



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2016

TORNARE AI FONDAMENTALI: LA SOLIDARIETÀ

## La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale: si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”

di STEFANO ARU

**LA CLAUSOLA DI SUPREMAZIA STATALE  
NEL DDL DI REVISIONE COSTITUZIONALE:  
SI SCRIVE “INTERESSE NAZIONALE”, SI LEGGE  
“INDIRIZZO POLITICO-GOVERNATIVO”**

di *Stefano Aru*

*Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Cagliari*

ABSTRACT

ITA

La clausola di supremazia statale prevista nell’art. 31 del progetto di revisione in esame è espressione, in astratto, di un’esigenza costituzionalmente rilevante e, per certi versi, doverosa. Tuttavia, cercheremo di mostrare come, in concreto, sia fondato il rischio per cui la clausola in oggetto, da strumento volto alla tutela dell’unità giuridica ed economica e dell’interesse nazionale, possa debordare dai fini per i quali è stata prefigurata e tramutarsi in meccanismo per il perseguimento dell’indirizzo politico-governativo.

EN

The State supremacy clause established by art. 31 of the Italian Constitution’s revision project now under discussion in the Italian Parliament, is an expression of a significant and compelling constitutional need: the economic and juridical unity of the Italian State. Nevertheless, this paper aims to show the risks connected to the use of the supremacy clause, particularly its transformation into an instrument to pursue the political aims of the Government rather than as a defense of the juridical-economical unity and, more broadly, the national interest.

**LA CLAUSOLA DI SUPREMAZIA STATALE  
NEL DDL DI REVISIONE COSTITUZIONALE:  
SI SCRIVE “INTERESSE NAZIONALE”, SI LEGGE  
“INDIRIZZO POLITICO-GOVERNATIVO”**

di *Stefano Aru*

*SOMMARIO: 1. Introduzione: contesto politico-costituzionale di riferimento e delimitazione del campo d'indagine; 2. La clausola di supremazia statale nel Ddl di revisione costituzionale Renzi-Boschi: le origini; 3. In mezzo al guado: un procedimento legislativo sbilanciato; 4. I presupposti di attivazione dell'intervento statale: a) l'astrattezza del concetto di unità giuridica ed economica; b) l'ermetismo dell'espressione “interesse nazionale”; 5. La costituzionalizzazione “amputata”, ovvero sulla misteriosa assenza di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione; 6. Si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”: alcune riflessioni critiche conclusive.*

## **1. Introduzione: contesto politico-costituzionale di riferimento e delimitazione del campo d'indagine**

Uno dei nodi principali del disegno di legge costituzionale in corso di approvazione nella XVII legislatura è, *sine dubio*, quello inerente alla revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione<sup>1</sup>. Tale aspetto assume particolare rilievo in quanto – a poco più di dieci anni dalla precedente riforma costituzionale – si assiste ad un profondo ripensamento del rapporto Stato-Regioni. Difatti, se l'*intentio* del legislatore di revisione del 2001 era quella di espandere, attraverso il ribaltamento del sistema di attribuzione delle competenze, i margini di autonomia delle Regioni, l'attuale tentativo di riforma sembra pendere, di

---

<sup>1</sup> Si tratta, nello specifico, dell'AS 1429-D, 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*», approvato dal Senato della Repubblica, in sede di seconda deliberazione, in data 20 gennaio 2016.

converso, per una nuova centralizzazione delle funzioni, con un conseguente protagonismo “di ritorno” in favore dello Stato<sup>2</sup>.

È estremamente significativa, in questi termini, la previsione nell’art. 31 del progetto di revisione costituzionale – modificativo dell’art. 117 Cost. – di una clausola di supremazia in forza della quale «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».

In merito, si è detto, sia che la scelta insita nel citato art. 31 rappresenti nulla di più di un mero assestamento rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale e che, pertanto, tale strumento non sia idoneo ad incidere sull’attuale rapporto Stato-Regioni<sup>3</sup>; sia, all’opposto, che la clausola in parola possa configurarsi quale atteso e indispensabile elemento di chiusura del sistema<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul punto si v. P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 102, secondo cui più che di riforma dovremmo parlare di «controriforma» del Titolo V della Costituzione. Ad avviso di S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 65, «le molte aperture del disegno per interventi centrali in campo regionale potrebbero essere lette come indici di un’alterazione del rapporto fra Stato e Regioni, non più configurabile in termini di autonomia e collaborazione, tant’è che le previsioni costituzionali in materia di collaborazione non si arricchiscono, ma in chiave di ausiliarità delle seconde a vantaggio strumentale delle politiche del primo, con conseguente espansione degli interventi statali volti a riconfigurare e ridefinire le competenze regionali in vista delle esigenze dello Stato centrale». Così, inoltre, G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo (Editoriale)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 3, il quale osserva che le Regioni «sono al centro di entrambe le dimensioni del progetto di riforma: da una parte, nella riforma del bicameralismo, per *entrare* nel Senato; dall’altra, nella revisione del Titolo V, per *cedere poteri* allo Stato».

<sup>3</sup> Si tratta della posizione sostenuta da R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, secondo cui «molte delle innovazioni che si vorrebbero introdurre all’art. 117 della Costituzione sono in larga parte già consolidate dalle sentenze della Corte costituzionale, per cui i trasferimenti di competenza a favore della potestà esclusiva dello Stato e l’introduzione della clausola di supremazia non mutano il quadro attuale, se non nel senso dell’assestamento di quanto già la Corte costituzionale ha elaborato».

<sup>4</sup> Così, ad esempio, A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014, p. 3, il quale evidenzia che l’inserimento della clausola di supremazia e il nuovo riparto di competenze siano da ritenersi «una proposta che [...] corrisponde a ciò che la migliore dottrina di diritto regionale andava dicendo da tempo e che, soprattutto, cerca di superare l’esperienza infausta conosciuta dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001». V., inoltre, A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Oss. Cost. AIC*, 2014, p. 9, secondo cui «questa clausola, da sempre contestata da chi vi vede uno strumento per comprimere arbitraria-

A nostro sommosso avviso nessuna delle due tesi richiamate convince fino in fondo. Difatti riteniamo – e tenteremo in questa sede di dimostrarlo – che se è vero da un lato che può dirsi del tutto pertinente, in astratto, la scelta del legislatore di costituzionalizzare uno strumento che gli permetta di intervenire per la tutela delle indefettibili esigenze di carattere unitario; risulta parimenti vero, dall'altro lato, che, in concreto, così come formulata nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, la clausola di supremazia statale possa debordare dal ruolo per cui è stata teorizzata e tramutarsi *de facto* in un congegno in grado di incidere indebitamente, erodendola, sull'autonomia legislativa regionale, per finalità riconducibili al perseguimento e alla tutela dell'indirizzo politico di maggioranza<sup>5</sup>.

---

mente lo spazio legislativo delle Regioni, si deve considerare invece davvero indispensabile per garantire il corretto funzionamento del sistema data, appunto, la incontestabile impossibilità di una separazione rigida e netta delle competenze, e la incapacità di un assetto basato su di essa a garantire la realizzazione di esigenze unitarie anche imprevedibili e non predeterminabili specificamente». Infine, C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2014, p. 12, ritiene che l'inserimento nell'art. 117, Cost., di una clausola di supremazia statale sia da accogliersi come un effettivo «contributo alla chiarezza».

Criticamente rispetto alla dottrina richiamata, v. G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, cit., p. 13, il quale ritiene che l'introduzione della clausola di supremazia «avrà l'esito opposto a quello prefigurato, ovvero di ridurre la conflittualità». Analogamente, v. L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n.1, 2015, p. 308, la quale non condivide «per nulla l'entusiasmo che molti mostrano per la clausola di salvaguardia». A suo avviso, difatti, «essa finirà invece per funzionare con un *passpartout* per comprimere ogni tipo di autonomia regionale anche ove vi siano conflitti di natura politica tra governo nazionale e governi locali». Per L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 49, il limite della clausola di supremazia, così come formulata allo stato, risiederebbe nell'omettere «alcuna possibilità di differenziazione per quelle realtà che dimostrino di avere usato efficacemente e in modo responsabile l'autonomia». In questo senso, la stessa «dovrebbe essere utilizzabile anche solo per alcune Regioni e non per tutte in modo uniforme».

In una posizione intermedia, a nostro avviso, può essere ascritta la soluzione interpretativa proposta da A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 252, secondo cui la «discussa clausola di salvaguardia [...] in astratto può prestarsi ad una buona ovvero cattiva "collaborazione" tra Stato e Regioni. L'arma, insomma, come tutte le armi, è in sé neutra e tutto dipende pur sempre dall'utilizzo che in concreto se ne fa».

<sup>5</sup> La letteratura in tema di indirizzo politico è vasta. Si v., almeno, P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, ed. 2, 1968; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985 e ID., *L'indirizzo politico nei moderni ordi-*

Per dimostrare quanto in seguito affermato, dopo aver rinvenuto le fonti ispiratrici della clausola in oggetto (§ 2), procederemo all'analisi dell'*iter* legislativo *ad hoc* concepito dal legislatore di revisione per l'attivazione e deliberazione della stessa (§ 3). Mostriamo, inoltre, per quali ragioni i presupposti sostanziali previsti nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale non possano né configurarsi quale idoneo ancoraggio costituzionale degli interventi da parte del legislatore statale, né atteggiarsi ad efficaci strumenti di garanzia per la salvaguardia dell'autonomia regionale (§ 4, 5).

Da ultimo, focalizzeremo l'attenzione sulle ragioni dell'assenza, nella formulazione prevista nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, del richiamo alla proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, parametri di sindacabilità che, introdotti nel corso degli anni dalla giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>, ci pare avessero contribuito al raggiungimento di un equilibrio – seppur delicato – tra l'indefettibilità della tutela delle istanze unitarie e la salvaguardia delle autonomie regionali (§ 6, 7).

## **2. La clausola di supremazia statale nel Ddl di riforma costituzionale Renzi-Boschi: le origini**

Si tratta di capire, anzitutto, quali siano le ragioni che hanno indotto alla previsione, nell'art. 31 del progetto di riforma costituzionale, di una clausola di supremazia che funga da titolo d'intervento statale per la tutela delle esigenze di carattere infrazionabile<sup>7</sup>.

Al riguardo, un impulso forse decisivo è rinvenibile nella giurisprudenza, inerente al rapporto Stato-Regioni, immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

---

*namenti policentrici*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, G. ROLLA (a cura di), Milano, 1991, p. 7 ss.

<sup>6</sup> Il riferimento è, nello specifico, ai parametri di proporzionalità (e ragionevolezza), adeguatezza, e leale collaborazione rinvenibili nelle note sentenze n. 177 del 1988 e n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

<sup>7</sup> Per una dettagliata analisi sui sistemi di tutela delle esigenze di carattere unitario nel modello statunitense si v., per tutti, C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010.

Difatti, come è ben noto, già con la sentenza n. 303 del 2003 emerse l'ineluttabile esigenza di fornire il legislatore statale di strumenti con cui garantire quelle istanze di carattere unitario che, «pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»<sup>8</sup>. Detto in altri termini, si trattava di individuare dei «congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano un sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica»<sup>9</sup>.

In uno scenario siffatto, la soluzione più immediata e politicamente percorribile non poteva che configurarsi nel tentativo di elaborare, in sede di revisione costituzionale, una «riforma della riforma»<sup>10</sup> che convertisse in diritto positivo le indicazioni che promanavano dalla giurisprudenza costituzionale e che avrebbero dovuto appunto incidere, riducendolo, sul contenzioso legislativo tra Stato e Regioni.

E difatti, soprattutto dopo la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, sono state presentate in Parlamento numerose proposte – tutte peraltro rilevatesi infruttuose – volte a innestare, nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, meccanismi che fossero funzionali, almeno in apparenza, al soddisfacimento degli obiettivi *supra* richiamati.

---

<sup>8</sup> V. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*. Con specifico riferimento alla sentenza in oggetto v., tra i tanti, i commenti di A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 811 ss.; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 883 ss.; I. RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 865 ss.; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 773 ss.; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 801 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 381 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 587 ss.

<sup>9</sup> V. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Così, R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003, p. 547 ss.

In effetti, dall'analisi delle più significative proposte di revisione costituzionale presentate alle Camere a partire dal 2003, emerge il tentativo di utilizzare le logiche della chiamata in sussidiarietà per favorire un vero e proprio riaccostamento della potestà legislativa in capo allo Stato.

Così, alcune proposte hanno cercato di introdurre – sul modello del previgente art. 127 Cost. – un controllo successivo e di merito nei confronti di quelle leggi regionali che avrebbero potuto apportare un pregiudizio per l'interesse nazionale della Repubblica. È il caso, per esempio, della previsione nell'art. 45 del testo bocciato in occasione del referendum costituzionale del 2006, il quale stabiliva che «il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Governo, entro gli ulteriori quindici giorni, sottopone la questione al Parlamento in seduta comune che, entro gli ulteriori quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, può annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica, entro i successivi dieci giorni, emana il conseguente decreto di annullamento»<sup>11</sup>.

Proposte come quella più sopra richiamata, risultavano chiaramente ispirarsi a un modello di regionalismo duale e contrappositivo, antitetico in rapporto a quello cooperativistico che, come è noto, caratterizza la legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>12</sup>. Si trattava, in sostanza, di

---

<sup>11</sup> Si fa riferimento, nello specifico, all'art. 45, rubricato “*leggi regionali e interesse nazionale*”, del testo pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 (“Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*»), modificativo dell'art. 127 della Costituzione. Sul tema si v. C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2006, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Sul punto v. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, p. 13, secondo cui «l'entrata a regime della riforma del 2001» ha respinto con nettezza il regionalismo duale, «dimostrando la presenza di una tendenza opposta in cui le competenze dei due legislatori si sovrappongono. È uno dei risultati più tangibili del processo di smaterializzazione delle materie».

In senso contrario, v. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 209, secondo la quale «è possibile enunciare con una certa sicurezza la conclusione che il nuovo disegno è ispirato

proposte che mal si confacevano rispetto a quel principio di leale collaborazione che, come ha avuto modo di ribadire a più riprese la Corte, deve «permeare di sé i rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni»<sup>13</sup>.

Anche se in maniera meno esplicita, si sono ancorati a logiche analoghe i progetti di revisione orientati a introdurre in Costituzione non tanto un controllo a posteriori sulle leggi regionali, quanto una norma in grado di giustificare un intervento del legislatore statale volto a richiamare verso il centro, senza adeguate garanzie per le Regioni, le competenze legislative regionali<sup>14</sup>.

Così, in alcune di queste proposte il titolo d'intervento statale è privo della benché minima forma di tutela per l'autonomia legislativa regionale<sup>15</sup>; in altre, i pur presenti limiti – procedurali o sostanziali – alla chiamata in sussidiarietà statale, appaiono insufficienti.

Più in particolare, talune proposte – ritenendolo erroneamente sufficiente – si sono limitate a prevedere un particolare *iter* di attivazione del titolo d'intervento statale che, in qualche guisa, tenesse in debita considerazione il ruolo delle autonomie regionali<sup>16</sup>. Un esempio è costituito dall'AS 1416 dell'aprile 2014, contestuale, in termini di pre-

---

ad una impostazione fortemente caratterizzata nel senso della separazione/contrapposizione tra centro e periferia ed è perciò molto lontano dal modello... del federalismo/regionalismo cooperativo fondato sulla possibile integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa».

<sup>13</sup> In questi termini v., tra le tante, Corte costituzionale, n. 213 del 2006, Punto 9.6 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> Per una minuziosa ricostruzione sul tema v. L. VANDELLI, *Voce "Interesse nazionale (dopo la riforma del 2001)"*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali II*, t. 2, p. 739 ss.

<sup>15</sup> Ci riferiamo, nello specifico, all'AS 3520 del novembre 2012, (disegno di legge costituzionale presentato dall'allora Presidente del Consiglio Mario Monti, rubricato «*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*»), il cui art. 2 statuiva che «nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica...stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale». È evidente, in questi termini, come la scelta del legislatore di revisione di pre-determinare finanche un limite temporale entro il quale procedere all'adeguamento collida irrimediabilmente con il principio di salvaguardia dell'autonomia legislativa regionale.

<sup>16</sup> Il riferimento è all'AS 1416 dell'aprile 2014, XVII Legislatura. Si tratta della proposta di legge costituzionale presentata dal senatore a vita M. Monti e dalla senatrice L. Lanzillotta, recante: «*Abolizione del bicameralismo paritario, riforma del Senato della Repubblica, disposizioni in materia di fonti del diritto e modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione in materia di autonomie territoriali*».

sentazione, al disegno di legge in questa sede commentato. In siffatta previsione, difatti, si stabiliva che «nelle materie di legislazione concorrente la Camera dei deputati, acquisito il voto favorevole del Senato, può adottare una disciplina uniforme nella misura in cui sia strettamente necessario alla tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o alla realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio nazionale. Ove il voto reso dal Senato sia contrario, la Camera, su iniziativa del governo, delibera a maggioranza dei tre quinti dei presenti»<sup>17</sup>. Si prevedeva, inoltre, che tale norma sarebbe stata applicabile finanche «nelle materie di legislazione residuale», ma, in questo caso, nell'eventualità di un voto contrario del Senato, sarebbe stata necessaria una deliberazione «adottata a maggioranza dei tre quinti dei deputati»<sup>18</sup>.

La proposta richiamata, pertanto, condizionava l'attivazione del titolo d'intervento statale al solo rispetto di un *iter* procedimentale rinforzato, scontando così l'assenza di qualunque limite di carattere sostanziale in grado di porre un freno all'erosione delle competenze legislative regionali. Non era presente, ad esempio, alcun riferimento alla proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, elementi la cui presenza avrebbe reso la previsione citata espressione di un maggior bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche.

In altri casi ancora, poi, il legislatore di revisione ha previsto solamente dei limiti di natura sostanziale<sup>19</sup>. Nell'AC 445 dell'aprile 2008, ad esempio, si stabiliva che, dopo il c. 4 dell'art. 117 Cost., venisse inserito il seguente: «con legge dello Stato, per assicurare il rispetto di norme internazionali...o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei diritti civili e sociali, può essere stabilita una disciplina legislativa uniforme ed esaustiva, efficace per l'intero territorio nazionale, nelle materie di cui al comma terzo e quarto, nel rispetto del principio di leale collaborazione»<sup>20</sup>. Nel

---

<sup>17</sup> Così l'art. 34, rubricato "*Potestà legislativa delle Regioni*", della proposta di legge costituzionale a firma Monti-Lanzillotta, AS 1416 dell'aprile 2014.

<sup>18</sup> V. *supra*.

<sup>19</sup> Si fa riferimento, nello specifico, alla proposta di legge costituzionale Zaccaria ed altri, AC 445 (aprile 2008), XVI Legislatura, rubricata: «*Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti la determinazione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*».

<sup>20</sup> Si tratta, segnatamente, dell'art. 2 della proposta di legge costituzionale Zaccaria ed altri, AC 445 (aprile 2008), rubricata: «*Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti la determinazione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*».

caso di specie, difatti, la tutela delle autonomie regionali sarebbe originata dal solo ossequio, da parte del legislatore statale, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, senza alcuna garanzia di carattere procedurale. Anche questa soluzione, dunque, avrebbe rischiato di consentire la chiamata in sussidiarietà delle competenze regionali senza adeguate garanzie e limiti per l'autonomia.

In sintesi, quindi, entrambe le proposte succitate presentavano degli evidenti punti di debolezza. La prima, difatti, pur prevedendo un *iter* procedimentale idoneo a valorizzare il ruolo delle autonomie regionali, scontava l'assenza di un esplicito riferimento a principi come la proporzionalità, l'adeguatezza e la leale collaborazione. La seconda, al contrario, pur presentando un richiamo – seppur generico – al principio di leale collaborazione, scontava l'assenza di un *iter* procedimentale che si traducesse in un pieno coinvolgimento delle autonomie regionali nel processo di tutela delle istanze unitarie.

Detto in altri termini, le proposte di revisione presentate risultano affette dalla medesima criticità, ovvero quella di consentire l'attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali senza sufficienti garanzie, procedurali e sostanziali, in grado di impedire arbitrarie e incontrollabili tendenze “bulimiche” da parte dello Stato.

Ebbene, la clausola di supremazia statale prevista nel Ddl di revisione costituzionale Renzi-Boschi, non pare sottrarsi da siffatta problematicità. Ciò è rinvenibile, a ben osservare, dalla lettura congiunta dell'art. 31 e – soprattutto – dell'art. 10 del progetto di riforma<sup>21</sup>, in cui si stabilisce che «l'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, (*rectius*, clausola di supremazia), 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»<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Occorre rammentare che all'art. 31 del disegno di legge di revisione costituzionale, AS 1429-D, nel testo approvato dal Senato, in sede di seconda deliberazione, in data 20 gennaio 2016, si prevede che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

<sup>22</sup> Il riferimento è all'art. 10 («Procedimento legislativo») dell'AS 1429-B, nel testo licenziato dal Senato in data 13 ottobre 2015.

Già ad una valutazione *prima facie*, emerge come il grado di tutela dell'autonomia legislativa regionale sotteso alla previsione richiamata sia da ritenersi del tutto inadeguato. Intanto, per l'assenza – in entrambi gli articoli – di qualsiasi riferimento testuale al rispetto, da parte del legislatore statale, dei principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione. In secondo luogo, poiché riteniamo che la scelta di consentire, alla Camera dei deputati, di superare le eventuali modificazioni proposte dal Senato con un semplice voto a maggioranza assoluta, rischi di ridurre – in forza della nuova legge elettorale per la Camera n. 52 del 2015 – il ruolo del Senato, e quindi delle autonomie regionali, in una posizione marginale<sup>23</sup>. In altri termini, i vincoli procedurali previsti, osservati da un punto di vista regionalistico, appaiono inidonei a valorizzare compiutamente l'apporto del Senato nei procedimenti di tutela delle esigenze di carattere unitario e quindi a garantire le autonomie regionali in esso rappresentate<sup>24</sup>.

È evidente, infatti, che a seconda delle modalità attraverso le quali si costruisce il rapporto tra istanze unitarie e istanze autonomiste il rischio è che possano prevalere le prime sulle seconde o, per converso,

---

<sup>23</sup> Vale ricordare, a tal riguardo, che l'art. 2 del Ddl di revisione costituzionale (AS 1429-D), rubricato “*Composizione ed elezione del Senato della Repubblica*” e sostitutivo dell'art. 57 Cost., prevede che «Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma. Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

<sup>24</sup> Più in generale, sul rapporto tra Camera e Senato nel quadro della riforma costituzionale v. P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, n. 1, 2013, 1, secondo i quali «una volta che si riconoscesse solo ad una camera...la signoria sul procedimento legislativo, fatalmente l'altra verrebbe costruita e percepita, non tanto come una seconda camera, quanto come una “camera secondaria”».

e auspicabilmente, essere oggetto di un ragionevole equilibrio. Da questo punto di vista – come vedremo – la clausola di supremazia prevista nell’art. 31 del progetto di riforma costituzionale sembra procedere in direzione opposta rispetto al modello prefigurato nella nota sentenza n. 303 del 2003 della Corte e consolidato nella giurisprudenza successiva. E in effetti, mentre da quest’ultima affiora un compiuto bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche, dalla formulazione della clausola di supremazia statale sembra emergere una visione stato-centrica che attraversa, a ben osservare, l’intero disegno di revisione costituzionale in *itinere*<sup>25</sup>.

Ciò, tuttavia, non può essere immune da conseguenze. Difatti, il pericolo è che un così profondo squilibrio a favore delle istanze unificanti, oltre a generare un evidente detrimento dell’autonomia legislativa regionale, possa determinare un mutamento, nei presupposti e nelle finalità, della clausola di supremazia statale. Così, quest’ultima, da strumento volto alla tutela delle esigenze di carattere unitario, si potrebbe trasformare in un meccanismo, nelle mani del Governo e della maggioranza parlamentare, di imposizione di fatto del proprio indirizzo politico.

### **3. In mezzo al guado: un procedimento legislativo sbilanciato**

Si procederà ora all’analisi dell’*iter* legislativo, prefigurato nel Ddl di revisione costituzionale, per l’attivazione e deliberazione della clausola di supremazia, con l’obiettivo di metterne in rilievo luci (poche) e ombre (molte).

Primariamente, mette conto osservare che nel disegno di legge di riforma costituzionale è prevista, tra le altre cose, una organica revisione dell’art. 70, Cost., ovvero una rivisitazione *ex novo* del procedimento legislativo elaborato dai Costituenti<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Sul punto si v., condivisibilmente, G. C. DE MARTIN, *L’autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Riv. Aic*, p. 6, il quale ha parlato di «deriva statocentrica... che si va sancendo nella riforma costituzionale». V., inoltre, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., p. 244, secondo cui il «disegno Renzi risulta animato da una vistosa e marcata vocazione centralistica».

<sup>26</sup> Per una puntuale ricostruzione dei diversi *iter* legislativi previsti v. M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, Relazione al seminario organizzato dal Gruppo di Pisa il 23 Ottobre 2015 sul tema “Corte costi-

Ebbene, con puntuale riferimento all'art. 10 del Ddl di riforma costituzionale – modificativo dell'art. 70 Cost. – la più autorevole dottrina ha parlato di una «tendenziale tripartizione»<sup>27</sup> dei procedimenti legislativi.

In questi termini, alcune leggi verrebbero deliberate tramite un procedimento bicamerale paritario, con l'approvazione finale in identico testo da parte di entrambi i rami del Parlamento<sup>28</sup>.

Tutte le altre, invece, sarebbero assoggettate a un *iter* legislativo caratterizzato da un ruolo prevalente della Camera dei deputati. Difatti, nell'art. 10 del Ddl di revisione costituzionale si statuisce che «ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato... può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato... non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero

---

*zionale e riforma della Costituzione*», [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 3; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 203 ss.; v., inoltre, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, p. 4 ss.

<sup>27</sup> In questi termini si v. S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, cit., p. 60.

<sup>28</sup> Nell'art. 10 del progetto di revisione costituzionale, AS 1429-D, modificativo dell'art. 70 Cost., si stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

Con riferimento a tale gruppo di leggi R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., p. 6, ha osservato che «le ipotesi in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere debbono ritenersi tassative, mancando il riferimento a *altre ipotesi previste nella Costituzione*».

quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata».

Infine, il terzo procedimento contemplato nell'art. 10 del disegno di legge di revisione è quello congeniato *ad hoc* dal legislatore per l'attivazione e deliberazione della clausola di supremazia statale. Più precisamente – come già anticipato *supra* – si stabilisce che «l'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, (*rectius*, alla clausola di supremazia), 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».

Rispetto all'*iter* previsto per l'attivazione della clausola di supremazia statale, la dottrina sembra essersi sostanzialmente divisa: taluni, difatti, hanno ritenuto del tutto appropriata la scelta compiuta dal legislatore<sup>29</sup>; altri, in direzione opposta, hanno sostenuto che sarebbe stato preferibile ascrivere la legge di attivazione della clausola in parola tra quelle soggette al procedimento bicamerale paritario, così da garantire un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali<sup>30</sup>; altri ancora,

---

<sup>29</sup> Si fa riferimento alla posizione sostenuta da E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 175, il quale ha ritenuto «condivisibile l'allocatione dal punto di vista procedimentale della clausola nella sede delle leggi a prevalenza della Camera dei Deputati, sia pure a maggioranza assoluta e dietro deliberazione a maggioranza assoluta delle proposte emendative da parte del Senato».

<sup>30</sup> Così S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, p. 26, la quale ha osservato che «sarebbe stata forse proprio l'ipotesi dell'interesse nazionale una fattispecie rispetto alla quale prevedere un ruolo legislativo del Senato paritario rispetto a quello della Camera dei deputati». Nella medesima direzione v. M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 23, secondo cui sarebbe stato preferibile che «l'esercizio della clausola di supremazia fosse condizionato all'assenso del Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali». Analogamente, U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 148, ha osservato che sarebbe stata consigliabile un'«apposita legge bicamerale». Dello stesso avviso, infine, G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 268, e L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 293. Secondo quest'ultimo, sarebbe stato preferibile che la partecipazione del Senato venisse configurata «non come meramente eventuale ma come generale e necessaria, secondo la soluzione adottata in Germania».

infine, avrebbero preferito ricondurla all'interno della tipologia con ruolo prevalente della Camera dei deputati<sup>31</sup>.

Ora, dai sostenitori dell'ultima posizione richiamata, è stato obiettato che, così come configurato nel progetto di revisione costituzionale, il procedimento previsto per l'attivazione della clausola di supremazia attribuisca al Senato un ruolo troppo incisivo e che sarebbe stato preferibile evitare di sottoporre al possibile veto dello stesso la disciplina delle istanze di carattere unitario<sup>32</sup>. Si è anche argomentato, in questi termini, che sarebbe stato consigliabile non richiedere alla Camera, per poter disattendere le modifiche proposte dal Senato, un voto a maggioranza assoluta, bensì a maggioranza relativa, come previsto, appunto, in relazione al procedimento legislativo con ruolo prevalente della Camera dei deputati<sup>33</sup>.

Ci pare, diversamente, e tenteremo di dimostrarlo, che la soluzione procedimentale delineata nel Ddl di revisione costituzionale non soddisfi le esigenze del regionalismo cooperativo e che, al contrario, determini uno sbilanciamento eccessivo a favore dello Stato. Quanto affermato deriva da una serie di considerazioni<sup>34</sup>. Intanto, giova rilevare

---

<sup>31</sup> In questi termini v. V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, secondo cui il particolare iter predisposto per la clausola di supremazia «conferirebbe al Senato un potere interdittivo rispetto alla disciplina di situazioni nelle quali si manifesta l'esigenza di superare l'ordinario riparto di competenze».

<sup>32</sup> Così V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, cit.

<sup>33</sup> Sul punto C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 160, ha sostenuto che sarebbe stata auspicabile «una congrua riduzione o meglio abolizione delle leggi riguardo alle quali la Camera debba pronunciarsi a maggioranza assoluta per superare l'opposizione del Senato». Al limite, prosegue l'Autore, si sarebbe potuto optare per una «semi-generalizzata potestà di richiamo (da parte di una consistente minoranza, o addirittura della maggioranza del Senato) sempre superabile però da parte della Camera a maggioranza ordinaria».

<sup>34</sup> Riferendosi nello specifico al procedimento legislativo prefigurato per l'attivazione e deliberazione della clausola di supremazia statale, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., p. 9, ha osservato come la formulazione dello stesso non risulti affatto «impeccabile». E in effetti, l'art. 10 del progetto di revisione costituzionale presenta numerosi profili problematici, sia in relazione a ciò che la previsione stabilisce sia, e soprattutto, in relazione a ciò che la stessa omette di stabilire.

Con riferimento alle criticità relative a ciò che l'art. 10 del progetto di revisione costituzionale stabilisce v. E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 221, il quale si è interrogato sulla vincolatività di quella parte dell'enunciato in cui si statuisce 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». Al riguardo, l'Autore ritiene che l'inciso «è disposto» non debba essere interpretato come prescrittivo di un obbligo nei confronti del Senato. Anche perché, se così non fosse, «non avrebbe senso prevedere un termine [dieci giorni] per *decidere di disporre l'esame*: se questo fosse obbligatorio, non vi sarebbe nulla da deliberare al riguardo».

V., inoltre, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., p. 9, il quale ha riflettuto sulla possibilità per il Senato di proporre delle modifiche, al testo trasmesso dalla Camera, con il supporto di un voto a maggioranza relativa, nonostante l'art. 10 del disegno di legge preveda che «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». Secondo l'Autore, tale opzione deve ritenersi concreta. In questi termini, sarebbe possibile per il Senato «presentare emendamenti anche a maggioranza semplice, mentre l'effetto indicato, necessità della camera di respingere le modifiche a maggioranza assoluta, sarà valido solo per le proposte senatoriali approvate a maggioranza assoluta».

Con riferimento invece a ciò che l'art. 10 del disegno di legge omette di statuire, si tratta di capire, per esempio, quali possano essere, in punto di diritto, le conseguenze derivanti dall'eventualità in cui la Camera dei deputati, non raggiungendo nella votazione finale la maggioranza assoluta dei propri componenti, non riesca a discostarsi dalle modifiche proposte dal Senato. In merito, la scelta sullo strumento interpretativo da adottare incide notevolmente sulle conclusioni alle quali successivamente pervenire. Difatti, adoperando il parametro letterale si potrebbe ipotizzare che, qualora la maggioranza non raggiungesse la soglia prevista nella disposizione, il disegno di legge dovrebbe intendersi approvato con le modifiche al testo proposte dal Senato. In questo senso v. la ricostruzione operata da E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 222, il quale osserva che dalla formulazione delle due disposizioni potremmo essere ragionevolmente indotti a ritenere che «nel caso in cui la Camera *non si conformi* la proposta del Senato si deve intendere accolta e, di conseguenza, la legge modificata». Tuttavia, aggiunge l'Autore, «anche ammettendo che questa ricostruzione sia corretta, si porrebbe un ulteriore interrogativo: se la Camera non riesce a respingere le proposte senatoriali a maggioranza assoluta, e di conseguenza queste divengano parte del disegno di legge, il testo finale dovrà comunque essere definitivamente approvato dalla Camera, oppure esso dovrà essere promulgato come riformulato dal Senato?».

Una soluzione siffatta verrebbe suffragata, a ben riflettere, dalla comparazione tra la formulazione del procedimento legislativo con ruolo prevalente della Camera e quello *ad hoc* per la clausola di supremazia statale. Invero, mentre con riferimento al primo si prevede che «il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazioni del testo, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva», nel secondo si statuisce, così in astratto vincolandola, che la Camera «può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato..., solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti». Una ricostruzione di questo tipo, pur confortata dall'argomento testuale, non può convincere fino in fondo. Al contrario riteniamo che, nella fattispecie, sia da preferirsi l'adozione del parametro interpretativo dell'*intentio legislatoris* il quale, a uno sguardo più attento, sembrerebbe condurre ad una conclusione opposta, ovvero nel senso che il disegno di legge debba intendersi respinto.

In questi termini v., ad esempio, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 113, la quale ritiene, con riferimento alla parte dell'art. 10 del progetto di revisione disci-

che dall'analisi dei lavori parlamentari emerge come, mentre la formulazione della clausola di supremazia prevista nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale è rimasta sostanzialmente immutata, altrettanto non possa dirsi con riferimento all'art. 10 del Ddl, ovvero ai singoli passaggi necessari per la sua concreta attivazione<sup>35</sup>. E difatti, nella versione licenziata in prima lettura al Senato, non si prevedeva per quest'ultimo alcun termine temporale entro il quale disporre l'esame del testo trasmesso dalla Camera e, ancor di più, nulla si diceva in merito alla necessità di una deliberazione delle eventuali proposte di modifica – sempre da parte del Senato – con il supporto di un voto a maggioranza assoluta dei propri componenti<sup>36</sup>. Un siffatto aggrava-

---

plinante il procedimento di attivazione della clausola, che «ciò che si intende introdurre è la non approvazione di quella legge che non ha ottenuto il consenso della maggioranza qualificata prevista della Camera». Nella stessa direzione, v. M. D'AMICO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014*, ottobre 2014, in *Osservatorio costituzionale AIC*, p. 9, secondo cui l'effetto sarebbe «la non promulgazione del disegno di legge», oppure, M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 13, il quale ritiene che «il progetto di legge dovrebbe intendersi abbandonato». Ancora, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 10, secondo cui «l'ipotesi nella quale la proposta di modificazione, approvata a maggioranza assoluta dal Senato, non venga respinta con voto a maggioranza assoluta della Camera, parrebbe meglio far concludere per la mancata approvazione della legge e quindi per la impossibilità di procedere alla sua promulgazione e, nel caso in cui invece lo fosse, la legge sarebbe impugnabile davanti alla Corte costituzionale per vizio di procedimento». Da ultimo, A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2014, p. 2 ss., il quale ha osservato che «se la Camera non approva il testo del Senato e non raggiunge la maggioranza assoluta sul proprio testo, la legge non può essere promulgata».

<sup>35</sup> A dire il vero, nel testo deliberato dal Senato nell'Agosto del 2014, AS 1429, è stato eliminato il riferimento alla realizzazione di programmi e riforme quale presupposto per l'attivazione della clausola di supremazia. Tale modifica intervenuta è da ritenersi appropriata poiché, come è stato acutamente argomentato in dottrina, consentire il ricorso alla clausola di supremazia per la realizzazione degli intenti programmatici, avrebbe avuto quale possibile conseguenza quella di fornire al legislatore l'arma della auto-qualificazione legislativa che gli avrebbe garantito un titolo di intervento troppo esteso e, di conseguenza, avrebbe obbligato «la Corte ad individuare di volta in volta, in modo pressoché discrezionale, un non facile punto di equilibrio». In questi termini, G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014, p. 14.

<sup>36</sup> Difatti, nel testo licenziato in prima deliberazione dal Senato, AS 1429 (8 agosto 2014), si prevedeva solamente che la Camera dei deputati potesse non conformarsi alle

mento procedurale rende più difficile, chiaramente, la partecipazione del Senato ai processi di tutela dell'unità giuridica ed economica e dell'interesse nazionale.

Le modificazioni apportate durante i lavori parlamentari, dunque, paiono porsi, osservate da un punto di vista sistematico, a vantaggio della maggioranza parlamentare alla Camera e, di riflesso, del Governo espressione della medesima. A voler seguire fino in fondo tale ragionamento, emerge come il rispetto dell'autonomia legislativa regionale, nel Ddl di revisione in esame, rischi di essere lasciato alla «totale discrezionalità dell'Esecutivo e che il processo di rafforzamento di questo proceda in parallelo con la flessibilizzazione delle attribuzioni regionali»<sup>37</sup>.

Ma c'è di più. Difatti, riteniamo che un'analisi sistematica sul tema non possa prescindere da indagare quali possano essere, in una prospettiva *de iure condendo*, le interconnessioni tra l'iter di attivazione e deliberazione della clausola in oggetto e la nuova legge elettorale – n. 52 del 2015 – per la Camera dei deputati che entrerà in vigore a partire dal 2016<sup>38</sup>. Come è ben noto, questa garantirà alla lista vincente una maggioranza così ampia (*rectius*, blindata) da indurci a ritenere che, le eventuali modificazioni proposte dal Senato, potranno essere disattese abbastanza agevolmente<sup>39</sup>.

Detto in altri termini, gli scenari realisticamente ipotizzabili rispetto al funzionamento congiunto tra la clausola di supremazia e la legge elettorale n. 52 del 2015 risultano in concreto due. In un primo caso, ovvero nelle situazioni di affinità tra la maggioranza alla Camera e quella al Senato, il problema non si porrebbe nemmeno, giacché ci sembra da escludere l'ipotesi per cui il nostro sistema di rappresen-

---

modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

<sup>37</sup> In questo senso v., condivisibilmente, S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 66.

<sup>38</sup> Sulla necessità di analizzare congiuntamente il progetto di revisione costituzionale e la legge elettorale n. 52 del 2015 v. T. F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, p. 2.

<sup>39</sup> Secondo R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 79 ss., se è vero che la soggezione al procedimento legislativo di cui all'art. 10 del progetto di revisione costituzionale comporta «un aggravamento per la deliberazione della Camera», tuttavia, «la nuova legge elettorale dovrebbe assicurare al partito vincente i numeri per garantirsi questa maggioranza».

za politica possa *ex abrupto* disancorarsi dalle tradizionali dinamiche di partito, dovendosi viceversa ritenere plausibile che il Senato si muoverà secondo logiche di stretta appartenenza partitica e, dunque, in sintonia con la Camera dei deputati. Di converso, come già *supra* argomentato, pur ammettendo che le stesse possano divergere, ci pare che il sistema elettorale messo a punto per la Camera garantirà alla maggioranza un numero di deputati in grado di superare, con relativa facilità, le eventuali proposte di modificazione presentate – con un voto a maggioranza assoluta – dal Senato.

Orbene, i numerosi profili di criticità emersi, non possono che condurci a concludere nel senso che la soluzione più congrua al fine di non estromettere *de facto* il Senato dai processi di tutela delle esigenze di carattere unitario, sarebbe stata quella di ascrivere la legge di attivazione della clausola di supremazia tra quelle deliberabili con il procedimento bicamerale paritario e non attraverso un *iter*, come quello previsto, sbilanciato con evidenza a favore dello Stato. Riteniamo, difatti, che, tra quelli previsti, il procedimento legislativo bicamerale, presupponendo un coinvolgimento paritario del Senato, sarebbe stato senza dubbio il più idoneo, da un lato, a valorizzarne adeguatamente il ruolo e, dall'altro, a garantire compiutamente le autonomie regionali<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> In tal senso v. G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 268, il quale ha osservato che «la scelta di inserire la legge con la quale attivare la clausola di supremazia tra quelle per cui la Camera dei deputati può non conformarsi alle eventuali modificazioni proposte dal Senato ma solo a maggioranza assoluta dei componenti pronunciandosi a sua volta nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti [...] appare sorprendente soprattutto a seguito delle modifiche apportate al testo di riforma da parte della Camera, e in particolare all'ampliamento del numero delle leggi approvate con procedimento bicamerale». In effetti, a ben osservare, nella prima formulazione dell'art. 10 del progetto di revisione costituzionale, AS 1429, si prevedeva che la funzione legislativa venisse esercitata collettivamente dalle due Camere limitatamente alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali, alle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, alle leggi che danno attuazione all'articolo 117, c. 2, lettera p), alla legge di cui all'articolo 122, c. 1, e negli altri casi previsti dalla Costituzione. Tuttavia, già nella versione licenziata in prima lettura dalla Camera (C. 2613, poi AS 1429-B) si prevedeva che si seguisse il tradizionale procedimento bicamerale «per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e ... per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per

#### **4. I presupposti di attivazione della clausola di supremazia statale:**

##### *a) l'astrattezza del concetto di unità giuridica ed economica*

L'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale condiziona l'attivazione della clausola di supremazia statale alla sussistenza di due presupposti sostanziali, tra loro alternativi, ovvero l'unità giuridica ed economica e l'interesse nazionale. Ad uno sguardo attento della previsione emerge come il legislatore riformatore abbia optato, rispetto al primo, per la riproposizione della formula prevista, in materia di poteri sostitutivi statali, all'art. 120, c. 2, Cost.; rispetto al secondo, per la rievocazione esplicita dell'istituto dell'interesse nazionale<sup>41</sup>.

Con riferimento al parametro dell'unità giuridica ed economica, occorre rilevare come già dai molteplici studi condotti sul potere sostitutivo statale trapeli una persistente difficoltà ad individuarne un'accezione del tutto pacifica e compiuta. Difatti, se per taluni con l'espressione *unità giuridica ed economica* ci si riferisce «ad ipotesi di gravi violazioni della Costituzione da parte di specifiche Regioni, ri-

---

quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

<sup>41</sup> Il c. 2 dell'art. 120, Cost., dispone che «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'*unità giuridica* o dell'*unità economica* e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Sulla possibile sovrapposizione tra l'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale e il c. 2 dell'art. 120, Cost., v. F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 7, il quale osserva che «non è dato di riscontrare un ordinamento composto in cui la stessa clausola di supremazia sia presente due volte». Inoltre, prosegue l'Autore, «ciò che il nuovo art. 117, c. 4, aggiunge rispetto all'art. 120, c. 2, è la reintroduzione della categoria politica dell'interesse nazionale quale criterio derogatorio del riparto giuridico di competenze costituzionalmente garantite».

spetto al riparto di poteri stabilito dall'art. 117»<sup>42</sup>, per altri la stessa andrebbe scissa in due parti, in quanto in grado ciascuna di essere investita di un significato autonomo rispetto all'altra.

In questi termini, si è detto che per *unità giuridica* si debba intendere «la coerenza del diritto oggettivo, come non contraddittorietà tra i suoi elementi costitutivi»<sup>43</sup>, o ancora, «non solo l'esigenza indefettibile di coerenza interna dell'ordinamento, ma anche l'interesse primario alla certezza del diritto»<sup>44</sup>. Per quanto concerne invece l'*unità economica*<sup>45</sup>, taluni hanno ritenuto che essa rappresenti il fondamento dell'intervento statale finalizzato a «colpire le inerzie in grado di alterare le potenzialità del sistema economico nazionale, a cominciare dai rapporti con i sistemi economici di altri Paesi»<sup>46</sup>; talaltri, invece, ne hanno rinvenuto quella funzione di «guida della politica economica e finanziaria del Paese» dalla quale la Repubblica «non può in nessun modo abdicare»<sup>47</sup>. Infine chi, preferendo ancorare siffatte espressioni a limiti già conosciuti dell'autonomia legislativa regionale, ha ritenuto opportuno agganciarle, la prima, «ai principi generali dell'ordinamento giuridico» e, la seconda, «alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali»<sup>48</sup>.

Quale che sia la ricostruzione preferibile, in questa sede occorre rilevare come tali presupposti (sempreché li si intenda di per sé autonomi) rappresentino – a ben riflettere – «più un problema interpretativo che una soluzione»<sup>49</sup>. Un simile punto di vista è stato suffragato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, chiamata a definire i contenuti della locuzione *unità giuridica ed economica*, si è preoccupata più di ricondurla a solide fondamenta costituzionali che di deli-

<sup>42</sup> Così G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1262.

<sup>43</sup> In tal senso v. Q. CAMERLENGO, voce «Potere sostitutivo» (*Dir. cost.*), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., III, Tomo II, 2008, p. 657.

<sup>44</sup> In questi termini v. F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 89.

<sup>45</sup> Sul tema v. *amplius* Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2014, p. 977 ss.

<sup>46</sup> V. Q. CAMERLENGO, voce «Potere sostitutivo» (*Dir. cost.*), cit., p. 657.

<sup>47</sup> Così F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, cit., p. 89.

<sup>48</sup> In questi termini v. C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001, p. 3.

<sup>49</sup> Così si è espresso G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 12.

nearne adeguatamente il significato. E difatti, nella sentenza n. 43 del 2004, il Giudice costituzionale ebbe a dire che, con riferimento «all'unità giuridica e all'unità economica, quale che ne sia il significato, si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come... responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione»<sup>50</sup>.

Il primo presupposto sostanziale di attivazione esaminato, dunque, presenta un «contenuto estremamente generico»<sup>51</sup>, per cui è concreto il rischio che il legislatore statale, proprio per l'estrema vaghezza semantica della formula, possa adoperarlo per incidere, erodendole *ad libitum*, sulle competenze legislative regionali. Solamente la Corte costituzionale potrà al limite discernere, *ex post* e caso per caso, cosa sia meritevole, e cosa meno, di essere ricondotto all'alveo dell'unità giuridica ed economica.

#### *b) l'ermetismo dell'espressione "interesse nazionale"*

Analoghe considerazioni, a nostro avviso, possono essere estese con riferimento all'interesse nazionale, secondo presupposto di attivazione della clausola di supremazia statale. In altre parole, ci pare che quest'ultimo, parimenti al caso dell'unità giuridica ed economica, possa inverarsi in un *escamotage* nelle mani del legislatore statale grazie al quale poter comprimere *ad nutum* i margini di autonomia regionale.

Ora, per meglio capire il significato dell'espressione "interesse nazionale" può essere utile richiamare l'autorevole dibattito dottrinale svoltosi tra gli anni Sessanta e Settanta sul punto. Ciò ci permetterà, per di più, di rintracciare il substrato politico-culturale sul quale pog-

---

<sup>50</sup> Si v. Corte costituzionale n. 43 del 2004, Punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza in oggetto, v. i commenti di R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (Osservazioni a Corte costituzionale, 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2004; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 1074 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2005.

<sup>51</sup> Così Q. CAMERLENGO, voce *Potere sostitutivo (Dir. cost.)*, cit., p. 656 ss., che osserva come tali presupposti sostanziali condividono la «comune aspirazione a preservare l'integrità di interessi infrazionabili».

gia la concezione di interesse nazionale assunta, con riferimento alla clausola di supremazia, dal legislatore di revisione costituzionale.

Ebbene, volgendo per un attimo lo sguardo al passato è possibile rinvenire due orientamenti dottrinali tra loro intimamente eterogenei<sup>52</sup>: così, da una parte si sostenne che l'interesse nazionale dovesse essere ancorato alla volontà politica della contingente maggioranza parlamentare, e quindi, alle dinamiche che sottendono il rapporto tra Governo e Parlamento<sup>53</sup>; dall'altra, si ritenne, per converso, che lo stesso dovesse intendersi svincolato rispetto all'indirizzo politico governativo e della maggioranza e che riguardasse, piuttosto, valori di rilievo costituzionale che trascendono la mera contingenza politico-parlamentare<sup>54</sup>.

Ancora, tra coloro che ne evidenziarono la stretta interconnessione con la dimensione politico-partitica, taluni ricostruirono l'interesse nazionale quale conflitto tra diversi indirizzi politici che, in forza della posizione di subalternità della legge regionale rispetto a quella statale, si sarebbe dovuto risolvere sistematicamente in favore del legislatore nazionale<sup>55</sup>; tal'altri, più cautamente, rilevarono che il Parlamento avrebbe dovuto sindacare esclusivamente quelle leggi regionali che, pur legittime sul piano strettamente formale, fossero rivolte all'attuazione di orientamenti politici suscettibili di «apportare grave turbamento agli indirizzi di politica generale dello Stato»<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Sul tema v. *amplius* F. PALAZZI, *Voce "Interesse nazionale (nella Costituzione del 1948)"*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali II*, t. 2, p. 730 ss.

<sup>53</sup> Sul punto v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 201 ss.; ID., *Considerazioni sul rapporto fra leggi regionali e legge statale secondo la Costituzione*, Milano, 1957, p. 86 ss.; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Tomo II, Milano, 1960, p. 1282 ss. e ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 944 ss.; S. BARTHOLINI, *Rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, p. 348 ss. e ID., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 1 ss.; A. D'ATENA, *Autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, p. 117 ss.

<sup>54</sup> Così A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, 1974, p. 18 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 18 ss. e ID., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 624 ss.; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, 1965, p. 183 ss.

<sup>55</sup> In tal senso v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 190 ss. Analogamente, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1971, p. 34 ss.

<sup>56</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, p. 1305. Per tali ragioni, come evidenziato dallo stesso Autore in *L'interesse nazionale come limite della legisla-*

In direzione opposta, tra coloro i quali sostennero che l'interesse nazionale dovesse venire in rilievo come parametro svincolato dall'indirizzo politico, alcuni ritennero che fosse da ricondurre «a quei supremi valori [...] che valgono ad identificare la nazione italiana e ad unire tutti gli italiani a un comune patrimonio spirituale»<sup>57</sup>. Si tratterebbe, dunque, in questi termini, di tutti quei valori «non normativizzati e immanenti nella comunità»<sup>58</sup>, come ad esempio «l'unità etico-sociale caratterizzata dalla comunione di razza, di lingua, di cultura, di costumi, di tradizione, di religione»<sup>59</sup> i quali, non potendo ricevere adeguata tutela per mezzo dello strumento legislativo, avrebbero dovuto essere più efficacemente salvaguardati grazie, appunto, all'istituto dell'interesse nazionale.

Secondo altri, invece, esso individuerrebbe un «elemento portante della costituzione materiale», non coincidendo, pertanto, «né con gli interessi perseguiti con l'indirizzo politico di maggioranza, né con i valori della Nazione, né con l'interesse dello Stato»<sup>60</sup>. Siffatti valori rappresenterebbero, allora, il cosiddetto «indirizzo politico costituzionale»<sup>61</sup>, con il risultato che l'interesse in parola si configurerebbe quale strumento giuridico predisposto al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

---

*zione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Tomo II, Milano, p. 1280 ss., doveva ritenersi esclusa la sindacabilità delle eventuali lesioni dell'interesse nazionali in sede di legittimità, ovvero davanti alla Corte costituzionale. In questi termini, la dottrina richiamata non negava l'esistenza di una pluralità di indirizzi politici, ma riteneva che il Parlamento, quale «interprete più qualificato a far valere determinate concezioni dell'interesse nazionale», avrebbe dovuto occuparsi di evitare di far prevalere l'indirizzo regionale, laddove questo avrebbe potuto compromettere, come detto, la realizzazione di obiettivi programmatici perseguiti a livello centrale.

<sup>57</sup> V., in tal senso, T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *La regione e il governo locale*, Milano, 1965, p. 188.

<sup>58</sup> *Ivi*, p. 189.

<sup>59</sup> *Ivi*, p. 195.

<sup>60</sup> Così A. BARBERA, *Regioni e interesse regionale*, cit., p. 98. Invero, come è stato precisato dalla stessa dottrina, l'interesse nazionale «dovrebbe porsi in coincidenza con i fini perseguiti dalla maggioranza, ma è nella logica di ogni sistema politico che, talvolta, questi divergono dai valori fondamentali su cui si regge l'unità e la coerenza dell'ordinamento».

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 136. L'Autore ha sostenuto che i suindicati valori «a) possono essere formalizzati in puntuali norme della costituzione formale; possono non emergere nella costituzione formale ma tuttavia b) tradursi in principi posti con leggi cornice o c) non tradursi affatto in norme giuridiche espresse e rimanere a livello di principi generali dell'ordinamento».

Orduunque, riportando una disputa siffatta all'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, il pericolo è che, delle varie dottrine richiamate, il substrato politico-culturale su cui si innesta l'interesse nazionale, come presupposto di legittimazione dell'attivazione della clausola di supremazia, sia rinvenibile nella dottrina per cui lo stesso debba intendersi inestricabilmente connesso alla volontà del Governo e della sua maggioranza parlamentare. Un convincimento siffatto scaturisce da tre diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, origina dalla *ratio legis*, ovvero dal fatto che dalla lettura sistematica del Ddl di revisione costituzionale trasudi, all'evidenza, un generale rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo a scapito delle Aule parlamentari<sup>62</sup>.

In secondo luogo, come abbiamo già avuto modo di osservare, discende dagli scenari plausibili rispetto al rapporto tra la clausola di supremazia statale e la legge elettorale n. 52 del 2015 per la Camera dei deputati, che entrerà in vigore, sempre che la stessa non sia oggetto di ulteriori modificazioni, a partire dal 2016. Difatti, questa garantirà alla lista vincente un premio tale, da rendere alquanto remota l'ipotesi per cui la maggioranza alla Camera non riesca a procedere all'attivazione e deliberazione della clausola, finanche senza un previo accordo con la minoranza parlamentare.

Infine, e soprattutto, deriva dalla scelta del legislatore di attribuire il potere di attivazione della clausola al solo Governo<sup>63</sup>, escludendo in

---

<sup>62</sup> Sul punto v. le considerazioni critiche di F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2014, p. 2, secondo cui «sia il progetto governativo che altri d.d.l. costituzionali... hanno come primo obiettivo quello di ratificare questo netto squilibrio a favore del Governo e a detrimento del Parlamento, tentando altresì di arginare gli aspetti più macroscopici di abuso della decretazione d'urgenza, ma soprattutto sancendo costituzionalmente il completo dominio del Governo sull'ordine del giorno parlamentare: rispetto alla prassi attuale non cambierebbe molto ma, a differenza di oggi, si avrebbe una legittimazione costituzionale di questo squilibrio».

<sup>63</sup> A nostro avviso, anche la previsione di una riserva d'iniziativa governativa rappresenta, a ben riflettere, una criticità. Difatti, non è chiaro il motivo per cui il potere d'iniziativa non sia stato esteso anche a deputati e senatori, residuando agli stessi il solo potere di controllo da esercitarsi per il tramite del voto. Sull'iniziativa governativa si v. R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 4, secondo cui la legge che impone la prevalenza dell'interesse nazionale potrebbe essere qualificata come atipica. Ciò, a ben osservare, impedirebbe «alla Corte costituzionale di continuare a salvare le tante norme che superano i confini delle materie statali attribuendo loro la natura di norme ispirate al prevalente interesse nazionale, perché ora sarebbe la *forma* (proposta del Governo esplicita, approvazione a maggioranza assolu-

tal modo che in Parlamento possa emergere, tramite l'iniziativa legislativa, l'esigenza di tutelare le istanze di carattere unitario.

In questi termini, allora, la clausola di supremazia statale prevista nell'art. 31 del progetto di revisione costituzionale pare riposare sull'assunto per cui l'organo deputato a stabilire che cosa possa assurgere a interesse nazionale e che cosa sia meritevole di essere ricondotto all'alveo dell'unità giuridica ed economica sia il Governo, unico titolare dell'iniziativa legislativa della clausola di supremazia, e, quindi, la maggioranza politica di cui è espressione. Pertanto, assumendo una connotazione così irriducibilmente politica e sganciandosi del tutto dal richiamato indirizzo politico costituzionale, i contenuti dell'interesse nazionale sarebbero destinati a variare al mutare del Governo e della maggioranza parlamentare di riferimento.

## **5. La costituzionalizzazione “amputata”, ovvero sulla misteriosa assenza di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione**

A ulteriore dimostrazione della natura stato-centrica della clausola di supremazia statale, è possibile richiamare l'assenza, nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, di qualsiasi riferimento ai principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione. Si tratta, nello specifico, di quei parametri di sindacabilità davanti alla Corte costituzionale che, introdotti nel corso degli anni dal Giudice delle leggi in via pretoria e sussunti in uno stringente scrutinio di costituzionalità,

---

ta) a distinguere tali leggi da ogni altra». V., inoltre, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 118, secondo la quale la riserva d'iniziativa «rende responsabile la maggioranza di fronte agli elettori dell'uso eventualmente improprio o eccessivo di tale clausola». Ad avviso di S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2014, p. 35, «dal testo di quello che potrebbe essere il futuro art. 117, c. 4, pare agevolmente desumibile una riserva di legge formale, discorrendosi di “legge dello Stato” adottata “su proposta del Governo”. Manca, dunque, la possibilità di attivare questa clausola tramite atti normativi primari dell'esecutivo». Infine v. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato)*, 27 maggio 2014, che condivide la riserva di iniziativa legislativa ma avrebbe accolto con favore l'inciso «o con il consenso del Governo».

avevano contribuito a circondare di alcune garanzie le autonomie regionali contro arbitrarie attrazioni in sussidiarietà<sup>64</sup>.

Come è ben noto, i parametri summenzionati sono rinvenibili in due importanti pronunce della Corte costituzionale: la n. 177 del 1988<sup>65</sup>, riconducibile al modello originario del Titolo V, e la n. 303 del 2003<sup>66</sup>, ascrivibile al sistema costituzionale tutt'ora vigente. Più precisamente, con la prima decisione la Corte ebbe modo di intervenire in riferimento all'interesse nazionale, non nella sua dimensione di limite in negativo alla potestà legislativa regionale, bensì quale fondamento positivo dell'intervento statale dinnanzi alla necessità di tutelare quelle esigenze che, per la loro natura infrazionabile, erano ritenute meritevoli di essere disciplinate a livello centrale.

A tal riguardo, dopo aver precisato che l'interesse nazionale «non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale [e che], al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, [non racchiudibile] in una definizione generale dai confini netti e chiari»<sup>67</sup>, la Corte argomentò che, proprio per evitare che «per il suo carattere sfuggente potesse essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco», risultava necessario che lo stesso fosse «sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, ad un controllo particolarmente severo»<sup>68</sup>. Invero, se così non fosse stato, «la variabilità ... del suo contenuto semantico [avrebbe potuto] tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne [avesse abusato], in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali»<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> In tema v. V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, cit., p. 775, secondo cui la sentenza n. 303 del 2003 della Corte esprime «un punto di incontro equilibrato e ben fondato fra esigenze dell'autonomia e istanze unitarie». Secondo G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 823, la sentenza n. 303 del 2003 realizza «sul piano dei principi un equilibrio istituzionale coerente con il ruolo sia dello Stato che delle Regioni».

<sup>65</sup> Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988 v. F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1988, p. 729 ss., oppure, C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1988, p. 631 ss.

<sup>66</sup> Si v. la nota n. 8.

<sup>67</sup> V. Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Ancora, Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*. La Corte precisò, inoltre, che «la sua ... pervasività [avrebbe potuto] causare, in mancan-

Da qui, dunque, la necessità di istituire un modello procedimentalizzato che, in qualche modo, scongiurasse il rischio poc' anzi paventato. Ebbene, affinché la legge – con la quale il legislatore avesse inteso positivizzare l'interesse in parola – potesse aspirare a superare lo stringente vaglio di legittimità costituzionale sarebbe stato necessario che la stessa perseguisse un *rilevante, e non pretestuoso e arbitrario*, interesse di carattere unitario, tale che lo stesso non potesse essere *adeguatamente* perseguito dal legislatore regionale. Ma non basta. Difatti, l'atto legislativo avrebbe dovuto essere *contenuto* nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare quell'interesse nazionale posto a proprio fondamento. Inoltre, con riferimento specifico al potere sostitutivo statale, la Corte stabilì che il suo esercizio dovesse essere circondato da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti precipuamente al principio di leale cooperazione<sup>70</sup>.

Con riferimento invece alla sentenza n. 303 del 2003, l'oggetto della decisione ha riguardato la disciplina relativa al cosiddetto *assorbimento sussidiario*<sup>71</sup>, ovvero la possibilità riconosciuta al legislatore statale, grazie all'azione congiunta dei principi di sussidiarietà e legalità, di attrarre a sé non solo l'esercizio delle funzioni amministrative

---

za di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e una illegittima compressione ... dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni».

<sup>70</sup> Da uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale relativa al modello originario, emerge come il Giudice delle leggi abbia condivisibilmente ancorato il principio di leale collaborazione all'art. 5 Cost. Si pensi, ad esempio, alla sentenza della Corte costituzionale, n. 19 del 1997, Punto 3 del *Considerato in diritto*, laddove il Giudice delle leggi ha argomentato esplicitamente che «il principio costituzionale di leale cooperazione trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione». Nella medesima direzione, v. Corte costituzionale, n. 242 del 1997, Punto 4 del *Considerato in diritto*, in cui si fa riferimento alla leale collaborazione come principio che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, *riconosce e promuove le autonomie locali*, alle cui esigenze *adegua i principi e i metodi della sua legislazione* (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate».

<sup>71</sup> Così F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010, p. 72.

bensì anche quello delle corrispondenti competenze di carattere legislativo.

È noto come il principio di sussidiarietà possa essere declinato in due differenti varianti: una prima dimensione statica, in forza della quale la generalità delle funzioni amministrative vengono attribuite al Comune, e una dimensione dinamica, allorquando la sussidiarietà non opera più «come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie»<sup>72</sup>.

Ecco allora che dalla indefettibile necessità di tutelare gli interessi di carattere unitario può scaturire, seguendo il ragionamento della Corte, una deroga – seppur eccezionale – al normale riparto di competenze delineato dalla Costituzione<sup>73</sup>. Detto in altri termini, il Giudice delle leggi ha riconosciuto al legislatore statale la possibilità, quando lo richieda la garanzia di interessi infrazionabili, di scardinare il rigido riparto delle competenze legislative strutturato intorno al criterio della enumerazione per materia.

Purtuttavia, ha precisato nell'occasione la Corte, affinché la legge con la quale il legislatore abbia provveduto ad attivare l'avocazione in sussidiarietà possa aspirare a superare il vaglio di legittimità, è necessario che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza, [...], e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»<sup>74</sup>. Con riferimento all'ultimo parametro, ha concluso la Corte, è imprescindibile che il legislatore statale predisponga una disciplina che prefiguri «un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordina-

---

<sup>72</sup> Si v. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>73</sup> Nella sentenza della Corte n. 303 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*, il Giudice delle leggi ha argomentato che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente», significherebbe, certo, «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree», ma vorrebbe anche dire, parimenti, «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze».

<sup>74</sup> Corte costituzionale n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

mento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»<sup>75</sup>.

A ben riflettere, le sentenze n. 177 del 1988 e n. 303 del 2003 sembrano essere legate da un comune filo rosso che le attraversa diametralmente. Difatti, è possibile in entrambe cogliere un atteggiamento che potremmo definire “demiurgico” da parte del Giudice costituzionale che si estrinseca, dopo aver ribadito la legittimità di tutti quegli strumenti con i quali il legislatore abbia inteso tutelare le esigenze di carattere unitario, nel congegnare un meccanismo procedurale che, configurandosi quale stringente scrutinio di costituzionalità, impedisce allo stesso di erodere, *ad nutum*, l'autonomia legislativa regionale. Di conseguenza, il rispetto dei principi di adeguatezza, proporzionalità e leale collaborazione, funge da adeguato contrappeso posto all'azione del legislatore statale affinché la legittima tutela degli interessi nazionali non comporti un eccessivo sacrificio per l'autonomia regionale.

Ebbene, con specifico riferimento alla sentenza “Mezzanotte” si è detto, in senso critico, che la Corte costituzionale avrebbe operato una sostanziale «riscrittura»<sup>76</sup> del Titolo V, Parte II, Cost., così creando i presupposti affinché l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, finisse invece con il rientrare dalla finestra<sup>77</sup>. Diversamente, è stato sostenuto

---

<sup>75</sup> Sul tema dell'intesa v., *ex multis*, O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a sent. n. 6/2004)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 950 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 ottobre 2003, p. 1 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi (nota a Corte cost., n. 27/2004)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 1044 ss.; A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, in <http://www.issirfa.cnr.it/>, 2006.

<sup>76</sup> In questi termini v. A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003, p. 1, il quale ha criticamente ritenuto che la Corte, nella sentenza n. 303 del 2003, con «bagliori di potere costituente», abbia «inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale». Sul punto v., inoltre, M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2005, p. 908, il quale, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, ha parlato di una «fissazione in concreto delle competenze ad opera della Corte costituzionale».

<sup>77</sup> Così si è espresso, con riferimento specifico ai poteri sostitutivi, C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001, p. 3. Sul tema v. inoltre A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, p. 559, secondo cui pur essendo scomparso nel Titolo V ogni rife-

che davanti all'orientamento della giurisprudenza costituzionale «si possano assumere atteggiamenti diversi. Si può...ritenere che esso finisca per tradire lo spirito della riforma attraverso...forzature interpretative. Ma si può anche ritenere, all'opposto, che questo indirizzo non rappresenti altro che il contributo ad una migliore e più razionale implementazione di un modello che, così come concepito, difficilmente avrebbe potuto assicurare una effettiva tutela delle esigenze unitarie»<sup>78</sup>.

E in effetti, se da un lato è vero che le due pronunce, a norma dell'art. 5 Cost., hanno rappresentato il fondamento giudiziale che ha consentito al legislatore statale, tanto nel modello previgente quanto in quello attuale, di elaborare strumenti talvolta particolarmente erosivi della autonomia regionale, risulta similmente vero che le stesse decisioni hanno provveduto, per mezzo di uno stringente “test di giustiziabilità”, a delineare dei confini oltre ai quali, a pena di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, lo stesso non si sarebbe potuto inoltrare.

Ora, dei limiti suindicati, rappresentati segnatamente dal rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, con i quali si è impedito che la tutela degli interessi di carattere nazionale si trasformasse in un'arma da brandire per invadere *ad libitum* le funzioni attribuite alle Regioni, nel progetto di revisione costituzionale *in itinere* non c'è traccia<sup>79</sup>. Sotto questo aspetto, è possibile concordare con quella dottrina secondo cui la clausola di supremazia, così come formulata nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, si porrebbe *de facto* «agli antipodi rispetto alla costruzione concertata e proceduralizzata della sussidiarietà legislativa, codificata nella sentenza n.

---

rimento agli interessi nazionali, «l'esperienza di questi anni ci dice che l'interesse nazionale, cacciato dalla porta nel testo del Titolo V, è rientrato dalla finestra».

<sup>78</sup> In questo senso v. P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, cit., p. 387.

<sup>79</sup> Siffatte criticità sono condivise in dottrina da G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 268, secondo cui «la cosiddetta clausola di supremazia, di cui all'art. 117, c. 4, Cost., nel testo risultante dalla proposta, è declinata in termini assai generali, per non dire generici, del tutto slegati rispetto al principio di legalità, e per di più attivabile solo su proposta del Governo, senza alcun riferimento ai meccanismi di coinvolgimento delle autonomie regionali oggi necessari a partire dalla celebre sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale. [...] A ciò si aggiunga che il novellato art. 117, c. 4, Cost., non allude al rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità».

303 del 2003»<sup>80</sup>. Se ciò è vero, come è vero, deve finanche escludersi che la stessa rappresenti il prodotto finale del processo di costituzionalizzazione della chiamata in sussidiarietà, in quando «cambiano i presupposti, le procedure ma soprattutto le garanzie a favore delle autonomie regionali»<sup>81</sup>. In questi termini, inoltre, è concreto il rischio per cui dall'omissione dalla formulazione prevista all'art. 31 del progetto di revisione costituzionale dei parametri richiamati possa scaturire, quale immediata conseguenza, una rilevante difficoltà per il Giudice delle leggi nel giustiziare un eventuale esercizio distorto e arbitrario della clausola da parte del legislatore statale<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> In questo senso v., condivisibilmente, S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?», in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 199; ID., *Appunti sul sistema delle competenze Stato-Regioni proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2013, p. 724, dove già rilevava il fatto che non risultasse chiaro quali fossero «i test per la verifica dell'esistenza dei presupposti per attivare la clausola».*

Con riferimento alle differenze intercorrenti tra il meccanismo della chiamata in sussidiarietà e la clausola di supremazia statale v. G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, p. 10, secondo cui «nel primo caso l'intervento del legislatore statale trovava il suo fondamento nel rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione; nel secondo caso invece i presupposti di esercizio non sono altrettanto stringenti e promettono di essere soggetti a uno scrutinio di costituzionalità non particolarmente incisivo». Secondo A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, p. 3, «il problema della sovrapposizione delle competenze statali alle competenze regionali [...] (potrebbe) essere meglio compreso e anche disciplinato in base ad un principio di sussidiarietà ascendente e discendente, che confina con il principio di adeguatezza», e non da «una clausola di contenuto ed oggetto indeterminato di salvaguardia degli interessi dell'intera collettività».

<sup>81</sup> Si tratta della condivisibile posizione sostenuta da P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2014, p. 4, secondo cui «ci troviamo di fronte a un sistema che prevede un legislatore (quello statale) libero di determinare con ampi spazi di discrezionalità l'effettiva misura della potestà legislativa regionale e, se del caso, di attrarla a sé, sulla base di presupposti generici e in sostanza non sindacabili».

<sup>82</sup> In questi termini v. A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul Ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014, p. 6, il quale ha sostenuto che una clausola di supremazia così costruita «esclude qualsiasi giustiziabilità della sua applicazione innanzi alla Corte costituzionale in termini di adeguatezza e proporzionalità». Secondo E. PALICI DI SUNI, *Note a prima lettura – Il nuovo art. 117 Cost.*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, p. 2, sarebbe stato preferibile assegnare un ruolo preminente alla Corte costituzionale al fine di «assicurare una maggiore chiarezza nei rapporti di competenza e nelle rispettive responsabilità e garantire un utilizzo non arbitrario delle competenze statali nei settori di competenza regionale». Ancora, ad avviso di F. S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto tra Stato e Regioni*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, p. 4,

*Rebus sic stantibus*, possiamo sostenere che tale costituzionalizzazione amputata, più che essere il prodotto di una mera amnesia da parte del legislatore, sia da intendersi come una scelta del tutto ponderata e funzionale *in re ipsa* all'obiettivo al quale lo stesso intende pervenire. In altre parole, ci pare che il reale fine ultimo del legislatore di revisione non sia rinvenibile tanto nella tutela delle indefettibili esigenze unitarie, quanto nell'irriducibile salvaguardia dell'indirizzo politico-governativo<sup>83</sup>.

## 6. Si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”: alcune riflessioni critiche conclusive

È ora possibile tirare le fila di quanto fino a questo punto argomentato. Ebbene, muovendo dall'assunto per cui deve ritenersi che il Titolo V della Costituzione debba essere interpretato alla luce dei principi fondamentali contenuti nella stessa<sup>84</sup>, è possibile sostenere che la decisione del legislatore di revisione di introdurre una clausola di supremazia statale sia espressione, in astratto, di una esigenza costituzionalmente rilevante e finanche doverosa. Ciò, in quanto, se da un lato è vero che l'art. 5 Cost. riconosce e promuove le autonomie territoriali,

---

con una clausola di supremazia così formulata «vengono meno i limiti sostanziali e procedurali all'intervento statale, sindacabili dalla Corte costituzionale».

<sup>83</sup> Sul punto v. S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, cit., p. 62, secondo cui è possibile «assegnare all'interesse nazionale significati che vanno aldilà della tutela dell'unità giuridica ed economica, cui verrebbe spontaneo fare richiamo nella individuazione dei suoi meno arzigogolati contenuti. Il che finisce per allargarne le potenzialità di utilizzo, e sembra lasciare ancora una volta spazio alle oscillazioni e variazioni dell'indirizzo politico governativo».

<sup>84</sup> In questi termini v. C. MORTATI, *Voce “Costituzione della Repubblica italiana”*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, p. 214 ss., secondo cui «mediante la qualifica loro attribuita di “fondamentali”, ... si volle esprimere la funzione ad essi assegnata di porre le linee direttive del disegno poi svolto nelle parti successive, di fornire il criterio generale di interpretazione, suscettibile di riunire in un insieme unitario le molteplici manifestazioni di vita dello Stato, segnando altresì i limiti invalicabili ad ogni mutamento costituzionale». Sul rapporto tra le diverse norme costituzionali v., inoltre, M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Notevole brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli (Le fonti normative e altri temi di vario diritto)*, II, Padova, 1985, p. 508, nota n. 44, il quale riconosce condivisibilmente «una fattuale diversità di contenuto delle varie norme costituzionali senza però desumerne l'esigenza di una corrispondente diversità di trattamento».

*eodem tempore* è parimenti vero che lo stesso sancisce l'unità e indivisibilità della Repubblica, determinando in tal modo una costante «tensione tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia»<sup>85</sup>.

Tuttavia, come di sovente accade, alla convergenza sull'obiettivo non sempre corrisponde, *sic et simpliciter*, la condivisione intorno alle modalità attraverso le quali raggiungerlo. E difatti, come abbiamo cercato di dimostrare, il combinato disposto dell'art. 31 e dell'art. 10 del progetto di revisione costituzionale presenta, senza dubbio, numerosi profili problematici. Di conseguenza, non può convincere quanto si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di revisione costituzionale, laddove – a ben riflettere – ci pare si assista ad un tentativo di insabbiamento, per mano del legislatore, della reale *ratio legis* sottesa allo stesso. Invero, sostenere che il novellato art. 117 Cost. attribuisca alle Regioni «un'autonomia in sé piena... contemperata soltanto dalla possibilità [per il legislatore statale] di attivare la clausola di supremazia, condizionata peraltro nei presupposti e nelle procedure»<sup>86</sup>, ci pare contraddittorio e – sia consentito – del tutto lontano dal vero.

Difatti, se l'obiettivo perseguito fosse stato realmente quello dichiarato, ovvero riconoscere alle Regioni un'autonomia in sé piena e solo marginalmente condizionata, risulta poco chiaro il motivo per cui il legislatore non abbia optato per ascrivere la legge di attivazione della clausola in parola, considerandone la sua potenzialità erosiva rispetto all'autonomia legislativa regionale, tra quelle soggette al procedimento bicamerale paritario. Oltretutto, assumendo che la nuova sede principale della rappresentanza politica delle autonomie regionali sarà il Senato, ci saremmo intuitivamente aspettati, nei confronti di quest'ultimo, un coinvolgimento pieno e non, come invece previsto,

---

<sup>85</sup> La felice definizione si deve ad A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, Vol. II, p. 738, il quale, con riferimento alla formulazione dell'art. 5 Cost., ha sottolineato che essa «ha il pregio di scolpire una tensione che informa di sé tutto il costituzionalismo federale e regionale: la tensione tra le ragioni dell'unità e le ragioni dell'autonomia».

<sup>86</sup> V. la *Relazione di accompagnamento* all'AS 1429, p. 23. Si tratta del disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi, in data 8 aprile 2014, 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 seconda della Costituzione*».

solo eventuale e agganciato al raggiungimento della maggioranza assoluta.

Se a ciò si aggiunge, come statuito dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale, l'attribuzione alla Camera dei deputati della prerogativa di disattendere le modificazioni proposte dal Senato con il semplice voto a maggioranza assoluta, allora appare davvero impresa ardua – in forza del sistema elettorale prefigurato per la Camera dalla l. 52 del 2015 – comprendere, *in primis*, come le autonomie regionali (*rectius*, il Senato) possano effettivamente contribuire alla tutela delle esigenze di carattere unitario e, *in secundis*, come si possa giungere a sostenere che la clausola di salvaguardia possa incidere sulle stesse del tutto marginalmente.

Detto in altri termini, riteniamo che: a) la scelta in favore di un procedimento deliberativo *ad hoc* (sul modello monocamerale) e non bicamerale paritario; b) la riserva di iniziativa governativa, con il conseguente disconoscimento del potere d'iniziativa parlamentare; c) la riproposizione di presupposti sostanziali di attivazione caratterizzati da estrema vaghezza semantica e, da ultimo, d) l'assenza di stringenti parametri di sindacabilità sulla legittimità costituzionale, rappresentino l'espressione più evidente di come il reale obiettivo del legislatore di revisione altro non sia che perfezionare un meccanismo non tanto orientato a garantire l'«indirizzo politico-costituzionale»<sup>87</sup>, quanto al perseguimento dell'«indirizzo politico-governativo»<sup>88</sup>.

A ben riflettere, ci pare che la formulazione, da parte dell'art. 31 del Ddl, della clausola di supremazia statale poggi su una torsione interpretativa del concetto di unità della Repubblica dalla quale scaturisce, secondo un rapporto causa-effetto, una distorsione della nozione di interesse nazionale<sup>89</sup>. Riteniamo, in questi termini, che la clausola prevista si innesti su una concezione di unità della Repubblica intesa

<sup>87</sup> Così A. BARBERA, *Regioni e interesse regionale*, cit., p. 136.

<sup>88</sup> Sul punto v. § 5.

<sup>89</sup> In riferimento all'art. 5 Cost. e, più in generale, sul concetto di unità della Repubblica v. G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, G. BRANCA (a cura di), 1975, p. 277 ss.; V., inoltre, R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione. Vol. I, artt. 1-54*, R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), 2006, p. 132 ss.

da un punto di vista politico-programmatico e non, come pare preferibile, nel senso di unità sotto il profilo costituzionale<sup>90</sup>.

Or dunque, se si muove da un assunto siffatto e se si ritiene che l'interesse nazionale affondi le sue radici nell'art. 5 Cost., dovrebbe dedursene che lo stesso non debba e non possa essere funzionale alla tutela dell'unità politica (*rectius*, indirizzo politico della maggioranza) quanto, appunto, alla tutela dell'indirizzo politico costituzionale<sup>91</sup>, che si estrinseca, per esempio, nella prescrizione al legislatore statale – ai sensi dell'art. 117, lett. *m*), c. 2, Cost., – di assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ecco allora che, seguendo tale impostazione argomentativa, è possibile convergere con quella risalente dottrina secondo cui l'interesse nazionale dovrebbe intendersi sganciato rispetto al circuito politico e alle logiche della dialettica parlamentare<sup>92</sup>. Così configurato quest'ultimo, trascendendo da esse, ritroverebbe la sua funzione più pregnante, ovvero quella di strumento volto alla tutela dell'«unità costituzionale»<sup>93</sup>.

Da quanto detto, quindi, ne scaturisce l'impossibilità di ritenere che la clausola di supremazia prevista nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, per come strutturata e per ragioni di ordine sistematico, possa effettivamente assurgere a strumento idoneo alla tutela dell'unità costituzionale e, quindi, a garantire tutti quegli interessi che,

---

<sup>90</sup> In questi termini v., condivisibilmente, M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, C. FRANCESCHINI – S. GUERRIERI – G. MONINA (a cura di), Roma, 1997, p. 85 ss.; ID., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Ottobre 2011, p. 7 ss.

<sup>91</sup> Sul punto v. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 136.

<sup>92</sup> Così A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, cit., p. 18 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 18 ss. e ID., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 624 ss.; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, 1965, p. 183 ss.

<sup>93</sup> Riferendosi ai lavori della Costituente M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, cit., p. 85, ha acutamente osservato che «l'unità costituzionale non poté che essere unità nel nome di valori onnicontesi, e cioè unità nazionale di contenuto». All'interno di tali contenuti, prosegue l'Autore, «spiccavano necessariamente i diritti fondamentali di libertà, che sono lo strumento con il quale qualunque costituzione persegue il fine di conformare lo Stato a se stessa, e i diritti fondamentali sociali, con i quali le costituzioni, ottenuto il risultato di assoggettarsi lo Stato, provano a conformare la società».

per la loro estrema rilevanza, eccedono in qualche modo il rapporto maggioranza-opposizione per collocarsi su un livello più alto, involgente ragioni connesse alla tutela dell'unità costituzionale.

Ci pare, insomma, che la strada intrapresa dal legislatore costituzionale rischi di condurre alla perfetta fungibilità tra interesse nazionale e indirizzo politico-governativo. In questo senso, la clausola di supremazia sembra porsi in linea di coerenza rispetto a tutte le altre modifiche che lo stesso legislatore intenderebbe apportare al Titolo V della Costituzione. Del resto, gli interventi previsti, ovvero sia lo spostamento di numerosi ambiti competenziali all'alveo della potestà esclusiva statale, l'abolizione della competenza ripartita<sup>94</sup>, la soppressione delle Province<sup>95</sup> e, da ultimo, l'introduzione di una clausola di supremazia statale, parrebbero inestricabilmente connessi da un comune filo rosso dal quale è possibile rinvenire il reale intento del legislatore riformatore: un appiattimento verso l'alto del baricentro decisionale a totale detrimento delle autonomie territoriali.

Vero è, per concludere, che ogni revisione costituzionale è figlia del suo tempo. Se non doveva e poteva stupire, ieri, dinnanzi alle pressanti istanze federalistiche, la scelta del legislatore di eliminare (seppur soltanto formalmente) qualsiasi riferimento testuale all'interesse nazionale, non deve sorprendere, oggi, con una bilancia che pende pesantemente verso soluzioni stato-centriche, la decisione di introdurre una clausola di supremazia che, per come è congegnata, risulta lontana da posizioni più equilibrate e rispettose dell'autonomia regionale.

---

<sup>94</sup> Sulla possibile “nuova” configurazione del riparto delle competenze legislative v. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.

<sup>95</sup> Sul tema v. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012; M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2013; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015; R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, p. 899 ss.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

**SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)