



MICHELA MICHETTI

## Il nuovo art. 117, quarto comma, della Costituzione nel progetto di riforma in itinere\*

SOMMARIO: 1. Il progetto di riforma in *itinere*: cenni 2. Il nuovo articolo 117, quarto comma, della Costituzione 2.1. *segue*: dispositivi di flessibilità del riparto di competenza. Cenni all'esperienza costituzionale tedesca 3. Il coinvolgimento del Senato nell'iter di approvazione delle leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione 4. Il profilo dell'autonomia regionale: una breve conclusione

### 1. Il progetto di riforma in itinere: cenni

Il processo di riforma *in itinere* rappresenta senz'altro uno dei più arditi ed estesi progetti di modifica della nostra Costituzione, in quanto interviene su varie parti del più ampio impianto costituzionale. Ad alimentare la macchina riformatrice vi sarebbe l'annosa esigenza di semplificare il procedimento legislativo ordinario, accanto all'altrettanto ineluttabile esigenza di riordinare la complessa trama dei rapporti tra centro e periferia, nel tempo divenuta questione nodale per la nostra forma di Stato. Sicché il legislatore di revisione costituzionale è intervenuto, da un lato, a modificare l'assetto bicamerale<sup>1</sup> attraverso l'introduzione di un cd. bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera e Senato, ma i due organi si differenziano fra loro per composizione e funzioni<sup>2</sup>, dall'altro, a ridisegnare il profilo dell'autonomia regionale.

---

\* Intervento presentato in occasione della Giornata di Studio "Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere" a cura di Federalismi.it, Luiss Guido Carli - Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Issirfa del Cnr, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo (Roma, 23 novembre 2015).

<sup>1</sup> Si contano altri tentativi di riforma del bicameralismo perfetto: la I Commissione bicamerale: la cd. Commissione Bozzi; la II Commissione bicamerale: la cd. Commissione De Mita-Iotti; la III Commissione bicamerale: la cd. Commissione D'Alema; la bozza Calderoli: d.d.l. costituzionale A.S. numero 2544 del 2003; il d.d.l. costituzionale Villone-Bassanini; la bozza Violante: A.C. numero 533-A recante "Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma di Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"; la Commissione Affari Costituzionali al Senato, nel 2012, adottava un testo unificato proposto dal relatore Vizzini, il cosiddetto disegno di legge Abc (acronimo di Alfano, Bersani e Casini) rubricato "Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo"; da ultimo l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali del 2013.

<sup>2</sup> V. i nuovi artt. 55, 57, 60, 61, 70 Cost.

Riguardo al primo profilo, il “nuovo” Senato dovrebbe divenire la sede di rappresentanza delle istanze territoriali e, tecnicamente, la sede in cui realizzare il coinvolgimento degli enti decentrati al procedimento legislativo statale, dando vita ad una forma di “regionalismo partecipato” sinora assente o, comunque, mai realizzato vista l’infruttuosa vicenda legata all’attuazione dell’art. 11, l.c. n. 3 del 2001<sup>3</sup>. La novella costituzionale, dal punto di vista delle autonomie, appare pressoché significativa, dal momento che l’esistenza di una “seconda Camera” porterebbe a compimento il disegno costituzionale delle autonomie, rafforzandone il loro ruolo istituzionale.

Uno dei passaggi della riforma che lega insieme questi due aspetti si ritrova nel previsto coinvolgimento del Senato nell’*iter* di attivazione dell’art. 117, quarto comma, Cost. riguardo cioè a quel meccanismo che permetterà allo Stato di disciplinare materie non rientranti nella sua competenza esclusiva, andando ad occupare ambiti di potestà legislativa regionale. E’ infatti previsto che “l’esame del Senato per le leggi che danno attuazione all’articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei Deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti” (art. 70, quarto comma, Cost.).

A sua volta l’art. 117, quarto comma, Cost. stabilisce 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”. Disposizione questa che si inserisce nel quadro delle ulteriori modifiche che la riforma intende apportare all’autonomia legislativa regionale<sup>4</sup>. Basti qui solo accennare alla eliminazione della potestà legislativa concorrente; alla confermata clausola di residualità per le Regioni ordinarie ed alla ridefinizione (*rectius*: accrescimento) degli ambiti di competenza esclusiva statale, che insieme ridisegnano la fisionomia della potestà legislativa regionale e, finanche, i rapporti tra centro e periferia.

## 2. Il nuovo articolo 117, quarto comma, della Costituzione

---

<sup>3</sup> L’art. 11 della l.c. n. 3 del 2001 avrebbe rappresentato un utile esperimento di seconda camera territoriale, sull’art. 11 v. M. Michetti, *Parlamento e regioni: l’inattuazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali in composizione integrata*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, (a cura di) E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2009, 177 ss.; S. Mangiameli, *Vicende connesse all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007. Per gli espliciti richiami da parte della Corte costituzionale v. sent. n. 6/2004.

<sup>4</sup> Sulla tecnica ed i contenuti del “nuovo” riparto si v. *ex multis* S. Mangiameli, *Titolo V – Il nuovo art.117*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 3 (aprile 2015.); E. Gianfrancesco, *La “scomparsa” della competenza concorrente e l’introduzione della clausola di supremazia*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2014, par. 2; S. Parisi, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 187 (188) ss.; G. Scaccia, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2014; A. Ruggeri, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8, 2014.

Ai sensi del quarto comma, il “nuovo” art. 117 Cost. introduce un’espressa clausola derogatoria all’ordine formale delle competenze. La qual cosa potrebbe risolversi in una garanzia per lo stesso riparto, dal momento che la norma rendendo flessibile l’esercizio delle attribuzioni costituzionali, tenderebbe a stemperare la rigidità propria di un riparto (incentrato sulla logica) duale che, come si sa, da sempre fatica a governare l’immanente tensione fra unità e differenziazione<sup>5</sup>.

L’innovazione costituzionale non è, perciò, di poco conto soprattutto se si considera l’esperienza sino ad ora maturata nella prassi applicativa, in cui proprio l’assenza di meccanismi di flessibilità *ad hoc*, ha prodotto sul sistema delle competenze torsioni talmente incisive da sfiorare il limite della legalità costituzionale<sup>6</sup>. È sufficiente qui richiamare la c.d. dottrina della trasversalità (sent. n. 282/2002); la c.d. chiamata in sussidiarietà (sent. n. 303/2003), ovvero alcuni degli schemi elaborati in via suppletiva dalla giurisprudenza costituzionale per contemperare istanze unitarie e pluralistiche, anche se quasi sempre a scapito del principio autonomistico.

Sin da subito la norma ha suscitato diverse reazioni ed interpretazioni<sup>7</sup>, sebbene sia stata per lo più intesa come una “clausola di supremazia/prevalenza”<sup>8</sup>. In proposito, è appena il caso di

---

<sup>5</sup> Sul punto si v. E. Gianfrancesco, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL, e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, in Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali”, 2016, II, 205, per il quale “l’introduzione di una chiara ed equilibrata clausola di prevalenza (o di supremazia, esercizio, flessibilità: il nome conta fino ad un certo punto) potrebbe retroagire, per così dire, positivamente sui criteri di interpretazione delle clausole di riparto “ordinario” di competenze tra Stato e Regione, inducendo ad interpretare più rigorosamente ed assumendo su di sé, in modo visibile ed entro certi limiti controllabile, il compito – il peso – di realizzare puntuali forzature di tale riparto”; Id., *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 165ss. (175); G. Scaccia, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid*, 16 aprile 2014, 9, per il quale l’art. 117, comma quarto, “risponde alla necessità di assicurare al sistema delle competenze un punto di chiusura, così da garantire, pur nella diversificazione pluralistica degli interessi, l’unità dell’ordinamento”.*

<sup>6</sup> G. Fontana, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2005, il quale mette in evidenza come “(i) percorsi seguiti dalla Corte costituzionale per far valere dette istanze (unitaire), pur nel tentativo di non pretermettere del tutto la rafforzata autonomia regionale (...) hanno finito, di fatto, per svuotare progressivamente l’autonomia legislativa regionale essendosi concretizzati nella dilatazione dell’ambito applicativo delle materie c.d. trasversali, nella versione c.d. ascendente e consensuale del principio di sussidiarietà applicato all’ambito legislativo regionale, nonché in alcune declinazioni del principio di leale collaborazione particolarmente concessive nei confronti degli interventi del legislatore statale negli ambiti di autonomia legislativa regionale (...)”.

<sup>7</sup> Si v. per una efficace sintesi G. Falcon, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 1 ss. (12).

<sup>8</sup> E. Gianfrancesco, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia* in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), Id., *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL, e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, cit.*, 205. Mentre S. Mangiameli, *Titolo V – Il nuovo art. 117*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 3 parla di clausola di flessibilità e A. D’Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it) n. 2-2015 di clausola di esercizio delle competenze.

sottolineare come negli Stati federali le *clausole di supremazia*<sup>9</sup> suggellano la *supremazia*, appunto, del diritto federale su quello statale quando si verifichi un caso di *overlapping* o di collisione tra norme<sup>10</sup>. Detta *prevalenza* costituisce, come noto, un principio organizzativo fondamentale tipico degli assetti federali<sup>11</sup>, teso ad assicurare l'altrettanto fondamentale principio di omogeneità ovvero della coesione federale e dell'unità politica, quali condizioni di esistenza e di funzionalità della Federazione stessa<sup>12</sup>. Discesa sul piano pratico, ed in specie nell'ambito del rapporto tra le fonti, la regola della supremazia del diritto federale ricomponne l'antinomia tra due norme<sup>13</sup>, entrambe valido esercizio di una competenza e contenenti, per il medesimo oggetto, discipline (fra loro) contrastanti<sup>14</sup>.

Secondo la migliore interpretazione, la regola della prevalenza non incarnerebbe una norma sulla competenza (*Kompetenznorm*), bensì un criterio di risoluzione delle antinomie

---

<sup>9</sup> L'art. VI, clausola 2 della Costituzione statunitense prevede che "la Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che seguiranno nel rispetto di questa, e tutti i trattati stipulati o da stipulare da parte degli Stati Uniti, in base alle loro competenze, costituiranno la legge suprema del Paese; e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato" (*supremacy clause*); l'art. 31 Legge fondamentale tedesca recita che "il diritto federale prevale (*bricht*) sul diritto dei Land" (*Vorrang des Bundesrecht*). Molto dibattuta è stata la questione della portata dell'art. 31 GG da intendersi come *Vorrangs- und Kollisionsnorm* sul punto v. E. W. Böckenförde - R. Grawert, *Kollisionsfälle und Geltungsprobleme im Verhältnis von Bundesrecht und Landesverfassung*, in *DÖV*, 1974, 119, (123); BVerfG, 26,116, (135). T. Maunz, Sub Art. 31, in T. Maunz - G. Dürig - R. Herzog, *Grundgesetz - Kommentar*, 1991, 10 "Art. 31 GG ist eine Kollisionsnorm, die - losgelöst vom Rang der jeweils konkurrierenden Rechtssätze - überall dort eingreift, wo ein Bundesstaatsrechtssatz, dessen *Nichtkeit* sich nicht bereits aus dem *Verstoß* gegen eine höhere Norm des Bundesrechts höherrangiges Recht nichtig ist".

<sup>10</sup> Cfr. C. Bologna, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, 220 - 221, in cui si legge che la clausola "garantisce non solo la prevalenza di una legge federale se esiste un conflitto nell'esercizio di una potestà concorrente ad opera del corpo legislativo di ciascun livello, ma anche la soccombenza di una legge statale adottata sulla base di un potere riservato non concorrente, qualora la legge confligga con una legge federale approvata in base a un potere enumerato"; F. Corvaja, *Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, 268 (316).

<sup>11</sup> Anzi è stato affermato che la prevalenza del diritto federale su quello statale sia un carattere necessario dello Stato federale V. C. Esposito, *La validità delle leggi*, Padova, 1933, 258; M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, 1961, 3; G. De Vergottini, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 831 (839); A. Reposo, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000, 51; E. Di Salvatore, *Federalismo* (voce), in *Dizionario costituzionale* (a cura di) S. Mangiameli Milano, 2008, 20 (32); B. Caravita, *Stato federale* (voce) in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, vol. VI, Milano, 2006, 5729 (5735) "sono proprio gli Stati tradizionalmente federali a prevedere clausole di prevalenza, modellate sul principio della *commerce clause* statunitense ....".

<sup>12</sup> C. Schmitt, *La dottrina della Costituzione*, 1928, trad. it., Milano, 1984, 486.

<sup>13</sup> Con riferimento all'esperienza tedesca il BVerfG ha escluso la presenza di una collisione normativa in caso di identità di precetto, in quanto non ne derivano esiti normativi diversi, v. BVerfGE 36, 342, (362-363) "presupposto per l'applicazione di una norma sulla collisione è che due norme collidano; ciò significa che, eliminata mentalmente la norma sulla collisione, entrambe le norme debbono essere applicabili ad una medesima fattispecie, e la loro applicazione deve poter portare a risultati diversi".

<sup>14</sup> Su questo punto v. V. Baldini, *Autonomia costituzionale dei Länder, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, cit., 430; F. Corvaja, *Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, 267 (316 ss.).

(*Kollisionsnorm*), avendo quale presupposto logico l'esistenza di una collisione normativa<sup>15</sup>, la cui soluzione consiste nel far prevalere la norma federale su quella statale, poiché considerata *higher* rispetto alla seconda. A questa stregua, la clausola di prevalenza esprimerebbe la superiorità gerarchica della Federazione (*rectius*: della legge federale) sugli Stati membri (*rectius*: sulla legge statale), come icasticamente indicato dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America (in cui si legge che il diritto federale è *the supreme law of the land*) e da quella tedesca che, ancor più incisivamente, afferma che *Bundesrecht bricht Landesrecht*<sup>16</sup>. Ne deriva che la norma statale antinomica, per il tempo in cui vige quella federale, è giuridicamente improduttiva di effetti<sup>17</sup> ovvero, come sostiene parte della dottrina, la norma federale prevalente abroga (*Aufhebung*) la norma statale anteriore; mentre dispiega un effetto preclusivo sul diritto statale posteriore (*Sperrewirkung*)<sup>18</sup>.

E' pur vero che nel tempo la dottrina dello Stato federale ha inteso diversamente la portata prescrittiva di detta clausola, attenuandone l'originaria "connotazione gerarchica"<sup>19</sup> ed ammettendo la prevalenza del diritto federale solo se, ed in quanto, compatibile col quadro

---

<sup>15</sup> Come precisato dal BVerfG il presupposto logico è dato dall'esistenza di un'antinomia che si verifica quando "*denselben Gegenstand, dieselbe Rechtsfrage geregelt haben*" con differenti discipline BVerfGE, 26, 116, 135 BVerfGE, 36, 342, (363).

<sup>16</sup> La questione circa l'efficacia e gli effetti della clausola di prevalenza è molto dibattuta dalla dottrina. Per una sintesi del dibattito v. V. Baldini, *Autonomia costituzionale dei Länder, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, in *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, (a cura di) M. Scudiero, vol. I, tomo II, Napoli, 413 (426). Inoltre, per quanto riguarda l'art. 31 GG, il BVerfG in una decisione del 7 maggio 2001 ha stabilito che "*Die Bindung des Landes an Bundesrecht ergibt sich aus Art. 31 GG. Diese Vorschrift der Bundesverfassung ist aber kein Bestandteil der Landesverfassung, die hier alleiniger Prüfungsmaßstab ist*". Ciò fa sì che la norma-principio non si iscriva fra le c.d. *Durchgriffsnormen*.

<sup>17</sup> V. A. D'Atena, *L'autonomia costituzionale e statutaria delle entità sub-statali nei sistemi federali e regionali*, in Id., *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, 23 (33), il quale riferisce la diffusa opinione secondo cui "per effetto del conflitto ... le disposizioni delle Costituzioni locali non siano invalide, ma inefficaci. E che quindi siano destinate a riespandersi, ove venga meno la norma federale con cui configgano". ; v. anche E. Di Salvatore, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 2005, in particolare nota n. 44, per cui "mentre è opinione diffusa ... quella per cui dalla collisione tra il diritto del Bund e il diritto del Land segua sempre la *Nichtigkeit* del diritto del Land, parte della dottrina ritiene che in alcuni casi dalla sua applicazione deriverebbero conseguenze giuridiche differenti, come ad es. la mera sospensione del diritto del Land e, dunque, la possibilità che questo possa rivivere". Cfr. C. Bologna, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, cit. 220-221, nota 18; V. Baldini, *Autonomia costituzionale dei Länder, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, in *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali* (a cura di) M. Scudiero, vol. I, tomo II, 413, (429).

<sup>18</sup> BVerfGE 36, 342, 363; G. Anschütz, *Sub Art. 13WRV*, in *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 14° ed., 1933: "*nach rückwärts als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre*".

<sup>19</sup> Così A. D'Atena, *Luci ed ombre*, cit., 13-14. V. anche Id., *Il sistema delle fonti tra gerarchia e competenza*, in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, 3°ed., Torino, 2012, 127-128 s. il quale riferisce come tale superiorità gerarchica della fonte federale su quella statale si ricollegava ad una particolare impostazione del pensiero giuridico di Laband e Jellinek, i quali ritenevano le due fonti diversamente graduate e, quindi, dotate di una diversa "forza formale", in quanto le prime originate da un ente sovrano, la Federazione; le seconde da enti autonomi. Sul punto pare utile rinviare ad un lavoro di V. Crisafulli, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 262 ss.

costituzionale delle competenze<sup>20</sup>. Secondo questa rimodulata concezione non si configurerebbe più l'incondizionata "prevalenza gerarchica" del legislatore centrale su quello locale. Se ciò fosse la supremazia *tout court* dissolverebbe proprio uno dei caratteri essenziali (e necessari) dello Stato federale, costituito dal "confine - costituzionalmente fissato - tra le attribuzioni federali e quelle degli Stati membri"<sup>21</sup>.

Su questo sfondo sembra possibile ricostruire la portata del nuovo articolo 117, quarto comma, Cost., che non pare immediatamente sovrapponibile alle clausole di supremazia tipiche degli ordinamenti federali. In primo luogo, perché esso non pone *apertis verbis* il principio incondizionato della primazia del diritto statale su quello regionale o, quanto meno, la norma non appare costruita secondo tale schema. In secondo luogo, quand'anche si volesse considerare la clausola di supremazia nella versione più "attenuata", andrebbe comunque ribadito che la prevalenza della norma federale su quella statale è ammessa nella misura in cui questa rispetti l'ordine formale delle competenze, incontrando quindi nella regola della competenza un limite di validità.

A ben guardare, l'art. 117, quarto comma, Cost. opera invero secondo un opposto principio: derogherebbe, infatti, alla regola della competenza per permettere alla legge statale di occupare campi materiali altrimenti attribuiti al legislatore regionale, al fine di assicurare le esigenze unitarie dello Stato.

La prospettata norma andrebbe ad attribuire una competenza aggiuntiva allo Stato, potendo questo disciplinare ambiti di legislazione non riservati alla sua competenza esclusiva. E, dunque, ragionando al contrario, ogni ambito materiale riservato alla Regione a titolo di competenza *residuale* anonima ed *enumerata* (art. 117, terzo comma, Cost.), ovvero ambiti di competenza *esclusiva* regionale. Con la conseguenza, sul piano pratico, di produrre un effetto simile a quello realizzato dalla clausola di supremazia. Ma qui la prevalenza (ovvero la precedenza applicativa) del diritto statale su quello regionale è un effetto immediatamente riconducibile all'attivazione

---

<sup>20</sup> G. De Vergottini, *Stato federale*, cit., 839, per cui "Le norme sulla prevalenza del diritto federale non si possono tuttavia interpretare in modo da togliere valore all'autonomia degli stati membri incidendo sull'area delle competenze assegnate loro dalle rispettive costituzioni. Esse sono norme destinate ad essere attivate soltanto in caso di conflitto fra norma federale e norma dello stato membro ed è per questa evenienza che le costituzioni prevedono un particolare criterio di soluzione legato alla presenza di un sistema articolato di ordinamenti e alla preferenza dell'insieme delle fonti federali su quelle degli stati membri"; A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it) n. 2-2015 (data di pubblicazione 26/06/2015), 13; Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, 3' ed., 2012, 132-133; H. Kelsen, *Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, nach der neuen österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, in *Zeit. für Schweiz. Recht*, 1923, 191; Petzke, *Förmliche Aufhebung von Landesrecht durch den Bundesgesetzgeber?* in *BayVBl.*, 1976, 296; Imboden, *Die staatsrechtliche Bedeutung des Grundsatzes «Bundesrecht bricht Kantonaes Recht»*, in *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Basel, 1971, 127 ss..

<sup>21</sup> Cfr. A. D'Atena, *Il sistema delle fonti tra gerarchia e competenza*, in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, 3°ed., Torino, 2012, 127 (129); v. anche Id., *Giustizia costituzionale e autonomia regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. Pace, *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Milano, 2006, ed anche in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sub "Studi e interventi".

dell'apposito dispositivo derogatorio, che deve essere pur sempre condizionata e/o necessitata. Del resto, dalla lettera della disposizione non può ricavarsi la prevalenza *ex se* della legge statale su quella regionale<sup>22</sup>, quanto semmai la diversa regola, per cui la competenza regionale può essere limitata solo al ricorrere di determinati presupposti fattuali.

Se poi si volesse attribuire un senso alla collocazione topografica della disposizione *de qua*, essa appare concepita alla stregua di una *Kompetenznorm* destinata a regolare il riparto. Tecnicamente siamo di fronte, infatti, ad un dispositivo di flessibilità dell'ordine formale delle competenze ovvero ad una clausola di esercizio delle competenze<sup>23</sup> che, nella costruzione del legislatore di revisione costituzionale, dovrebbe operare solo al ricorrere di certe condizioni. Sicché l'intervento legislativo statale non sarebbe assolutamente libero ed indiscriminato, bensì *condizionato* dall'esigenza di tutelare l'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero l'interesse nazionale. La previsione di specifici presupposti di esercizio della clausola risuona (almeno formalmente) come un presidio per il riparto di competenza, in quanto destinata a salvaguardare il legislatore regionale da illegittime spoliazioni di potere e da arbitrarie intromissioni nella propria sfera di autonomia<sup>24</sup>.

### 2.1 *segue*: dispositivi di flessibilità del riparto delle competenze. Brevi cenni all'esperienza costituzionale tedesca

La presenza di dispositivi di flessibilità rappresenta un elemento strutturale degli ordinamenti *multilevel* e l'art. 117, quarto comma, Cost. ne è un'esemplificazione<sup>25</sup>, essendo ispirato a quella stessa logica che, ad esempio, nell'ordinamento tedesco rifluisce sotto la disciplina dell'art. 72, comma 2, GG, (c.d. *Konkurrierende Gesetzgebung*)<sup>26</sup>. Infatti, anche tale disposizione prevede che il *Bund* possa legiferare - su materie che in via di principio spetterebbero ai *Länder* - quando e nella misura in cui (*wenn und soweit*) ciò sia richiesto per la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale e per la tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato nel suo complesso.

<sup>22</sup> Del medesimo avviso A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 14.

<sup>23</sup> Così A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 14.

<sup>24</sup> Come avverte E. Gianfrancesco, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, cit., 175, "la clausola di prevalenza non dovrebbe trasformarsi però in una clausola di supremazia «bruta»: il riferimento alle ragioni giustificative della «tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica» consente l'elaborazione di test giudiziali di verifica (...)".

<sup>25</sup> Si v. ad esempio l'art. 150 comma 3 della Costituzione spagnola secondo cui, "Lo Stato potrà emanare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità autonome, sia pure nel caso di materie di loro competenza, quando lo esiga l'interesse generale. Spetta alle Cortes, a maggioranza assoluta di ogni Camera, valutare la necessità di tale iniziativa"; o la *necessary and proper clause* prevista dalla Costituzione statunitense all'art. I, sez. VIII, cl.8.

<sup>26</sup> L'art. 72, comma 2 GG recita così: "Nelle materie di cui all'art. 74 comma 1, n. 4, 7, 11, 13, 15, 19°, 20, 22, 25 e 26 la Federazione ha il diritto di legiferare, quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o di economia nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale".

A sostenere l'accostamento tra l'art. 72, comma 2, GG ed il nuovo art. 117, quarto comma, Cost. concorrerebbe la stretta assonanza testuale fra le due norme, costruite entrambe come dispositivi derogatori del riparto costituzionale delle competenze e riconducibili allo schema della "competenza di necessità/bisogno" (*Bedarfsgesetzgebung*)<sup>27</sup>, azionabile dallo Stato (Federazione) per perseguire esigenze di interesse nazionale. L'identità delle formule utilizzate, calate di peso dal nostro legislatore di revisione costituzionale sull'impalcatura costituzionale delle competenze, autorizza ad attingere dall'esperienza tedesca alcuni elementi predittivi circa il possibile impatto che clausole di questo tipo generano sul riparto stesso, il cui profilo più problematico è senz'altro quello della loro giustiziabilità. Non può sfuggire, infatti, quanto il grado di genericità che connota i presupposti di esercizio previsti - tanto dall'art. 72 GG quanto dall'art. 117 Cost. - renda ardua e di non immediata definizione l'esatta portata od estensione dell'intervento normativo centrale.

In proposito, sin dalle sue prime pronunce, il giudice costituzionale tedesco ha ritenuto l'invocazione della "necessità della regolazione federale" espressione della "discrezionale del legislatore" e, come tale, sottratta al controllo di costituzionalità. La decisione circa la necessità dell'intervento federale è stata intesa come una determinazione che spetta solo al legislatore federale<sup>28</sup> e, quindi, per sua natura non giustiziabile dal *Bundesverfassungsgericht*. Riguardo poi agli stessi presupposti di esercizio della *konkurrierende Gesetzgebung* il giudice delle leggi tedesco ha precisato che "tutela dell'unità giuridica ed economica e tutela delle uniformi condizioni di vita sono certamente concetti giuridici" ma "così indeterminati che, nel valutare se il perseguimento di tali finalità richieda una legislazione federale, è largamente decisiva la loro concretizzazione"<sup>29</sup>. Per conseguenza, il controllo di costituzionalità si è arrestato, almeno per un lungo periodo di tempo, alla soglia dell'evidenza ovvero all'accertamento della *non manifesta irrazionalità* della scelta legislativa federale (*Evidenzkontrolle*)<sup>30</sup>.

Nel 2002, la Corte tedesca è tornata ad occuparsi dell'art. 72, comma 2, GG e della sua concreta giustiziabilità, elaborando un modello di verifica giudiziale dei suoi presupposti di esercizio. Oltre a qualificare la norma come "regola di ripartizione della competenza legislativa" ha circoscritto la discrezionalità del legislatore federale, rendendo le condizioni dell'art. 72 GG giuridicamente controllabili<sup>31</sup>. Su questo terreno si è innestato un controllo di legittimità sugli

---

<sup>27</sup> Cfr. artt. 9 e 12 Cost. Weimar.

<sup>28</sup> BVerfGE 13, 230, 233 ss.

<sup>29</sup> BVerfGE 13, 230, 233 ss.

<sup>30</sup> BVerfGE 2, 213, 224; BVerfGE 13, 230, 233 ss. Il giudice delle leggi tedesco ha fornito una definizione di "tutela dell'unità economica" che risponderebbe "all'interesse complessivo dello Stato se riguarda la preservazione della capacità funzionale dello spazio economico della Repubblica federale (...)"; mentre "l'unità giuridica" riguarderebbe "in via diretta i presupposti istituzionali dello Stato federale e solo indirettamente le condizioni di vita dei cittadini" v. BVerfGE 106, 62, 146 ss.

<sup>31</sup> BVerfGE 106, 62, 135 ss. In particolare si legge che "Il legislatore federale deve rispettare le previsioni dell'art. 72, comma 2 GG al pari di tutti gli altri vincoli costituzionali e, alla fine, deve sottoporre le proprie determinazioni al controllo del Bundesverfassungsgericht in ordine all'esorbitanza della propria competenza". V. E. Buoso, *L'art. 72,*

atti legislativi federali, adottati in base all'art. 72, comma 2, GG, sempre più penetrante, lasciando sullo sfondo quell'iniziale orientamento di *self-restraint*<sup>32</sup>. Anzi a rendere più incisiva la prescrittività della disposizione è intervenuta una legge costituzionale che ha introdotto espressamente la giustiziabilità dell'art. 72, comma 2, GG da parte del *Bundesverfassungsgericht*<sup>33</sup>.

Nella medesima direzione vanno intese quelle ulteriori garanzie che la Costituzione tedesca pone a presidio dell'esercizio della clausola di necessità. Così ad esempio, l'art. 72, comma 4, GG, secondo cui una disciplina federale, della quale non sussista più la necessità ai sensi del comma 2 dell'art. 72 GG, può essere sostituita dalla legislazione dei *Länder*, consentendo il "ripristino" dell'ordine formale delle competenze nonché la "riemersione" della competenza statale<sup>34</sup>. Ed ancora l'art. 72, comma 3, GG per effetto del quale in determinate materie i *Länder* possono dettare una disciplina derogatoria rispetto a quella federale (*abweichende Regelungen*)<sup>35</sup>, senza comunque impedire una legislazione federale uniforme<sup>36</sup>. Secondo tale prescrizione nel rapporto fra disciplina federale e disciplina statale prevale la legge di volta in volta successiva. Di conseguenza, l'esercizio della *Abweichungsgesetzgebung* darebbe luogo non ad una *deroga* in senso tecnico, bensì ad una mera prevalenza applicativa (*Anwendungsvorrang*) e l'eventuale abrogazione della legge federale successiva lascerebbe riespandere la competenza del *Land* e viceversa<sup>37</sup>. Con l'ulteriore effetto di impedire l'insorgere di antinomie normative o,

---

Il comma, GG davanti al *Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, 2003, 959 ss. Ed ancora BVerfGE, 110,141; 111, 10; 111, 226; 112, 226.

<sup>32</sup> Sugli sviluppi di questa giurisprudenza v. A. Gragnani, *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno Stato federale: in tema di giustiziabilità della Erforderlichkeitsklausel*, in *Rass. parl.*, n. 3/2005, 673. Il giudice costituzionale tedesco ha annullato per la prima volta una legge federale per violazione dell'art. 72 con la decisione del 16 marzo 2004 (BVerfGE 110, 141 ss. e max. 170 ss.) su cui v. E. Buoso, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c., Grundgesetz*, in *Le Regioni* 2004, 1225 ss.

<sup>33</sup> V. 42° Gesetz zur Änderung des Grundgesetz del 27 ottobre 1994 (BGBl. 95 del 3. 11. 1994, I, 3186), la quale ha aggiunto il n. 2a all'art. 93, comma 1, GG che riconosce al Tribunale costituzionale federale il potere di decidere - su ricorso del *Bundesrat*, del Governo o del Parlamento di un *Land* - in merito alla coerenza delle leggi federali adottate nell'esercizio della *Konkurrierende Gesetzgebung*, con le condizioni contemplate dalla clausola di cui all'art. 72, comma 2, GG.

<sup>34</sup> V. anche art. 93, comma 2, GG. Così D. Schefold, *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, in *I cantieri del federalismo*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2008, 73 (89).

<sup>35</sup> La disposizione prevede inoltre che «Le leggi federali in questi ambiti entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro promulgazione a meno che, con l'approvazione del *Bundesrat*, non venga disposto diversamente. Negli ambiti di cui al primo comma, tra diritto federale e il diritto del *Land* prevale la legge di volta in volta posteriore». La dottrina ha molto discusso sulla portata derogatoria dell'intervento legislativo del *Land*. In merito nella letteratura tedesca si v. C. Degenhart, *Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform*, in *NVwZ*, 2006, 1209 ss., 1212; C. Franzius, *Die Abweichungsgesetzgebung*, in *NVwZ*, 2008, 492 ss. Nella letteratura italiana E. Di Salvatore, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (studi e interventi) (2013); A. Gragnani, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, in [www.giust.amm.it](http://www.giust.amm.it); Id., *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale del diritto ambientale in Italia e in Germania*, in [www.astrid-online.it/rassegne](http://www.astrid-online.it/rassegne).

<sup>36</sup> A. Anzon Demming, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); si v. ancora J. Luther, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>37</sup> Ancora C. Degenhart, *Die Neuordnung*, cit., 1212.

quantomeno, di trovare nel criterio della *lex posterior* la loro fisiologica risoluzione. Le due fonti sarebbero, infatti, poste su un piano di parità<sup>38</sup>. E questa circostanza rappresenta un serio rimedio all'attrazione dei poteri statali da parte della Federazione con l'ulteriore conseguenza di dare vita ad un libero concorso di fonti federali e statali e ad un modello di *alternanza* normativa.

Accanto a questi dispositivi di garanzia dovrebbe collocarsi anche il ruolo del *Bundesrat* e l'esercizio del suo potere di approvazione nell'ambito dell'*iter* di formazione delle leggi federali (*Zustimmungsgesetze*)<sup>39</sup>. Un ruolo che la riforma del federalismo tedesco del 2006 ha sensibilmente ridotto, poiché, nella prassi applicativa, la partecipazione della seconda Camera è risultata così estesa, anche per via dell'autonomia riconosciuta ai Länder nell'esecuzione delle leggi federali, da modificare il carattere prevalente del procedimento legislativo: da monocamerale a bicamerale<sup>40</sup>.

### **3. Il coinvolgimento del Senato nell'iter di approvazione delle leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione**

Sulla base dell'esperienza tedesca, anche la riforma costituzionale *in itinere* prevede una garanzia procedimentale simile a quella appena menzionata, affidando al Senato, nella veste di seconda Camera, un ruolo all'interno del processo di formazione delle leggi statali che siano espressione dell'esercizio della competenza *ex art.* 117, quarto comma, Cost.

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

La norma si inserisce nel più ampio disegno di riforma del bicameralismo paritario e disciplina una specifica procedura monocamerale c.d. rinforzata<sup>41</sup>, che si affianca alle altre due tipologie di procedimento, quella bicamerale e quella monocamerale (semplice).

Nella versione approvata dal Senato in prima lettura, l'ambito di applicazione del procedimento di cui al quarto comma dell'articolo 70 Cost. era più ampio e ricomprendeva più

---

<sup>38</sup> Così R. Bifulco, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

<sup>39</sup> Sui risvolti applicativi di simile previsione v. A. Gragnani, *Il nuovo ordine delle competenze*, cit., 153 (168). V. anche art. 77 GG.

<sup>40</sup> In particolare la riforma ha modificato il primo comma dell'art. 84 GG.

<sup>41</sup> S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)* in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2016 del 15/02/2016, 5-6, per il quale "è perciò lecito parlare di «procedimento legislativo rinforzato», non di «ruolo rinforzato del Senato»: il rafforzamento del procedimento legislativo, nella sua maggiore complessità, dà maggior adito agli interessi partecipanti che trovano ascolto in Parlamento, rendendo più aperto – e più ricco e più difficile – il processo di integrazione politica. Il «ruolo» del Senato come organo è fuori quadro; viene invece in evidenza il maggior «ruolo» degli attori del contesto partitico".

materie<sup>42</sup>. Con le modifiche apportate dalla Camera in seconda lettura, è rimasto in vita il solo riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., riducendosi - per conseguenza - il numero dei casi di coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo statale<sup>43</sup>.

Interpretata sistematicamente, la previsione normativa destina l'attivazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. al procedimento legislativo monocamerale c.d. aggravato; una scelta questa che sembra riposare su almeno due ordini di ragioni. La prima, in quanto la clausola tocca uno snodo fondamentale per l'assetto delle competenze (*rectius*: per l'autonomia regionale), che giustifica anzi pretende il coinvolgimento della Camera rappresentativa delle istanze territoriali, al fine di assicurare che il punto di vista delle autonomie si innesti in maniera partecipata e trasparente nell'*iter* decisionale centrale.

La seconda, per evitare l'esplosione di un copioso contenzioso costituzionale che naturalmente seguirebbe all'attivazione del dispositivo derogatorio in assenza di opportuni modi e strumenti di partecipazione. Insomma, il prospettato intervento del Senato dovrebbe garantire l'autonomia regionale, assicurando il confronto dialettico e la mediazione politica degli interessi statali e regionali. Tale garanzia procedimentale sarebbe rafforzata, peraltro, dalla previsione secondo cui, la Camera per discostarsi dalle indicazioni del Senato è tenuta a deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti e non soltanto a maggioranza semplice.

Senonché la stessa disposizione, richiedendo pure al Senato la maggioranza assoluta dei suoi componenti per poter avanzare delle modifiche al testo legislativo, aggrava, di fatto, la formazione della delibera, soprattutto se si tiene conto della composizione mista ed eterogenea che l'organo andrà ad esprimere<sup>44</sup>; del suo ruolo ibrido che non pare né propriamente politico, né propriamente territoriale e dell'ulteriore difficoltà tecnica rappresentata dal termine particolarmente breve di dieci giorni, entro cui la Camera alta è tenuta ad esaminare il disegno di legge. Da simile angolazione, la prospettata garanzia procedimentale rischia allora di vanificarsi, tanto più se si considera che la prevista maggioranza assoluta richiesta alla Camera per superare le proposte emendative del Senato di fatto risulta un correttivo debole e, come è stato ben detto, facilmente aggirabile da una legge elettorale "ipermaggioritaria"<sup>45</sup> o con un premio di maggioranza particolarmente consistente, che assegnando la maggioranza assoluta alla maggioranza politica (e, in definitiva, all'Esecutivo), potrebbe verosimilmente neutralizzare l'intervento del Senato stesso.

---

<sup>42</sup> Così nel testo risultante dalle modifiche approvate dal Senato in prima lettura A.C. 1429-B "Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

<sup>43</sup> A.C. 2613.

<sup>44</sup> V. D. Coduti, *Il Titolo V Parte II della Costituzione nel progetto di riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. II/2016, 217 (223-224 s.).

<sup>45</sup> Così S. Mangiameli, *Il nuovo art. 117*, cit., 3.

In definitiva, solo l'eventuale mancato raggiungimento della maggioranza assoluta alla Camera renderebbe definitive le modifiche proposte dal Senato, che entrerebbero così a far parte del testo legislativo. Un'evenienza questa che, per le considerazioni appena svolte, sembrerebbe destinata a realizzarsi solo marginalmente<sup>46</sup>. Mentre più auspicabilmente si sarebbe dovuto prevedere un coinvolgimento paritario della seconda Camera, riconducendo l'art. 117, quarto comma, Cost. nell'alveo della procedura legislativa bicamerale<sup>47</sup>. Qui solo, infatti, tende a realizzarsi quella tensione dialettica Camera/Senato, su cui efficacemente edificare il processo di integrazione politica, quale cassa di risonanza delle istanze pluralistiche dello Stato regionale.

Ma, come sempre accade, il vero il banco di prova per la tenuta del sistema sarà la prassi attuativa e, nondimeno, il modo in cui il Governo vorrà utilizzare la clausola derogatoria e la seconda Camera interpretare il suo rinnovato ruolo.

#### 4. Il profilo dell'autonomia regionale: una breve conclusione

Il profilo dell'autonomia regionale prospettato dalla riforma *in itinere*, nonostante il *restyling* di facciata, tradisce un disegno che non sembra discostarsi poi molto dalla tradizione del nostro regionalismo. Se si ripercorre l'evoluzione del sistema dei rapporti tra centro e periferia si scorge - come una costante - il tentativo di avversare piuttosto che valorizzare l'autonomia territoriale. Questa stessa impressione si avverte anche ora di fronte al vasto progetto di riforma, manifestamente incline alla ricentralizzazione di compiti e politiche, con conseguente e progressiva perdita di sostanza regionale.

La riforma appare, infatti, tanto generosa con lo Stato quanto ingenerosa con le Regioni. A queste ultime vengono drasticamente ridotte le attribuzioni non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente. Senza poi contare ulteriori ed impliciti meccanismi di

---

<sup>46</sup> Cfr. S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)* cit., 5 per il quale "sarebbe perfino ingenuo guardare alle richiamate sequenze procedimentali pensando che in esse trovi campo una linea di tensione Camera/Senato, considerando i due rami del Parlamento come omogenei e al loro interno indistinti".

<sup>47</sup> Sul punto si v. S. Mangiameli, *Rivedere il Senato come camera di garanzia, rimanendo una Camera territoriale?*, Audizione innanzi alla I Commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione del 27 luglio 2015, in [www.osservatoriocostituzionaleaic.it](http://www.osservatoriocostituzionaleaic.it), 5-6 il quale mette in evidenza come proprio le leggi che danno attuazione all'art. 117, quarto comma, Cost., "per l'incidenza che hanno, richiederebbero il procedimento bicamerale, secondo il principio che scambia la competenza con la partecipazione". In senso analogo anche G. Scaccia, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., 12; U. De Siervo, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2016, del 15/02/2016 6-7. Diversamente E. Gianfrancesco, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, cit., 175, trova "condivisibile l'allocazione dal punto di vista procedimentale della clausola di prevalenza nella sede delle leggi a prevalenza della camera dei Deputati" poiché "è opportuno che la decisione politica finale sulla sua utilizzazione risieda nella Camera parlamentare più direttamente legata all'indirizzo politico di maggioranza ed al Governo politicamente responsabile".

“sottrazione”<sup>48</sup> che pure operano all’interno del sistema, delineando un modello sempre più distante dal paradigma dello Stato regionale.

In questa cornice si inquadra nondimeno l’art. 117, quarto comma, Cost., i cui risvolti applicativi conducono sì ad un assetto mobile e dinamico del riparto di competenza, ma a quanto pare solo unilateralmente operante<sup>49</sup>. E come nell’esperienza federale tedesca l’esercizio della competenza *ex art. 72*, comma 2, GG ha prodotto una progressiva erosione delle sfere di competenza dei Länder, medesimo sarebbe l’esito anche per il nostro già sfibrato sistema delle autonomie. Non è infatti irragionevole immaginare che l’attivazione dell’art. 117, quarto comma, Cost. e, *a fortiori*, i previsti presupposti di esercizio possano di fatto sfuggire a congrue valutazioni *ex ante* e ad altrettante verifiche *a posteriori*<sup>50</sup>, concedendo al legislatore centrale un raggio d’azione più ampio del necessario/dovuto.

Non è un caso se la portata ed il senso delle formule inserite nella disposizione in parola e già contemplate nell’art. 120, secondo comma, Cost., quali presupposti di attivazione del potere sostitutivo statale, non siano stati ancora ben definiti. La stessa Corte costituzionale ha affermato che “quanto all’“unità giuridica” e all’“unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione”<sup>51</sup>. O in maniera ancora più lapidaria quanto generica ha identificato “l’unità economica e giuridica” con gli

---

<sup>48</sup> Ad esempio lo Stato è chiamato a dettare “disposizioni generali e comuni” in tema di tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare (lettera m); istruzione (lett. n); attività culturali e turismo (lett. o); istruzione e formazione professionale (lett. s); governo del territorio (lett. u). Non è affatto semplice stabilire cosa debba intendersi con la formula “disposizioni generali e comuni”, quanto essa si discosti dall’altra “norme generali” od ancora dai “principi fondamentali” previsti per l’esercizio della attuale competenza concorrente (*ex art. 117*, terzo comma, Cost.). Come noto, per la Corte costituzionale, le norme generali «si differenziano (...) dai principi fondamentali, i quali (...) non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». E mentre le norme di principio sono suscettibili di un’attuazione territorialmente differenziata; le “norme generali” sono «capaci di esaurire in se stesse la loro operatività». Sul piano pratico il discrimine diventa davvero sfuggente e di non immediata portata tanto che la vaghezza di tali formule facilmente può tramutarsi in uno strumento di “sottrazione” di spazi competenziali per le Regioni. Un rischio che verosimilmente si ripresenterà per le Regioni a seguito dell’esercizio della competenza esclusiva dello Stato a dettare “disposizioni generali e comuni”.

<sup>49</sup> Come avverte S. Mangiameli, *Titolo V – Il nuovo art. 117*, cit., 2 “la richiesta di flessibilità nella ripartizione delle competenze è legittima, purché si comprenda che un sistema flessibile non può risolversi in una legislazione unitaria (solo dello Stato), ma comunque in una divisione della legislazione che tenga conto dell’articolazione tra Stato e Regioni, di ciò che deve essere unitario e di ciò che richiede differenziazione”.

<sup>50</sup> Come avverte, con riguardo all’art. 120, secondo comma, Cost., E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, 185, “i concetti summenzionati (di tutela dell’unità giuridica ed economica) non hanno una consistenza oggettivamente pre-definibile...”. Mentre “la nozione di unità giuridica od economica si presenta, invece, strutturalmente elastica e flessibile e, tendenzialmente restia ad essere verificata dall’esterno, in specie dal giudice costituzionale in sede di contenzioso costituzionale”.

<sup>51</sup> Corte cost., sent. n. 43/2004 p.to 3.3 del *Considerato in diritto*.

interessi essenziali dello Stato<sup>52</sup>. Nel caso poi dell'art. 117, quarto comma, Cost., il nuovo enunciato riporta in vigore l'interesse nazionale, formula anche questa tanto scivolosa quanto pericolosa che, come si sa, nell'attuazione del regionalismo italiano ha operato come elemento di ridefinizione, *rectius*: di detrimento, della competenza legislativa regionale<sup>53</sup>.

Ne deriva che la scelta di attivare il dispositivo di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. sarà frutto di una scelta squisitamente politica e per questo difficilmente giustiziabile dalla Corte costituzionale<sup>54</sup>. In questa luce, lo scenario che va delineandosi è nel segno di una preoccupante continuità con l'attuale quadro, anche tenuto conto dell'assenza di ogni altro criterio oggettivo attraverso cui misurare l'opportunità dell'intervento statale. Manca infatti il richiamo formale a canoni dotati di una qualche oggettività e controllabilità giuridica. Così come accade ad esempio per la chiamata in sussidiarietà, in cui il richiamo ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione, sebbene non sempre utilizzati in maniera stringente e rigorosa, rende comunque possibile l'esperimento di un giudizio di verifica circa la legittimità dell'intervento legislativo statale.

L'utilità della comparazione col sistema tedesco permette ancora di notare come la disciplina del nuovo riparto di competenza trascuri alcuni elementi che, nell'ambito di un complessivo riassetto costituzionale dell'autonomia regionale, si sarebbero dovuti considerare. Così ad esempio la c.d. competenza di necessità, di cui all'art. 72, comma 2 GG, è limitata a dieci materie<sup>55</sup>; mentre l'art. 117, quarto comma, Cost. prevede un potere di intervento statale scevro

---

<sup>52</sup> Corte cost. sentt. nn.72 e 73/2004; 236/2004; 121/2012; 219/2013; 44/2014; 278/2014; 227/2015.

<sup>53</sup> *Ex plurimis*, S. Bartole, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 59 (61), il quale scrive che la ricomparsa dell'interesse nazionale come fattore limitativo della competenza regionale dimostri che "il legislatore costituzionale dimostra di non tenere nel dovuto conto l'esperienza fatta nel tempo della vigenza del testo costituzionale originario ... quando l'interesse nazionale era diventato un chiavistello buono a legittimare ogni possibile *enlargement* della competenza statale in danno di quella regionale, attraverso la conversione di quello che inizialmente era un limite di merito, azionabile di fronte al Parlamento, in un limite di competenza suscettibile di essere fatto valere in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi regionali".

<sup>54</sup> Sul punto v. già S. Mangiameli, *Il titolo v della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti](http://www.cortecostituzionale.it/documenti), 29, il quale avverte come la clausola di flessibilità impegnerà il giudice delle leggi "sul piano interpretativo e sistematico". In questo suo compito "la Corte avrebbe due alternative: per un verso, potrebbe considerare queste espressioni costituzionali con riferimento all'esercizio della discrezionalità del legislatore statale e astenersi dall'esaminare gli atti così motivati; in quanto involverebbero valutazioni di merito; (...) per altro verso, il giudice costituzionale - come è già avvenuto nel primo regionalismo - potrebbe assumere la giurisdizione anche delle questioni che possono riguardare l'unità giuridica o economica, o la tutela dell'interesse nazionale".

<sup>55</sup> Tali materie sono indicate nell'art. 74, primo comma, GG e sono: il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri; l'assistenza pubblica (ad esclusione della disciplina sulle case di assistenza); la legislazione economica (miniere, industria, energia, artigianato, mestieri, commercio, banche, borsa, assicurazioni di diritto privato) ad esclusione della disciplina sulla chiusura dei negozi, sugli alberghi, sulle case da gioco, sulle esposizioni personali, sulle fiere, sulle mostre e sui mercati; la disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica; il trasferimento delle proprietà terriere, delle risorse naturali e dei mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva; la sicurezza economica degli ospedali e la disciplina delle tariffe ospedaliere; la disciplina sui generi alimentari, ivi compresi gli animali destinati alla loro produzione, sui generi voluttuari e di prima necessità, sui foraggi, nonché la protezione sul commercio di sementi e piante di produzione

da limiti materiali. Ration per cui lo Stato potrebbe occupare ogni ambito riservato alla legislazione regionale, esercitando nei confronti di questa un vero e proprio effetto di “spiazzamento”<sup>56</sup>. Il dispositivo in parola opererebbe come un vero e proprio catalizzatore di competenze per lo Stato, con il conseguente annichilimento della differenziazione, intesa anche in termini di virtuosità e competitività fra le Regioni<sup>57</sup>.

Queste conseguenze paiono, d’altro canto, inevitabili sol se si considera l’assenza di dispositivi di ri-equilibrio quantomeno compensativi e/o di ripristino del *vulnus* a cui potenzialmente sono esposte le Regioni. Manca, infatti, una disposizione omologa alla *Abweichungsgesetzgebung* tedesca (ex art. 72, comma 3, GG), o costruita secondo lo schema della *Ersetzung* (ex art. 72, comma 4, GG). Manca ancora una norma che renda giuridicamente giustiziabile l’art. 117, quarto comma, Cost. sulla scia dell’art. 93, comma 1, n. 2, GG.

Se poi si osserva che l’unico soggetto legittimato ad attivare il dispositivo di flessibilità è il Governo, allora aumentano le perplessità. E non solo per via del rafforzamento di poteri e funzioni che l’Esecutivo trarrebbe dalla riforma in atto, ma anche per l’attuale conformazione del suo ruolo nell’ambito dell’esercizio del potere legislativo<sup>58</sup>. E’ allora lecito ritenere che di fronte ad un Esecutivo forte – che alimenta e sospinge il motore della legislazione statale – il ruolo del Parlamento ed in specie quello del Senato e di riflesso quello delle Regioni resti pressoché inerme. E senza troppo discostarsi dall’attuale quadro, la reale definizione dell’autonomia regionale sarà ancora una volta al centro del confronto tra il legislatore statale e la Corte costituzionale. Il primo, di fatto, titolare della competenza della competenza; la seconda chiamata a ridefinire, volta per volta e con propri strumenti, i confini materiali del riparto di competenza. Né, infine, la parziale prospettata “regionalizzazione” della Consulta<sup>59</sup> servirà a dissipare le criticità dell’accennato profilo regionale.

---

agricola e forestale, la protezione delle piante contro le malattie e i parassiti, nonché la protezione degli animali; il traffico stradale, gli autoveicoli, la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, nonché l’istituzione e l’attribuzione dei pedaggi o indennizzi per l’uso di strade pubbliche con veicoli; la responsabilità dello Stato; la riproduzione medicalmente assistita della vita umana, la ricerca e la modificazione artificiale di informazioni genetiche nonché la regolamentazione dei trapianti di organi, tessuti e cellule.

<sup>56</sup> A. D’Atena, *Luci ed ombre*, cit., ha efficacemente etichettato l’art. 117, quarto comma, Cost. come “clausola vampiro”.

<sup>57</sup> Così L. Antonini, *Venti questioni su regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 39 (48-49).

<sup>58</sup> Efficace l’espressione di S. Mangiameli, *Titolo V – il nuovo art. 117*, cit., 3, per il quale il Governo sarebbe il “signore” della legge.

<sup>59</sup> Il nuovo art. 135 Cost., in materia di elezione dei giudici della Corte costituzionale, dovrebbe prevedere che la Corte costituzionale sia composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.