



Seminario del “Gruppo di Pisa”

La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici

Roma, 24 novembre 2014

GUIDO RIVOSACCHI

**(PROFESSORE ASSOCIATO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI “PARTHENOPE”)**

**INTRODUZIONE AL TEMA: RIPARTO LEGISLATIVO TRA STATO E REGIONI: LE C.D.
“DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI”**

1. Uno degli profili maggiormente caratterizzanti e innovativi del progetto di revisione costituzionale è indubbiamente costituito dalla modifica del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, aspetto della riforma che occorre prendere in esame mettendolo in relazione da un lato alla composizione del Senato e, dall'altro, al ruolo assunto da quest'ultimo nei molteplici e differenziati procedimenti legislativi. Su questo aspetto tornerò in conclusione, anche al fine di fornire qualche spunto su come si potrebbe configurare il principio cooperativo tra i diversi livelli territoriali di governo.

Per rimanere al tema che mi è stato assegnato, e procedendo con estrema sintesi, mi limiterò a fornire un rapido cenno alle principali novità introdotte dal progetto, anche alla luce degli obiettivi enunciati nella *Relazione di accompagnamento* al disegno di legge costituzionale, rilevante, oltre che come ausilio interpretativo, soprattutto per valutare la coerenza del disegno di riforma rispetto alla rappresentazione che ne viene data dal Governo all'esterno; quindi mi soffermerò sulle c.d. “disposizioni generali e comuni”, che, accanto ad altre potenziali clausole di “colegislazione”, mi pare esprimano il principale tentativo di perseguire un recupero del ruolo del legislatore regionale a fronte della eliminazione della competenza concorrente; e concluderò con qualche considerazione sulla possibile influenza dei nuovi criteri di riparto delle competenze legislative sulle procedure collaborative e sulla realizzazione del principio cooperativo.

Sul riparto legislativo le novità mi sembrano così sintetizzabili:

a) eliminazione della competenza concorrente, alla quale consegue l'attribuzione delle materie del terzo comma dell'art. 117 Cost. in larga parte alla potestà legislativa statale e, in parte minore, a quella regionale;



b) introduzione di particolari locuzioni, come appunto le “disposizioni generali e comuni”, che potrebbero fungere da “clausole di colegislazione” tra Stato e Regioni, in alcune delle materie che transitano dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato;

c) introduzione di una vera e propria “clausola di supremazia” della legge statale su quella regionale basata sull’interesse nazionale;

d) attribuzione alla legge regionale di espliciti titoli di competenza nell’ambito prima lasciato alla mera residualità in favore del legislatore regionale, pur essendo quest’ultima confermata dal nuovo terzo comma dell’art. 117 Cost.

Mi soffermo un istante sulla condivisibile scelta da ultimo richiamata circa l’introduzione espressa di alcuni titoli di competenza regionale, che vanno ad aggiungersi alla clausola di residualità. Ciò potrebbe meglio chiarire gli ambiti materiali espressamente riservati alle Regioni, poiché, come da tempo rilevato in dottrina (Romboli, Ruggeri, Cecchetti) e come dimostra il quadro comparato, le materie espressamente nominate garantiscono una maggiore forza attrattiva rispetto a quelle attribuite dal testo vigente al legislatore regionale soltanto in via residuale, anche al fine di meglio chiarire le politiche pubbliche (rispetto alle materie) che le Regioni possono perseguire (sul passaggio dalle “materie” alle “politiche pubbliche regionali”: cfr. Bin, in Mangiameli).

Stando al testo approvato dal Senato, risultano quindi espressamente attribuite alla competenza legislativa regionale alcune materie di indubbio interesse regionale (pianificazione territoriale, servizi socio economici...), salvo l’anomalia della scelta di assegnare alla competenza regionale la “rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche”, priva di logica (e che quindi andrebbe eliminata), perché attribuisce al legislatore regionale una competenza con riguardo alla legge elettorale nazionale (frutto dell’inaspettata approvazione di un emendamento posto in votazione a scrutinio segreto: Biondi).

La tecnica di riparto non più lineare, ma “mista”, che aggiunge la residualità a competenze regionali espressamente enumerate, non è del tutto sconosciuta all’ordinamento (basti pensare alle materie della “polizia amministrativa e locale” e della “istruzione e formazione professionale”, già espressamente riservate alla competenza regionale, ai sensi del vigente art. 117 Cost.), e d’altra parte alcuni testi di riforma di Statuti speciali proposti dalle Regioni andavano in questa direzione (penso in particolare alla Sicilia: cfr. G. Verde e S. Pajno). Si tratta di un tentativo significativo di rafforzamento delle competenze regionali, poiché la



giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata dal 2001 ad oggi dimostra che, in assenza di “paletti” testuali per specifiche materie, i titoli di intervento riconosciuti allo Stato – specie quelli di carattere “trasversale” – hanno manifestato una notevole forza espansiva rispetto alla competenza residuale regionale (Mangiameli, Bin, Gianfrancesco). E non è un caso che la Corte costituzionale, soprattutto nella giurisprudenza immediatamente successiva all’entrata in vigore del Titolo V, abbia cercato di denominare le materie di ambito residuale (pensiamo all’istruzione e formazione professionale: sent. n. 287 del 2012; ai servizi sociali e di assistenza, al commercio, al trasporto pubblico locale, sentt. n. 222 del 2005; n. 80 del 2006; n. 452 del 2007; n. 142 del 2008; n. 273 del 2013).

2. Vengo rapidamente alle altre novità introdotte.

Stando alla *Relazione di accompagnamento*, uno dei profili maggiormente qualificanti contenuti nel progetto è quello della abolizione della competenza concorrente, ritenuta indispensabile per deflazionare il contenzioso costituzionale, in quanto la distinzione norme di principio/norme di dettaglio sarebbe eccessivamente vaga, essendo invece necessario distinguere con maggiore chiarezza le competenze statali e regionali: di qui l’abrogazione del terzo comma dell’art. 117 Cost. e la riconduzione delle materie in esso contenute in larga parte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Da un lato, mi sembra coerente con gli obiettivi perseguiti dal progetto l’attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato di materie ricondotte dal vigente art. 117 Cost. alla competenza concorrente per valutazione pressoché unanime della dottrina in maniera impropria, specie con riguardo alle “principali leve dello sviluppo economico” (produzione, trasporto e distribuzione dell’energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto...), che la giurisprudenza costituzionale ha già sostanzialmente ricondotto allo Stato (Scaccia).

Dall’altro lato, però, la bipartizione tra materie di competenza esclusiva dello Stato e materie di competenza regionale (enumerata e residuale) è, in realtà, più apparente che reale. Infatti, alla soppressione della potestà legislativa concorrente, e alla corrispondente riconduzione di numerosi titoli di competenza alla potestà esclusiva dello Stato, corrispondono particolari locuzioni che potrebbero aprire al concorso del legislatore statale e di quelli regionali su determinate materie, secondo modalità diverse e poco chiare (tra i tanti, Caretti, Ruggeri, Azzariti).



Ciò vale anzitutto per la locuzione “disposizioni generali e comuni”. Di questa formula si possono dare, quantomeno *primo visu*, due letture.

Secondo la prima, minoritaria stando ai primi commenti e portata a sottolineare una svolta maggiormente centralista, l’art. 117, secondo comma, Cost., come modificato dal progetto, nel ridistribuire le materie che passano dalla competenza ripartita a quella esclusiva dello Stato, per quanto limitata in taluni ambiti alle “norme generali”, non richiama in alcun modo le Regioni, che quindi non potrebbero formalmente vantare alcun titolo sulle materie transitate, non valendo, neanche in quelle per cui la competenza è limitata alle norme generali, la clausola della residualità. In questa prospettiva, si potrebbe sostenere che il progetto esprime un radicale cambiamento del titolo di attribuzione, alla stessa stregua di quanto faceva la c.d. “riforma della riforma” del 2003, poi trasfusa nel progetto di revisione approvato dal parlamento nella XIV legislatura e bocciato dal corpo elettorale nel 2006 (sia pure, in questa seconda versione, con la reintroduzione della potestà concorrente). Sicché, anche quando la potestà esclusiva dello Stato è limitata alle norme generali, come nei precedenti tentativi di revisione richiamati, non è detto che ciò determini un’implicita attribuzione di competenza alle Regioni per la normativa di dettaglio. Con ciò, però, si degraderebbe la potestà regionale che residua nelle materie in cui lo Stato fissa le “disposizioni generali e comuni” a mera potestà integrativa istituzionalizzata, assimilabile a quella prevista dall’originario Titolo V (o a quella delle Regioni a statuto speciale) e quindi del tutto rimodulabile dal legislatore statale.

Stando alla seconda interpretazione, invece, la locuzione “disposizioni generali e comuni” avrebbe comunque l’effetto di limitare la potestà esclusiva dello Stato in determinate materie (tutela della salute, sicurezza alimentare, tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; attività culturali e turismo; governo del territorio). Privilegiando l’interpretazione sistematica del testo, le norme generali non possono quindi essere intese come “escludenti” uno spazio in favore del legislatore regionale, almeno per due ragioni: a) se non fosse introdotto un discrimine di competenza a beneficio del legislatore regionale, non avrebbe senso distinguere le materie in cui la competenza esclusiva è limitata a porre le “disposizioni generali e comuni” dalle altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato; b) si ravvisano titoli di competenza espressamente riservati alle Regioni parzialmente corrispondenti a quelli delle “norme generali”: così è, ad esempio, per la “pianificazione del territorio regionale” rispetto alle disposizioni generali sul “governo del territorio”; per “l’organizzazione dei servizi sanitari” rispetto alle norme generali sulla “tutela della salute”; o, ancora, per “i servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio” rispetto alle disposizioni generali sull’“istruzione”; per le “attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali



e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo” rispetto alle norme generali sulle “attività culturali” e sul “turismo”.

Sicché andrebbe forse chiarito meglio che cosa è limitato alle disposizioni generali che deve porre lo Stato rispetto alle politiche attribuite alle Regioni, le quali, in taluni casi, sono riconducibili a sotto ambiti materiali riservati alla competenza esclusiva del legislatore statale, sia pure limitatamente alle norme generali.

La clausola introdotta avrebbe quindi l’effetto di aprire ad un concorso tra fonte statale e fonte regionale.

Già a prima lettura, stando al suo tenore letterale, il secondo comma dell’art. 117 Cost., relativamente agli ambiti materiali in cui lo Stato è chiamato a porre le “disposizioni generali e comuni”, è suscettibile di interpretazioni decisamente divergenti.

Va peraltro notato che il progetto non prevede solo le “disposizioni generali e comuni” come clausola di potenziale colegislazione, poiché sono rinvenibili altre particolari locuzioni che possono ingenerare diversi problemi interpretativi, circa la delimitazione di taluni ambiti di competenza esclusiva del legislatore statale. Basti pensare alla potestà legislativa esclusiva sulle “forme associative dei comuni”, limitata alle sole “disposizioni di principio”; a quella sugli “enti di area vasta”, limitata ai soli “profili ordinamentali generali”, ai sensi dell’art. 39, comma 4, del testo approvato dal Senato, essendo invece le ulteriori disposizioni in materia rimesse alla legge regionale, come recita la richiamata disposizione finale del progetto approvato in prima lettura.

Un doppio intervento del legislatore statale e di quello regionale potrebbe essere ipotizzabile anche per le “norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, ricondotte allo Stato nei limiti in cui esse siano “tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”.

Altre clausole di colegislazione o comunque di apertura al concorso tra fonte statale e regionale potrebbero forse essere individuate nella “strategicità” della “programmazione” (in riferimento alla ricerca scientifica e tecnologica), o delle infrastrutture; o ancora nel “coordinamento” (della finanza pubblica e della protezione civile); o ancora nel livello (nazionale o regionale) dell’interesse (in riferimento alle grandi reti di trasporto e di navigazione, ai porti e aeroporti civili, ed alle attività culturali).



Ora, se uno degli obiettivi principali della riforma è quello di ridurre il contenzioso costituzionale definendo meglio il riparto di competenze, in particolare eliminando l'incerta distinzione tra principio e dettaglio propria della competenza concorrente, mi chiedo, quantomeno stando al tenore letterale delle disposizioni contenute nel nuovo secondo comma dell'art. 117 Cost., se il ricorso alle "disposizioni generali e comuni" e alle altre locuzioni richiamate non finirà invece per alimentare ulteriormente il contenzioso davanti alla Corte. Al "vecchio" concorso vincolato principio/dettaglio si sostituiscono, secondo quanto ho accennato, diverse clausole di co-legislazione (Simone Pajno ne ha contate ben sette), ognuna delle quali destinata ad avere peculiarità proprie.

Quindi non direi tanto, come da alcuni è stato osservato, che viene riproposta sotto mutata veste la competenza concorrente (in questo senso, ad esempio, Marini, Cerulli Irelli), sia per la distinzione già elaborata dalla giurisprudenza costituzionale tra norme generali e principi fondamentali (cu sui vorrei poi tornare), sia perché, a mio parere, le particolari locuzioni che ho richiamato finiranno per tradurre in maniera differente, secondo le proprie peculiarità, il concorso tra fonte statale e fonte regionale. Stando infatti al loro diverso tenore letterale, i confini del richiamato concorso saranno presumibilmente sindacabili in maniera differenziata dalla Corte costituzionale: un conto è che la nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato sia limitata a porre le disposizioni generali e comuni; un conto è che sia limitata ai principi fondamentali (pensiamo alle forme associative dei comuni); un altro conto è che sia limitata alla "strategicità" o alla "programmazione" di alcuni ambiti materiali; o, ancora, al "coordinamento" (per la finanza pubblica e per la protezione civile).

Non è quindi difficile immaginare un cospicuo contenzioso concernente la individuazione di cosa va qualificato come "strategico", di quale intervento statale sia suscettibile di essere annoverato tra le "disposizioni generali e comuni", di quale fenomeno possa legittimamente essere qualificato di "interesse nazionale", e quale, corrispettivamente, solo di "interesse regionale" (S. Pajno).

Occorre poi ricordare che il considerevole incremento del contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale con il vigente Titolo V è stato determinato soprattutto per la difficoltà di interpretare le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza residuale delle Regioni (Luciani, Ruggeri, Cecchetti), queste ultime in larga parte assorbite dalle prime, specie per la progressiva espansione della materie c.d. "trasversali" (Bin, Benelli, Belletti, Calzolaio, Parisi). Sul contenzioso ha inciso in misura minore la competenza ripartita, che ha invece consentito di fornire un solido ancoraggio agli interessi



nazionali composti nella legislazione di principio, entro la quale le Regioni sono pur sempre libere di perseguire le esigenze dei territori, come dimostra anche il quadro comparato.

3. Quanto alle “disposizioni generali e comuni”, oltre ad essere una di queste forme di colegislazione, per comprendere come potrebbe funzionare il nuovo concorso tra fonti, si tratta di definire meglio anzitutto che cosa potrebbe differenziarle dai principi fondamentali.

Non convince la tesi secondo la quale le norme generali previste nel progetto potrebbero riprodurre, sotto mentite spoglie, una forma di potestà concorrente. E ciò in ragione delle peculiarità di questa clausola di colegislazione.

Anzitutto, sul piano dell’interpretazione letterale, si tratta di una locuzione nuova: oltre che “generali” le disposizioni rimesse alla competenza esclusiva dello Stato sono “comuni”, sicché occorrerebbe anzitutto chiarire se il lemma “comuni” sia da intendersi prevalentemente in relazione al procedimento di formazione delle disposizioni, così alludendo a formule di leale cooperazione (Salazar), o in senso rafforzativo rispetto all’aggettivo “generali”, implicando, quindi, un *quid pluris* in favore del rafforzamento delle esigenze di uniformità.

In ogni caso, la locuzione richiamata introduce un nuovo concorso tra fonti che non sarà più assistito dall’elaborazione della giurisprudenza costituzionale sui principi fondamentali, la quale, in questi tredici anni di vigenza del Titolo V, ha tracciato coordinate in parte se si vuole discutibili, spostate in favore dello Stato, ma comunque certe, con riguardo al riparto di competenze nelle materie di potestà concorrente, mentre nel nuovo testo avremo clausole di riparto che saranno tutte interne alle materie di competenza statale, le quali potrebbero alimentare una rinnovata conflittualità tra Stato e Regioni.

In secondo luogo, per individuare gli elementi di possibile differenziazione tra norme generali e principi fondamentali soccorre in parte la giurisprudenza costituzionale in materia di istruzione, che ha tracciato la distinzione tra norme generali (che pongono i capisaldi del sistema), principi fondamentali (in cui si esplica la potestà concorrente, ad esempio circa l’organizzazione del servizio) e livelli essenziali (volti a garantire l’adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di *standard* uniformi, ferma restando la possibilità per le Regioni di migliorare i suddetti livelli).

Con due avvertenze: a) l’esperienza delle norme generali in materia di istruzione e la relativa giurisprudenza costituzionale, se sovrapposta alla “disposizioni generali e comuni” del progetto, può essere



fuorviante (e aprire spiragli forse più favorevoli alle Regioni, quantomeno stando i tassi di soccombenza del legislatore statale nei giudizi in via principale, leggermente più elevati in materia di istruzione rispetto a quelli riscontrabili in altre materie: Gianfrancesco), perché quella giurisprudenza si è formata quando erano già vigenti non soltanto i decreti di trasferimento del 1998, ma anche la legge Moratti e i decreti attuativi, che avevano già fornito una solida base sulle “norme generali” (Scaccia; S. Pajno); b) si tratta di una giurisprudenza che presenta margini di ambiguità, perché talvolta le norme generali sono definite dalla Corte costituzionale in base all’oggetto, quali norme, ad esempio, volte a garantire “il diritto sociale all’istruzione in condizioni di eguaglianza” (sent. n. 290 del 1994) o la “sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio” (sentt. n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011), e talvolta in base al loro contenuto precettivo, come quando la Corte afferma che le norme generali “sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente, al di là dell’ambito propriamente regionale” (sent. n. 279 del 2005).

Dalle coordinate tracciate dalla giurisprudenza costituzionale si desumono comunque alcune differenze che possono essere utili per orientare l’interprete circa la ricostruzione del nuovo concorso tra fonte statale e fonte regionale introdotto dal progetto: a) le norme generali sono quelle “capaci di esaurire in se stesse la loro operatività”, assumendo un contenuto puntuale, mentre i principi fondamentali “non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”, sicché i principi ammettono molteplici modalità di attuazione, territorialmente diversificate (sent. n. 279 del 2005); b) mentre i principi possono essere ricavati, alle condizioni poste dalla giurisprudenza costituzionale, qualora la norma di principio rivesta una posizione “fondante”, nel senso di assiologicamente preminente in un determinato settore dell’ordinamento, non è certo che le norme generali possano essere analogamente ricavate, ed anzi potrebbe sostenersi proprio perché nel progetto muta il titolo di competenza rispetto alla concorrente che debbano essere necessariamente poste dal legislatore (in questo senso, anche stando al tenore letterale del progetto, che reca la locuzione “disposizioni generali” e non già “norme generali”); c) per l’individuazione dei principi fondamentali della materia non assume alcun rilievo l’autoqualificazione del legislatore (pensiamo, in maniera esemplificativa, alla giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica: Brancasi), mentre per le norme generali l’autoqualificazione sembra incidere maggiormente, come riflesso di una maggiore autodeterminazione dello Stato nel porle (si pensi alla più recente giurisprudenza costituzionale sulle norme generali in materia di istruzione che, per



individuare le norme generali, muove costantemente dalla legge Moratti e dai decreti attuativi, che sin dal titolo, si autoqualificano come “norme generali”).

Sulla base di questo orientamento della giurisprudenza costituzionale, è stato osservato che il legislatore statale sarebbe libero di determinare l’area di estensione della disciplina regionale, qualificando di fatto la sfera materiale della competenza regionale: tra la competenza statale sulle norme generali e la legislazione regionale residuale non sussisterebbe un concorso vincolato, bensì un concorso sostanzialmente libero, e il controllo di costituzionalità sarebbe limitato alle “ipotesi macroscopiche di evidente irragionevolezza, incoerenza, incongruenza” (Scaccia).

In questa prospettiva, le norme generali rispondono all’interesse generale strategico, espressione dell’indirizzo politico statale, ed hanno pertanto il compito di riconformare il riparto di competenze (un po’ come avveniva con il vecchio interesse nazionale). Sarà pertanto la legge statale quale atto di indirizzo politico statale a ridisegnare la competenza, sicché quest’ultima non sarà più giustiziabile, salvo il controllo di ragionevolezza.

Sul versante opposto, altri hanno osservato che le “disposizioni generali e comuni” del progetto introducono un discrimine competenziale che postulerebbe comunque una potestà di intervento del legislatore regionale, senza che la potestà statale di fissazione delle norme generali possa determinare liberamente la propria estensione. Anche per motivare questa tesi, è richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia di istruzione: la Corte, nell’individuare le norme generali, si richiama frequentemente a nozioni quali la “struttura portante” o la “struttura essenziale” della normativa, indicando un limite di estensione dell’intervento statale di natura non soltanto teleologica (Gianfrancesco), esprimendo una sorta di *actio finium regundorum*, che, ferma restando la capacità delle norme generali di assumere anche il carattere di prescrizioni di dettaglio, sembra comunque vincolare il legislatore statale ad un ambito che riservi spazio a quello regionale.

A me pare che questi due diversi approcci sviluppino temi compresenti nella giurisprudenza costituzionale in materia di istruzione.

Allora l’interrogativo che dovrà essere sciolto sulle “disposizioni generali e comuni” mi sembra questo: una norma generale è sorretta da istanze unitarie perché si ravvisano ragioni oggettive a proprio sostegno (e dunque si tratta di istanze unitarie che segnano un discrimine competenziale tra le norme generali



da quelle che non lo sono)? Oppure le norme generali sono quelle che soltanto il legislatore statale, nell'esercizio della funzione di indirizzo politico, ha ritenuto che fossero sorrette da istanze unitarie (salvo irragionevolezza)?

4. In entrambe le prospettive, mi sembrano decisive le modalità tramite le quali si formeranno le scelte politiche statali sulla determinazione delle “disposizioni generali e comuni”, con particolare riguardo alla composizione e al ruolo del Senato nel procedimento legislativo.

Emerge, sotto questo profilo, il nesso con la realizzazione del principio cooperativo, anche per il dichiarato obiettivo di ridurre il contenzioso davanti alla Corte. Quanto più la funzione legislativa statale nelle materie di competenza esclusiva, limitata alle “disposizioni generali”, sarà effettivamente espressione di una collaborazione con un Senato in grado di rappresentare gli indirizzi politici regionali, tanto più si realizzerà il principio cooperativo e si avvicinerà l'obiettivo di ridurre il contenzioso, mediante il coinvolgimento, nella determinazione delle “disposizioni generali”, di chi è legittimato a ricorrere in via principale davanti alla Corte.

Riguardo alla composizione del Senato, a me sembra che la cooperazione, quantomeno intesa in questo senso, possa essere difficilmente recuperata in una seconda Camera così composta, ma su questo rinvio all'introduzione di Andrea Pertici.

Quanto alla realizzazione del principio cooperativo nei procedimenti legislativi, mi pare centrale il rilievo formulato in dottrina circa la necessità che il procedimento di formazione delle leggi recanti “disposizioni generali e comuni” debba avviarsi dal Senato, onde evitare che la Camera possa insabbiarli o ritardarne l'approvazione, garantendo invece un adeguato dibattito pubblico sugli spazi da preservare al legislatore regionale negli ambiti materiali limitati dalla clausola di co-legislazione in parola (Salazar). Se è auspicabile una modifica del progetto che riservi al Senato l'iniziativa sui disegni di legge relativi alle disposizioni generali, mi sembra che la parola finale dovrebbe comunque spettare alla Camera, esprimendo queste norme l'interesse unitario.

Sulla carenza di procedure collaborative nel progetto potrà riflettersi negativamente anche il recupero della clausola dell'interesse nazionale, ai sensi del “nuovo” art. 117, quarto comma, Cost. Quest'ultima sembrerebbe prevista in forma inidonea a giustificare qualsiasi invasione di competenza in via successiva da parte dello Stato (come accadeva con il limite dell'interesse nazionale dell'originario Titolo V), anche se andrebbe forse meglio precisato che non può essere invocata in via successiva dallo Stato.



E' poi indubbio che, non essendo soggetta a limiti espliciti, la clausola di supremazia potrà forse veicolare istanze sinora transitate tramite il noto istituto della c.d. sussidiarietà legislativa, introdotto dalla sent. n. 303 del 2003 (Scaccia; S. Pajno sul progetto). Da questo punto di vista, il nuovo titolo di legittimazione dell'intervento statale corre il rischio di soppiantare i paradigmi collaborativi ormai consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, che si esprimono, come noto, nel sistema delle Conferenze e nell'intesa "a monte" sull'esercizio della funzione. Con la riforma del bicameralismo, sembra infatti venir meno il presupposto che quella giurisprudenza ha posto a fondamento della chiamata in sussidiarietà in materie diverse da quelle di competenza esclusiva: la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" (sent. n. 6 del 2004), anche nella forma "minima" dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ("promessa" costituzionale mai mantenuta: Bifulco, Lupo).

Mi chiedo quindi se, realizzata la "trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi", non potrebbero venire meno i presupposti che la giurisprudenza costituzionale ha posto a fondamento delle procedure collaborative, anche particolarmente intense, che ad oggi la legge statale deve contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale. Occorrerebbe invece costruire nel progetto idonee procedure collaborative, ribadendo anche i paradigmi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, senza lasciare il monopolio delle procedure di cooperazione soltanto al Senato.

Ci si potrebbe analogamente interrogare se, in caso di "intreccio" di materie che si potrebbe determinare in ragione delle clausole di co-legislazione, potrà permanere la valorizzazione del sistema delle Conferenze e dell'intesa, quando ci sarà il Senato che struttura "a monte" la funzione collaborativa su tutta la legislazione statale.

Se si rispondesse negativamente, la qualificazione dell'interesse nazionale sarebbe molto simile a quella avvalorata dalla Corte con l'originario Titolo V (sent. n. 177 del 1988), ma senza essere analogamente assistita dalla leale collaborazione.

In definitiva, mi pare che sia troppo forte nel progetto il rischio di rimettere la realizzazione del principio collaborativo in via esclusiva alla composizione e al ruolo del Senato, e alla sua relativa capacità di bilanciare la reintroduzione dell'interesse nazionale. Tanto più se si considera che la Corte costituzionale ha valorizzato sedi e procedimenti capaci di garantire leale collaborazione sia con l'originario (tra le tante, sentt. n. 177 e n. 217 del 1988), sia con il vigente Titolo V (in particolare, sentt. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004) che potrebbero venire meno.



DIBATTITO APERTO SUL DIRITTO
E LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE
E TV BIRGIZIA COSTITUZIONALE
2008-2009-2010-2011-2012-2013-2014-2015-2016-2017-2018-2019-2020-2021-2022-2023-2024-2025-2026-2027-2028-2029-2030-2031-2032-2033-2034-2035-2036-2037-2038-2039-2040-2041-2042-2043-2044-2045-2046-2047-2048-2049-2050-2051-2052-2053-2054-2055-2056-2057-2058-2059-2060-2061-2062-2063-2064-2065-2066-2067-2068-2069-2070-2071-2072-2073-2074-2075-2076-2077-2078-2079-2080-2081-2082-2083-2084-2085-2086-2087-2088-2089-2090-2091-2092-2093-2094-2095-2096-2097-2098-2099-2100-2101-2102-2103-2104-2105-2106-2107-2108-2109-2110-2111-2112-2113-2114-2115-2116-2117-2118-2119-2120-2121-2122-2123-2124-2125-2126-2127-2128-2129-2130-2131-2132-2133-2134-2135-2136-2137-2138-2139-2140-2141-2142-2143-2144-2145-2146-2147-2148-2149-2150-2151-2152-2153-2154-2155-2156-2157-2158-2159-2160-2161-2162-2163-2164-2165-2166-2167-2168-2169-2170-2171-2172-2173-2174-2175-2176-2177-2178-2179-2180-2181-2182-2183-2184-2185-2186-2187-2188-2189-2190-2191-2192-2193-2194-2195-2196-2197-2198-2199-2200-2201-2202-2203-2204-2205-2206-2207-2208-2209-2210-2211-2212-2213-2214-2215-2216-2217-2218-2219-2220-2221-2222-2223-2224-2225-2226-2227-2228-2229-2230-2231-2232-2233-2234-2235-2236-2237-2238-2239-2240-2241-2242-2243-2244-2245-2246-2247-2248-2249-2250-2251-2252-2253-2254-2255-2256-2257-2258-2259-2260-2261-2262-2263-2264-2265-2266-2267-2268-2269-2270-2271-2272-2273-2274-2275-2276-2277-2278-2279-2280-2281-2282-2283-2284-2285-2286-2287-2288-2289-2290-2291-2292-2293-2294-2295-2296-2297-2298-2299-2300-2301-2302-2303-2304-2305-2306-2307-2308-2309-2310-2311-2312-2313-2314-2315-2316-2317-2318-2319-2320-2321-2322-2323-2324-2325-2326-2327-2328-2329-2330-2331-2332-2333-2334-2335-2336-2337-2338-2339-2340-2341-2342-2343-2344-2345-2346-2347-2348-2349-2350-2351-2352-2353-2354-2355-2356-2357-2358-2359-2360-2361-2362-2363-2364-2365-2366-2367-2368-2369-2370-2371-2372-2373-2374-2375-2376-2377-2378-2379-2380-2381-2382-2383-2384-2385-2386-2387-2388-2389-2390-2391-2392-2393-2394-2395-2396-2397-2398-2399-2400-2401-2402-2403-2404-2405-2406-2407-2408-2409-2410-2411-2412-2413-2414-2415-2416-2417-2418-2419-2420-2421-2422-2423-2424-2425-2426-2427-2428-2429-2430-2431-2432-2433-2434-2435-2436-2437-2438-2439-2440-2441-2442-2443-2444-2445-2446-2447-2448-2449-2450-2451-2452-2453-2454-2455-2456-2457-2458-2459-2460-2461-2462-2463-2464-2465-2466-2467-2468-2469-2470-2471-2472-2473-2474-2475-2476-2477-2478-2479-2480-2481-2482-2483-2484-2485-2486-2487-2488-2489-2490-2491-2492-2493-2494-2495-2496-2497-2498-2499-2500-2501-2502-2503-2504-2505-2506-2507-2508-2509-2510-2511-2512-2513-2514-2515-2516-2517-2518-2519-2520-2521-2522-2523-2524-2525-2526-2527-2528-2529-2530-2531-2532-2533-2534-2535-2536-2537-2538-2539-2540-2541-2542-2543-2544-2545-2546-2547-2548-2549-2550-2551-2552-2553-2554-2555-2556-2557-2558-2559-2560-2561-2562-2563-2564-2565-2566-2567-2568-2569-2570-2571-2572-2573-2574-2575-2576-2577-2578-2579-2580-2581-2582-2583-2584-2585-2586-2587-2588-2589-2590-2591-2592-2593-2594-2595-2596-2597-2598-2599-2600-2601-2602-2603-2604-2605-2606-2607-2608-2609-2610-2611-2612-2613-2614-2615-2616-2617-2618-2619-2620-2621-2622-2623-2624-2625-2626-2627-2628-2629-2630-2631-2632-2633-2634-2635-2636-2637-2638-2639-2640-2641-2642-2643-2644-2645-2646-2647-2648-2649-2650-2651-2652-2653-2654-2655-2656-2657-2658-2659-2660-2661-2662-2663-2664-2665-2666-2667-2668-2669-2670-2671-2672-2673-2674-2675-2676-2677-2678-2679-2680-2681-2682-2683-2684-2685-2686-2687-2688-2689-2690-2691-2692-2693-2694-2695-2696-2697-2698-2699-2700-2701-2702-2703-2704-2705-2706-2707-2708-2709-2710-2711-2712-2713-2714-2715-2716-2717-2718-2719-2720-2721-2722-2723-2724-2725-2726-2727-2728-2729-2730-2731-2732-2733-2734-2735-2736-2737-2738-2739-2740-2741-2742-2743-2744-2745-2746-2747-2748-2749-2750-2751-2752-2753-2754-2755-2756-2757-2758-2759-2760-2761-2762-2763-2764-2765-2766-2767-2768-2769-2770-2771-2772-2773-2774-2775-2776-2777-2778-2779-2780-2781-2782-2783-2784-2785-2786-2787-2788-2789-2790-2791-2792-2793-2794-2795-2796-2797-2798-2799-2800-2801-2802-2803-2804-2805-2806-2807-2808-2809-2810-2811-2812-2813-2814-2815-2816-2817-2818-2819-2820-2821-2822-2823-2824-2825-2826-2827-2828-2829-2830-2831-2832-2833-2834-2835-2836-2837-2838-2839-2840-2841-2842-2843-2844-2845-2846-2847-2848-2849-2850-2851-2852-2853-2854-2855-2856-2857-2858-2859-2860-2861-2862-2863-2864-2865-2866-2867-2868-2869-2870-2871-2872-2873-2874-2875-2876-2877-2878-2879-2880-2881-2882-2883-2884-2885-2886-2887-2888-2889-2890-2891-2892-2893-2894-2895-2896-2897-2898-2899-2900-2901-2902-2903-2904-2905-2906-2907-2908-2909-2910-2911-2912-2913-2914-2915-2916-2917-2918-2919-2920-2921-2922-2923-2924-2925-2926-2927-2928-2929-2930-2931-2932-2933-2934-2935-2936-2937-2938-2939-2940-2941-2942-2943-2944-2945-2946-2947-2948-2949-2950-2951-2952-2953-2954-2955-2956-2957-2958-2959-2960-2961-2962-2963-2964-2965-2966-2967-2968-2969-2970-2971-2972-2973-2974-2975-2976-2977-2978-2979-2980-2981-2982-2983-2984-2985-2986-2987-2988-2989-2990-2991-2992-2993-2994-2995-2996-2997-2998-2999-3000