

Il nuovo Titolo V: autonomie territoriali e Parlamento nella riforma costituzionale¹

Claudio Tucciarelli

20 agosto 2016

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il metodo – 3. Il nuovo Titolo V – 3.1 *Le competenze legislative* – 3.2 *Organizzazione e funzionamento della p.a.* – 3.3. *Il finanziamento degli enti territoriali* – 3.4 *Le autonomie speciali e differenziate* – 4. Nuovo Titolo V e Parlamento – 5. Conclusione

1. Introduzione

Affronterò il tema delle autonomie territoriali nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento, toccando in sintesi tre distinti aspetti.

Il primo riguarda il metodo.

Il secondo riguarda l'impianto complessivo del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il terzo aspetto investe gli effetti del nuovo Titolo V sul funzionamento e l'organizzazione delle due Camere.

2. Il metodo

Il primo aspetto, sul metodo e la interpretazione, ha un rilievo di carattere generale.

Infatti occorre partire dalla constatazione che con la riforma costituzionale non cambia esclusivamente l'oggetto dell'attività interpretativa ma, verosimilmente, cambiano gli stessi parametri dell'interpretazione. E' dunque imprevedibile quali possano essere i profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale e quali le interazioni tra i diversi attori coinvolti. Taluni autori (v. U. Allegretti, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale in Rivista AIC*, n. 2/2016) si chiedono perfino se abbia senso ragionare della riforma al di fuori di un contesto applicativo.

Non possiamo dunque che effettuare alcune valutazioni di massima, prospettando i probabili sbocchi che potranno caratterizzare l'attuazione della riforma. Dobbiamo tuttavia essere consapevoli del fatto che stiamo svolgendo un giudizio di carattere meramente probabilistico.

¹ *Intervento al seminario sui profili attuativi della riforma costituzionale, organizzato a Palazzo Montecitorio il 23 maggio 2016 dall'Associazione dei consiglieri della Camera dei deputati.*

Un ulteriore aspetto riguarda la enunciazione di questioni e problemi connessi alla riforma costituzionale. Questa riforma – ma in genere qualsiasi riforma – pone inevitabilmente numerosi interrogativi e solleva problemi.

Ebbene, a mio avviso - a seguito della eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale - occorrerà affrontare una serie di snodi cruciali. Tuttavia, non ritengo che possa funzionare un approccio volto esclusivamente a cercare conferme ai metodi interpretativi odierni e a misurare la riforma in base a quei metodi, magari per evidenziare gli aspetti problematici.

Ritengo invece che la enunciazione delle questioni sia diretta a prevenire, se non a risolvere, i problemi e non tanto a demolire la riforma stessa. Le scelte di campo sulla riforma comportano invece una valutazione di carattere politico.

È poi evidente che le diverse linee interpretative dovrebbero favorire la coerenza complessiva e l'efficacia della riforma, una volta che essa sia eventualmente entrata in vigore.

Occorre dunque prendere atto delle numerose incertezze, almeno in parte necessarie, che caratterizzano la riforma e la sua attuazione e individuare le soluzioni maggiormente probabili e auspicabilmente efficaci, tra le tante possibili.

Vi sono poi due elementi di contesto di cui tenere conto, esterni alla riforma ma senza dubbio condizionanti.

Il primo è dato dalla diversa impostazione o evoluzione della tradizionale rappresentanza su base parlamentare. La stessa riforma costituzionale introduce ad esempio nuove modalità di esercizio della democrazia diretta.

In secondo luogo costituirebbe un errore pensare ai rapporti tra enti territoriali e Stato solo in termini di competenze e funzioni senza tenere conto del ridotto ruolo della legge in un contesto di globalizzazione, in cui molte delle regole non sono più regole scritte o riferibili a un determinato ambito geografico (M. R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Bari, 2012, non a caso, descrive un diritto senza territorio!) e comunque sfuggono al dominio del politico.

3. Il nuovo Titolo V

La nuova riforma del Titolo V induce a considerare due elementi di riferimento particolarmente importanti.

Il primo è dato dall'articolo 5 della Costituzione che, nel riconoscere il carattere indivisibile della Repubblica, enuncia non solo il più ampio decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato ma anche la necessità di adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento. L'articolo 5 individua dunque una serie di principi fondamentali che debbono necessariamente convivere nel sistema e pone un argine ad eventuali eccessive compressioni che neghino il loro bilanciamento. È dunque in questa prospettiva che deve essere considerata la riforma del Titolo V che sembra, a una prima lettura, privilegiare nettamente le esigenze unitarie rispetto a quelle autonomistiche. Si tratta dunque di prospettare una interpretazione delle disposizioni costituzionali riformate il più rispondente ai principi supremi dell'ordinamento (e, in questo caso, in particolare all'art. 5 Cost.).

Il secondo legame è quello tra forma di Stato e forma di governo. In altri termini, il nuovo Titolo V deve essere considerato insieme al nuovo assetto del

bicameralismo. Sotto questo profilo, la riforma costituzionale si discosta da quella del 2001, dal momento che riduce lo spazio delle autonomie ma recupera un ruolo di sintesi nel nuovo Senato, ispirato alla rappresentanza territoriale e svincolato dal rapporto di fiducia con il governo. Da questo punto di vista sono innegabili alcune affinità con le recenti modifiche costituzionali tedesche.

La riforma del Titolo V recepisce almeno in parte alcune linee interpretative filounitarie seguite dalla Corte costituzionale e, in parte, dalla dottrina. Tuttavia la riforma non si ferma qui e per alcuni versi rilancia sul piano delle competenze legislative, incrementando significativamente gli ambiti propri riservati al legislatore statale.

La riforma del Titolo V riguarda in sintesi quattro ambiti di intervento: le competenze legislative, l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione, il finanziamento degli enti territoriali, le autonomie speciali e differenziate.

3.1 Le competenze legislative

Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze legislative, la riforma costituzionale opera la soppressione - almeno sotto il profilo formale - degli ambiti di competenza concorrente, per i quali, come noto, è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di diretta regolazione.

Inoltre, la riforma riattribuisce alla competenza esclusiva dello Stato gran parte delle materie già di competenza concorrente, correggendo talune incongruenze determinate dall'inserimento nella lista delle materie concorrenti di ambiti difficilmente riconducibili alla dimensione regionale (basti pensare, ad esempio, alle grandi reti di trasporto e di navigazione o alla distribuzione nazionale dell'energia). Si tratta di incongruenze pressoché unanimemente riconosciute dai commentatori nel corso degli anni: quasi nessuno ha saputo dubitare circa la necessità di una loro diversa collocazione nella lista delle materie. Ma, come dicevo, la riforma costituzionale non si ferma qui e individua nuove materie espressamente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. E' il frutto evidente di scelte di carattere politico generale.

Tuttavia, la riforma interviene direttamente anche con riguardo alle competenze legislative regionali. Oltre a confermare la clausola residuale in favore delle Regioni con riguardo a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, la riforma costituzionale individua in positivo alcune materie spettanti alle Regioni.

Inoltre, introduce la cosiddetta clausola di supremazia: su proposta del Governo, infatti, la legge dello Stato potrà intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva di quest'ultimo, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Si tratta dunque di una forma di legislazione che non è limitata esclusivamente ad alcune materie. Secondo alcuni commentatori, potrebbe costituire addirittura una potenziale valvola di sfogo per il sistema e, per converso, ridurre il ricorso alle cosiddette materie trasversali di competenza legislativa esclusiva dello Stato (si pensi ad esempio all'ordinamento civile o alla tutela della concorrenza).

Né si può escludere che i maggiori vincoli procedurali rendano meno agevole il ricorso alla clausola di supremazia rispetto alla odierna (e, per certi versi, più flessibile) attrazione in sussidiarietà, così come delineata dalla Corte costituzionale.

La legislazione che costituisce esercizio della clausola di supremazia sarà oggetto di un procedimento legislativo espressamente disciplinato dal nuovo articolo 70, quarto comma, della Costituzione. In particolare, per i disegni di legge in questione la Camera dei deputati potrà non conformarsi alle modificazioni, proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti, esclusivamente pronunciandosi a sua volta nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Tirando le somme, nel complesso si passa da 31 a 48 materie statali, secondo calcoli fatti da De Siervo (v. U. De Siervo, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016).

L'obiettivo perseguito con la soppressione delle materie concorrenti è quello di ridurre i margini di ambiguità e le difficoltà interpretative che sono emerse nel corso degli anni, oltre a contenere il contenzioso costituzionale. In particolare si tratta di superare la distinzione tra principi fondamentali, riservati alla competenza del legislatore statale, e ambito di diretta regolazione, riservato al legislatore regionale.

Tuttavia occorre prendere atto del fatto che, prevedibilmente, margini di ambiguità e difficoltà interpretative rischiano di rimanere, dal momento che la struttura definitoria di alcune materie, adesso di competenza legislativa esclusiva statale, presenta forti affinità con la ormai vecchia competenza concorrente.

Basti considerare che alcune materie (cinque) sono introdotte dalla locuzione "disposizioni generali e comuni".

Una materia (elezioni regionali e relative ineleggibilità incompatibilità) è circoscritta alle disposizioni di principio.

Cinque materie sono connotate dal diverso livello degli interessi (nazionali o sovranazionali), cui si contrappongono gli interessi regionali.

Almeno cinque materie sono poi espressamente delimitate dal legislatore costituzionale, ad esempio i livelli essenziali delle prestazioni ovvero la programmazione "strategica" della ricerca, le funzioni "fondamentali" degli enti locali, eccetera.

Come è evidente, non ci troviamo all'anno zero e dunque potranno essere prese in considerazione le abbondanti indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale per distinguere i diversi ambiti di competenza.

Tuttavia è facile ipotizzare che le criticità già presenti nell'attuale impianto costituzionale delle competenze legislative si presenteranno ancora, riflettendosi tra l'altro anche sulla individuazione del procedimento legislativo che presuppone una netta distinzione tra le diverse materie.

Proviamo a vedere quali possano essere queste criticità. Un primo ambito è correlato alle materie che, già oggi, sono riconducibili alla competenza legislativa regionale. Si tratta delle materie regionali che alcuni hanno definito "dimenticate" - quali l'industria e la agricoltura - e che la riforma continua a non indicare.

Vi sono poi materie espressamente attribuite alle regioni senza che vi sia una corrispondente materia di competenza statale. Si consideri ad esempio la organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese o la promozione dello sviluppo economico locale. In assenza di una materia espressamente attribuita allo Stato con riguardo all'ambito nazionale, occorre quindi chiedersi se debba essere fatta

valere la clausola residuale in favore delle regioni. In caso di risposta affermativa, infatti, non si comprende quale sia il senso di una esplicita attribuzione alle regioni di materie connotate dall'ambito regionale o locale. In caso di risposta negativa, occorre allora individuare quale sia l'ambito di competenza statale corrispondente. La ricerca rischia di essere infruttuosa.

Ma, soprattutto, il riferimento alle disposizioni "generali e comuni" porrà l'interprete dinanzi all'interrogativo circa la sussistenza di disposizioni che siano "particolari" ovvero "non comuni". Le disposizioni particolari o quelle non comuni caratterizzerebbero però materie da attribuire alle regioni.

Curiosamente, la locuzione evoca il concetto di "generalità" nella legge.

A ben vedere, se si sgombra il campo dagli aspetti formali e qualificatori del tipo di competenza legislativa, rimane inevitabilmente aperta la contrapposizione fra interessi unitari e la possibilità di differenziazione: una contrapposizione che la soppressione delle materie concorrenti non poteva comunque superare.

Nel complesso, la legislazione regionale rischia, anche dopo la espressa attribuzione di materie, di costituire una legislazione di mera attuazione. Tutte le materie regionali espressamente previste dal nuovo articolo 117 risultano, infatti, coperte dalle competenze legislative dello Stato. Nel complesso, come è stato da più parti messo in rilievo (U. De Siervo, *op. cit.*) si configura il rischio di un'ulteriore conflittualità tra Stato e Regioni.

Le stesse amministrazioni parlamentari, fin dal primo momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, potrebbero evidenziare le criticità del nuovo sistema per contenere al minimo i conflitti o comunque rendere più consapevole la decisione politica.

3.2 Organizzazione e funzionamento della p.a.

Quanto alla organizzazione e al funzionamento della pubblica amministrazione, la riforma prevede la soppressione dell'ente provincia, riducendo nel complesso il numero dei livelli di governo. Tuttavia non sono presenti disposizioni relative al passaggio delle funzioni già provinciali.

Inoltre, l'articolo 40, comma 4, della riforma costituzionale fa riferimento agli enti di area vasta. I profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta sono definiti con legge dello Stato, mentre le ulteriori disposizioni debbono essere adottate con legge regionale. Ecco quindi che il legislatore individua un distinto livello di governo, di cui per la verità non è chiaro se si ponga secondo una linea di continuità o meno con le vecchie province.

La trasparenza dell'amministrazione è poi espressamente individuata dall'articolo 97, secondo comma, della Costituzione, andandosi ad aggiungere al buon andamento e alla imparzialità. Parrebbe che il requisito della trasparenza sia riferibile nell'articolo 97 all'amministrazione come apparato, dal momento che la trasparenza ricorre anche nel nuovo secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione ma è riferita alla azione amministrativa. Infatti, il nuovo secondo comma dell'articolo 118 prevede che le funzioni amministrative siano esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

Ecco quindi che alla trasparenza dell'azione amministrativa si aggiungono la semplificazione e l'esplicito richiamo ai criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori. Si tratta nel complesso di principi già enucleati dall'articolo 97 e almeno in certa misura riconducibili al buon andamento e alla imparzialità.

L'ulteriore sottolineatura, questa volta inserita nell'articolo 118, evidenzia la specifica modalità attraverso la quale debbono essere esercitate le funzioni amministrative. La collocazione del nuovo comma porterebbe a concludere che semplificazione e trasparenza debbano vincolare l'esercizio delle funzioni amministrative per i soli enti territoriali. Dall'altro, tuttavia, è chiedersi se le funzioni amministrative statali possano o debbano essere esentate da tali modalità di esercizio.

L'efficienza e soprattutto la responsabilità degli amministratori costituisce poi uno dei motivi conduttori del complesso procedimento di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e della legge n. 42 del 2009.

La responsabilità degli amministratori è ulteriormente sviluppata nel nuovo secondo comma dell'articolo 120, in base al quale la legge è chiamata a stabilire i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente. Pur in assenza di una esplicita precisazione, verosimilmente la esclusione potrà operare solo laddove l'accertamento abbia constatato non solo il grave dissesto finanziario dell'ente ma anche, insieme, il nesso di causalità tra le condotte degli amministratori e il grave dissesto finanziario. Sotto questo profilo, la legge n. 42 ha fatto da battistrada quando ha previsto il cosiddetto fallimento politico degli amministratori regionali e locali in connessione con il grave dissesto finanziario.

Ulteriore questione sarà costituita dalle condizioni che devono sussistere per considerare "grave" il dissesto. Si tratta infatti di un disvalore aggiuntivo rispetto alla categoria di semplice "dissesto finanziario", già conosciuta dalla legislazione vigente (v. ad esempio l'art. 244 del testo unico degli enti locali).

3.3 Il finanziamento degli enti territoriali

Quanto al finanziamento degli enti territoriali, la cruciale materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" viene ricondotta dalla riforma costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Conseguentemente, all'articolo 119 della Costituzione viene precisato che i limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali sono dati, oltre che dall'armonia con la Costituzione, anche dalle disposizioni della legge statale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il limite, dunque, non è dato più solo dai "principi" del coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, il coordinamento sembra costituire un obiettivo (la legge dello Stato "ai fini del coordinamento"), un vincolo teleologico che il legislatore statale può perseguire con una miriade di strumenti.

Sono poi costituzionalizzati i costi e fabbisogni standard, che così trovano una loro collocazione nella carta dopo che hanno rappresentato un vero e proprio architrave sul piano della legislazione statale ovvero della legge n. 42 del 2009. Viene infatti modificato il quarto comma dell'art. 119, con una integrazione in base alla quale con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di

fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite agli enti.

Per gli enti di area vasta, che non trovano accoglimento all'interno della Costituzione ma solo nella disposizione finale dell'articolo 40, comma 4, della riforma, non vi è una esplicita copertura costituzionale con riguardo alla autonomia finanziaria e alle tipologie di finanziamento. Spetterà quindi al legislatore statale e a quello regionale definire i connotati principali dell'autonomia finanziaria degli enti di area vasta.

Il mutamento del titolo di competenza sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non è destinato, di per sé, a produrre effetti diretti sull'autonomia finanziaria degli enti.

Perlomeno, tali effetti non sono una conseguenza necessaria, alla luce delle immutate regole sulle funzioni amministrative e sulle tipologie di finanziamento degli articoli 118 e 119, cui si aggiungono il principio di responsabilizzazione (art. 97) e il fallimento politico (art. 120).

Inoltre, mentre i costi e i fabbisogni standard sono stati finora utilizzati dal legislatore ordinario con riguardo ad alcune specifiche funzioni di spesa (rispettivamente, per i LEP delle Regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali), la riforma costituzionale non opera alcuna distinzione e fa riferimento all'insieme delle funzioni degli enti territoriali. Se solo si considerano la complessità e la durata richieste dalla determinazione dei fabbisogni standard fino a oggi realizzata, ci si rende conto dell'impegno che potrà richiedere l'estensione di tutto il procedimento a tutte le funzioni attribuite. Verrà verosimilmente inaugurata una nuova e lunga fase transitoria.

3.4 Le autonomie speciali e differenziate

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e il regionalismo differenziato occorre sottolineare una distinzione fondamentale. Per le Regioni a statuto speciale e le province autonome viene previsto un vero e proprio congelamento, che sarà efficace fino alla revisione dei rispettivi statuti che a sua volta avrà luogo previa intesa con l'ente interessato. Le autonomie speciali non sono dunque direttamente investite dalla nuova riforma del titolo V. Né sono pochi i profili problematici relativi alla sovrapposizione tra questa ultima riforma e la clausola di maggior favore per tali autonomie, introdotta dall'articolo 10 della riforma del 2001 (quella riforma si applica direttamente alle autonomie speciali solo nella parte in cui consente alle Regioni ordinarie condizioni maggiori di autonomia rispetto alle speciali).

E' poi ampio e non unanime il dibattito circa l'applicabilità della clausola di supremazia anche alle autonomie speciali.

Viene invece confermato (e per certi versi semplificato) il ricorso al regionalismo differenziato - ovverosia alle condizioni particolari di autonomia per ciascuna regione ordinaria - previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Vi sono tuttavia alcuni ambiti per i quali la differenziazione è consentita ma non facilmente praticabile. Infatti parrebbe a prima lettura contraddittorio consentire la differenziazione per quelle materie di competenza statale, fondata sul carattere generale e comune delle disposizioni. La differenziazione farebbe venire meno tale connotato.

Vi è poi da chiedersi se la nuova riforma del Titolo V possa costituire l'occasione per rafforzare, almeno sulla carta, il ricorso all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, quasi a compensare la riduzione delle competenze legislative regionali di tipo ordinario.

4. Nuovo Titolo V e Parlamento

Il terzo punto su cui intendo soffermarmi riguarda le ricadute più probabili, prodotte dalla nuova riforma del Titolo V, sulla organizzazione e il funzionamento delle Camere.

In linea generale, la riforma incide sul funzionamento delle Camere, a partire dal procedimento legislativo, in due modi: a) in negativo, dal momento che le Camere debbono considerare in via ordinaria quali siano gli ambiti materiali riservati alle regioni, in modo da astenersi da interventi concernenti tali ambiti; b) in positivo, dal momento che le Camere debbono individuare l'ambito materiale cui ricondurre il proprio intervento legislativo (l'individuazione della materia determina il procedimento legislativo applicabile in base all'art. 70). Sotto questo secondo aspetto, proprio alla luce dei profili problematici presenti nel nuovo articolo 117 della Costituzione, sussiste il rischio di sovrapposizioni tra le materie di competenza legislativa statale e quelle di competenza legislativa regionale, espressamente individuate nel nuovo articolo 117, terzo comma.

Le Camere, e con esse le rispettive amministrazioni, dovranno pertanto attrezzarsi in modo adeguato al fine di supportare l'organo parlamentare sia nella decisione relativa alla individuazione e al ritaglio di materie sia in quella concernente la attribuzione delle funzioni amministrative. Sotto questo secondo aspetto occorre registrare l'assoluta inattuazione dal 2001 a oggi delle regole sulla attribuzione dal basso delle funzioni amministrative. La stessa analisi dell'impatto sulla regolazione ha sostanzialmente disatteso il dettato costituzionale o, in ogni caso, evitato di dedicare una costante riflessione e attenzione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ovverosia ai canoni ispiratori, secondo l'articolo 118, primo comma, della Costituzione, della allocazione delle funzioni amministrative. Occorrerebbe, verosimilmente, rafforzare strumenti analoghi all'analisi dell'impatto sia per verificare la sussistenza delle condizioni per l'attribuzione delle funzioni amministrative sia per dare corpo all'attuazione dei principi di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa. Ad esempio, potrebbero essere a tal fine introdotte griglie di riferimento e verifiche mirate.

Inoltre, gli organi parlamentari preposti alla verifica sul rispetto dei parametri costituzionali (attualmente: la Commissione Affari costituzionali) potranno intessere forme di dialogo, diretto o indiretto, con la Corte costituzionale, così come si è verificato all'indomani dell'entrata in vigore nel 2001 del nuovo Titolo V. Ciò potrà evitare fratture troppo profonde nell'applicazione, attuazione e interpretazione del nuovo Titolo V.

La riforma produce effetti anche rispetto alla determinazione dell'oggetto proprio delle leggi necessariamente bicamerali. Tali leggi, infatti, in base al nuovo articolo 70, primo comma, ultimo periodo, della Costituzione, debbono avere ciascuna un oggetto proprio e possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a loro volta con procedimento necessariamente

bicamerale. E' da auspicare che siano sufficienti le intese tra i Presidenti delle Camere con cui dovranno essere decise le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei regolamenti di Camera e Senato. Infatti, dal momento che la individuazione delle materie si riflette tanto nei rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale quanto nei rapporti tra Camera e Senato, risulterà essenziale garantire strumenti e forme procedurali in grado di limitare il contenzioso costituzionale. Non a caso, su analoga questione, la riforma non confermata nel referendum del 2006 sottraeva espressamente al sindacato di costituzionalità gli accordi tra i Presidenti in ordine alle questioni di competenza tra i due rami.

Con riguardo alla clausola di supremazia, occorrerà sviluppare un metodo cooperativo rafforzato tra le due Camere, anche in assenza di un procedimento bicamerale dedicato per l'approvazione delle rispettive leggi. Occorrerà valutare quali possano essere gli strumenti di verifica circa la sussistenza dei presupposti per l'attivazione della clausola di supremazia.

Sarà poi da chiedersi se sia possibile configurare l'obbligo o il potere da parte del Parlamento di sentire anche i rappresentanti regionali e locali in aggiunta al coinvolgimento del Senato nella relativa procedura. Occorrerà poi interrogarsi se in questo come in ulteriori casi, sia possibile prevedere forme di raccordo in commissioni bicamerali con funzioni istruttorie, dal momento che l'obiettivo complessivo dovrebbe essere quello di evitare le conflittualità. Da questo punto di vista possono essere immaginati presidi regolamentari che pongano perlomeno vincoli di carattere procedurale.

In sintesi, occorrerà valutare se l'esercizio della clausola di supremazia, indipendentemente dal procedimento bicamerale immaginato a tal fine dal legislatore costituzionale, debba valorizzare gli elementi di cooperazione tra le due Camere in modo da favorire una valutazione del tutto la consapevole circa la effettiva sussistenza dei presupposti per l'esercizio di tale clausola: l'unità giuridica, l'unità economica, l'interesse nazionale. L'obiettivo finale, infatti, dovrebbe essere quello di prevenire ed evitare momenti di conflittualità tra i due rami ovvero tra lo Stato e le autonomie territoriali. Sarebbe pertanto necessario immaginare presidi regolamentari e vincoli procedurali specificamente delineati.

Quanto agli altri effetti sui regolamenti parlamentari prodotti dalla nuova riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, dovrebbero essere considerati, fin dal primo momento, i profili di compatibilità delle disposizioni regolamentari vigenti secondo quanto previsto dall'articolo 39, comma 8, della legge costituzionale. Rimane peraltro da chiarire secondo quali modalità potranno essere effettuate le valutazioni di compatibilità, se ad esempio essi investano l'organo parlamentare nel suo complesso, se invece siano demandati ad una valutazione presuntivamente ed esclusivamente tecnica da parte dei Presidenti di ciascuna camera ovvero se siano previste e consentite forme intermedie e procedure tali da garantire valutazioni del genere.

Più in prospettiva, invece, occorrerà valutare quali possano essere gli adeguamenti organizzativi e funzionali di ciascun ramo rispetto alla riforma del Titolo V. In primo luogo viene in rilievo un elemento senz'altro essenziale ovverosia quali debbano essere le sedi di verifica circa il rispetto del nuovo Titolo V, a partire dal nuovo riparto delle competenze legislative. Sappiamo infatti che in via di prassi, all'indomani della riforma del 2001, tali compiti sono stati assegnati alla Commissione Affari costituzionali, chiamata a valutare il rispetto del nuovo Titolo V

non solo da parte dei progetti di legge in corso di esame in sede referente presso le commissioni di merito ma anche con riguardo al provvedimento in corso di esame in Assemblea e relativi emendamenti. Adesso si tratterà di valutare se, con l'ulteriore riforma del Titolo V, occorra individuare organismi ad hoc, ovvero sia concentrare nuovamente nella Commissione Affari costituzionali il compito di verificare la conformità dei progetti di legge al Titolo V oppure ancora ipotizzare un controllo diffuso da parte di ciascuna delle Commissioni di merito. Ulteriore ipotesi potrebbe essere data da un filtro valutativo della Presidenza della Camera.

Ancora, con riguardo ai prevedibili effetti sui regolamenti parlamentari prodotti dal nuovo Titolo V, sarà necessario considerare la revisione delle competenze delle Commissioni permanenti. Tuttavia, se da un lato il nuovo sistema delle competenze legislative statali e regionali (queste ultime, come si è visto, con l'individuazione espressa di materie) imporrebbe una riconsiderazione delle competenze delle Commissioni permanenti, dall'altro bisognerà tenere conto del possibile ricorso alla clausola di supremazia, che legittima - in presenza di certi presupposti - l'intervento legislativo statale su qualsiasi ambito competenziale. Ciascuna Commissione sarebbe quindi potenzialmente titolare di una competenza piena su ogni ambito: una competenza ordinaria limitata e una competenza straordinaria illimitata.

Proprio il carattere straordinario della competenza legislativa nell'esercizio della clausola di supremazia potrebbe consigliare l'integrazione - cui ho già accennato - dei regolamenti parlamentari che rafforzi la verifica sulla sussistenza dei presupposti e quindi introduca vincoli procedurali diretti a evitare un ricorso disinvolto a tale clausola.

Ulteriore elemento rilevante nell'organizzazione degli apparati parlamentari sarà l'individuazione di strumenti per rafforzare il controllo parlamentare sulla finanza pubblica, già evocato espressamente dalla riforma costituzionale del 2012 e ancor più rilevante a seguito della costituzionalizzazione dei costi e fabbisogni standard.

Ritengo nel complesso che il rilievo delle modifiche costituzionali consigli un intervento modificativo espresso dei regolamenti parlamentari. Sarebbe riduttivo ricorrere ancora a formule transitorie o sperimentali quali quelle che, in via di prassi, sono state adottate dopo il 2001 (si pensi ad esempio al controllo di sussidiarietà avente a oggetto i progetti di atti normativi europei o al controllo sul rispetto delle competenze legislative del Titolo V). Una riforma di queste proporzioni richiede soluzioni forti e strutturate.

Ed è chiaro che le soluzioni prospettate - senz'altro valide per la Camera dei deputati - potranno essere considerate diversamente nel nuovo Senato.

Merita poi chiedersi quale possa essere la sorte degli organismi bicamerali oggi esistenti: sussiste un vincolo costituzionale per il loro azzeramento? Possono essere confermati tutti in nome del principio di leale collaborazione istituzionale? E' consentito mantenere in vita solo quegli organismi che non sono connessi al nuovo Titolo V? In quest'ultimo caso, dovrebbero essere trasformati in organismi espressione della sola Camera dei deputati? Ad ogni modo occorrerebbe considerare la necessità di abrogare oppure modificare le rispettive leggi istitutive (ad esempio, si pensi alla Commissione di vigilanza sulla RAI e al Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione e sicurezza).

E ancora, occorrerà chiarire quale sia la sorte delle attuali Conferenze e, qualora esse possano continuare a svolgere un ruolo anche dopo l'istituzione del "nuovo"

Senato, se debbano mantenere l'attuale configurazione oppure possano essere chiamate a interloquire (anche) con una o entrambe le Camere. Occorrerà pertanto individuare le fonti che dovranno essere modificate a seguito dell'entrata in vigore della riforma, ad esempio, i decreti di attuazione della legge n. 42/2009, le disposizioni istitutive delle Conferenze (d.lgs. 281/97), la legge n. 131/2003.

5. Conclusione

Nel concludere, è evidente che il ruolo di Regioni ed enti locali si inserisce in un circuito più ampio grazie alle funzioni espressamente attribuite al Senato, basti considerare la funzione di raccordo tra enti territoriali e UE. Da un lato, l'Unione Europea attrae competenze che ricadono sulle funzioni amministrative degli ordinamenti nazionali (comprese le funzioni proprie degli enti territoriali). Dall'altro, pare destinato a cambiare anche il controllo di sussidiarietà svolto dal Senato; infatti, con la clausola di supremazia (ma già per molti versi a partire dalla sentenza 303/2003 della Corte costituzionale) è introdotto anche una sorta di controllo di sussidiarietà interno sull'esercizio delle competenze legislative.

La sussidiarietà diventerebbe così un parametro che guida la normazione a ogni livello.