega (...) presenta(va) contenuti, finalità e profili del tutto peculiari": non conferiva al Governo il compito di dettare i principi fondamentali, bensì solo di "raccolgere" quelli già esistenti in dei decreti delegati.

³⁵ Sent. n. 50 del 2005, cit., *Considerato in diritto*, par. 3.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 30 luglio 1993, n. 359, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 2835 ss.

³⁷ *Ibidem*. In senso conforme, si veda anche Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2010, n. 278, *Considerato in diritto*, par. 10.

³⁸ In questo senso, S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente*, cit., 490, il quale richiama a sua volta G. DI COSIMO, *La delega legislativa dopo la riforma del Titolo V: primi riscontri*, in *Ist. Fed.*, 2002, p. 317 ss., 317.

del 2001³⁹. Quest'articolo, infatti, disciplina un procedimento di partecipazione delle Regioni all'approvazione dei progetti di legge statale concernenti le materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Di conseguenza, non pare potersi dubitare: a) che i principi fondamentali debbano avere una formulazione espressa (e non siano desumibili implicitamente) e b) che la loro formulazione debba essere contenuta necessariamente in una legge *formale* del Parlamento, con l'esclusione degli atti governativi aventi forza di legge.

Una "viscosità di ordine culturale"⁴⁰ ha pure fatto sì che si riproponesse – seppur solo in parte – il problema concernente l'ammissibilità delle norme cedevoli anche in relazione al nuovo Titolo V.

Nel vigore della vecchia formulazione dell'art. 117 Cost., come si è già accennato, si era affermata l'idea che, nelle materie di competenza concorrente della legislazione regionale, fosse possibile per lo Stato dettare anche norme di dettaglio (cedevoli), anche per garantire che le innovazioni introdotte dalla normativa statale non rimanessero inefficaci sino a quando le Regioni non avessero emanato i relativi atti legislativi.

La lettera del novellato art. 117 Cost. avrebbe comportato una cesura rispetto al passato. Non a caso la norma costituzionale, nel caso della competenza concorrente, afferma che "spetta alle Regioni la potestà legislativa (...)" (e non allo Stato)⁴¹. Tuttavia, la Corte costituzionale ha continuato ad ammettere le norme di dettaglio statali (salva comunque sempre la loro cedevolezza) nell'ipotesi della c.d. attrazione in sussidiarietà, di cui si dirà subito oltre⁴².

³⁹ "1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

⁴⁰ Così A. D'ATENA, *Legislazione concorrente*, cit., p. 2.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² V. Corte costituzionale, sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2675 ss. (con osservazioni di A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, p. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, p. 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, p. 2805 ss.), *Considerato in diritto*, par. 16: "Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve

L'unico netto elemento di discontinuità, concordemente accettato, è l'esclusione della *delegificazione delle disposizioni di principio* mediante atti (amministrativi) di indirizzo e coordinamento e la previsione comunque legislativa dei principi fondamentali⁴³.

Fatta eccezione per quest'ultimo aspetto, si può dire che la competenza concorrente del vigente art. 117 Cost. ha, in sostanza, ereditato buona parte dei caratteri che l'avevano contraddistinta nel vigore del precedente riparto delle competenze, senza che gli esiti di questo approccio "conservatore" potessero mitigarsi grazie a quanto disposto dall'art. 11 della L. Cost. n. 3 del 2001. Disposizione, questa, che peraltro non è stata mai attuata⁴⁴.

Il lato positivo dell'art. 11, dovuto alla partecipazione delle Regioni, sarebbe stato il possibile aggravio procedurale che avrebbero subito le leggi statali recanti i principi fondamentali per la legislazione concorrente delle Regioni.

Occorre, per inciso, osservare che la riforma costituzionale *in itinere* dovrebbe interrompere la lunga attesa per il Senato federale, nelle cui more la riforma del 2001 aveva previsto l'istituto transitorio dell'art. 11 (la c.d. bicameralina).

Appare, pertanto, paradossale che tale lunga attesa per una Camera delle Regioni, la cui necessità appariva pressante soprattutto in riferimento all'esercizio delle competenze concorrenti, venga interrotta per effetto di una riforma che prevede la partecipazione parlamentare delle Regioni, ma che allo stesso tempo cancella proprio (almeno formalmente) quella categoria di competenze che, nel quadro italiano, più di ogni altra avrebbe giustificato la rappresentanza parlamentare delle Regioni.

Tanto più che nel caso italiano la partecipazione regionale alla legislazione statale avrebbe supplito alla prassi che ha reso la linea di demarcazione fra legislazione di principio e normativa di dettaglio non sempre agevolmente individuabile e, pertanto, il Senato delle Regioni avrebbe potuto "illuminare" tale zona grigia.

Il coinvolgimento regionale in sede parlamentare, infatti, era stato pensato dalla dottrina come una sede istituzionale politica per la fissazione "concordata" dei principi fondamentali della materia, escludendo la rimessione alla sede giurisdizionale della definizione della relazione Stato - Regioni sul punto, evitando l'insorgere del relativo contenzioso dinanzi al giudice costituzionale.

ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

⁴³ In merito alla funzione di indirizzo e coordinamento e sui presupposti concettuali da cui nasce, v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 76 ss., nonché ID., *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 1131 ss.

⁴⁴ Nell'attesa (ormai decennale) della riforma del Parlamento - e, in particolare, del Senato federale - la soluzione recata da questa disposizione sembrava essere ragionevole, in quanto rimetteva alla collaborazione fra Stato e Regioni il compito di disegnare la linea di confine fra principi fondamentali e disciplina di dettaglio nell'ambito delle competenze concorrenti. Tuttavia, è noto che la revisione dei regolamenti parlamentari per l'implementazione della c.d. bicameralina si è arenata. Sulla mancata attuazione dell'art. 11 della L. Cost. n. 3 del 2001, si veda S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11, legge cost. n. 3 del 2001*, in ID., *Letture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2011, p. 69 ss., 69-72.

Dal punto di vista teorico, peraltro, la linea di confine fra principio e dettaglio pone nuovamente l'interrogativo sul "tasso di generalità" necessario, affinché possa parlarsi di principio, che costituisce un'operazione altamente discrezionale; soprattutto ove si tenga conto dell'indirizzo della giurisprudenza costituzionale, che ritiene legittimo che lo Stato arrivi a disciplinare nel dettaglio la materia, qualora il contenuto normativo sia "in rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione" con il relativo principio fondamentale⁴⁵.

In sostanza, i 13 anni trascorsi dal varo della riforma costituzionale hanno mostrato come la competenza concorrente tra Stato e Regioni sia stata oggetto di un'interpretazione che, sotto molteplici punti di vista, ha limitato e circoscritto il ruolo della legislazione regionale nel suo complesso.

5.1. In questo contesto va ricordato che la Corte costituzionale italiana, con la fondamentale pronuncia n. 303 del 2003, con riferimento al riparto costituzionale delle competenze, ha dato vita all'istituto dell'attrazione in sussidiarietà. Un istituto di creazione giurisprudenziale che ha avuto (e sta avendo) effetti dirompenti sulla competenza regionale concorrente.

Non può non rilevarsi come la riforma del 2001 non si è posta il problema di risolvere tutte le contraddizioni nascenti da una visione oggettiva e tradizionale del sistema delle enumerazioni, mentre i riparti delle competenze risentono della necessità di considerare le politiche pubbliche e, per ogni politica, le competenze di ogni livello legislativo. A tal riguardo, basti pensare a materie come "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e "grandi reti di trasporto e di navigazione", le quali, pur inserite nel contesto delle materie di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., presentano, oltre ad interessi territoriali, anche interessi indubbiamente non frazionabili (generali e nazionali)⁴⁶, come, peraltro, testimoniato proprio dai due aggettivi utilizzati ("nazionali" e "grandi").

Non è, perciò, casuale che l'occasione per l'adozione di una sentenza tanto innovativa fosse costituita proprio dalla c.d. legge obiettivo⁴⁷, che disciplinava un procedimento amministrativo, variamente arricchito della partecipazione regionale, volto all'approvazione di

⁴⁵ Nella vigenza dell'originario Titolo V, *ex multis*, si vedano Corte costituzionale, sentenze 3 aprile 1987, n. 99, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 750 ss.; 28 luglio 1993, n. 355, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 2767 ss.; 28 luglio 1995, n. 416, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 2978 ss.; 31 marzo 2000, n. 89, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 879 ss.

Lo stesso orientamento ha trovato molteplici conferme nella giurisprudenza costituzionale post-riforma: sentenze 9 dicembre 2005, n. 437, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4713 ss.; 14 dicembre 2007, n. 430, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 4732 ss.; 24 luglio 2009, n. 237, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 2940 ss. (con osservazioni di G. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, p. 2970 ss.); 21 gennaio 2010, n. 16, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 239 ss.

⁴⁶ Cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 15 ss., 17, e, nello stesso senso, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, p. 461 ss., 498.

⁴⁷ Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

un previo *programma*, per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale. Insomma, la legge si occupava dell'implementazione di opere pubbliche considerate come *strategiche* per l'intero Paese.

Ciò posto, la Corte ha ritenuto che "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 (...) 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"⁴⁸.

Di conseguenza, il giudice costituzionale ha affermato che "anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, 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 principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

Sempre secondo la Corte, "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 (...) 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 principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Da questo punto di vista, il giudice costituzionale considera "coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere"; e, "se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato" e, conseguentemente, l'attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative imporrebbe che "le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge". Il che conduce, poi, a "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"⁴⁹.

⁴⁸ Sent. cit., *Considerato in diritto*, par. 2.1.

⁴⁹ *Ibidem*, corsivo nostro. Del tutto diversa è, invece, l'impostazione seguita dalla stessa Corte costituzionale quando si è trovata a giudicare su alcune disposizioni della c.d. Legge Bassanini 1 (legge n. 59 del 1997). In particolare, si veda la sentenza 14 dicembre 1998, n. 408, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3493 ss. (con osservazione di A. ANZON, "Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, p. 3531 ss.): "la Costituzione conferisce al legislatore statale, ai fini della realizzazione del disegno complessivo di autonomia ispirato ai principi di cui all'art. 5, sia il potere-dovere di regolare per ogni ramo della pubblica amministrazione 'il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni' ai sensi dell'art. 118, primo comma (VIII disp. trans. e fin., secondo comma); sia il potere di 'delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative' (art. 118, secondo comma); sia, infine, quello di attribuire direttamente alle Province, ai comuni e agli altri enti locali le funzioni amministrative

Il ponte di collegamento, che sposta la competenza legislativa concorrente in capo allo Stato, ben oltre i limiti della fissazione dei principi fondamentali, sarebbe, dunque, costituito dal principio di legalità, il cui rispetto esigerebbe che la funzione amministrativa (attratta in sussidiarietà) sia regolata con una legge dello stesso livello di governo destinata a esercitarla⁵⁰.

Il giudice costituzionale si rende perfettamente conto che la deroga alle competenze che deriva dall'attrazione in sussidiarietà può compromettere il principio della rigidità costituzionale del riparto delle competenze, se non sottoposto a limiti ben precisi che la Corte rinviene nel principio di leale collaborazione e nel principio di proporzionalità, così dando luogo ad una "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza"⁵¹.

5.2. Da ultimo, è necessario sottolineare brevemente come la crisi economica che sta continuando a colpire il Paese abbia prodotto effetti anche sul riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

In particolare, i principi fondamentali della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, grazie alla lettura "generosa" che ne ha dato la Corte costituzionale, hanno costituito un efficacissimo grimaldello per consentire alla legislazione nazionale di comprimere gli ambiti materiali rimessi alle attribuzioni regionali.

Invero, l'alluvionale legislazione della crisi⁵² ha confermato la tendenza del legislatore italiano a scaricare sulle Regioni – e anche sugli altri enti territoriali – le contingenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, imposte dalla condizione della finanza pubblica

'di interesse esclusivamente locale' nelle materie di spettanza regionale (art. 118, primo comma), e più in generale di determinare le funzioni di province e comuni con le 'leggi generali della Repubblica' che fissano i principi della loro autonomia (art. 128). Nell'esercizio di questi poteri il legislatore statale gode di spazi di discrezionalità (...). Ciò che rileva dal punto di vista costituzionale è che non siano violate le sfere di attribuzioni garantite alle regioni, nonché, a livello di principio, a comuni e province, dalle norme costituzionali, e più in generale che la disciplina del riparto di competenze e dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali sia in armonia con le regole e i principi derivanti dalle stesse norme costituzionali" (*Considerato in diritto*, par. 3, corsivo nostro). L'ultimo periodo dimostrerebbe che lo "spostamento" delle funzioni amministrative non può spingersi fino a pregiudicare l'autonomia legislativa delle Regioni, che è costituzionalmente garantita.

⁵⁰ Sia dato incidentalmente rilevare che, nei primi commenti della sentenza, si è sostenuto che, secondo le parole della Corte, non potessero essere attratte in sussidiarietà funzioni inerenti alla competenza residuale regionale. Cfr. A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2778. Secondo l'A., "ragionevole appare l'esclusione che funzioni amministrative statali possano essere attinte da materie rientranti nella competenza residuale delle Regioni. Per la ragione che, rispetto a tali materie, la Costituzione, non solo, esclude in radice la sussistenza di interessi unitari ed infrazionabili, ma priva lo Stato del primo strumento di influenza sull'amministrazione: la legislazione di principio". *Contra* A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa*, cit., 2808, secondo il quale, invece, il meccanismo è destinato ad operare sia sulle competenze concorrenti che su quelle residuali.

⁵¹ Sent. cit.

⁵² Su cui si veda S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013, p. 159 ss.

nazionale e dai vincoli dell'ordinamento europeo, aggravati ulteriormente nella disciplina del c.d. *Fiscal Compact*⁵³.

La legislazione della crisi, essenzialmente ispirata alla previsione di consistenti tagli di spesa, ha toccato, *in primis*, le Regioni, tanto nella loro autonomia legislativa, sul lato delle politiche, quanto nella loro autonomia organizzativo-istituzionale.

In riferimento al primo aspetto, è possibile riscontrare una notevole compressione del raggio d'azione delle Regioni nelle competenze concorrenti (e residuali) che riguardano rilevanti politiche pubbliche di propria spettanza che è stata ritenuta legittima da parte della Corte costituzionale, grazie ad una lettura estensiva della portata della competenza statale sul coordinamento della finanza pubblica⁵⁴.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha formulato un *test* per verificare la legittimità delle disposizioni statali sul coordinamento della finanza pubblica⁵⁵, che conferisce una comune matrice alle decisioni in argomento. Infatti, secondo il giudice costituzionale è consentito allo Stato imporre alle Regioni tutti gli obiettivi di risparmio di spesa, necessari al mantenimento dell'equilibrio finanziario generale, purché sia permesso alle Regioni rimodulare le riduzioni di spesa sui vari capitoli di bilancio, mantenendo il saldo invariato, e in questo modo le misure stesse non sono state ritenute invasive dell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita *ex art.* 119 Cost.

A ben vedere, dal punto di vista teoretico, l'interpretazione giurisprudenziale della competenza statale a dettare in questo modo i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica è conforme alla teoria sopra richiamata secondo cui tali principi dovrebbero fungere da *Richtlinien*, giacché l'imposizione di tagli di spesa "rimodulabili" dalle Regioni, non mina il rapporto fra la *previsione dei fini*, di competenza statale, e la *libertà dei mezzi per perseguirli*, di competenza regionale. Anche se ciò che colpisce di più nella legislazione emergenziale è che la quantità dei tagli, nei confronti delle risorse delle

⁵³ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria. Lo hanno sottoscritto il 2 marzo 2012 tutti i membri dell'UE, salvo il Regno Unito e la Repubblica ceca.

⁵⁴ In realtà, la Costituzione indica - quale materia di potestà concorrente fra Stato e Regioni - la seguente locuzione "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". La Corte costituzionale, tuttavia, con la sentenza 16 gennaio 2004, n. 17 in *Giur. Cost.*, 2004, p. 312 ss., ha stabilito che le due parti in cui la competenza si esprime costituiscono un'endiadi. Poiché, però, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha "traslato" l'armonizzazione dei bilanci pubblici nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato (comma 2 dell'art. 117 Cost.), è verosimile che qualcosa dovrà mutare nell'interpretazione di questi titoli competenziali, a meno di non voler ritenere che questa modifica del riparto delle competenze non sia stato del tutto inutile. Peraltro, la riforma costituzionale *in itinere* "sposterebbe" anche il coordinamento della finanza pubblica nella competenza esclusiva statale.

⁵⁵ In particolare, secondo la Corte costituzionale, sentenza 17 novembre 2010, n. 326, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 4663 ss., *Considerato in diritto*, par. 8.5, le "norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente *duplice condizione*: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima (...); in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (tra le molte, sentenza n. 237 del 2009)".

Regioni, non è proporzionale alle misure di contenimento della spesa adottate nei confronti dell'amministrazione statale dal Governo⁵⁶.

Diversamente, allorché nella legislazione statale sono state adottate misure limitative dell'organizzazione regionale, incidendo persino sulla forma di governo regionale, motivandole con ragioni di contenimento della spesa, il legislatore statale non ha rispettato l'autonomia regionale, né la Corte costituzionale ha censurato queste disposizioni e, anzi, ne ha giustificato la legittimità ricorrendo ancora una volta ai principi del coordinamento della finanza pubblica.

Da quest'ultimo punto di vista, non può omettersi di richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012⁵⁷, in cui il giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi – tra l'altro – sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 (convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011), che, in nome del coordinamento della finanza, riduce il numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali previsti dagli Statuti delle singole Regioni⁵⁸.

La decisione è così palesemente in contrasto con l'assetto dei poteri disegnato nella Carta da rivelare un'evidente incoerenza interna, che si sostanzia, per un verso, nel riconoscimento, compiuto *expressis verbis* dalla Corte, che la finalità della disposizione statale è la riduzione degli apparati istituzionali e il conseguente contenimento della spesa pubblica e, per altro verso, nella contestuale ammissione che, nondimeno, l'ambito materiale sotto cui va sussunto l'intervento normativo non afferisce al coordinamento della finanza pubblica, bensì alla disciplina dell'autonomia organizzativa delle Regioni, che sul punto troverebbe un limite ben preciso nei principi dell'art. 48 e dell'art. 51 della Costituzione, i quali condizionerebbero la potestà statutaria, in tema di forma di governo, sottoposta all'"armonia con la Costituzione" (art. 123 Cost.).

Perciò, il giudice delle leggi, volendo lasciare indenne la normativa statale e non potendone dichiarare la legittimità costituzionale sulla base delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, costruisce una "originale" declinazione del diritto di elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51 Cost.), che non ha riscontro nel testo costituzionale e neppure nella pregressa giurisprudenza costituzionale.

In sostanza, la Corte costituzionale, legittimando l'intervento statale, ha consentito che si verificasse un notevole indebolimento proprio del "nucleo essenziale" dell'autonomia

⁵⁶ Nello stesso senso e con indicazioni quantitative a conforto della tesi, v. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in *Rivista AIC*, 4/2013, <http://www.rivistaaic.it/>.

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, n. 198, in su cui si veda l'osservazione di S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 2869 ss.

⁵⁸ In realtà, nell'originario testo dell'articolo era stabilito che la riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali doveva costituire un elemento di valutazione della virtuosità dell'ente, ai fini del suo concorso al raggiungimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. Si trattava, quindi, di un meccanismo premiale e non obbligatorio. Sul punto, v. S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in *ID.*, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., p. 159 ss., 183 ss.

regionale, e ha colpito e indebolito uno degli elementi più significativi della riforma costituzionale recata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: l'autonomia organizzativa e statutaria⁵⁹, sancita nell'art. 123 Cost.

6. La riforma costituzionale *in itinere*

Alla luce di quanto si è sin qui osservato in merito al concreto atteggiarsi della competenza concorrente nell'ordinamento italiano, è possibile verificare se i motivi che stanno alla base della presunta necessità di una riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione italiana e, in particolare, delle competenze concorrenti abbiano pregio.

Alla base dell'attuale processo riformatore ci sono soprattutto due ragioni. La prima sarebbe che la riforma costituzionale del 2001 avrebbe dato "troppe" competenze alle Regioni, così introducendo un elemento di frammentazione nei cui confronti lo Stato non avrebbe sufficienti mezzi, per ricondurre a unità l'azione delle pubbliche amministrazioni. La seconda è che le competenze concorrenti fra Stato e Regioni, avrebbero costituito un'inesauribile fonte di contenzioso costituzionale.

Queste ragioni sono entrambe poco fondate: la prima, perché l'inefficienza del governo centrale nel coordinamento delle politiche pubbliche non dipenderebbe dalle competenze regionali e locali, bensì dal modello organizzativo dell'amministrazione statale che non ha considerato adeguatamente il trasferimento delle politiche attive (produttive di beni e servizi pubblici) alle Regioni e che avrebbe richiesto allo Stato di implementare efficaci funzioni di coordinamento ed efficienti poteri sostitutivi.

La seconda, nonostante con la riforma si sia realizzato un indubbio incremento del contenzioso costituzionale⁶⁰, non ha fondamento alcuno, dal momento che non appare sussistente alcuno specifico nesso di causalità fra le competenze concorrenti e l'aumento del contenzioso.

⁵⁹ Su cui, v. almeno S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 43 ss.; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria – Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Jovene, Napoli 2010, nonché, per un'apertura a un rinnovato ruolo degli Statuti ordinari (a proposito dei c.d. nuovi diritti), v. MANGIAMELI, S., *Gli Statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell'ordinamento concreto*, in ID., *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2011, p. 137 ss.

⁶⁰ Si riporta la successione dei dati (recanti arrotondamento) concernenti l'incidenza del giudizio in via principale: 6% (2000); 8% (2001); 6% (2002); 15% (2003); 22% (2004); 21% (2005); 24% (2006); 16% (2007); 14% (2008); 24% (2009); 38% (2010); 27% (2011); 47% (2012); 46% (2013); 32% (2014). I dati concernenti gli anni 2006-2010 sono tratti dal nostro *La giurisprudenza costituzionale 2006-2010*, in N. Viceconte, P. Colasante (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, Volume II, Giuffrè, Milano 2013, 9, sebbene per gli anni precedenti il 2006 si sia attinto alle *Relazioni* annuali della Corte costituzionale. I dati concernenti gli anni successivi al 2010 sono tratti dalle *Relazioni* annuali sulla Giurisprudenza costituzionale dell'ISSIRFA-CNR, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Giurisprudenza costituzionale*.

Anzi, i dati del 2014 (che, comunque, sono in linea con quelli dei precedenti anni) mostrano che solo poche materie di quell'elenco sono fonte di contenzioso. Infatti, su venti materie di competenza concorrente solo tre risultano essere state invocate con una certa frequenza dalle due parti, e quella più ricorrente delle tre è, per l'appunto, il "coordinamento della finanza pubblica", seguito dall'energia e dalla tutela della salute. Più di metà delle altre competenze concorrenti non sono *mai* state invocate né dal Governo né dalle Regioni in alcun giudizio costituzionale.

Dall'entrata in vigore della riforma costituzionale i profili che hanno segnato i "punti di contatto" con la legislazione statale, generando numerosi casi di *overlapping* fra le attribuzioni dei due livelli di governo, sono stati dovuti essenzialmente al modo in cui sono state interpretate alcune materie della competenza esclusiva dello Stato. Basti pensare (1) alla competenza (trasversale) statale in materia di tutela della concorrenza e le competenze residuali regionali concernenti le attività produttive e il commercio; (2) alla competenza (trasversale) in materia di tutela dell'ambiente e a quella concorrente sul governo del territorio; (3) alla competenza (anch'essa trasversale, ma in un senso diverso⁶¹) sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e a quella residuale regionale sulle politiche sociali; e, per finire, (4) alla competenza sull'ordinamento civile che avrebbe inciso su svariate materie di pertinenza regionale (tra cui, tra le concorrenti, tutela e sicurezza del lavoro, professioni e governo del territorio; tra le residuali, formazione professionale, commercio, agricoltura).

Ne deriva che la cancellazione della categoria delle "competenze concorrenti" sulla base di tali osservazioni risulterebbe del tutto avventata, in quanto non si considererebbero adeguatamente gli elementi di coordinamento che tale tipo di competenza porta insito in sé.

Basti considerare che un riparto delle attribuzioni statali e regionali a carattere duale provocherebbe una frammentazione delle politiche pubbliche, che nella maggiore parte dei casi hanno carattere complesso e che risultano, perciò, insuscettibili di essere scomposte in delle elencazioni di competenze esclusive prive di meccanismi che pongano in contatto i diversi livelli di governo. Diversamente, le politiche pubbliche, che per lo più hanno un fondamento nella disciplina dell'Unione europea, non potrebbero spiegarsi in modo armonioso nel territorio e incorrerebbero nel rischio di risultare frammentate nella loro attuazione, oltre che non riconducibili ad una organica strategia nazionale⁶².

⁶¹ Cfr. M. MICHETTI, *Potestà esclusiva, potestà ripartita: un problema di difficile convivenza...*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4998 ss. L'A. ritiene che "la competenza statale avrebbe uno svolgimento di carattere oggettivo e non funzionale. La lett. m) affiderebbe, infatti, al legislatore statale 'un compito meramente regolativo' della materia, che si sostanzia e al tempo stesso di esaurisce nella fissazione dei c.d. livelli essenziali (LEA), rimanendo l'erogazione effettiva delle relative prestazioni compito dell'amministrazione e/o dei sottostanti livelli di governo" (5002-5003).

⁶² V. S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in www.issirfa.cnr.it, *Studi e interventi* (novembre 2013), ora in S. Mangiameli (a cura di), *Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014.

Ciò peraltro non renderebbe inutile il concetto di riparto delle competenze; anzi, la competenza verrebbe articolata all'interno della disciplina di ogni politica in modo puntuale, precisando i compiti dei diversi livelli di governo.

A quanto sin qui detto, si deve aggiungere l'insegnamento dell'esperienza federale, la quale mostra come la concorrenza delle competenze sia costitutiva della dinamica di quasi tutti i sistemi federali, risultando ampiamente superato storicamente il modello del federalismo duale. Semmai i diversi ordinamenti federali si distinguono per il vario modo in cui preparano il loro *marble cake*. Il mantenimento della concorrenza legislativa dei due livelli di governo: quello federale e quello statale, peraltro eviterebbe l'instaurarsi di una sorta di "antagonismo" fra i legislatori, che finirebbe per richiedere spesso l'intervento del giudice costituzionale, e consentirebbe piuttosto che le istanze unitarie e quelle della differenziazione trovino la loro composizione politica nella sede parlamentare a ciò deputata, in nome di una collaborazione fra i livelli di governo, capace di sviluppare politiche pubbliche e obiettivi condivisi.

6.1. Una "riforma della riforma" dovrebbe assumere allora il ruolo di "correttivo" di quella che l'ha preceduta. Non sembra, però, questo l'obiettivo del testo in discussione al momento.

Gli articoli del Titolo V della Parte II della Costituzione (relativo alle Regioni e alle autonomie) sono stati sottoposti nella discussione parlamentare a profondi rimaneggiamenti soprattutto nella parte che riguarda il riparto delle competenze fra Stato e Regioni di cui l'eliminazione della categoria delle competenze concorrenti è solo uno dei più vistosi.

Ai sensi della riforma, le categorie di competenze verrebbero a ridursi a due (invece delle tre attualmente esistenti), atteso che residuerebbero, da un lato, la competenza esclusiva statale, con un "allungamento", oltre che con un "arricchimento", della lista delle relative materie⁶³, e, dall'altro, la competenza residuale regionale, per la quale vi sarebbe ora un'elencazione di materie delle competenze regionali, come nei sistemi con doppia enumerazione⁶⁴, pur conservando la "clausola di residualità" a favore delle Regioni.

Pertanto, rispetto all'attuale comma 4 dell'art. 117 Cost., che si limita a rimettere alle Regioni tutte le competenze non "espressamente" enumerate, il testo in discussione sembrerebbe garantire maggiormente i poteri legislativi riconosciuti alle Regioni,

⁶³ Attualmente, le materie di competenza esclusiva statale sono enumerate dalla lettera a) alla s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Secondo la riforma, si arriverebbe sino alla lettera z). Inoltre, al di là dell'introduzione dei quattro nuovi titoli competenziali, si avrebbe un consistente ampliamento di quelli già esistenti. Non potendo in questa sede elencarli tutti, ci si limita a segnalare lo spostamento della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato.

⁶⁴ Sul punto, v. S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in www.forumcostituzionale.it, 27 maggio 2003, che, in merito a questa tecnica di riparto, osserva come essa dovrebbe precludere il ricorso ai poteri impliciti, in virtù del principio dell'esclusività delle competenze.

enumerandoli, e lascerebbe intatta la possibilità di ampliare i poteri regionali alle “materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato”.

La maggior tutela che alle Regioni così deriverebbe è, tuttavia, solo apparente: anzitutto, per via della ri-comparsa, nel riparto costituzionale delle competenze delle categorie dell’interesse nazionale e dell’interesse regionale (o locale). Infatti, fra le “nuove” competenze dello Stato compare quella relativa alle “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e relative norme di sicurezza (e ai) porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale”. Nella neo-elencazione delle competenze esclusive regionali, vi sarebbe invece la competenza “in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici”⁶⁵.

La categoria dell’interesse (nazionale o regionale) pone una serie di problematiche già ampiamente esaminate nel corso del primo regionalismo, ma i cui esiti sono stati alquanto problematici in relazione alla funzionalità della distribuzione delle competenze⁶⁶.

Dal punto di vista teorico, l’interesse nazionale (e anche quello regionale) si risolve inevitabilmente nell’essere un canone non giuridico, bensì politico, anche quando di esso si è impadronito la Corte costituzionale. Inoltre, parlare di interessi “nazionali” era e continua ad essere – per certi aspetti – fuorviante, poiché è chiaro che l’interesse nazionale è perseguito per il tramite sia delle competenze statali sia di quelle regionali (e solo il contrasto da parte delle Regioni con questi interessi, che rileva e non la loro realizzazione ad opera del legislatore regionale)⁶⁷. L’obiettivo sotteso all’esercizio di entrambi i livelli di competenza è il medesimo. Ciò che cambia è solo la scelta allocativa, poiché nel primo caso la Costituzione ritiene che l’interesse nazionale sia meglio perseguito a livello centrale (in quanto non frazionabile); nel secondo caso, invece, la scelta a favore della “differenziazione” è adottata in quanto appare come la più idonea al raggiungimento del fine medesimo.

Per giunta, è bene precisare che neppure la qualifica di interesse frazionabile ovvero infrazionabile discende necessariamente dalla natura delle cose (*Natur der Sache*). Solo in alcuni rari casi è assolutamente chiaro che un interesse nazionale non può essere frazionabile e, dunque, va riservato alla competenza statale (come, ad es., la difesa e la politica estera). Negli altri casi, la valutazione che porta il legislatore costituzionale a considerare un interesse come non frazionabile è di ordine politico e precede la stesura del riparto delle competenze⁶⁸.

⁶⁵ Pur non menzionando espressamente la nozione di interesse regionale, si segnala che la riforma, anche nel testo approvato dalla Camera, contempla le seguenti competenze esclusive regionali che implicitamente riecheggiano tale nozione: “promozione dello sviluppo economico locale”; “organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale”; “valorizzazione e organizzazione regionale del turismo”.

⁶⁶ A questo proposito giova di nuovo richiamare S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit.

⁶⁷ Su questo orientamento e sulla mancata fortuna che ebbe nell’ambito dell’Assemblea costituente, v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 77-78.

⁶⁸ Cfr. A. D’ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Giappichelli, Torino 2003, p. 149 ss., 150; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale*

Pertanto, dal punto di vista pratico, l'inserimento di tale canone nell'ambito del riparto delle competenze rischierebbe di condurre a esiti non giustiziabili e, nel caso italiano, potrebbe persino prevedersi un ritorno alla discussa giurisprudenza costituzionale del primo regionalismo.

Per ciò che attiene alle formulazioni normative attualmente in discussione, resta da considerare che, se alcune competenze esclusive regionali sarebbero "dimezzate" per via del riferimento al solo interesse locale, altre lo sarebbero perché non costituirebbero altro che frammenti o residui di alcune competenze attribuite in via esclusiva allo Stato. Sarebbe il caso (1) della potestà esclusiva statale in materia di "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute (e) per le politiche sociali", la quale si confronterebbe con quella regionale sulla "programmazione e (l')organizzazione dei servizi sanitari e sociali"; (2) della competenza statale sulle "disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale" e dell'attribuzione alle Regioni dei "servizi scolastici"; (3) della riserva alla disciplina nazionale delle "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo", a cui si contrapporrebbe la "valorizzazione e organizzazione regionale del turismo"; (4) delle "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio", rimesse anch'esse alla competenza esclusiva statale e che farebbero *pendant* con "la pianificazione del territorio regionale".

In altre ipotesi, la tecnica combinatoria fra le competenze nazionali e regionali risulterebbe dal congiunto operare di un titolo esclusivo statale e della clausola di residualità in cui rientrerebbe la restante parte della disciplina legislativa. Si pensi alle "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni" (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.), a cui non si contrapporrebbe alcuna competenza *nominata* regionale, ma rispetto alla quale - in forza della clausola di residualità - non pare dubbio che sussista, nella parte in cui si ecceda dalle disposizioni di "principio della materia", una precipua competenza legislativa delle Regioni⁶⁹.

Ciò consente di osservare che la competenza concorrente (*rectius*: ripartita), pur formalmente eliminata, sopravviverebbe sotto mentite spoglie, ingenerando peraltro notevoli problemi interpretativi, visto che la sovrapposizione di competenze su una medesima materia risulterebbe, non da una elencazione a ciò dedicata (come nel vigente comma terzo dell'art.

2001-2011, p. 251 ss., 260-261, secondo cui "si deve ricordare che, a monte dell'attribuzione di una determinata materia all'ente statale piuttosto che a quello regionale (o viceversa), risiede sempre una ponderazione degli interessi in gioco. Scelta, evidentemente, assunta *ex ante* dal legislatore costituzionale (...) Ciò significa che a monte della distribuzione per materia vi è una ponderazione su livello degli interessi (locali ovvero sovra-regionali) che rappresenta, a tutti gli effetti, un *prius* logico rispetto alla stessa scrittura degli elenchi dell'art. 117 Cost.". L'A. ritiene, peraltro, che gli interessi non rilevino solo - per così dire - nella "fase della scrittura", bensì anche *ex post* (261-262). Tuttavia, deve essere rilevato che la dottrina (R. POSNER, *Economic Analysis of Law*, New York, 1998) ha tentato di implementare una teoria idonea a rivelare la natura frazionabile, o meno, degli interessi, sulla base dell'effetto territoriale. Con ciò si intende dire che tale natura dovrebbe discendere dalla circostanza che la disciplina di un certo oggetto produca i propri effetti solo nell'ambito del territorio dell'ente sub-statale.

⁶⁹ Un analogo ragionamento deve essere svolto con riferimento al testo approvato dalla Camera dei deputati, che ha inserito fra le competenze esclusive statali (nell'ambito della lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost.) anche le disposizioni generali e comuni "per la sicurezza alimentare".

117 Cost.), bensì dal combinato disposto dei diversi titoli della competenza esclusiva dell'uno e dell'altro livello di governo.

Per tutte queste ragioni, pare possibile aderire alla tesi di chi ha sostenuto che “sembra insomma che alcune esigenze sottese al modello di competenza ripartita manifestino una resistenza superiore al prevedibile, riuscendo a mimetizzarsi anche in formulazioni linguistiche diverse da quelle tradizionalmente utilizzate per tale tipologia competenzaale”⁷⁰.

Ancora, occorre osservare come, dal punto di vista teorico, sia controproducente abbandonare un criterio (principio fondamentale - norma di dettaglio), che ha conosciuto una lunga e ormai consolidata elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in favore di un nuovo criterio (*rectius*: di più criteri, visto che ogni “combinato disposto” presenta le proprie specificità) che porrà nuovi quesiti sistematici cui dare risposta, con la conseguenza di un prevedibile contenzioso costituzionale, il quale è da intendersi come “fisiologico” per lo meno nella prima fase applicativa.

In questo senso, non pare essere molto d'aiuto l'orientamento giurisprudenziale che si è affermato in merito alla competenza statale (già ora prevista) in materia di “norme generali sull'istruzione”, che risale alla discussione in Assemblea costituente sull'art. 33 Cost., dove l'espressione è adoperata sin dal 1947.

La specificità del caso osta a una estensione della giurisprudenza sulle “norme generali sull'istruzione” alla formula “disposizioni generali e comuni”, dal momento che il significato della prima ha un connotato storico-normativo ben preciso, il quale non è rapportabile alla nuova dizione “disposizioni generali e comuni”⁷¹.

Quest'ultima espressione, peraltro, non rinvia alla precedente limitazione della competenza concorrente regionale (principi fondamentali), ma risulta essere in ogni caso più ristretta, in ordine allo spazio normativo riservato al legislatore statale, rispetto a quella. Infatti, nel caso della definizione dei principi fondamentali al legislatore statale si permetteva di adottare “principi limiti” (anche per alcuni territori), oltre a “principi programma” (*Richtlinien*), là dove disposizioni generali e comuni possono includere solo prescrizioni comuni a tutte le Regioni e formulate con un carattere elevato di astrazione.

La mancata attenzione del legislatore di revisione costituzionale per i significati delle espressioni adoperate, inoltre, potrà inficiare l'efficacia stessa della riforma o dare luogo, ancora una volta, a significati traslati. Infatti, per quei casi in cui si userà la dicitura “disposizioni generali e comuni” e in cui ci si riferirà alle “disposizioni di principio” e (limitatamente alle Regioni speciali) a “le norme fondamentali delle riforme economico-sociali”, la mancanza di omogeneità potrà comportare interferenze derivanti da interpretazioni differenziate e confliggenti.

⁷⁰ E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*.

⁷¹ Cfr. M. MICETTI, *La Corte, le regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 5117 ss.

6.2. Il riparto delle competenze, previsto dalla riforma, troverebbe la sua clausola di chiusura nella previsione 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” (art. 117, comma quarto, Cost.). La norma merita più di un’osservazione e, *in primis*, desta attenzione l’individuazione dell’esatta natura giuridica del meccanismo previsto.

Nel dibattito italiano, non è raro che vi si riferisca definendola come una “clausola di supremazia”. Non è, però, possibile aderire a una tale conclusione, giacché la dottrina federalista riconosce tale natura a quelle disposizioni costituzionali che stabiliscono una “preferenza” per un livello di governo a discapito dell’altro, ma presupponendo in ogni caso il rispetto del riparto delle competenze. In sostanza, una clausola di supremazia risolverebbe le antinomie normative che si possono porre tutte le volte in cui su uno stesso ambito materiale siano in grado di incidere le potestà legislative dei due livelli di governo, in modo coerente con il riparto delle competenze. In tal caso, onde evitare che il conflitto fra le norme diventi irrisolvibile, la “supremazia” della normazione federale la risolve in favore di quest’ultima.

Tutto all’opposto, la disposizione che sarebbe introdotta nella Costituzione italiana presuppone la necessità di derogare al riparto delle competenze.

La presunta clausola di supremazia si risolverebbe, perciò, nell’essere in realtà una “clausola di flessibilità” dell’ordine delle competenze. La sua applicazione richiederebbe il verificarsi di uno dei due presupposti ivi contemplati.

Il primo è la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica. Espressione, quest’ultima, che riecheggia la *Bedürfnisklausel* dell’art. 72, comma secondo, del *Grundgesetz*, rispetto alla quale il *Bundesverfassungsgericht* ha sempre avuto difficoltà a esaminare le valutazioni legislative, in quanto l’unità giuridica economica involverebbe valutazioni di merito sottratte al controllo di legittimità. Peraltro, nel caso italiano, diversamente da quello tedesco, la clausola opererebbe senza limiti materiali, fuori dai casi di competenza (esclusiva) statale.

Il secondo presupposto che legittimerebbe il ricorso alla clausola di flessibilità sarebbe poi costituito dalla tutela dell’“interesse nazionale”, che rimanda alla tradizione del regionalismo italiano. Il che proporrebbe nuovamente, e in modo amplificato, tutte le perplessità che si sono sopra espone in relazione a quel canone, giacché l’interesse nazionale si definisce attraverso gli atti che lo fanno valere⁷².

In sostanza, i presupposti di esercizio della clausola di flessibilità finirebbero per essere insindacabili, in quanto sottenderebbero valutazioni necessariamente di natura politica. L’unica “compensazione” che le Regioni potrebbero trovare per la perdita di competenza – qualora la revisione costituzionale avesse un esito positivo – risulterebbe essere la partecipazione al procedimento legislativo del Senato (federale) della Repubblica, atteso che in questo caso il Senato avrebbe un potere di proposta di modificazioni del testo della legge

⁷² A. D’ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, 197.

statale cui la Camera dei Deputati potrebbe non conformarsi “*pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti*” (così disporrebbe il riformato art. 70, comma 4, Cost.).

La previsione sembra da apprezzare, in quanto fa eco ad un certo insegnamento federale, per il quale la competenza potrebbe essere barattata con la partecipazione⁷³. Ciò che, però, nel caso concreto occorre osservare è che lo scambio è alquanto ineguale e il funzionamento concreto del meccanismo (competenza *versus* partecipazione) è influenzato dalla legge elettorale della Camera dei Deputati, recentemente approvata (l. 6 maggio 2015, n. 52), la quale, vista la sua impronta fortemente maggioritaria, rischierebbe di porre nel nulla l’aggravamento procedurale volto al superamento dei poteri di proposta del Senato.

Inoltre, la partecipazione regionale attraverso il Senato, nella proposta *in itinere*, incontrerebbe un altro limite nella composizione di quest’ultimo. Infatti, la “contrattazione” si svolgerebbe fra le due Camere parlamentari in cui una (la Camera dei deputati) sarebbe espressiva della volontà dello Stato di normare un ambito materiale non rimesso secondo la Costituzione alla propria potestà legislativa, mentre l’altra (il Senato), che dovrebbe rappresentare i legislatori regionali, non costituirebbe (per una buona quota) emanazione degli organi regionali titolari delle competenze che si andrebbero ad affievolire. Infatti, è bene ricordare che solo 74 Senatori su 100 sarebbero espressione del livello regionale e, quindi, oltre 1/4 dei seggi (e dei voti) non sarebbe in alcun modo collegabile con i poteri legislativi regionali che verrebbero incisi⁷⁴.

⁷³ Tuttavia, secondo il testo approvato dalla Camera dei deputati, il Senato avrebbe solo dieci giorni dalla trasmissione della proposta di legge per pronunciarsi in merito.

⁷⁴ E ci si potrebbe chiedere dove risiederebbe la legittimazione dei 21 Sindaci a deliberare nell’uno o nell’altro senso, se si bada alla circostanza che si tratta di competenze che non appartengono ai rispettivi Enti, atteso che i Comuni non sono dotati di alcuna competenza legislativa. Quanto, poi, ai cinque Senatori nominati dal Presidente della Repubblica, è altrettanto evidente che essi non si inserirebbero organicamente in una “Camera territoriale”, vista la fonte della loro nomina e, per giunta, questi ultimi non rappresenterebbero altro che un “retaggio monarchico” in un contesto in cui il loro peso risulterebbe essere troppo determinante per essere accettabile. Infatti, mentre attualmente i cinque senatori a vita si limitano a costituire l’1,6% dei seggi (ma anche meno se si considerano anche i senatori di diritto, e cioè gli ex Presidenti della Repubblica), nella futura configurazione la loro incidenza salirebbe al 5% dei seggi.