

L'INTERESSE NAZIONALE TRA (PRESUNTA) SCOMPARSA E NUOVE PROPOSTE DI FORMALE REINTRODUZIONE.

Luca Maria Tonelli*

ABSTRACT (IT): Scopo del presente articolo è quello di dimostrare la perdurante attualità del tema dell'interesse nazionale, che, apparentemente scomparso a seguito della Riforma del Titolo V del 2001, è ancora presente nella nostra Carta costituzionale, soprattutto grazie all'opera interpretativa della Corte costituzionale. A conferma dell'attualità del tema è la presentazione di una proposta di revisione costituzionale, a firma dei senatori Parrini e Pinotti, volta a introdurre la "clausola di supremazia". Di questo d.d.l. cost. verranno analizzati le finalità, le criticità e gli eventuali punti di contatto con il potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. Infine, si cercherà di argomentare sulla non necessità di introdurre una simile clausola, considerato che – già allo stato attuale – il Legislatore centrale possiede gli strumenti per poter far valere l'interesse nazionale.

ABSTRACT (EN): *The essay in exam has the aim to demonstrate the continuing actuality of the national interest. Apparently disappeared after the Reform of the Title V in 2001, the national interest still has an important role in our Constitution, above all as the result of the interpretative work of the Constitutional Court. The presentation of a recent proposal of constitutional review, with the aim to introduce the "Supremacy Clause", signed by the Senators Parrini and Pinotti, constitutes the evidence of its actuality. This essay analyses the abovementioned constitutional reform proposal, comprehensive of the aims, the criticalities and all the possible points of connection with the substitutive power of the Government, envisaged by the art. 120 of the Constitution. In conclusion, the essay tries to argue that the denial of the Supremacy Clause could be the best option, considered that – as it is – the legislator has all the tools to assert the national interest.*

SOMMARIO: **1.** Il ruolo del principio autonomistico nella Costituzione italiana. – **2.** Il baluardo a tutela e garanzia dell'unità e indivisibilità nella Repubblica delle autonomie: l'interesse nazionale. L'art. 5 Cost. come chiave di volta del sistema delle autonomie territoriali. – **3.** La (presunta) scomparsa dell'interesse nazionale nel "nuovo" Titolo V. – **4.** L'interesse nazionale: un'espressione dai margini incerti. – **5.** La "clausola di supremazia" in una recente proposta di revisione costituzionale. – **6.** Un confronto tra il potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. e la "clausola di supremazia" presente nel d.d.l. cost. AS 1825. – **7.** Una riflessione conclusiva: la non necessarietà della "clausola di supremazia".

1. Il ruolo del principio autonomistico nella Costituzione italiana.

Il tema dell'interesse nazionale rappresenta ormai un classico¹ del costituzionalismo italiano e che, in quanto tale, risulta sempre di grande attualità², soprattutto in questo frangente storico, segnato (ancora) dalla diffusione del contagio da virus Sars-CoV-2.

Nella nostra Carta costituzionale un ruolo di fondamentale importanza assume il principio autonomistico³. Tale principio, infatti, si ricollega agli altrettanto fondamentali principi della sovranità popolare e del pluralismo politico, istituzionale e sociale, che costituiscono – se così può dirsi – il cuore pulsante della nostra Carta costituzionale. Già, perché le autonomie territoriali rappresentano, da un lato, «la faccia interna della sovranità dello Stato», «un modo d'essere della Repubblica»⁴ – come è stato fatto notare a suo tempo – o, ancora, – più di recente – «un modo di organizzare [...] la sovranità popolare»⁵ e, dall'altro, uno strumento posto a garanzia del pluralismo⁶ politico, istituzionale e sociale, ovvero sia costituiscono «sedi di contropotere politico su base territoriale»⁷ rispetto al livello centrale, di cui le Regioni sono la massima espressione.

1 * Cultore della materia in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Foggia.

¹ Che porta con sé anche l'inesauribilità delle interpretazioni su quel dato argomento. Cfr., emblematicamente, I. CALVINO, *Italiani vi esorto ai classici*, in *L'Espresso*, 28 giugno 1981, pp. 58-88.

² Sulla reintroduzione dell'interesse nazionale varie sono state le proposte di revisione costituzionale post-2001: si v., ad esempio, quanto previsto dall'art. 2 del d.d.l. cost. AS 3520, presentato alla fine della XVI Legislatura; dall'art. 31 del d.d.l. cost. AS 1429-D (AC 2613-D), il cosiddetto d.d.l. cost. Renzi-Boschi, respinto poi dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016 e, da ultimo, il d.d.l. cost. AS 1825, di iniziativa dei senatori Parrini e Pinotti, presentato il 22 maggio 2020.

³ Sul principio autonomistico e Costituzione si v. D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione italiana*, Torino, 2018.

⁴ Così G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 286.

⁵ M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, p. 167. Si v., anche, quanto mirabilmente sostenuto da A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 219, il quale afferma che «fra le varie forme organizzatorie attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità, oltre che allo Stato-persona, sono da annoverare Regioni, Comuni, Province».

⁶ Pluralismo ricavabile, in primo luogo, dal disposto dell'art. 2 Cost., al cui novero delle formazioni sociali pubbliche possono essere ricondotti tutti gli enti menzionati nell'art. 114 Cost.: così A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 106. Cfr., anche, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, p. 158.

⁷ R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003, p. 551.

La scelta di valorizzare le autonomie, termine che – come già sostenuto da autorevole e risalente parte della dottrina⁸ – va sempre aggettivato, ha avuto delle implicazioni sul ‘grado’ di autonomia riconosciuta alle Regioni⁹ e delle ripercussioni sull’ordinamento giuridico. La creazione delle Regioni ha rappresentato, in effetti, una scommessa all’interno del dibattito nella Costituente¹⁰: quella per cui possono aversi enti territoriali sub-statali in grado di darsi, nell’ambito dei limiti delineati dalla Costituzione, un autonomo indirizzo politico e – soprattutto – di essere titolari della potestà legislativa¹¹, che rimangono – comunque – subordinati rispetto allo Stato (o meglio, alla Repubblica).

2. Il baluardo a tutela e garanzia dell’unità e indivisibilità nella Repubblica delle autonomie: l’interesse nazionale. L’art. 5 Cost. come chiave di volta del sistema delle autonomie territoriali.

Ed è proprio al fine di garantire l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, sia pure all’interno di un disegno costituzionale improntato a valorizzare profondamente le autonomie, che venne alla luce, pena il rischio dello sfaldamento e della disintegrazione dello Stato stesso¹², il limite dell’interesse nazionale. Un limite, questo, espressamente menzionato nella Costituzione prima della Riforma del Titolo V del 2001 agli artt. 117 e 127 Cost., che rinviene il proprio fondamento non tanto nelle appena richiamate disposizioni costituzionali, quanto – piuttosto – nell’art. 5

⁸ Si v. M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1951, pp. 851-883 e T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, *ivi*, n. 1/1956, pp. 100-190.

⁹ In Assemblea costituente si evidenziò come la Regione sia stata l’innovazione più importante introdotta dalla Costituzione, definita da M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in *Atti dell’Assemblea Costituente. Progetto di Costituzione della Repubblica*, vol. I, Roma, 1947, pp. 13-14, come «zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione e i Comuni». Qualifica, efficacemente, la nostra forma di Stato in senso verticale come “Stato sociale delle autonomie” G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 285.

¹⁰ Questo punto è stato messo in luce da A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano*, Napoli, 2020, pp. 23-24.

¹¹ Sull’importanza dell’attribuzione costituzionale alle Regioni della potestà legislativa si v. P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, p. 10 ss., il quale ritiene che tale attribuzione rappresenta il discrimine tra “enti autonomi” e “enti autarchici”. Quanto alle tipologie di potestà legislativa è bene ricordare come alle Regioni a statuto ordinario vennero attribuite la competenza ripartita e quella integrativa delegata, mentre – invece – alle Regioni a statuto speciale vennero attribuite anche la potestà piena (o primaria) e la competenza integrativa istituzionalizzata.

¹² Cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019, p. 21.

Cost.¹³, ove – accanto al principio della promozione delle autonomie locali – compare lo speculare ed ineliminabile principio unitario della Repubblica.

L'art. 5 Cost., dunque, nella sua complessa formulazione, cerca di far convivere due principi (apparentemente) antitetici, mettendo bene in evidenza una 'tensione'¹⁴, che non può non esserci in qualunque Stato a base decentrata: l'unità, da un lato, e l'autonomia, dall'altro¹⁵. Anzi, si potrebbe dire che questa tensione rappresenta un tratto caratterizzante degli Stati a base decentrata¹⁶.

Per descrivere il modo in cui, poi, le due frapposte esigenze (unitarie e autonomistiche) vennero temperate e bilanciate nell'impianto costituzionale originario, si può impiegare quella fortunata espressione che Carl Schmitt utilizzò per riferire le diverse sfaccettature che, pur presenti all'interno della Chiesa cattolica, non ne intaccano affatto l'unità complessiva che di questa appare esteriormente: si tratta della «*complexio oppositorum*»¹⁷. A conferma di questa impostazione, è sufficiente osservare come la competenza legislativa ripartita, la quale assegnava – e assegna ancora oggi, in base all'art. 117, comma 3, Cost. – allo Stato la determinazione dei principi fondamentali della materia, lasciando alle Regioni la disciplina di "svolgimento", realizzi perfettamente – come ricostruito in una brillante tesi dottrinale¹⁸ – quel bilanciamento fra le esigenze dell'unitarietà della Repubblica con quelle delle autonomie, pervenendo ad una 'sintesi' tra interessi così diversi, cui l'art. 5 Cost. fa riferimento.

A garanzia dell'unità e indivisibilità della Repubblica, bisogna ricordare che, nel previgente Titolo V, l'interesse nazionale era presente in due diverse declinazioni¹⁹. Da un lato, infatti, l'interesse nazionale si atteggiava come limite sostanziale, inteso come limitazione generale per le leggi regionali; dall'altro, come limite procedurale, inteso sia come presupposto di legittimità, che avrebbe dovuto operare quale

13 Così A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, pp. 995 ss.; ID., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, p. 17 ss. e R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1974, p. 173 ss. Nella giurisprudenza costituzionale si v. la sent. n. 177 del 1988. L'importanza che l'art. 5 Cost. assume nell'impianto costituzionale ha fatto sì che il valore ad esso sotteso sia stato annoverato tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, come tali insuscettibili di essere modificati o sovvertiti neppure da una legge di revisione costituzionale.

14 Di una «tensione che è nelle cose» parla, espressamente, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., p. 270.

15 Una riprova di questa 'tensione' è data dalle «oscillazioni costanti che avvengono all'interno degli Stati decentrati, attraverso movimenti pendolari di allargamento e di compressione delle autonomie»: così A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005, p. 91.

16 A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 21.

17 Si v. C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica*, trad. it. a cura di C. Galli, Bologna, 2010, p. 15 s.

18 La tesi in questione è stata formulata da A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., p. 17.

19 A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 48.

limitazione delle competenze legislative attribuite alle Regioni, sia come limite di merito politico, che avrebbe dovuto essere attivato dal Governo della Repubblica davanti al Parlamento, ma che in realtà si è trasformato in limite di legittimità, anch'esso sindacabile dalla Corte costituzionale²⁰.

3. La (presunta) scomparsa dell'interesse nazionale nel "nuovo" Titolo V.

A seguito della Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con la L. cost. n. 3 del 2001, per mezzo della quale è stato espunto (formalmente) il riferimento esplicito all'interesse nazionale, occorre domandarsi se esso possa dirsi ancora presente nel Titolo V, sia pure in forme diverse, oppure no.

Ad avvalorare la risposta affermativa al quesito contribuiscono diverse ricostruzioni ermeneutiche e dottrinali.

In primo luogo, come sottolineato da una parte della dottrina, un ruolo fondamentale lo continua a giocare l'art. 5 Cost., il quale – come si è visto *supra* – permette «di poter affermare che l'interesse nazionale è pur sempre presente in quanto sotteso al principio dell'unità della Repubblica e che può esser fatto valere nei confronti della legislazione delle Regioni [...] come limite negativo alle stesse»²¹.

In secondo luogo, vale la considerazione per cui in qualsiasi Stato a base decentrata non può non esserci una "clausola"²², una "valvola di sicurezza"²³, che riconduca ad unità le diverse istanze proprie delle autonomie territoriali, garantendo, in questo modo, l'altro ed ineliminabile principio unitario.

Ragionando in questi termini ben può dirsi che, pur non essendo più testualmente presente nell'attuale versione della Carta costituzionale, ciò non significa che l'interesse nazionale non si possa manifestare in altre e diverse forme²⁴. Per rendere meglio il concetto si potrebbe affermare, utilizzando il titolo di un articolo di Manganiello, che «l'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto»²⁵

²⁰ Sul punto si rinvia a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1978, p. 106.

²¹ C. ROSSANO, *I lavori pubblici nel quadro della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Riv. trim. appalti*, n. 3/2002, p. 8.

²² A. BALDASSARRE, *Audizione*, in SENATO DELLA REPUBBLICA - XIV LEGISLATURA. I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 2° Resoconto stenografico, Seduta di mercoledì 24 ottobre 2001, p. 13.

²³ L. PALADIN, *Relazione*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, 1978, p. 265.

²⁴ Così, tra i molti, R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 86.

²⁵ F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 57-99.

o ancora, per riprendere le parole di Barbera, che «l'interesse nazionale, cacciato dalla porta nel testo del Titolo V, è rientrato dalla finestra»²⁶.

Si tratta ora di capire come lo Stato possa perseguire e far valere gli interessi unitari nei confronti delle autonomie regionali.

Occorre notare, preliminarmente, che si deve soprattutto all'opera interpretativa e "creativa" della Corte costituzionale se l'interesse nazionale è ancora oggi presente, sia pure in altre forme, all'interno della Costituzione²⁷.

Due sono le clausole di flessibilità, individuate dalla giurisprudenza costituzionale, che consentono di ovviare al rigido riparto di competenze legislative delineato dall'art. 117 Cost., permettendo, in tal modo, al legislatore statale di intervenire in materie che la Costituzione assegna alla competenza legislativa concorrente e a quella residuale delle Regioni²⁸: le cd. materie trasversali²⁹ e l'"attrazione in sussidiarietà"³⁰. A queste due, una parte della dottrina aggiunge anche la previsione di cui all'art. 120, comma 2, Cost., concernente il potere sostitutivo del Governo, sostenendo che tale organo ben possa sostituirsi, in casi straordinari, pure al legislatore regionale in ambiti di materie a quest'ultimo affidati dalla Carta costituzionale, adottando atti aventi forza di legge³¹.

Quanto alla prima clausola di flessibilità del riparto di competenze, ovvero le cd. materie trasversali, è necessario osservare come nel secondo e nel terzo comma

26 A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (oramai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2001.

27 Concetto che si può riassumere nel titolo di un articolo di A. D'ATENA: *La Consulta parla... e il Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2002, p. 2027 ss.

28 Come nota, tra i tanti, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 288. Cfr., più di recente, anche M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2019, pp. 587-588, nonché R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, p. 302 e pp. 307-308.

29 Tali sono considerate dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina prevalente le materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., alla lett. e) [tutela della concorrenza], alla lett. m) [determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale] e alla lett. s) [tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali]. A queste se ne possono aggiungere anche alcune indicate nel terzo comma del suddetto articolo, come ad es. la materia "governo del territorio" e quella della "tutela della salute". Su quest'ultime si cfr., anche, A. MITROTTI, *op. ult. cit.*, pp. 131-132. Sulle cd. materie trasversali si v., *ex multis*, Corte cost., sentt. n. 282 del 2002, n. 407 del 2002, n. 14 del 2004, n. 320 del 2004, n. 322 del 2009, n. 10 del 2010, n. 207 del 2012, n. 2 del 2014, n. 98 del 2017 e n. 250 del 2018. Definisce tale categoria di materie come "materie-non materie", A. D'ATENA, *La Consulta parla... e il Titolo V entra in vigore*, cit., p. 2027 ss.; ID., *Diritto regionale*, cit., p. 164 ss. Parla, invece, di "materie smaterializzate", F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

30 Su questa seconda "clausola di flessibilità" del riparto delle competenze legislative, cfr. Corte cost., sentt. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004.

31 Sull'ammissibilità di poteri sostitutivi del Governo in via legislativa si avrà modo di tornare in seguito.

dell'art. 117 Cost. vi siano materie, le quali, anziché individuare l'oggetto della competenza legislativa, identificano piuttosto gli scopi che mediante esse debbono essere di volta in volta perseguiti.

In virtù di tale caratteristica, atti legislativi dello Stato adottati in tali "materie" «possono legittimamente incidere su oggetti disparati (assoggettati ad eterogenei regimi competenziali)»³², appropriandosi di settori normativi che spetterebbero, in teoria, alla competenza concorrente o residuale delle Regioni. In altri termini, l'art. 117, ai commi 2 e 3, Cost. «ricomprende una serie di "materie" che, più che tali, costituiscono delle vere e proprie "funzioni", suscettibili di essere esercitate trasversalmente, anche in settori e materie che, alla luce della riforma, appartengono oramai alla competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni (Corte cost., sent. 407/2002)»³³.

Pertanto, grazie al modo in cui sono state formulate tali materie e alla loro capacità di incidere "trasversalmente" in materie di spettanza regionale, si può affermare che l'interesse nazionale sia ancora oggi presente nel testo costituzionale³⁴. Si dice, infatti, che esso sia stato mediante queste "positivizzato"³⁵. La conseguenza di questa "positivizzazione" dell'interesse nazionale sta in ciò: che esso si è trasformato da "formula magica", amplissima e indefinita³⁶, in delle formule lessicali che, seppur ampie, ne circoscrivono e ne individuano, comunque, il campo d'azione³⁷.

L'altro elemento di flessibilità che opera nel riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni è la cd. attrazione in sussidiarietà³⁸. Come noto, pur

32 A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 165.

33 Così N. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 4.

34 V., per tutti, F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità all'affermarsi della sussidiarietà*, Milano, 2007, p. 290.

35 Di "positivizzazione" dell'interesse nazionale nell'art. 117 Cost. ha parlato espressamente G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1270. Dedicano un paragrafo alla "positivizzazione" dell'interesse nazionale anche P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016, p. 84.

36 In questo senso si v., anche, P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.* e A. MITROTTI, *op. ult. cit.*, p. 137.

37 Si è parlato, a tal proposito, anche di "tipizzazione" dell'interesse nazionale. Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003, p. 1149 ss.

38 Sulla cd. attrazione in sussidiarietà si v., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 ottobre 2003; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2004, p. 461 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.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, *ivi*, n. 4/2004, p. 941 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti*

attribuendo ai Comuni una competenza amministrativa generale, l'art. 118, comma 1, Cost. permette che funzioni amministrative possano essere spostate ad un livello istituzionale superiore, qualora lo richiedano esigenze di carattere unitario, sempreché ciò avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Quello che, però, l'art. 118, comma 1, Cost. non spiega è a chi compete la disciplina legislativa delle funzioni amministrative così riallocate³⁹. La Corte costituzionale, per risolvere questo dilemma, ha affermato, nella celebre sent. n. 303 del 2003, che lo spostamento al livello statale della funzione amministrativa attrae al medesimo livello di governo la relativa competenza legislativa, determinando in tal modo un effetto di trascinamento⁴⁰. Ciò è richiesto, secondo la Corte, dal principio di legalità, il quale – come noto – esige che le funzioni amministrative debbano trovare il proprio fondamento in previe norme giuridiche. In realtà, a ben vedere, l'effetto di trascinamento della competenza legislativa al medesimo livello istituzionale dove deve essere esercitata la corrispondente funzione amministrativa dovrebbe trovare la sua ragion d'essere nelle esigenze di carattere unitario della funzione e non nel principio di legalità, dal momento che questo sarebbe soddisfatto anche da leggi regionali. Al contrario, la disciplina di funzioni conferite all'Amministrazione statale per assicurare l'esercizio unitario, le quali necessitano di *un'unica* normativa, non potrebbe essere certamente soddisfatta mediante 20 normative regionali diverse⁴¹. Si noti, fra l'altro, che la stessa locuzione «esercizio unitario», impiegata dal comma 1 dell'art. 118 Cost., evoca proprio quella formula lessicale apparentemente espunta dal Titolo V nel 2001: l'«interesse nazionale».

È bene, comunque, ricordare che la Corte costituzionale ha condizionato lo spostamento delle funzioni amministrative al raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e le Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione⁴². Se questo è apprezzabile, meno apprezzabile è la scelta del momento in cui è collocato il

necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi, ivi, n. 4/2004, p. 1044 ss.; A. MORRONE, Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica, in Quad. cost., n. 2/2006, pp. 351- 356; A. ANZON DEMMIG, Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito, in Le Regioni, n. 4-5/2008, p. 779 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, ivi, n. 4- 5/2008, p. 883 ss.; F. SORRENTINO, Le fonti del diritto italiano, cit., pp. 289-290; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, Diritto regionale, cit., p. 89 ss.; A. MITROTTI, La chiamata in sussidiarietà come meccanismo di recupero dell'interesse nazionale in materia di politica economica, in Riv. giur. AmbienteDiritto.it, 16 aprile 2018, e M. RUOTOLO, Le autonomie territoriali, cit., p. 587.

³⁹ Così A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p. 174.

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ Dello stesso avviso A. D'ATENA, *op. loc. ult. cit.*

⁴² V., ancora, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 175-176.

principio dell'intesa, collocato "a valle" del procedimento legislativo statale⁴³. La Consulta ha, infatti, ribadito che «a proposito dell'esercizio della funzione legislativa [...] non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione legislativa»⁴⁴. Pertanto, «la giurisprudenza costituzionale – per compensare "a valle" ciò che non sarebbe possibile "a monte" – ha crescentemente richiesto (a pena di illegittimità costituzionale delle disposizioni prescriventi la chiamata in sussidiarietà legislativa) che il legislatore contempra insieme alla ragionevole e proporzionata disciplina degli interessi pubblici alla base dell'esercizio delle funzioni amministrative sussidiariamente 'attratte' anche degli idonei strumenti collaborativi 'strutturalmente' necessari a: " 'compensare' adeguatamente le Regioni [e gli Enti locali] per il *vulnus* inferto alla loro autonomia"»⁴⁵.

Comunque, alla luce di quanto qui detto, si può certamente concludere che «l'interesse nazionale, apparentemente espunto dall'ordinamento, in realtà deve considerarsi tutt'ora presente in base ad una lettura sistematica e coordinata delle norme costituzionali»⁴⁶. Non pare, dunque, di potersi condividere l'idea di quanti in dottrina hanno paragonato la persistenza dell'interesse nazionale, nell'attuale testo costituzionale, alla mitologica figura dell'"araba fenice"⁴⁷, dal momento che tale figura presuppone una precedente e certa scomparsa e una altrettanto certa rinascita dello stesso. Invero, l'interesse nazionale non sembra mai scomparso davvero dall'ordinamento costituzionale: piuttosto, esso si è "trasformato" in due clausole di flessibilità del riparto delle competenze legislative, che ne hanno reso più sicuri e inquadrabili gli ambiti di intervento.

4. L'interesse nazionale: un'espressione dai margini incerti.

Giunti a questo punto della trattazione sull'interesse nazionale, è opportuno fare un passo indietro e chiedersi che cosa si celi dietro questa locuzione. Che sia un'espressione tutt'altro che chiara ne è consapevole la stessa Corte costituzionale, la quale nella sent. n. 177 del 1988 ha affermato che «a differenza di tutti gli altri limiti

43 Tranne per quanto concerne la delegazione legislativa. In questi casi, la giurisprudenza costituzionale subordina l'esercizio del potere legislativo delegato alla formulazione di un parere o al raggiungimento di un'intesa con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata. Si v. Corte cost., sent. n. 251 del 2016.

44 Così Corte cost., sent. n. 387 del 2007, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

45 A. MITROTTI, *op. ult. cit.*, p. 234.

46 A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 288.

47 Come fanno sia S. BUDELLI, *L'araba fenice dell'interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in ID., *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino, 2007, pp. 75-81, sia A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 364 ss.

costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle Regioni (o Province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale»⁴⁸. Anzi è sembrata essere ben conscia che «si tratt[i] di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto [...]»⁴⁹.

Per provare a dare una risposta al quesito che apre questo paragrafo, appare utile richiamare le varie tesi dottrinali formulate negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso.

Due sono gli orientamenti dottrinali formatisi su cosa debba intendersi per interesse nazionale.

Da un lato, vi sono coloro che hanno ricondotto l'interesse nazionale all'indirizzo politico espressione della contingente maggioranza politica⁵⁰. In particolare alcuni autori, più drasticamente, hanno ritenuto che ogni possibile conflitto con l'interesse nazionale, determinato da un diverso indirizzo politico del legislatore regionale, data la subalternità della legge regionale rispetto a quella statale, deve necessariamente risolversi in favore del legislatore statale⁵¹; altri, invece, hanno ritenuto – più cautamente – che il legislatore statale avrebbe dovuto sindacare esclusivamente quelle leggi regionali che perseguissero l'attuazione di indirizzi politici capaci di «apportare grave turbamento agli indirizzi di politica generale dello Stato»⁵².

Di diverso avviso sono coloro che hanno interpretato l'interesse nazionale in maniera del tutto sganciata dall'indirizzo politico, sussumendolo piuttosto «a quei supremi valori [...] che valgono ad identificare la nazione italiana e ad unire tutti gli italiani ad un comune patrimonio spirituale»⁵³. Pertanto, con l'espressione interesse

48 Corte cost., sent. n. 177 del 1988, punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

49 *Ibidem*

50 Si v., *ex multis*, 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*, tomo II, 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*, Padova, 1967, p. 1 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., p. 117 ss.

51 Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, cit., p. 190 ss. Dello stesso avviso, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 34 ss.

52 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1969, p. 1305.

53 T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *La regione e il governo locale*, Milano, 1965, p. 188.

nazionale, in base a questa dottrina, si vuole indicare l'insieme di quei valori su cui si fonda l'unità della Repubblica «non normativizzati e immanenti nella comunità»⁵⁴ ovvero un «elemento portante della costituzione materiale»⁵⁵.

È, ad avviso di chi scrive, questa seconda interpretazione dell'interesse nazionale ad apparire come più rispondente all'impianto costituzionale, dal momento che è nell'art. 5 Cost. che trova fondamento il principio supremo dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui l'interesse nazionale rappresenta una manifestazione; principio, che – per l'appunto – si estrinseca concretamente in quei fini e quei valori su cui si poggia la nostra Carta costituzionale, corrispondenti alla cd. costituzione materiale⁵⁶.

5. La “clausola di supremazia” in una recente proposta di revisione costituzionale

Che il tema dell'interesse nazionale sia ancora attuale nel nostro sistema costituzionale lo dimostrano le varie proposte di modifica dell'art. 117 Cost. susseguitesesi nel tempo⁵⁷, volte a “reintrodurre” – seppur con formule linguistiche diverse – un simile congegno.

A tal riguardo appare interessante il d.d.l. cost. AS 1825 di iniziativa dei senatori Perrini e Pinotti, presentato il 22 maggio 2020⁵⁸.

54 *Ivi*, p. 189.

55 A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 98.

56 *Ivi*, p. 89.

57 Sui quali si rinvia alla nt. 3.

58 Il d.d.l. cost. qui in esame è chiaramente ispirato all'AC 2422 di iniziativa dell'on. Stefano Ceccanti. Si riporta il testo di questa proposta: «Dopo l'art. 116 della Costituzione è inserito il seguente: “art. 116-*bis*. – La legge statale istituisce la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le città e le autonomie locali per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto”. All'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: “Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la legge statale 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”».

Tale proposta, dopo aver costituzionalizzato il cd. sistema delle Conferenze⁵⁹, si prefigge, all'art. 2, di introdurre una "clausola di supremazia"⁶⁰, che consenta alla legge dello Stato di «disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale», su proposta del Governo e previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

La scelta di voler costituzionalizzare il cd. sistema delle Conferenze sembra preludere al definitivo accantonamento di ogni proposta volta a fare del Senato, invece, una seconda Camera rappresentativa degli Enti territoriali⁶¹.

L'idea di costituzionalizzare il cd. sistema delle Conferenze non pare essere lo strumento più idoneo a controbilanciare l'introduzione di una clausola di supremazia per vari ordini di ragioni. In primo luogo, occorre non dimenticare che il procedimento che si svolge all'interno della Conferenza Stato-Regioni è caratterizzato dall'essere informale e che, pertanto, è assistito da pochissime garanzie di trasparenza, pubblicità e di salvaguardia delle minoranze, rispetto a quelle che possono essere assicurate con la creazione di una seconda Camera delle Regioni, all'interno della quale sarebbero garantiti sia la pubblicità, sia un vero dibattito⁶². In secondo luogo, il parere espresso in sede di Conferenza Stato-Regioni non servirebbe a compensare lo strapotere che lo Stato avrebbe nei confronti delle Regioni, dal momento che il parere è per sua natura (e salva diversa espressa previsione

59 L'art. 1 del d.d.l. cost. AS 1825 prevede l'introduzione - dopo l'art. 116 Cost. - dell'art. 116 *bis*, dal seguente tenore letterale: «La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto». Sul cd. sistema delle Conferenze si v., tra i tanti, B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, p. 110 ss.; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessione sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2012, p. 93 ss.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 424 ss. e A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 367.

60 L'art. 2 del d.d.l. cost. AS 1825 stabilisce che «all'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, infine, il seguente comma: "Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"».

61 Come osserva anche D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, p. 833.

62 Dello stesso avviso sono D. DE LUNGO, *op. loc. ult. cit.* e G. DEMURO, *Audizione in merito all'A.S. 1825 - Disegno di legge costituzionale recante "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione" (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica - 18 giugno 2020)*, in www.senato.it, p. 3.

normativa) obbligatorio, ma non vincolante⁶³. In terzo luogo, è che ad esprimere un simile parere saranno pur sempre gli Esecutivi e non gli organi legislativi regionali. Con la conseguenza che quest'ultimi non solo saranno privati di competenze legislative attraverso l'esercizio della "clausola di supremazia", ma saranno anche estromessi dall'esprimere una propria opinione in ordine all'attivazione della stessa.

A suscitare ulteriori perplessità su come è stata formulata la "clausola di supremazia" è anche la scelta di aver attribuito solo al Governo il potere di attivare tale clausola⁶⁴. Non si dimentichi che l'aver assegnato un simile potere di attivazione della clausola in questione solo al Governo, vorrebbe dire che l'interesse nazionale di cui questo si fa portavoce corrisponderebbe all'indirizzo politico della maggioranza di cui l'Esecutivo stesso è espressione⁶⁵. Ma ciò è incompatibile con la ricostruzione di interesse nazionale che si è fatta *supra*, perché – lo si ribadisce – con tale espressione si vuole indicare, non l'indirizzo politico contingente di una maggioranza, ma l'insieme dei valori e dei principi su cui si fonda la nostra Costituzione e che non possono essere messi a repentaglio dalle Regioni.

Ad ogni modo, in base alla previsione di cui all'art. 2 del citato d.d.l. cost., su proposta del Governo e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, leggi statali possono intervenire in ambiti competenziali spettanti, a vario titolo, alle Regioni, qualora lo richiedano la tutela dell'unità giuridica, la tutela dell'unità economica oppure l'interesse nazionale. Ecco che ricompare "magicamente" quella locuzione amplissima che consente allo Stato di intervenire nelle materie di competenza ripartita, potendo introdurre finanche una disciplina di dettaglio, e in quelle di

63 Fra l'altro si noti come nel *Dossier* del Servizio studi del Senato della Repubblica – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale (AS 1825)*, a cura di L. Fucito e M. Frati, 2020, p. 22, disponibile al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01154601.pdf>, 2020, sia ammessa l'eventualità che il parere possa addirittura essere richiesto dopo l'avvio della discussione della proposta di legge presentata per attivare la "clausola di supremazia". Diverso sarebbe stato il discorso se si fosse previsto il raggiungimento di un'*intesa* (sia pure debole), perché maggiori sono le garanzie procedurali per le Regioni. Sulla necessità di fare chiarezza sulla natura del parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni si è espresso G. DEMURO, *Audizione in merito all'A.S. 1825 - Disegno di legge costituzionale recante "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione"* (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica - 18 giugno 2020), cit., p. 2.

64 Si tenga presente che il riferimento alla proposta, e non all'iniziativa legislativa in senso tecnico, parrebbe consentire al Governo di attivare la "clausola di supremazia" anche attraverso la presentazione di emendamenti: così *Dossier* del Servizio studi del Senato della Repubblica – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *op. loc. ult. cit.* e D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, cit., p. 835.

65 Aspetto, questo, sottolineato da G. DEMURO, *op. ult. cit.*, p. 3.

competenza residuale delle Regioni. Si noti che tale clausola di flessibilità del riparto delle competenze legislative delineate dall'art. 117 Cost. si va ad aggiungere⁶⁶ – e non a sostituire – alle altre clausole che si sono precedentemente affermate: le cd. materie trasversali e l'“attrazione in sussidiarietà”. Già, perché la “clausola di supremazia” formulata in questo progetto di legge costituzionale presenta caratteristiche ontologicamente diverse sia dalle materie finalistiche di cui all'art. 117, comma 2, Cost., dal momento che quest'ultime presentano «in sé la delimitazione degli ambiti materiali su cui sono abilitate ad incidere»⁶⁷, sia dalla “attrazione in sussidiarietà”, la quale richiede che la funzione amministrativa attratta al livello dello Stato necessiti di una disciplina unitaria e uniforme della stessa e continuerebbe, di conseguenza, ad operare *ex post* (e non *ex ante* come, invece, dovrebbe essere attivata la clausola di supremazia, la quale interverrebbe «con un modulo vettorialmente inverso, partendo dalla competenza legislativa»⁶⁸). Pertanto, mediante una così congegnata clausola, lo Stato potrebbe ben andare oltre i limiti intrinseci delle già esistenti clausole di flessibilità del riparto competenziale⁶⁹.

Di conseguenza, se tale disegno di legge dovesse diventare legge costituzionale, sarebbe del tutto evidente che l'armamentario di cui lo Stato disporrebbe per poter far valere esigenze di carattere unitario sarebbe sproporzionato, dal momento che lo stesso potrebbe – impiegando una qualsiasi di queste clausole – privare completamente le Regioni di ogni competenza legislativa, le quali – però – sono costituzionalmente riconosciute e garantite.

6. Un confronto tra il potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. e la “clausola di supremazia” presente nel d.d.l. cost. AS 1825.

66 Nello stesso senso D. DE LUNGO, *op. ult. cit.*, p. 838, il quale afferma, a proposito della “possibile convivenza” della clausola di supremazia con la “attrazione in sussidiarietà”, che «non è così scontato che questa scompaia dall'orizzonte ordinamentale: scelta che dipenderà, in ultima analisi, dall'orientamento che la Corte costituzionale intenderà assumere».

67 Così, mirabilmente, A. D'ATENA, *La bozza-Monti, ovvero: la nostalgia della “clausola-vampiro”*, in ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, p. 304.

68 Cfr. D. DE LUNGO, *op. loc. ult. cit.*

69 P. CARETTI, *La potestà legislativa delle Regioni nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2014, p. 4, osservava – a proposito dell'allora d.d.l. cost. AS 1429-D (AC 2613-D) – che con l'introduzione di una “clausola di supremazia” «cambiano i presupposti per la sua applicazione, che diventano assai più generici e nulla hanno a che fare col principio di legalità; cambiano procedure e garanzie: niente più intesa con le Regioni, niente più obbligo di rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità».

Il riferimento alla «tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica» nell'art. 2 del d.d.l. cost. in esame riecheggia la formulazione di uno dei presupposti di attivazione del potere sostitutivo⁷⁰ che consente al Governo di sostituirsi agli organi delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost.

Oltre che a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, il potere sostitutivo in questione può attivarsi nei casi «di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

Si tratta di capire, ora, quanta affinità vi sia tra la “clausola di supremazia” di cui *supra* e il potere sostitutivo *ex art. 120, comma 2, Cost.*

70 Sul potere sostitutivo si v., *ex multis*, G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 13 ss.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, *ivi*, n. 6/2001, p. 1357 ss.; N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3 luglio 2002; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2002, p. 733 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. cost.*, n. 1/2004, p. 609 ss.; R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli Enti territoriali*, *ivi*, n. 5/2004, p. 3389 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004, p. 883 ss.; M. BELLETTI, *Potere sostitutivo straordinario ed “ordinario” dopo la sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del Titolo V*, *ivi*, 2004; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005, p. 819 ss.; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie: saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, 2007; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2008, p. 623 ss.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012; M.G. PUTATURO DONATI, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Federalismi.it, n. 21/2014; M.R. SPASIANO, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, in *Diritto e Società*, n. 3/2017, pp. 361-378; S. PAJNO, *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio*, in Federalismi.it, n. 9/2018 e D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto-legge n. 86 del 2020*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020.

Tutto ruota, in realtà, sulla natura del potere sostitutivo del Governo, ossia se questo sia limitato alle funzioni amministrative⁷¹, ovvero se possa spingersi fino a ricomprendere una sostituzione anche normativa⁷².

La formulazione della previsione costituzionale concernente il potere sostitutivo non aiuta molto, giacché sul punto tace.

Come detto, parte della dottrina ammette che il potere sostitutivo possa esplicarsi anche in via normativa e, dunque, in particolar modo, in via legislativa, consentendo al Governo, qualora si verificassero i presupposti di cui all'art. 120, comma 2, Cost., di adottare decreti-legge⁷³.

71 Ammettono una sostituzione solamente in via amministrativa da parte del Governo nei confronti degli Enti territoriali indicati nell'art. 120, comma 2, Cost., tra gli altri, E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA. VV., *Studi per Giovanni Motzo*, Milano, 2003, p. 174 s.; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003, p. 502 s.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 150 ss.; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 12; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Milano, 2005, p. 106 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 217 s.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1387 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, cit.; M. BELLETTI, *Art. 120*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1092 s.; L. ANTONINI, *La legge regionale nel sistema delle fonti, tra virtualità e realtà*, in *www.issirfa.cnr.it*, marzo 2002, § 2.2; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 287 e, da ultimo, D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto-legge n. 86 del 2020*, cit., p. 18.

72 Propendono, invece, per una sostituzione anche in via legislativa M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2002, p. 20 ss.; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in AA. VV., *Il DDL la Loggia*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 47 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, p. 194 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1334; R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, *ivi*, n. 6/2004, p. 1374 ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, secondo comma, Cost.*, in F. MODUGNO - P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003, p. 93 ss. e E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 237 ss.

73 Si v., da ultimo, A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 295.

Nonostante le varie argomentazioni poste a sostegno di questa tesi siano state ben formulate, a parere di chi scrive, un potere sostitutivo anche normativo non pare ammissibile⁷⁴. E ciò per vari ordini di motivi.

In primo luogo, osterebbe a tale ricostruzione interpretativa la scelta di aver affidato l'attivazione di tale potere sostitutivo al Governo⁷⁵.

Se, infatti, il legislatore di revisione costituzionale del 2001 avesse voluto introdurre un potere sostitutivo anche in forma legislativa, lo avrebbe dovuto attribuire più generalmente allo Stato, come ha fatto con la previsione di cui all'art. 117, comma quinto, Cost., la quale – nel prevedere un potere sostitutivo nei confronti delle Regioni, in caso di inadempienza in ordine all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza – ha demandato al legislatore (statale) il compito di disciplinare le modalità di esercizio di tale potere⁷⁶.

Sostenere, inoltre, che al Governo fosse stato assegnato il potere di sostituirsi ai Consigli regionali in via legislativa, vorrebbe dire affidare in via esclusiva ad un

74 Nemmeno di tipo regolamentare, in quanto «L'attribuzione di una potestà regolamentare "sostitutiva" al Governo contravviene infatti alla rigida regola di riparto posta nell'art. 117, sesto comma, della Costituzione poiché consente allo Stato di intervenire in ambiti affidati alla potestà legislativa concorrente o residuale e perciò riservati dalla Costituzione al regolamento regionale»: così G. SCACCIA, *op. ult. cit.*

75 Come rilevano, correttamente, S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 218, a parere dei quali se venisse riconosciuto il potere sostitutivo nei confronti anche «degli organi *legislativi* della Regione [...] suonerebbe del tutto stonato averne attribuito il potere al Governo, anziché al Parlamento». Nel medesimo senso v., anche, G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, che nota come «il potere sostitutivo diviene così la chiave di volta dell'intero quadro delle competenze legislative [...] con l'ulteriore aggravante che la possibilità di attivare una competenza legislativa statale derogatoria della riserva costituzionale di competenza a favore delle Regioni è affidata al Governo e non, come in Germania, alle Assemblee rappresentative»; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2009, p. 192 e, più di recente, D. CASANOVA, *op. ult. cit.*, p. 6.

76 Così P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *Federalismi.it*, n. 25/2020, p. 15 e D. CASANOVA, *op. loc. ult. cit.* Si noti, fra l'altro, che ad ammettere che la sostituzione *ex art.* 120, comma 2, Cost. possa avvenire nei confronti delle Regioni anche in via legislativa, si avrebbe – limitatamente alle ipotesi di mancato rispetto di norme o trattati internazionali e della normativa europea – una duplicazione della disposizione di cui all'art. 117, quinto comma, Cost. Come è stato, infatti, osservato da F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2002, p. 362 ss. il comma quinto dell'art. 117 Cost. sia «per il suo contenuto che per la posizione che ha nell'ambito di una disposizione che si riferisce alla disciplina e alla ripartizione del potere legislativo e normativo dello Stato e delle Regioni [...] sembra riguardare essenzialmente gli eventuali inadempimenti da parte del potere normativo regionale», mentre, in base all'art. 120, comma 2, Cost., il potere sostitutivo ivi previsto concernerebbe «ogni attività non legislativa» (*ivi*).

organo una funzione, quella legislativa appunto, che di regola non gli appartiene⁷⁷. E si noti che tale attribuzione del potere di sostituzione in via legislativa al solo Governo, significherebbe che a tale organo sarebbe possibile «intervenire con decreto-legge, dove nemmeno il Parlamento potrebbe farlo» e ciò non è ammissibile se si pensa che «il decreto-legge non è abilitato a superare i limiti della legge ordinaria»⁷⁸.

In secondo luogo, il fatto che il potere sostitutivo del Governo è, stando sempre alla lettera del secondo comma dell'art. 120 Cost., esercitabile – senza alcuna distinzione – nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, dimostrerebbe che lo stesso non può che avere natura amministrativa, in quanto è l'unica funzione che accomuna tutti questi livelli di governo⁷⁹. Difatti, la sostituzione in via legislativa da parte del Governo potrebbe avvenire solo nei confronti delle Regioni, ma il testo della disposizione costituzionale non distingue affatto la tipologia di sostituzione esperibile a seconda del livello territoriale da sostituire⁸⁰.

Viceversa, sembra ammettere un possibile intervento sostitutivo in via legislativa del Governo, l'art. 8 della L. n. 131 del 2003, con il quale è stata data attuazione alla disposizione di cui all'art. 120, comma secondo, Cost., che al primo comma recita: «Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, *anche normativi*, ovvero nomina un

⁷⁷ Ancora D. CASANOVA, *op. ult. cit.*, p. 7.

⁷⁸ F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, pp. 287-288, *sub* nt. 79. Consapevole – comunque – dei rischi di un abuso derivante dall'utilizzo di questo potere sostitutivo mediante decreto-legge, in funzione antiregionalista, nella perdurante assenza di una seconda Camera rappresentativa degli Enti territoriali, è, pur ammettendo una simile sostituzione, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, cit., p. 240.

⁷⁹ Tale articolo, infatti, non sembra distinguere affatto il tipo di sostituzione da operare nei confronti dei diversi enti territoriali. In questo senso, G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, cit., p. 742, il quale sostiene che «Il fatto che il legislatore costituzionale abbia omesso una netta differenziazione tra Regioni ed enti locali, pare conseguentemente debba essere interpretato come una chiara volontà di comune sottoposizione ad un'unica funzione sostitutiva statale di tipo amministrativo». Analogamente, C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1390, che sottolinea come la pluralità di enti che possono essere sostituiti «sembra quindi da interpretarsi nel senso di una comune sottoposizione ad una medesima funzione sostitutiva statale, quella appunto amministrativa» e P. CAVALERI, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁰ Così D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto-legge n. 86 del 2020*, cit., p. 7.

apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento»⁸¹.

E lo strumento normativo più adatto con cui il Governo può sostituirsi alle Regioni in via legislativa sembrerebbe essere, sulla base dei presupposti richiesti dall'art. 120, secondo comma, Cost., il decreto-legge⁸².

Quello che però appare più dubbio è come contemperare la straordinarietà, l'urgenza e la necessità dell'intervento normativo, attributi propri della decretazione d'urgenza, con l'assegnazione di un adeguato periodo di tempo che l'Esecutivo nazionale deve concedere alle Regioni per poter adempiere, richiesto dall'art. 8, primo comma, della L. n. 131 del 2003 e, prima ancora, dal principio di leale collaborazione, come stabilisce lo stesso art. 120, comma 2, Cost.⁸³. Né appare risolutiva l'applicazione del comma 4 di tale articolo, il quale dispone che «Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame», dal momento che la richiesta da parte della Regione di un "riesame" del provvedimento adottato dal Governo non pare in linea con la natura e con la finalità del decreto-legge⁸⁴, che dovendo «contenere misure di immediata applicazione»⁸⁵ non può essere subordinato ad una successiva valutazione, quale è il "riesame"; l'unica valutazione successiva prevista, infatti, spetta alle Camere in sede di conversione dello stesso in legge. Inoltre, è tutto da dimostrare che il principio di leale collaborazione possa essere soddisfatto con la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri nella quale viene adottato il decreto-legge⁸⁶. Non si dimentichi, infatti, che l'organo regionale sostituito è il Consiglio regionale, per cui dovrebbe essere tale organo ad instaurare un rapporto collaborativo con il Governo⁸⁷.

⁸¹ Corsivo aggiunto.

⁸² Come ritengono G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, cit., p. 49 e A. MITROTTI, *op. ult. cit.*, p. 305.

⁸³ Nello stesso senso, anche, G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, cit. e D. CASANOVA, *op. ult. cit.*, p. 14.

⁸⁴ V. ancora G. SCACCIA, *op. ult. cit.* e D. CASANOVA, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁵ Come prescrive l'art. 15, comma 3, della L. n. 400 del 1988.

⁸⁶ Questa è l'ipotesi prospettata da V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali*, cit., 128.

⁸⁷ Così P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, cit., p. 16; M. MICHETTI, *Titolo V e Potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in *Issirfa.cnr.it*, ottobre 2012, § 1.3 e D. CASANOVA, *op. ult. cit.*, p. 16.

Infine, se fosse così sicuro che il potere sostitutivo *ex art.* 120, secondo comma, Cost. ricomprenda anche la sostituzione in via legislativa, non si capisce perché nelle varie legislature che si sono susseguite dal 2001, anno della Riforma del Titolo V, sono stati presentati diversi disegni di legge costituzionale volti a introdurre “clausole di supremazia”, per di più attivabili sulla base degli stessi presupposti richiesti dal suddetto articolo, dal momento che tali clausole costituirebbero un duplicato di una clausola già esistente⁸⁸.

Ricapitolando, la differenza tra questi due istituti, il potere sostitutivo e la “clausola di supremazia”, sembrerebbe consistere in ciò: il potere sostitutivo da parte del Governo può interessare esclusivamente funzioni amministrative di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, lo stesso è esercitabile in caso di inerzia o di non corretto adempimento e ha una efficacia territorialmente circoscritta; la “clausola di supremazia” porta all’adozione di atti legislativi, a prescindere da situazioni di inadempimento o di cattivo esercizio del potere e opera sull’intero territorio nazionale⁸⁹.

Per questo, alla luce di quanto fin qui detto, non pare – in conclusione – di potersi condividere tutte le ricostruzioni che ritengono ammissibile l’esercizio, in via legislativa, del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti delle Regioni.

7. Una riflessione conclusiva: la non necessarietà di una “clausola di supremazia”.

Come visto, l’interesse nazionale è ancora presente nel nostro ordinamento costituzionale sotto forma di due clausole di flessibilità del riparto delle competenze legislative delineato dall’art. 117 Cost.: le cd. materie trasversali e la “attrazione in sussidiarietà”.

Aggiungere a queste una “clausola di supremazia” dal tenore estremamente generico e vago – come è quella prevista nel d.d.l. cost. AS 1825 – comporterebbe il serio rischio, paventato già a proposito del cd. d.d.l. cost. Renzi-Boschi, che tale clausola di supremazia possa atteggiarsi come una «clausola-vampiro, in grado di svuotare l’intero riparto costituzionale delle competenze fissato dalle altre parti dell’art. 117»⁹⁰, finendo «per funzionare come un *passepertout* per comprimere ogni

⁸⁸ In questo senso, si era già espresso anche F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 1/2015, 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».

⁸⁹ Nota queste differenze, anche, D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, cit., p. 838.

⁹⁰ Così A. D’ ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 14. Contrari sono anche G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma*

tipo di autonomia regionale anche ove vi siano conflitti di natura politica tra governo nazionale e governi locali»⁹¹.

L'aggiunta della clausola di supremazia, dunque, non risponderebbe a quell'idea di interesse nazionale di cui si è parlato poco sopra⁹².

È vero che deve essere tutelato e salvaguardato l'interesse nazionale, ma è altrettanto vero che compito della Repubblica – come prescrive l'art. 5 Cost. – è anche quello di garantire e promuovere l'autonomia degli Enti territoriali di cui questa si compone.

Sarebbe preferibile, dunque, che lo Stato facesse un uso di questi strumenti di flessibilità in maniera tale da salvaguardare contestualmente anche l'autonomia regionale, anziché aggiungerne altri con cui perseguire l'interesse nazionale. Ad esempio, se l'introduzione di questa "clausola di supremazia" appare indispensabile per fronteggiare la perdurante situazione di emergenza, si potrebbe obiettare che già ora lo Stato ha la competenza legislativa esclusiva *ex art. 117*, secondo comma, lett. *h*)⁹³ e *q*), in materia di ordine pubblico e sicurezza e in materia di profilassi internazionale, come la Corte costituzionale ha di recente confermato⁹⁴. Si tratta, pertanto, innanzitutto di un problema di metodo, in quanto la Costituzione offre un ventaglio di possibilità di intervento da parte dello Stato per far fronte a queste situazioni, che forse sinora non sono state adeguatamente sfruttate.

Nondimeno, ciò non esclude la possibilità di ipotizzare una riforma mirata e puntuale dell'art. 117 Cost.⁹⁵, che si occupi essenzialmente del riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni⁹⁶, sebbene sia ormai manifesta la difficoltà politica di approvare riforme costituzionali organiche⁹⁷; tuttavia, siffatta ipotesi non dovrebbe muoversi sull'onda dell'emergenza causata dalla crisi pandemica, bensì considerare

costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 13; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 142 e V. ONIDA, *Perché le clausole di supremazia non servono*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 marzo 2020. Favorevoli, invece, all'introduzione di una "clausola di supremazia" sono, *ex multis*, S. CECCANTI, *Né regioni feudo né Stato tiranno. La legge c'è, ma va completata. Il titolo V può funzionare con la clausola di supremazia*, in *Il Riformista*, 18 marzo 2020 e M. VILLONE, *La supremazia ha bisogno di finanziamenti*, in *Il Manifesto*, 4 aprile 2020.

91 L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 308.

92 Cfr., *supra*, par. 4.

93 Come suggerisce A. FORMISANO, *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2020, p. 11.

94 Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 37 del 2021.

95 Cosa che – fra l'altro – si è già verificata con l'art. 3 della L. cost. n. 1 del 2012, il quale ha spostato dalla competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni alla competenza esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

96 Sia consentito rinviare su questa opportunità a L.M. TONELLI, *Diritti fondamentali, emergenza e Costituzione ai tempi del Covid-19. Alcune brevi riflessioni e prospettive di necessaria riforma della Costituzione*, in *Judicium*, 31 marzo 2020, p. 5.

97 Come dimostrano le "bocciature" da parte del corpo elettorale delle riforme costituzionali del 2006 e del 2016.

adeguatamente due decenni di applicazione e di giurisprudenza relative al Titolo V novellato.