

# IL PENDOLO DEL “FEDERALISMO ALL’ITALIANA” E LA PROPOSTA DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI

**Alessandro Sterpa**

Professore aggregato di Diritto Pubblico all’Università degli Studi della Tuscia

SOMMARIO: 1. Il pendolo dell’autonomia. – 2. Il balzo del pendolo (1999-2001). – 3. Il rimbalzo del pendolo (2001-2015). – 3.1. Il primo condizionamento: l’Europa. – 3.1.1. Dalla “Costituzione europea” all’“Europa nelle Costituzioni nazionali”. – 3.1.2. “Fiscal compact” e pareggio di bilancio in Costituzione. – 3.1.3. La “spending review” dal decreto-legge n. 138 del 2011 al decreto-legge n. 174 del 2012. – 3.2. Il secondo condizionamento: la struttura delle Regioni. – 3.3. La Corte costituzionale e la giurisprudenza “neo-centralista”. – 4. Il pendolo dopo il rimbalzo: le Regioni strette tra Stato ed enti locali nella proposta di riforma costituzionale. – *Resum – Resumen – Abstract.*

---

## 1. Il pendolo dell’autonomia

Nella difficile attività di assegnare all’esperienza italiana delle autonomie territoriali una collocazione certa all’interno dei modelli teorici costruiti dalla dottrina e di quelli concreti derivanti dalle sperimentazioni degli altri Stati, in molti hanno impiegato l’espressione (salvifica dal punto di vista sia comunicativo che concettuale) di “federalismo all’italiana”.<sup>1</sup>

Diciamo subito che –a prescindere dalle peculiarità proprie italiane– il tentativo di catalogare ogni esperienza autonomista all’interno della casistica dei “regionalismi” e dei “federalismi” (e di tutte le rispettive sub-categorie) è destinata *ex se* all’insuccesso nella misura

---

*Manoscritto ricevuto il 30/06/2015; accettato il 05/09/2015.*

1. Per citare alcuni Autori, A. Chiappetti, *Il rebus del “federalismo all’italiana”*, Torino, Giappichelli, 2004 e L. Antonini, *Federalismo all’italiana*, Venezia, Marsilio, 2013.

in cui, come è stato sottolineato,<sup>2</sup> l'atteggiarsi concreto delle singole realtà, oltre che la costruzione formale delle regole che le sovrintendono, obbligano al superamento della mera partizione tra Stati con struttura<sup>3</sup> di tipo federale<sup>4</sup> o regionale.<sup>5</sup>

Occorre dunque considerare queste due espressioni puramente indicative di due graduazioni diverse della relazione di autonomia tra l'ordinamento statale (o federale) e gli altri ordinamenti territoriali.<sup>6</sup>

---

2. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giemichelli, 2009, spec. capp. I e II.

3. La dottrina maggioritaria sostiene che la caratteristica autonomistica condizioni la forma di Stato (G. De Vergottini, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 831-859; G. Boggetti, *Federalismo*, Torino, Utet, 2001), altri studiosi ritengono che essa caratterizzi il tipo di Stato (F. Lanchester, *Stato, forme di*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 799, nota 14), mentre una parte minoritaria sostiene che essa operi sul piano della forma di governo (G. U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, *ad vocem*, p. 16). Ambiguo l'uso fatto da M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, della parola "tipo" con riferimento agli Stati con struttura autonomistica (p. 9).

4. La dottrina si è ampiamente soffermata sulla ricostruzione delle caratteristiche dello Stato federale; cfr. G. Lucatello, *Lo Stato federale*, vol. I, Padova, Cedam, 1939; G. De Vergottini, *Stato federale... cit.*, pp. 831-859; G. Boggetti, *Federalismo*, Torino, Utet, 2001.

5. Nel momento in cui anche in Italia, con la Costituzione repubblicana del 1948, si sono introdotte le Regioni, la dottrina propose il concetto di "Stato regionale" elaborato già da G. Ambrosini (Id., *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario ed il federale*, in *Riv. Dir. Pub.*, 1933, pp. 93 e ss., ora ristampato con il titolo *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in Id. *L'ordinamento regionale*, Bologna, Zanichelli, 1957, pp. 3 e ss.); secondo questa dottrina, infatti, "nello studio della distinzione tra Stati unitari e federali capita di trovarsi di fronte ad organizzazioni statali, per la cui qualifica può sorgere dubbio. Si tratta di Stati che partecipano alle caratteristiche dell'uno e dell'altro tipo in quanto le collettività territoriali maggiori che li costituiscono (province e regioni) hanno poteri molto più estesi e di natura diversa di quelli delle corrispondenti collettività territoriali degli Stati unitari, senza però arrivare ad acquistare la posizione e la dignità propria degli Stati membri di uno Stato federale" (p. 3); G. Ambrosini, relatore del progetto della sottocommissione della Commissione dei 75 dell'Assemblea Costituente incaricata di redigere la parte del progetto costituzionale relativa alle autonomie territoriali, in ogni caso, precisò: "Nella sua relazione il Presidente Ruini mi ha fatto l'onore di citare un mio studio sullo Stato regionale. Tutti i Colleghi mi daranno atto che a questo mio libro ed alla mia teoria mai accennai nel corso dei lavori. Io non ho mai difeso le mie idee personali, perché ritenevo e ritengo che bisogna lavorare sulla materia concreta, nonché sulle esigenze reali partendo dalle generalità sentite e valutate. Se avessimo invocato teorie astratte, ci saremmo allontanati dalla realtà. Ed alla realtà, alla dura realtà, come io, s'intende, la vedevo, ho cercato, mi sono sforzato di attenermi" (*Discorso pronunciato all'Assemblea Costituente* (10 giugno 1947), in Id., *L'ordinamento regionale...cit.*, p. 85); così anche M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 9.

6. Gli studiosi si sono affaticati nel rintracciare quali siano gli elementi discriminanti tra federalismo e regionalismo, insistendo una volta sull'origine storica dell'autonomia (gli Stati membri di uno Stato federale erano Stati sovrani), in altri casi sulle qualità (gli stati federati sarebbero competenti, a differenza delle Regioni, anche in materia di potere

Come è noto il rapporto che intercorre lo Stato e gli ordinamenti giuridici territoriali autonomi è stato studiato muovendosi da ipotesi fondate su scelte di base diverse.<sup>7</sup>

Per una serie di studiosi, davanti ad un ordinamento giuridico statale che ha al proprio interno delle autonomie territoriali bisognerebbe muoversi dall'assunto che occorre verificare dove risieda la sovranità, considerando quest'ultima come un dato necessario dell'esperienza giuridica. Uno Stato, insomma, può ben articolarsi con Regioni o Stati membri o Comunità autonome ma qualcuno deve comunque conservare la sovranità ossia la capacità di essere indipendente verso l'esterno e supremo verso l'interno.

Le diverse teorie che condividono tale assunto rintracciano la sovranità di volta in volta nello Stato centrale (così nella maggior parte dei casi), in quello federato (ossia lo Stato membro)<sup>8</sup> ovvero in ambedue.<sup>9</sup>

---

giudiziario). Sembra qui da condividere la tesi di quella dottrina che, rifiutando di distinguere nettamente federalismo e regionalismo sulla base di elementi storici concreti, ha collocato i due fenomeni lungo una linea di continuità che si muove dallo Stato unitario e giunge fino alla confederazione di Stati; nel criticare la costruzione di due modelli teorici differenti, dotati di precipue caratteristiche, tale dottrina ha evidenziato come "in definitiva, Stato federale e Stato regionale non costituiscono forme o tipi di Stato distinti e inconciliabili, ma sono due manifestazioni dei processi di decentramento politico che caratterizzano gran parte degli Stati contemporanei democratici" (M. Volpi, *Stato federale e stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 407). Nello stesso senso, G. De Vergottini, *Stato federale...cit.*, p. 859 e, anche se in un'ottica monista e positivista, H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1951), Milano, Edizioni di Comunità, 1952, passim, spec. pp. 308 e ss.

7. Nella nostra analisi assumeremo indifferentemente i concetti teorici e le rispettive argomentazioni inerenti il federalismo ed il regionalismo come riferite alla più generale categoria delle autonomie territoriali pubbliche, interne agli Stati, dotate di competenze normative di livello legislativo. Come è noto, d'altro canto, gli stessi studi sul regionalismo hanno preso spunto dalle teorie costruite dall'esperienza federale, essendo quest'ultima molto più remota della prima.

8. Cfr. le osservazioni critiche di C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, Giuffrè, 1984, pp. 488-489 relativamente a questa dottrina e all'esperienza statunitense.

9. Anche se c'è chi, come H. Kelsen, *Teoria generale...cit.*, ritiene che "le norme centrali formano un ordinamento giuridico centrale da cui è costituita una comunità giuridica parziale, comprendente tutti gli individui residenti nell'intero territorio dello Stato federale. Questa comunità parziale, costituita dall'ordinamento giuridico centrale, è la «federazione». Essa è parte dello stato federale totale, così come l'ordinamento giuridico centrale è parte dell'ordinamento totale dello Stato federale. Le norme locali, valide soltanto per parti determinate dell'intero territorio, formano degli ordinamenti giuridici locali dai quali sono costituite delle comunità giuridiche parziali. Ciascuna comunità giuridica parziale comprende gli individui residenti in uno di questi territori parziali. Queste comunità giuridiche parziali sono gli «Stati membri». Ogni individuo appartiene quindi simultaneamente ad uno Stato membro ed alla federazione. Lo Stato federale, la comu-

Questi ultimi studiosi muovono –in particolare– dall’idea che la sovranità sia divisibile e quindi esercitabile da più soggetti contemporaneamente. In questo caso, infatti, le autorità degli ordinamenti giuridici rappresenterebbero “porzioni distinte ed indipendenti della sovranità”<sup>10</sup> e quest’ultima, quindi, sarebbe da considerarsi condivisa tra lo Stato centrale ed i singoli componenti.

Mentre le dottrine che rintracciavano la presenza della sovranità negli enti membri sono da considerarsi storicamente superate,<sup>11</sup> come noto, la maggior parte degli studiosi ha ritenuto di dover rinvenire la sovranità nel solo Stato centrale.

Tale indirizzo è stato sostenuto con argomentazioni molto differenti; per alcuni tale supremazia sarebbe rappresentata dalla presenza (espressa o implicita) di una clausola di supremazia del diritto statale su quello regionale,<sup>12</sup> per altri dalla normazione statale di rango costituzionale, dalla struttura dei poteri statali sugli organi o sugli atti di quelli locali.

Ma si può guardare al federalismo e al regionalismo senza l’assillo della sovranità? Certamente sì.

Secondo un approccio (che è stato definito “dinamico”) del tutto diverso da quello dei “cercatori della sovranità” non si dovrebbe analizzare il federalismo/regionalismo in senso statico (come farebbe chi si occupa della ricerca della sovranità, soprattutto se intesa come

nità giuridica totale, consiste quindi della federazione, cioè di una comunità giuridica centrale, e degli Stati membri, cioè di comunità giuridiche locali. La teoria tradizionale identifica erroneamente la federazione con lo Stato federale totale” (p. 322).

10. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay trad. italiana *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 303.

11. Dal punto di vista storico, tali teorie sono legate al processo di formazione degli Stati federali (soprattutto nell’area germanica).

12. Agli inizi dell’esperienza repubblicana, la dottrina, muovendosi proprio dall’impostazione appena descritta, si è soffermata sul problema se esistesse o meno una clausola di superiorità del diritto dello Stato su quello regionale anche nel nostro ordinamento; cfr. M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa... cit.*, pp. 3 e ss. (già in Id. *Considerazioni sul rapporto fra leggi regionali e leggi statali secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 1 e ss.), che, partendo dai rapporti tra ordinamenti parziali (regionali) e ordinamento generale (Stato), sostiene “l’esistenza, in un dato ordinamento, del principio secondo cui le norme locali non cedono alle norme generali [...] costituisce dunque qualcosa che contrasta con la natura dello Stato federale, perché [...] si oppone alla sua unità politica, che non è mera coerenza logica di un sistema di norme, ma unità funzionale e vitale, unità dell’azione volta a raggiungere i fini decisivi e supremi dello Stato. Per conseguenza essa non deve presumersi, ma deve risultare o da un’espressa dichiarazione della Costituzione federale, o da un insieme di disposizioni da cui possa essere desunta con sicurezza [...]. Quanto si è detto per lo Stato federale vale per ogni tipo di Stato che comprenda in sé delle collettività territoriali dotate di poteri normativi” (p. 9).

originarietà), bensì come un fenomeno in evoluzione continua. Come è noto, tali dottrine hanno in Friedrich il massimo rappresentante,<sup>13</sup> pur accogliendo al proprio interno indirizzi ben diversi.

La "comunità politica" di cui parla Friedrich, a ben vedere, altro non è che la pluralità dei soggetti che, una volta fattasi ordinamento giuridico, si pone in relazione con l'ordinamento giuridico dello Stato che la contiene fisicamente. Un approccio, questo, che è ben legato all'esperienza della formazione dell'unità federale statunitense,<sup>14</sup> ma che evita che lo studio di questi fenomeni sia schiacciato dalla figura (molto europea e poco globale) dello Stato nazionale sovrano.

Proprio secondo gli istituzionalisti, la sovranità all'interno della confederazione e dello Stato federale, rimane "una questione incerta". "È proprio dell'essenza della federazione –scrive Schmitt– il fatto che la questione della sovranità rimanga sempre aperta fra federazione e Stati membri, finché la federazione in quanto tale esiste accanto agli Stati membri in quanto tali".<sup>15</sup>

Per affrontare lo studio delle autonomie territoriali interne agli Stati in un momento come quello attuale di grande trasformazione degli Stati (in particolare quelli europei) occorre ricercare non tanto il luogo in cui si insedia (pre)definitivamente la sovranità (che, tradizionalmente intesa come statica, semplicemente rischia di non esserci più), ma è necessario capovolgere l'angolo visuale e prendere come punto di riferimento l'autonomia intesa come relazione all'interno del rapporto tra gli enti territoriali autonomi e lo Stato. Si è autonomi da qualcuno o da qualcosa e l'autonomia, come relazione, ci permette di leggere i fenomeni reali perché la relazione è un concetto dinamico e non statico, mutevole e quindi graduabile.

Molto più utile, quindi, collocare ogni esperienza di Stati che hanno al proprio interno ordinamenti giuridici territoriali autonomi lungo una scala contraddistinta da due estremi antitetici: il centralismo unitario da un lato e la soglia della secessione dall'altro. Un vero e proprio "pendolo"<sup>16</sup> che può fermarsi su di un punto più o meno vicino ai due estremi per descrivere le singole realtà autonomiste e

13. Id., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

14. L. M. Bassani, *Dalla rivoluzione alla guerra civile. Federalismo e Stato moderno in America 1776-1865*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009.

15. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione...cit.*, p. 486.

16. L'immagine del pendolo è stata usata da B. Caravita in Id., *Il pendolo del federalismo*, in *federalismi.it*, n. 5 del 2004.

che, nel tempo, può finanche collocarsi in punti diversi per attestare le caratteristiche della medesima esperienza; un pendolo, in ogni caso, che non può uscire dai sui lati estremi perché in uno si sconfinerebbe nella condizione in cui non esistono le autonomie territoriali (lo Stato unico soggetto titolare del potere pubblico), nell'altro si porterebbe l'autonomia territoriale alle sue estreme conseguenze con la fuoriuscita dall'ordinamento di un soggetto ormai divenuto a sua volta indipendente e sovrano: insomma un nuovo Stato nato a seguito della secessione di una porzione del proprio territorio.

Quali regole governano il posizionamento e lo spostamento del pendolo? Come per i meccanismi di precisione ci sono leve principali che posizionano il pendolo che sono però assistite da leve minori che permettono di aggiustare l'assetto e raggiungere la posizione più adeguata.

Quelle principali sono ovviamente le norme costituzionali che da un lato prevedono che lo Stato sia organizzato (o sia composto)<sup>17</sup> da altri ordinamenti giuridici territoriali politici ossia a fini generali. La stessa Costituzione, d'altronde, conferisce contenuto a questa autonomia ossia la dota del suo bagaglio di poteri. Si è autonomi, come noto, nel senso che si è relativamente liberi da qualcuno o da qualcosa. Le Regioni, per l'appunto, sono autonome "dallo Stato" e il *quantum* di questa autonomia è formalizzato nella Costituzione repubblicana. Ciò non significa che l'assetto principale sia risolutivo per capire il posizionamento dell'esperienza autonomistica esaminata perché altre leve riescono a "correggere il tiro". Intervengono così fattori giuridici ulteriori (come l'assetto della finanza pubblica, le modalità di esercizio formale e sostanziale della funzione legislativa statale e il ruolo della Corte costituzionale), ma anche fattori extragiuridici che però incidono sul funzionamento di fatto (struttura territoriale e demografica, sistema politico, classe dirigente e cultura identitaria nazionale o locale). Fattori, quest'ultimi, che proprio un debole tessuto normativo può far risultare decisivi anche per spostare in modo significativo il pendolo.

Proviamo a ragionare sul posizionamento del pendolo con riguardo all'autonomia regionale italiana nell'esperienza costituzionale.

---

17. Come noto, l'art. 114 della Costituzione, nella sua formulazione originaria prevedeva "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" mentre, dopo la revisione costituzionale del 2001, prevede "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

Proviamo a capire, quindi, quali posizionamenti e quali spostamenti ha conosciuto il pendolo del regionalismo italiano.

## 2. Il balzo del pendolo (1999-2001)

Le Regioni italiane, previste dall'Assemblea costituente, entrano in scena "sulla carta" nel gennaio del 1948 (fatte salve le prime esperienze delle Regioni a Statuto speciale), ma concretamente l'esperienza regionalista inizia nel 1970 e si completa in quel decennio con il trasferimento di funzioni, personale e risorse. È altrettanto noto che nei primi trenta anni il regionalismo italiano opera in un contesto di sostanziale "minorità" rispetto allo Stato perché legittimato a legiferare su di un numero davvero ridotto di materie (ridotto nella quantità e nella qualità), per di più sempre in presenza di una legge statale che, attraverso i principi fondamentali, limitava lo spazio di azione della legge regionale; un'autonomia, quella regionale, peraltro ampiamente condizionata dalla possibilità per lo Stato di porre comunque norme di legge che, per tutelare l'interesse nazionale, potevano ulteriormente contrastare l'intervento regionale. Per non dire poi dell'assetto organizzativo della Regione che, in particolare per la forma di governo, prevedeva un unico assetto eguale per tutte con esecutivi molto deboli e in balia di consigli regionali instabili dal punto di vista politico.

La debolezza di partenza delle Regioni italiane era tale che c'era addirittura chi dubitava che le competenze previste in Costituzione per le Regioni fossero esercitabili con legge. L'espressione dell'originario art. 117 ("*La Regione emana per le seguenti materie norme legislative...*") della Costituzione, d'altronde, era caratterizzata da un'ambiguità che ha fornito elementi di riflessione a molti anti regionalisti. Soprattutto, però, ancora aleggiava nei primi anni della Repubblica una parte importante del pensiero risorgimentale che proprio nelle Regioni vedeva il rischio di rompere la fragile e recente unità nazionale.

Sull'onda "federalista" della fine degli anni novanta del secolo scorso, il Parlamento, dopo aver introdotto l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province e dopo aver sperimentato il "federalismo a costituzione invariata",<sup>18</sup> formalizza due grandi processi

18. Le c.d. "leggi Bassanini" a partire dalla legge n. 59 del 1997 e successivi decreti legislativi di attuazione.

di riforma costituzionale che hanno interessato la forma di governo regionale e la qualità dell'autonomia regionale.

Come noto con la legge costituzionale n. 1 del 1999 le Regioni sono dotate di una forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione che il Consiglio può sfiduciare ma provocando il ritorno alle elezioni anche per il suo rinnovo, e con la legge costituzionale n. 3 del 2001 si cambia profondamente (almeno sulla carta!) l'autonomia regionale che guadagna spazi amplissimi per l'ambito legislativo (lo Stato dovrebbe limitarsi ad intervenire in poche materie esclusive e a porre principi fondamentali in altre), si cancella il *passepourtout* dell'interesse nazionale con il quale lo Stato aveva umiliato l'autonomia regionale e si amplia l'autonomia finanziaria e amministrativa regionale.

Il pendolo dopo trenta anni di sostanziale vicinanza al limite del centralismo statale compie uno scatto improvviso verso il lato opposto. Non si è trattato di uno spostamento progressivo né di uno spostamento a scarto ridotto ma di un vero e proprio salto.

Per comprenderne la portata è sufficiente leggere il testo costituzionale senza –per un attimo– avvalersi del contributo (dovremmo dire della vera e propria “rilettura”) che ha dato la Corte costituzionale in questi ultimi anni. Il ribaltamento della prospettiva è davvero evidente se si leggono le materie nelle quali lo Stato resta unico legislatore: alcune sono “raramente esercitate” (“pesi e misure, determinazione del tempo” piuttosto che rapporti con le confessioni religiose o “armi e munizioni”), altre sono in realtà materie “a contenuto eterodéciso” cioè determinato dall'Unione europea (“moneta” piuttosto che tutela della concorrenza e mercati finanziari) e altre ancora sono mere enunciazioni di politiche nazionali comunque da definire in contesti che impattano molto sulle scelte di merito (politica estera, cittadinanza, sicurezza e ambiente). Lo Stato, insomma, alla lettera dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione sembrerebbe impegnato in poche attività sistemiche (ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Una sensazione, questa, resa più forte dalla scomparsa del limite dell'interesse nazionale che forniva alla legge statale ampi titoli d'intervento nelle materie regionali: ad oggi i due legislatori sono collocati sotto la Costituzione e i vincoli europei e internazionali in assoluta parità.

Certo, non sfugge che nei tanti e articolati settori di legislazione concorrente (comma terzo dell'art. 117, Cost.) lo Stato sia chiamato a porre i principi fondamentali della materia che si impongono alle Regioni, ma è pur vero –come recita la Costituzione– che in quelle mate-

rie la competenza è del legislatore regionale che può, nel caso, essere limitata dai principi statali. Non è più corretto dunque descrivere la potestà legislativa regionale come "leggi di dettaglio" o peggio ancora "leggi attuative" dei principi fondamentali statali. Emblematica, sul punto, la Corte costituzionale che invitò –subito dopo la riforma– il legislatore regionale ad occupare i nuovi spazi di autonomia.

Le Regioni, poi, trovano finalmente direttamente in Costituzione anche il loro rapporto diretto con l'Unione europea e un'autonomia finanziaria più consistente.

Secondo il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, come modificato nel 2001, "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; il "nuovo" testo dell'articolo 117 Cost. prevede una rinnovata distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in riferimento all'esercizio della funzione legislativa che amplia, sulla carta, il novero di materie nelle quali può intervenire il legislatore regionale.

Nel testo costituzionale entrato in vigore l'1 gennaio 1948, stante il presupposto della competenza generale del legislatore nazionale, le Regioni erano titolari della potestà legislativa in tre diverse forme: a. potestà legislativa regionale esclusiva (Statuti speciali); b. potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, primo comma, Cost., testo originario);<sup>19</sup> c. potestà legislativa regionale attuativa (art. 117, u. c., Cost., testo originario). L'ultimo comma dell'art. 117 Cost. prevedeva, infatti, la possibilità per la legge dello Stato di demandare alla Regione il potere di emanare norme per la propria attuazione. Solo alle Regioni ad autonomia speciale (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia) era riconosciuta la titolarità

---

19. L'art. 117 Cost. originario recitava: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. / Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione".

della potestà legislativa esclusiva in alcune materie, come previsto nei rispettivi statuti.<sup>20</sup>

Dopo la riforma costituzionale del 2001, questo quadro è sensibilmente mutato: si produce un balzo del pendolo. Secondo il nuovo disegno costituzionale la potestà legislativa nel nostro ordinamento giuridico si struttura diversamente da quanto previsto nella Carta del 1948. L'art. 117 Cost. prevede l'esistenza di tre diverse potestà legislative: potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.); potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.); potestà legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).

L'articolo 117, al suo secondo comma, individua un elenco di materie, o meglio di ambiti materiali, che sono riconducibili alle funzioni tradizionali dello Stato.<sup>21</sup> In riferimento a questi settori d'intervento normativo, spetta solo allo Stato porre norme primarie, ed è completamente precluso l'intervento legislativo regionale. Tant'è che la Corte costituzionale è giunta ad escludere anche il recepimento ricognitivo della legislazione statale con legge regionale; come ha rilevato la Corte costituzionale, infatti, in questo caso "il problema non è stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente a disporre il riconoscimento, indipen-

---

20. Legge costituzionale n. 2 del 1948 (Statuto Sicilia); Legge costituzionale n. 3 del 1948 (Statuto Sardegna); Legge costituzionale n. 4 del 1948 (Statuto Valle d'Aosta); Legge costituzionale n. 5 del 1948 (Statuto Trentino Alto Adige); Legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto Friuli Venezia Giulia) e succ. modifiche.

21. Le materie riservate alla legge dello Stato sono: "a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

dentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato”.<sup>22</sup>

Un secondo elenco di materie, invece, riguarda la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Si prevede che “nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.<sup>23</sup>

Per tutte le materie non riconducibili a questi due elenchi, la potestà legislativa è di competenza regionale.

Per quanto concerne la potestà regionale attuativa, questa è stata abrogata e non è più presente in Costituzione, anche se sulla sua scomparsa una parte della dottrina ha espresso dubbi.<sup>24</sup>

Il salto del pendolo del 1999-2001, come dicevamo, si fonda non solamente sull’ampliamento dell’autonomia legislativa, ma anche

---

22. Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2003; in senso diverso la Corte si è espressa per le materie oggetto di potestà legislativa concorrente (spec. art. 122, primo comma, Cost.), perché ha ritenuto che il recepimento di disciplina statale in una legge regionale non comporta la violazione “del limite territoriale della legge regionale e [...] l’art. 117, secondo e quarto comma, della Costituzione in quanto la legge regionale non potrebbe sostituire disposizioni di una legge statale, facendo venir meno l’applicabilità delle disposizioni sostituite su tutto il territorio nazionale. In realtà la legge statale continua a spiegare l’efficacia che le è propria; la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in «sostituzione» di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di «recepimento», senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale” (sent. n. 196 del 2003).

23. Le materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni sono: “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”.

24. P. Caretti, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, secondo il quale l’abrogazione dell’ultimo comma dell’originario art. 117 della Costituzione comporta l’impossibilità di applicare tale potestà legislativa regionale soprattutto alla luce dell’art. 117, sesto comma, Cost. (nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva, lo Stato può delegare l’attività regolamentare alle Regioni); tuttavia, secondo la stessa dottrina, si potrebbe anche argomentare diversamente, pur ritenendo preferibile una lettura dell’abrogazione nel senso della scomparsa della specifica potestà legislativa (pp. 1223-1224).

sull'ampliamento della potestà regolamentare regionale. Secondo il "nuovo" art. 117, sesto comma, della Costituzione *"La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"*.

Con riguardo all'autonomia amministrativa, l'art. 118 della Costituzione prevede che i due legislatori (quello statale e quello regionale) nelle materie di rispettiva competenza, possano distribuire e disciplinare le attività amministrative esercitandole direttamente o conferendole ai livelli di governo sottostanti. Unico vincolo che formalmente si impone ai legislatori in questa attività consiste nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

Peraltro, cessa di operare anche la funzione di indirizzo e coordinamento con la quale lo Stato aveva in precedenza influenzato l'autonomia amministrativa regionale.<sup>25</sup>

L'ampliamento dell'autonomia regionale si realizza anche sul lato dell'autonomia finanziaria. Il nuovo art. 119 della Costituzione, comunemente conosciuto come "federalismo fiscale" disegna uno spazio di azione per i tributi propri regionali (istituiti con legge regionale) e per i tributi derivati da legge statale che sembra finalmente legare prelievo fiscale e attività legislativa e amministrativa creando i presupposti per una "responsabilizzazione" degli apparati politici e amministrativi regionali. È evidente, infatti, che finché la maggior parte delle entrate di un ente autonomo sono derivate da fondi nazionali (come il fondo sanità o quello trasporti), per di più in un regime di contenimento della spesa pubblica, le Regioni operano come "centri di spesa" dello Stato che, proprio perché costretto ad un mero riparto delle risorse introdurrà criteri tecnici e apolitici se non, come è successo, nominerà commissari come nel caso della sanità.

Il balzo del pendolo opera anche in termini organizzativi. La legge costituzionale n. 1 del 1999 fornisce alle Regioni la possibilità (che in realtà è un vero e proprio caldo suggerimento) di organizzarsi con una forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione che diventa capo dell'esecutivo (nomina e revoca gli assessori) e che

25. La dottrina si è interrogata sulla sua sopravvivenza; cfr. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006 e 2009.

il Consiglio regionale può certamente sfiduciare ma pagando il caro prezzo dello scioglimento e del ritorno al voto.

Semplificando potremmo dire che da un lato lo Stato perde competenze legislative, regolamentari e amministrative e mantiene una forma di governo parlamentare molto instabile, mentre le Regioni rafforzano in modo imponente il bagaglio di competenze e di autonomia e hanno governi stabili e direttamente legittimati dal popolo (i c.d. "governatori" con un erroneo linguaggio giornalistico).

Certo, la forma di governo con elezione diretta del Presidente della Regione non fu ben vista dai sistemi politici regionali che, con le precedenti regole, potevano condizionare quotidianamente il governo regionale. Dal 1970 al 2000, infatti, il Consiglio regionale sceglieva al proprio interno sia il Presidente che la Giunta e lo stesso Consiglio poteva sostituirli in qualunque momento. Una forma di governo parlamentare (c'era come adesso il rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo) ma che funzionava in modo molto assembleare producendo fragilità degli esecutivi e instabilità di governo. I dati sugli esecutivi regionali prima del 1999 parlano chiaro. Con esclusione di alcune Regioni caratterizzate da forte omogeneità politica e dimensione ridotta (come Basilicata, Umbria, Marche ma anche Toscana) nelle quali nelle prime sei legislature (1970-2000) si sono succeduti tra 5 e 7 Presidenti con 7 o al massimo 10 governi, in altre realtà l'instabilità e la frammentazione sono state la regola di base. Una media di una giunta regionale ogni due anni in Campania, Puglia, Lazio, Piemonte e Abruzzo, Calabria e Molise; di poco sotto questa media Liguria ed Emilia Romagna. Dopo il 2000, con l'elezione diretta e il sistema "*simul stabunt simul cadent*" che ha legato il destino dei Consigli a quello delle Giunte, il quadro cambia di molto con una stabilità quinquennale di tutti i governi che si rompe solo con le inchieste della magistratura che portano alle dimissioni prima di Del Turco (2008) in Abruzzo, poi nel Lazio di Marrazzo (2009 a pochi mesi dalla fine della legislatura) e della Polverini (2012 a metà mandato), nonché di Formigoni in Lombardia (2012), di Scopellitti in Calabria (2013), di Cota in Piemonte e di Errani in Emilia Romagna (2014).<sup>26</sup> Siamo non a caso, però, proprio nella fase di contenimento dell'autonomia regionale che descriveremo più avanti allorché le Regioni, perduta molta credibilità istituzionale,

26. Un caso a parte, la Regione Molise che è tornata al voto due volte a seguito dell'annullamento delle elezioni nel 2001 (furono annullate le elezioni del 2000) e nel 2013 (nel 2012 furono annullate le elezioni del 2011).

sono investite anche dalle indagini relative all'impiego dei fondi in politica.

Tutto sembra dire che il balzo sia stato non solo ampiamente indirizzato sul lato del pendolo più vicino all'autonomia, ma che possa trattarsi anche di un balzo stabile visti gli elementi strutturali su cui si fonda.

### **3. Il rimbalzo del pendolo (2001-2015)**

Ogni movimento brusco in una direzione può provocare una reazione fisica che muove in senso opposto e così sembra sia accaduto anche per il pendolo del federalismo italiano.

Dopo il periodo 1999-2001, conquistati sulla carta spazi di autonomia prima impensabili, le Regioni italiane si trovano nelle condizioni di esercitare concretamente il proprio ruolo di enti territoriali politici esponenziali delle rispettive comunità; un ruolo che, riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, potrebbe ora imbattersi in condizioni ottimali. Qualcosa, però, non funziona e per una serie combinata di fattori l'occasione è stata persa.

Almeno tre ordini di motivi concorrono alla caratterizzazione di questi quindici anni di vigenza del "nuovo Titolo V" come un periodo nel quale più che il federalismo, in Italia si è vissuta una vera e propria "illusione federalista".

In primo luogo le Regioni non hanno esercitato il proprio ruolo di "co-legislatori" dello Stato ossia non hanno occupato le materie divenute di nuova competenza con un'azione legislativa qualificata. Indicative le parole della Corte costituzionale, oltre i dati sulla produzione legislativa regionale. Quest'ultima non solo non si accresce di numero (ad eccezione di alcune Regioni) o di settori, ma in certi casi rimane ancorata alle materie pre-2001.<sup>27</sup> Il Giudice delle leggi, nelle prime pronunce dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, è costretto a ricordare alle Regioni che tocca a loro occupare i nuovi spazi di autonomia (producendo le norme giuridiche) e non chiedere alla Corte costituzionale di dichiarare illegittime le leggi statali vigenti in materie divenute di competenza regionale.

In secondo luogo lo Stato (nel senso dello Stato apparato e quindi dei suoi molteplici organi) non accompagna il processo di spostamento del potere pubblico dal livello nazionale a quello regionale sia per una mera logica di fisiologico “istinto alla sopravvivenza istituzionale” in ogni trasformazione del genere, sia perché al passaggio delle competenze legislative non si associa alcun concreto passaggio di risorse finanziarie e materiali. Anzi, vi è di più. La spesa pubblica regionale negli anni successivi cresce tanto quanto quella statale.<sup>28</sup> Immagine plastica della resistenza (attiva e passiva) dello Stato allo spostamento del potere pubblico verso il basso è la persistenza di un apparato legislativo, governativo e amministrativo identico a quello precedente: restano addirittura Ministeri e organi amministrativi in materie di esclusiva competenza del legislatore regionale come nel caso dell’agricoltura e del turismo. Una forte resistenza statale, dunque, che ha trovato nella Corte costituzionale un luogo di formalizzazione giuridica di estrema rilevanza come vedremo.

Questi primi due ordini di ragioni hanno un carattere soggettivo ossia identificano il comportamento dei due legislatori dopo le riforme costituzionali. Ad essi si aggiunge un altro elemento di tipo oggettivo: vi erano nel 2001 le condizioni strutturali ossia materiali e finanziarie per uno sviluppo del regionalismo italiano?

Gli elementi oggettivi che hanno condizionato il “rimbalzo” del pendolo sono davvero multipli. Proviamo a farne una razionalizzazione senza pretesa di esaustività e, contemporaneamente, senza che la loro numerosità possa giustificare l’atteggiamento dei due attori, ossia Regioni e Stato.

Il primo elemento oggettivo da considerare è costituito dal processo di integrazione europea per due aspetti: quello generale normativo e quello finanziario.

Con riguardo alle condizioni normative della *governance* nelle quali queste riforme si collocano si riscontra il rafforzamento delle competenze dell’Unione europea attraverso le riforme dei trattati che porteranno all’adozione del Trattato di Lisbona (firmato nel 2007 ed entrato in vigore l’1 dicembre 2009). Quest’ultimo, nel definire il riparto di competenze tra lo Stato e l’Unione, amplia lo spazio di intervento dell’Europa e riduce quello degli Stati. Una situazione, questa, che pone subito il tema del ruolo dello Stato visto che molte delle materie

28. Cfr. M. Stradiotto, *L’ultimo miglio del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2014.

che l'art. 117 della Costituzione riserva al legislatore nazionale sono a questo punto attratte alla competenza europea.

Una condizione, questa, che ben potrebbe essere alla base della spinta statale ad occupare spazi di competenza regionale lasciati liberi dalle Regioni inerti. Sul punto torneremo.

Veniamo alle condizioni economiche e finanziarie. La riforma costituzionale, completato il suo *iter* e dopo il referendum popolare, entra in vigore l'8 novembre 2001, ossia meno di due mesi dopo gli attentati di matrice terroristica negli Stati Uniti d'America e, come noto, all'inizio di una crisi economica e finanziaria che avrebbe coinvolto l'intero sistema globale per anni. Inoltre, la riforma comincia a trovare applicazione proprio quando in Europa si ragiona sul rafforzamento dei vincoli agli Stati sia attraverso strumenti giuridici più raffinati dei trattati (la c.d. "Costituzione europea", risultato del lavoro della Convenzione), sia attraverso meccanismi finanziari più stringenti anche alla luce dell'imminente introduzione della moneta unica; preludio, quest'ultima, ad un maggiore controllo della finanza pubblica e delle politiche monetarie degli Stati.

Considerato che ogni ampliamento dell'autonomia territoriale reca di per sé –almeno in una fase iniziale– un incremento della spesa pubblica e che in Europa l'unico interlocutore finanziario sono gli Stati chiamati a decidere e a rispondere delle politiche di bilancio, è facile intuire la portata di questo condizionamento per le Regioni. La necessità dello Stato di controllare la finanza pubblica, non a caso, porterà nel 2012 all'adozione della legge costituzionale n. 1 che, accanto all'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, sposterà la materia del "coordinamento della finanza pubblica" dal novero delle materie di potestà legislativa concorrente a quello dei settori di esclusiva competenza statale.

Il secondo elemento oggettivo consiste nella struttura territoriale e demografica del regionalismo italiano che non è certo indifferente per comprendere "come" esercitare l'autonomia riconosciuta.

Quest'ultima, infatti, è caratterizzata da un elemento di relazione (si è autonomi "da qualcuno" per usare le parole di Massimo Severo Giannini) e da uno di azione (si è autonomi per fare qualcosa di diverso da quello che farebbe il soggetto da cui si è autonomi). Essa, dunque, presuppone la possibilità che coesistano indirizzi politici anche diversi in un medesimo territorio e in una medesima comunità che ospita, per l'appunto, più ordinamenti giuridici distinti.

L'autonomia, semplificando, riposa sulla necessità di differenziazione che esprime un ordinamento nazionale e da essa trae nutrimen-

to nella sua attività concreta. Ecco dunque il terzo elemento oggettivo da esaminare: esistono in Italia le condizioni per cui il territorio nazionale sia suddiviso tra più comunità autonome che possiedono differenti discipline legislative? Se la risposta è affermativa allora questo vuol dire che quelle comunità sono le attuali Regioni? E, ancora, i settori di differenziazione sono davvero quelli indicati nell'art. 117 della Costituzione e la differenziazione pretende sempre di collocarsi addirittura nel grado delle fonti primarie?

Si tratta di quesiti che possono essere riassunti in una domanda di base: le Regioni italiane esprimono un *optimal* (o almeno relativamente *optimal*) *size* di differenziazione?

Il ragionamento è articolato necessariamente su più piani: a) quali comunità e territori pretendono discipline diverse; b) quali materie meritano discipline diverse; c) quale atto normativo e quindi quale grado di differenziazione è necessario?

Il problema della dimensione territoriale e demografica delle Regioni che, come sappiamo, fu sciolto in Assemblea costituente con l'approvazione di un ordine del giorno e dell'art. 131 che contiene l'elenco, in rigoroso ordine alfabetico, delle Regioni italiane costruite sulla base (salvo piccole correzioni) delle circoscrizioni statistiche.

L'effetto più imponente di queste scelte fu così quello di avere un tessuto regionale non identitario e molto differenziato e condizionato, considerato che nelle prime tre Regioni (Lombardia, Lazio e Campania) risiede più di un terzo degli italiani (22 milioni su 60) e che le ultime dieci (la metà!) sommate raggiungono appena gli abitanti della prima (i 10 milioni della Lombardia).

Si può immaginare che un tessuto regionale così costruito possa essere indistintamente portatore di un'esigenza di differenziazione legislativa generalizzata tanto quanto è quella della riforma costituzionale del 2001? Molto probabilmente l'esigenza di autonomia e di autogoverno della Regione Lombardia può legittimamente riguardare materie anche molto rilevanti come quelle infrastrutturali ed economiche e pretendere una differenziazione significativa quale quella consentita dalla fonte del diritto legge, ma siamo altrettanto certi che questa necessità valga anche per il Molise nei confronti del vicino Abruzzo? O, forse, il bisogno di differenziazione che c'è tra le due Regioni già unite non è soddisfabile con due discipline regolamentari diverse nell'ambito della stessa disciplina di legge?

Ma forse il passaggio è ancora più strutturale e c'è da chiedersi se, invece, non occorra ripensare i confini delle Regioni per identificare finalmente un territorio nuovo che racchiuda in sé forme reali di

bisogno di differenziazione tali da giustificare l'adozione di due o più diverse leggi regionali in luogo di una sola legge statale.

Individuati in via generale i fattori scatenanti o, per certi versi, sedimentati e presupposti al "rimbalzo" del pendolo occorre allora approfondire l'esame di ciascuno di essi al fine di comprendere anche le ragioni e le prospettive alla base degli sviluppi e delle modifiche *in progress* del federalismo italiano.

### 3.1. Il primo condizionamento: l'Europa

Come si è avuto modo di accennare, le Regioni quali enti derivati, ossia enti non originari, sono nate per scelta (normativa) di un ordinamento giuridico ad esse "superiore" ossia quello statale.

Non è solo l'assenza del requisito dell'originarietà, ad ogni modo, a definire il carattere autonomo dell'ordinamento regionale, perché la definizione di quest'ultimo spetta alla norma relazionale statale, anzi alle norme che rendono la Regione un ordinamento giuridico "non indifferente" allo Stato.

Innanzitutto, si tratta delle norme della Costituzione che pongono e declinano il principio autonomista all'interno dell'ordinamento giuridico statale,<sup>29</sup> quindi di quelle che pongono in rapporto gli enti tra loro.<sup>30</sup>

---

29. La prima di tali norme è nella Costituzione, la quale, all'art. 5 recita, per l'appunto, che "la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" Cfr. G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975; C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in E. Rotelli, a cura di, *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 67 e ss.

30. Così, l'art. 114 della Costituzione, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, recita: "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". La nuova formulazione si differenzia molto da quella originaria che, invece, recitava "la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" e reca in sé profili di innovazione che non si limitano al dato formale.

In base al secondo comma dell'art. 114, Cost., tali soggetti "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Tale secondo comma dell'art. 114 della Costituzione assorbe, abrogandoli, gli originari artt. 115 e 128 della Costituzione. Il primo dei quali prevedeva che "Le Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"; il secondo, che "Le Province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Le autonomie territoriali, dunque, possedevano un diverso grado di garanzia per la propria autonomia; mentre quella regionale, infatti, era direttamente prevista e disciplinata nella Costituzione, quella degli enti locali era fissata nella Carta come principio, ma era rimandata alla legge dello Stato.

Il problema che sembra porsi oggi, in realtà, consiste nella valutazione della reale capacità, da parte della Costituzione, di porsi come norma fondamentale esclusiva relativa alle relazioni tra l'ordinamento giuridico statale e quello regionale,<sup>31</sup> oltre che relativamente alle relazioni tra gli ordinamenti giuridici regionali.

La Costituzione dell'ordinamento giuridico statale, infatti, è, nell'era della globalizzazione e nell'ambito dell'Unione Europea, uno strumento che ha perso parte della propria capacità fondativa e della propria portata assiologica ed organizzativa.<sup>32</sup>

Alcune delle sue stesse norme sono "congelate" per effetto del diritto comunitario,<sup>33</sup> altre sono addirittura disponibili alle fonti comunitarie secondarie.<sup>34</sup> Tuttavia, il fenomeno non si coglie pienamente guardando al solo dato formale, perché il mutamento opera, in real-

---

La portata innovativa dell'art. 114 della Costituzione per gli enti diversi dalla Regione, ad ogni modo, pur ampiamente sottolineata dalla dottrina, è stata sensibilmente ridimensionata da quanto prevede la legge n. 131 del 2003 (artt. 2 e 4), con la quale lo Stato ha tentato di frapporre tra gli Statuti (art. 114, secondo comma, Cost.) ed i regolamenti (art. 117, sesto comma, Cost.) di tali enti la legge statale recuperando tra le fonti una struttura gerarchica che non appare evidente dal dettato costituzionale.

31. Meglio ancora, della Costituzione intesa come norma positiva nella quale trovano formalizzazione i valori ed i principi delle forze politiche sottostanti la Costituzione stessa.

32. In ogni caso, occorre ricordare che, per quanto riguarda la crisi delle costituzioni, "lo stretto collegamento [...] fra lo stato e la costituzione ci dovrebbe indurre a intravedere, accanto alla crisi della statualità, una parallela, meccanicamente connessa, crisi della costituzione. In realtà, non ogni crisi della sovranità dello Stato comporta, di per sé, una corrispondente crisi della costituzione"; è solo la crisi della sovranità statale esterna che "determina inevitabilmente una progressiva perdita di senso delle costituzioni, cui finisce per sfuggire la materia prima del loro disporre, e cioè il potere" (M. Luciani, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 163).

33. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato...cit.*, scrive: "si apre così un conflitto di estrema gravità e di imprevedibili conseguenze. La Costituzione dello Stato, emanata sul presupposto territoriale, e legittimata dal consenso popolare (da quella sovranità, che si esprime nel voto), viene in collisione con il diritto dello spazio ultrastatale, ossia con principi e norme comunitarie, legittimate dal semplice e iniziale consenso parlamentare (il consenso delle Camere, manifestato nell'approvare l'ordine di esecuzione dei trattati). I trattati europei, pur derivando da una limitazione di sovranità decisa dal Parlamento, determinano un diritto dello spazio economico, contrastante con la Costituzione statale" (p. 99). Diversamente, G. Azzariti, in *Aa. Vv., Dibattito...cit.*, il quale, pur movendosi da premesse simili a quelle di Irti in ordine alla natura artificiale del mercato, propone una lettura meno conflittuale tra le scelte europee di libera concorrenza e quelle Costituzionali statali (pp. 9-15); cfr. anche S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza, 1998, pp. 29 e ss.

34. Sulla possibilità per il diritto comunitario di derogare al riparto delle competenze tra Stato e Regioni in Costituzione cfr. Corte costituzionale sentenza n. 126 del 1996, mentre per l'impiego di norme comunitarie come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale, cfr. sentt. nn. 348 e 349 del 2007.

tà, a livello materiale, ossia colpisce le forze ed i valori alla base della Costituzione.<sup>35</sup>

Inoltre, la stessa trasformazione delle forze politiche della Costituzione materiale ha inciso pesantemente sulla sua capacità di norma relazionale. Infine, sembra sempre più appurato che le norme relazionali tra Stato ed autonomie territoriali siano rintracciabili non tanto nella normativa primaria statale, quanto, invece, in atti esterni a questi due ordinamenti.<sup>36</sup>

La spinta della globalizzazione, infatti, condiziona i rapporti tra lo Stato e le Regioni anche nella misura in cui accresce gli elementi di differenziazione ed aumenta le disuguaglianze territoriali ammissibili (anzi auspicabili). Durante l'affermazione dello Stato sociale, le istanze unitarie ed interventiste del potere politico, anche in settori economici, hanno richiesto inevitabilmente un rafforzamento del potere centrale a scapito di quelli locali che, invece, hanno visto restringersi (o modularsi diversamente) le competenze.<sup>37</sup> Lo stesso rapporto tra le fonti dei due ordinamenti, infatti, ha dovuto comporsi su schemi che rendessero compatibili la programmazione e l'autonomia politica territoriale,<sup>38</sup> sviluppando un impianto autonomista su basi cooperative (o collaborative) in luogo del modello duale e competitivo tipico dell'era liberale.

Esiste, inoltre, un ulteriore elemento che incentiva il grado di differenziazione, ossia la "pressione" esercitata in via diretta sulle forme di autonomia politica territoriale dalla globalizzazione.<sup>39</sup> Collocandosi

35. Cfr. art. 7 TUE.

36. Così il nuovo dettato dell'art. 117, comma primo, della Costituzione secondo il quale "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" e sul quale torneremo più avanti.

37. M. Volpi, *Stato federale...cit.*, pp. 382-383; tuttavia, come fece notare in sede costituente Ambrosini, "riguardo all'altra obiezione che è stata mossa all'idea regionalista da coloro che la considerano antistorica perché contrastante con la tendenza unificatrice generalmente affermatasi ovunque nel campo politico e nel campo economico, c'è da osservare che la tendenza unificatrice si manifesta ed è utile principalmente riguardo gli scopi ed i fini generali da raggiungere, ma non riguardo ai congegni dell'esecuzione ed agli organismi politico-amministrativi ad essa preposti" (Id., *La riforma regionale avanti all'Assemblea Costituente italiana*, in Id., *L'ordinamento regionale...cit.*, p. 56). G. Bogneri, *Federalismo...cit.*, pp. 45-54.

38. Si rinvia, ad ogni modo, alla questione delle grandi riforme economiche e sociali quale limite alla potestà legislativa regionale.

39. Cfr. lo stesso H. Kelsen, *Teoria generale...cit.*, il quale nota come "questa tendenza all'accentramento, questo passaggio graduale dallo Stato federale allo Stato unitario, è favorita anche da altre circostanze, che portano al controllo statale della vita economica, allo sviluppo del capitalismo di Stato. È, infatti, quasi inevitabile che questo accentra-

funzionalmente in diverse aree del mondo, infatti, i soggetti globali specializzano tali aree e, qualora esse coincidano con enti territoriali autonomi, ne selezionano gli interessi. Come sottolineano gli economisti, si assiste alla formazione di un "neoregionalismo",<sup>40</sup> ossia alla strutturazione dei rapporti economici su relazioni tra parti qualificate del pianeta. Si propone, dunque, un modello di tipo anseatico,<sup>41</sup> quindi una fitta rete di relazioni che non diedero origine ad uno Stato; anzi, grazie a questa fitta rete di relazioni le élites regionali potevano gestire velocemente i rapporti e stringere mutevoli e funzionali accordi, in una logica veramente competitiva.<sup>42</sup>

A livello sub-statale, dunque, la perdita di sovranità produce norme relazionali tra gli ordinamenti giuridici meno forti: la Costituzione è indebolita, la legge statale non può (più) fungere da norma di unità politica e le spinte dall'esterno degli interessi muovono verso indirizzi politici differenziati. La Regione, investita dai processi di trasformazione che abbiamo cercato di descrivere, pur concepita come ente "convergente",<sup>43</sup> diventa soggetto di potenziale disaggregazione dello Stato nazione.

### **3.1.1. Dalla "Costituzione europea" all'"Europa nelle Costituzioni nazionali"**

All'indebolimento della capacità della Costituzione di regolare i rapporti tra ordinamenti interni è corrisposto quasi in parallelo il tentativo di fornire all'Unione europea un quadro di natura costituzionale

---

mento nel campo economico porti ad un accentramento politico", p. 328; così anche G. Miele, *La Regione nella Costituzione italiana*, in E. Rotelli, a cura di, *Dal regionalismo... cit.*, secondo il quale "l'instaurazione di uno Stato federale in Italia [...] avrebbe rappresentato un deplorabile regresso" rispetto (tra l'altro) all'"integrazione economica delle varie parti" (p. 87); la stessa idea di Regione, d'altra parte, è un'idea liberale (M. S. Giannini, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in E. Rotelli, *Dal regionalismo...cit.*, p. 179) anche se, come ricorda la dottrina, tale idea si può atteggiare in termini liberali puri ovvero liberaldemocratici (quindi organicisti) e la Costituzione italiana si muove proprio in questa ambiguità (p. 190).

40. Cfr. P. Perulli, a cura di, *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998; nei diversi contributi contenuti nel volume, si pone l'accento sulla trasformazione dei sistemi di produzione e sulle conseguenze che ciò ha in ambito istituzionale.

41. Cfr. A. Picchieri, *Città stato. Economia e politica del modello anseatico*, Venezia, Marsilio, 1997.

42. P. Perulli, *Forma-Stato e forma-rete*, in Id., a cura di, *Neoregionalismo...cit.*, p. 36.

43. L. Sturzo, *Riforma statale...cit.*, pp. 136-149.

che, come noto, impegnò la Convenzione istituita alla fine del 2001 e produsse nel 2003 la bozza di "Trattato che istituisce la Costituzione europea" solennemente e simbolicamente firmata a Roma nel 2004. Tuttavia, come noto, il processo di ratifica e di esecuzione nei singoli Stati membri (allora 25) fu fermato dal voto contrario dei referendum di Francia e Paesi Bassi nel 2005 e si decise di apportare ai trattati solo modifiche più puntuali abbandonando il progetto di respiro costituzionale.

Con il successivo Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel 2009) si è definita una nuova *governance* europea nella quale il ruolo delle Regioni (pur formalmente ampliato nelle procedure europee anche attraverso il Comitato) è fortemente compresso dalla dimensione multilivello di distribuzione delle competenze. L'Europa, prima tetto leggero e parziale ai processi normativi statali, raggiunge ora la formalizzazione di una serie di competenze in settori crescenti della vita sociale sia in modo diretto che attraverso nuovi titoli di competenza trasversali.

Le Regioni, volendo semplificare, sono strette in una *governance* che ha cinque se non sei livelli: Ue, Stato, Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni e in certi casi enti di decentramento comunale (ad esempio municipi e circoscrizioni).

Ai sensi del TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva su: unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune e competenza concorrente (nel senso che gli Stati possono intervenire solo se consentito dall'Ue) in materia di: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. Infine, l'Unione europea può intervenire per "sostenere, coordinare o completare" l'azione degli Stati in materia di: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa.

Come è facile comprendere, l'Unione non solo costituisce ormai un "legislatore" ad ampio spettro, ma anche in settori di crescente rile-

vanza. Qualora le modifiche della Carta costituzionale attualmente in discussione fossero confermate, peraltro, molti dei settori oggi di competenza del legislatore regionale diverranno di competenza di quello statale portando a termine un processo di centralizzazione legislativa già sviluppatosi negli anni successivi al 2001 allorché la giurisprudenza costituzionale ha precisato che spetta allo Stato dettare norme legislative in materie anche regionali se è stato superato il termine fissato dal diritto europeo per adempiere (Corte cost. n. 401 del 2007);<sup>44</sup> dette norme sono comunque cedevoli in caso di esercizio del potere legislativo regionale, ma resta il fatto che, sempre in questi anni, il legislatore statale ha introdotto una "clausola di responsabilità" per le eventuali sanzioni europee contro lo Stato per mancato adeguamento alle norme europee (a partire dalla legge n. 34 del 2008).<sup>45</sup>

### **3.1.2. "Fiscal compact" e pareggio di bilancio in Costituzione**

Oltre lo schiacciamento della Regione tra i diversi livelli di governo, l'Unione europea ha rappresentato un condizionamento nello sviluppo (o, meglio, per l'indebolimento) del "federalismo all'italiana" anche con riguardo alla definizione di nuovi e maggiori vincoli per la finanza pubblica degli Stati membri.

44. "L'art. 1, comma 6, della legge delega n. 62 del 2005, al quale rinvia il comma 5 dell'art. 5, prevede, in relazione a quanto disposto dalla citata norma costituzionale, che i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome entrano in vigore, quando in sede locale non sia stata emanata l'apposita normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per il recepimento della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato. Lo stesso comma 6 prosegue disponendo che «A tale fine i decreti legislativi recano esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in esse contenute». Orbene, tale essendo il contenuto delle norme alle quali le ricorrenti fanno riferimento, deve escludersi che esse possano essere invocate a fondamento delle doglianze volte al riconoscimento dell'esistenza di un vincolo, per il legislatore delegato, di introdurre la clausola di cedevolezza di norme che, per le ragioni esposte, intervengono a disciplinare un settore rientrante, nei limiti di seguito precisati, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale. Ne consegue che la sussistenza di un titolo di legittimazione dello Stato a disciplinare, in via esclusiva, i profili di attività indicati dalla norma impugnata, consente allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto, in particolare, dalle Regioni Lazio e Abruzzo, l'adozione di una normativa non soltanto di principio, ma anche di dettaglio, avente carattere esaustivo".

45. Cfr. l'art. 16-*bis* introdotto nella legge n. 11 del 2005 sul diritto di rivalsa nei confronti di Regioni o altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario".

Con la sottoscrizione del “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria” gli Stati (Italia inclusa) si sono obbligati ad una serie di vincoli nella gestione delle politiche di bilancio. Il Trattato, entrato in vigore l’1 gennaio 2013, contiene in particolare l’obbligo per gli Stati di inserire nel proprio ordinamento il principio del pareggio di bilancio.

In particolare, il testo del “*fiscal compact*” prevede all’art. 1 una serie di precisazioni sul rispetto di tale principio da parte degli Stati, prevedendo la possibilità di eccezioni motivate da particolari condizioni, anche in relazione al rapporto tra Pil e debito del singolo Paese aderente, nonché meccanismi di correzione automatica. Lo stesso articolo precisa che queste regole “producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l’entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente –preferibilmente costituzionale– o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

Il trattato fa poi riferimento alle istituzioni nazionali responsabili dell’osservanza delle nuove regole poste per coordinare le politiche di bilancio degli Stati e aggiunge solamente un semplice inciso per cui i meccanismi di correzione devono “rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali”.

Il nuovo vincolo europeo prevede inoltre che per i paesi, come l’Italia, nei quali il rapporto debito pubblico/pil sia superiore al 60%, lo Stato debba operare “una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all’anno come parametro di riferimento”.

Alle stesse parti contraenti si chiede di predisporre piani di riforme strutturali che accompagnino la riduzione del debito e le condizioni previste per “sfuggire” al vincolo del pareggio di bilancio sono ben descritte come eccezionali, ossia “eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine”.

La presenza di questi nuovi e sempre più stringenti vincoli di bilancio ha comportato, in questi anni, un’esplosione della giurisprudenza costituzionale in materia di “coordinamento della finanza pubblica”. Detta materia nell’elenco delle materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni. In costanza di tale riparto,

lo Stato si è trovato a dover introdurre una serie di misure di contenimento della spesa, soprattutto quella regionale, al fine di tamponare la sempre più preoccupante situazione dei conti pubblici. L’invasione di campo nell’autonomia non solo finanziaria delle Regioni non è stata tuttavia condannata dal giudice delle leggi che ha considerato in senso davvero espansivo anche il ruolo dei principi fondamentali statali fino a legittimare l’intervento legislativo statale (la giurisprudenza costituzionale è ormai amplissima, soprattutto a partire dalla sent. n. 237 del 2009).

### **3.1.3. La “*spending review*” dal decreto-legge n. 138 del 2011 al decreto-legge n. 174 del 2012**

L’Italia, negli ultimi 5 anni, ha realizzato misure di contenimento della spesa pubblica –anche in chiave emergenziale– alcune delle quali hanno avuto un impatto molto forte sulle Regioni e sulla loro autonomia normativa e politica. Le misure hanno interessato in particolare la riduzione dei componenti degli organi elettivi regionali e un crescente controllo della Corte dei Conti sulla gestione della finanza regionale. Misure sulle quali la Corte costituzionale si è espressa riconoscendo un crescente ruolo del legislatore statale sia in termini di “coordinamento della finanza pubblica” che di razionalizzazione delle strutture politiche regionali (Corte cost. sentt. nn. 39 e 40 del 2014).

Le Regioni sono state oggetto di un processo di armonizzazione dei bilanci (cfr. d. lgs. n. 118 del 2011 modificato dal d. lgs. n. 126 del 2014) che ha reso più razionali anche i controlli finanziari.

Va detto che, ad ogni modo, dette misure si sono inserite in un quadro di crescente “rigidità” della spesa delle Regioni nella misura in cui una parte compresa tra il 75 e l’80% del bilancio regionale è legato alla spesa sanitaria. Delle 20 Regioni italiane, peraltro, ben 10 sono soggette (o sono in fase di determinazione) a commissariamento da parte dello Stato proprio in merito alla spesa sanitaria e sono costrette (attraverso la nomina di *commissari ad acta*)<sup>46</sup> a rispettare piani di

---

46. Fino alla legge n. 190 del 2014 i Presidenti di Regione erano anche Commissari *ad acta*. Cfr. art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 secondo la quale “La nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l’adozione o l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, effettuata ai sensi dell’articolo 2, commi 79, 83 e 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, è incompatibile con l’affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Il commissario deve possedere un *curriculum* che evidenzi

rientro del debito ben precisi. Le 10 Regioni interessate rappresentano più della metà dei cittadini italiani.

Come si evince da questi dati, il controllo della finanza regionale è ormai tale da comprimere gli spazi di autonomia per gran parte di esse.

L'attività di contenimento della spesa pubblica regionale è iniziata in modo più strutturale con il decreto-legge n. 138 del 2011<sup>47</sup> e ha rappresentato una costante con misure sempre più stringenti fino al decreto-legge n. 174 del 2012 che può essere assunto a vero e proprio simbolo della "resa delle Regioni".

Mentre con le misure statali adottate in precedenza, il tentativo di comprimere la spesa regionale aveva comunque incontrato un limite fissato dalla Corte costituzionale ben preciso (lo Stato può fissare obiettivi di risparmio regionale ma non può definire specifiche spese altrimenti si priverebbe di autonomia la Regione), con il decreto-legge n. 174 del 2012 assistiamo ad una vera e propria invasione di campo dello Stato che detta norme che fissano specifici importi di spesa regionale e addirittura disciplinano l'organizzazione regionale senza che le Regioni assumano alcuna iniziativa di contrasto politico o giurisdizionale.

Il contesto in cui fu adottato il decreto-legge n. 174 è stato sul punto determinante. Siamo nel momento di maggiore crisi di affidabilità del sistema regionale a causa del susseguirsi di inchieste della magistratura sulla distrazione e la spesa *contra legem* di fondi pubblici regionali in particolare di quelli affidati ai gruppi consiliari. Il panorama di riferimento è costituito da Consigli regionali sottoposti a controlli che svelano *mala gestio* e, in alcuni casi, sono coinvolti anche gli esecutivi regionali. I gruppi consiliari, grazie a regolamenti d'aula generalmente molto assembleari, sono frammentati in decine di gruppi politici (ognuno in genere con strutture e doni a disposizione) parte dei quali addirittura composti da un solo consigliere regionale (monogruppi).

---

qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti. La disciplina di cui al presente comma si applica alle nomine effettuate, a qualunque titolo, successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge".

47. Per un commento alle norme si concesso rinviare a A. Sterpa, Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?, in *federalismi.it*, n. 16 del 2011.

Il decreto, oltre a fissare la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori regionali (sul modello di quanto già deciso con il decreto-legge n. 138 del 2011) e a determinare il compenso massimo per le cariche elettive regionali, costruisce anche un complesso e articolato sistema di controlli contabili sulle Regioni prevedendo, in particolare, l'obbligo per la Regione di inviare una relazione semestrale sulla copertura delle leggi regionali e l'introduzione di un giudizio di parifica del bilancio regionale consuntivo. Sul punto la dottrina ha molto riflettuto, ma il dato complessivo che emerge è semplice: sempre più il sistema regionale non riesce ad autocontrollarsi e quindi necessita (addirittura auspicata) forme di controllo etero determinato e sempre più le Regioni sono assimilate agli enti locale facendo scomparire in sottofondo il ruolo di legislatori. Tant'è che l'unica parte del decreto-legge n. 174 che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima riguarda proprio il controllo della giustizia contabili sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi regionali che non rispetti l'autonomia legislativa regionale (il bilancio regionale, come quello statale, è approvato con legge). Secondo la Consulta, "la circostanza che i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi siano approvati [...] con legge (regionale), implica che i controlli sugli stessi si traducano in controlli su una legge, il che pone problemi peculiari in punto di legittimità costituzionale degli stessi".<sup>48</sup> "La scelta normativa statale, dunque, secondo la Corte costituzionale "attribuisce [...] alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi)". Per i Giudici, dunque, le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa autonoma regionale.

Le norme statali sono state oggetto di pronuncia da parte della Corte costituzionale che ha salvato dall'illegittimità costituzionale gran parte del dettato sia con riferimento al ruolo della Corte dei Conti che con specifico riguardo al contenimento della spesa per indennità di cariche pubbliche (sentt. nn. 23, 39, 40 del 2014). Nei passaggi argomentativi del Giudice delle leggi si evince con chiarezza che la disciplina statale in materia di controlli sugli enti territoriali autonomi

48. Sentenza n. 39 del 2014, punto 6.3.4.3. del Considerato in diritto.

“ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza delle disposizioni legislative, costantemente qualificati come “principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione (sent. n. 267 del 2006)”.

### 3.2. Il secondo condizionamento: la struttura delle Regioni

Come è stato sopra evidenziato il secondo elemento oggettivo presupposto al diverso scenario che la riforma costituzionale attualmente in discussione sta disegnando è caratterizzato dalla struttura territoriale e demografica e soprattutto sulla configurabilità di un diverso assetto. Non è dunque un caso che l’istituzione delle macroregioni non costituisca un argomento nuovo per il dibattito scientifico e istituzionale.<sup>49</sup> Già pochi anni dopo la loro istituzione, si accese una discussione sulla razionalizzazione delle Regioni (cfr., ad esempio, le riflessioni della Fondazione Agnelli e di Gianfranco Miglio)<sup>50</sup> e ciò si giustifica in particolare con le scelte che accompagnarono la definizione degli originari confini al momento della scrittura della Costituzione.

Come è stato accennato, con esclusione della vicenda di alcune Regioni ad autonomia speciale, all’atto della elencazione costituzionale delle Regioni (nell’art. 131), l’Assemblea costituente aderì alla tesi dell’impiego dei criteri territoriali (leggermente corretti) impiegati per le circoscrizioni statistiche. Un metodo del tutto lontano dalla definizione di *optimal size* e tantomeno capace di descrivere ambiti

49. Nel corso degli anni ho studiato il tema dei rapporti tra le Regioni e delle macroregioni in più occasioni; mi sia concesso rinviare a pubblicazioni nelle quali alcuni dei passaggi qui proposti sono stati sviluppati: A. Sterpa, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011; Id., *Le premesse costituzionali di un “diritto delle Regioni”*, in S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione a alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012, vol. II, pp. 115 e ss.; Id., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni, in federalismi.it*, n. 11 del 2009.

50. Cfr. S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 109 e ss.

culturali o storici ben definiti. Confini, dunque, che già da allora ben potevano essere oggetto di revisione sia per il mutare delle condizioni sociali, economiche ed infrastrutturali del Paese sia per il fatto che la Costituzione conteneva plurimi indizi che individuavano ambiti e interessi sovraregionali quali ad esempio il mezzogiorno (così l'art. 119 originario) e il paesaggio (ex art. 9 Cost.).

D'altronde la nascita della Regione Molise, per separazione dall'Abruzzo (*rectius* Abruzzi) con la legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, ha rappresentato una conferma della politicità dei criteri assunti per la delimitazione territoriale delle Regioni tenuto conto del ridotto numero degli abitanti del nuovo ente: circa trecentomila, ossia un terzo del limite minimo – pari ad un milione di abitanti – di cui all'art. 132, comma primo, Cost.

A ciò si aggiunga che i meccanismi di modifica dei confini regionali originariamente descritti in Costituzione prevedevano sì l'ipotesi della fusione, ma erano per di più orientati in realtà alla creazione di nuove Regioni o alla modifica puntuale dei confini attraverso lo spostamento di enti locali da una Regione all'altra. La IX disposizione transitoria e finale prevedeva: "fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate".

L'originario art. 132 Cost., infatti, prevedeva che si potesse "con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse"; il secondo comma del medesimo articolo infine prevedeva si potesse "con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra".

Fino al 2001, ad ogni modo, il dibattito sulle macroregioni non poteva tener conto di alcune norme costituzionali che oggi invece condizionano in parte la discussione sul tema: si tratta delle modifiche apportate al comma secondo dell'art. 132 e della previsione di cui all'art. 117, comma 8, Cost. relativa alle intese che le Regioni possono tra loro adottare (e ratificare con legge) per il migliore esercizio delle proprie funzioni anche attraverso l'istituzione di organi comuni.

All'art. 132, infatti, al comma secondo, è stato specificato che occorre "l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum" affinché si possa "con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra".

Il tema di ridisegnare i confini delle Regioni italiane può essere affrontato in due modi differenti: a) pensare ad un nuovo assetto strutturale ossia disegnare *ex novo* i confini delle Regioni riducendone il numero, ovvero b) provare a costruire, con forme di collaborazione orizzontale, ambiti territoriali sovraregionali sulla base dell'azione comune di due o più Regioni esistenti.

Il primo percorso, oltre alla possibilità per le Regioni di fondersi *ex art.* 132, comma 1, Cost. (difficilmente percorribile), pretende che sia modificato l'art. 131 della Costituzione prevedendo una nuova elencazione. Questo metodo comporta almeno due ordini di questioni: 1) occorre stabilire un criterio ossia determinare i parametri della nuova perimetrazione; 2) la nuova definizione territoriale sarà comunque statica e, se fissata in Costituzione, avrà una rigidità tale da rischiare di porre nuovamente il tema dell'aggiornamento dei confini anche alla luce dei processi europei oltre che di quelli nazionali.

Per quanto riguarda i criteri, al netto delle proposte già conosciute in questi anni, attualmente da alcuni si sostiene che possano essere utilizzate le cinque circoscrizioni elettorali per la scelta dei componenti del Parlamento europeo che spettano all'Italia (nord-est, nord-ovest, centro, sud e isole), mentre altri propongono nuovi criteri territoriali come nel caso del disegno di legge costituzionale Morassut (AC2749) che porterebbe a dodici il numero degli enti territoriali autonomi. In questo caso, ad esempio, la Città metropolitana di Roma diventerebbe Regione<sup>51</sup> e il resto del Lazio sarebbe diviso tra le altre nuove macroregioni con criteri che vedono ad esempio la Provincia di Pesaro e Urbino (già oggetto di numerose richieste di emigrazione dei Comuni verso la Provincia di Rimini) unita alla Regione Emilia Romagna, il Molise "spacchettato" e Rieti (fino al 1992 facente parte della circoscrizione elettorale della Camera dei Deputati con l'Umbria) affidata alla Re-

---

51. La previsione andrebbe in ogni modo coordinata con il comma terzo dell'art. 114 della Costituzione (sia vigente, sia previsto dalla riforma costituzionale A.S. 1429-B) il quale prevede che "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

gione adriatica (con Abruzzo, il resto delle Marche e Isernia). Delle Regioni speciali resterebbero solamente Sardegna e Sicilia dotate di un ente territoriale distinto.

Qui si appalesa l'altro nodo della soluzione strutturale di riscrivere in Costituzione le macroregioni, ossia la scelta se della ridefinizione territoriale debbano far parte anche le Regioni speciali (dotate, come noto, di una peculiare autonomia normativa e –soprattutto– finanziaria).

Diversamente dall'ipotesi strutturale, si potrebbe procedere con un ampio e rafforzato impiego dello strumento delle intese tra le Regioni di cui all'art. 117, comma ottavo, della Costituzione vigente che prevede la possibilità che la legge regionale ratifichi le intese tra Regioni tese ad un migliore esercizio delle funzioni anche attraverso l'istituzione di organi comuni.<sup>52</sup>

Questo secondo percorso, di tipo funzionale perché fondato su accordi tra le Regioni per lo svolgimento di attività in comune o in modo coordinato, rispetto al mero "ridisegno" dei confini regionali sconta a sua volta pregi e difetti: 1) da un lato si tratterebbe di un meccanismo più flessibile, in grado di mutare nel tempo anche nella composizione delle "alleanze" territoriali, tuttavia 2) la scarsa utilizzazione dell'istituto delle intese ex comma ottavo dell'art. 117 Cost. vigente potrebbe richiedere la costruzione di meccanismi di incentivazione o addirittura di imposizione da parte dello Stato.

Va detto che attraverso le leggi regionali di ratifica e l'istituzione di organi comuni le Regioni potrebbero davvero costruire forme condivise di amministrazione; rispetto agli strumenti di collaborazione orizzontale tra i Comuni, infatti, la presenza della legge regionale per la disciplina dei rapporti tra le Regioni può rendere questo strumento capace di compiere scelte anche nei settori riservati al legislatore e ampliare gli spazi d'intervento amministrativo grazie al rispetto del principio di legalità.

Ad ogni modo, le intese tra le Regioni potrebbero anche rappresentare concreti banchi di prova dei rapporti tra gli enti e, sia attraverso una migliore distribuzione dei servizi che la costruzione di economie di scala, potrebbero rappresentare forme anticipate di fusione o di rideterminazione dei confini.

52. Le proposte di riforma costituzionale elaborate dalla Commissione De Mita-Iotti (1992) e dalla Commissione D'Alema (1997) contenevano la norma (ora presente in Costituzione al comma ottavo dell'art. 117) che disciplina le intese tra le Regioni per l'esercizio in comune delle proprie funzioni.

Un altro aspetto che ci permettiamo di segnalare riguarda il testo costituzionale sul quale si dovrebbe innestare l'introduzione delle macroregioni. Su ciò, sono due le ipotesi: a) la riforma delle macroregioni sia inserita all'interno della riforma costituzionale ormai giunta all'approvazione della Camera dei Deputati (AC2613-A); b) sia approvata a Costituzione invariata.

Con riferimento alla prima ipotesi esiste il concreto rischio che l'apertura di un dibattito sui criteri per definire i confini territoriali delle nuove Regioni possa rallentare la discussione dell'intera riforma costituzionale in atto e, al tempo stesso, sarebbe necessario (forse) aggiornare anche alcune delle norme dell'articolato già approvate (si pensi alla composizione del Senato che, in futuro, dovrebbe essere costituito da rappresentanti eletti dai Consigli regionali, con metodo proporzionale) o quelle in corso di approvazione (la dimensione territoriale delle nuove Regioni che impatto avrebbe sull'autonomia statutaria, legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria così come descritta nel disegno di legge costituzionale?).

La ridefinizione dei confini delle Regioni, d'altronde, se avvenisse a Costituzione invariata (e quindi, presumibilmente, non potesse neppure essere applicata la nuova legge elettorale nazionale) coinciderebbe con una riscrittura della legge elettorale visto che il Senato resterebbe, per Costituzione, eletto su base regionale (art. 57). Inoltre, in quest'ultimo caso, si dovrebbe porre mano non solamente all'art. 131 Cost. ma anche alle altre norme connesse (elezione del Capo dello Stato *in primis*).

Men che meno la riforma costituzionale delle macroregioni potrebbe avere effetti non indifferenti sull'attuazione della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio) nella misura in cui siamo sicuri che Regioni più grandi non renderebbero necessario un nuovo governo dell'area vasta o (addirittura) la conservazione delle Province?

Di dubbia percorribilità, infine, la possibilità, ipotizzata da alcuni, di "de-costituzionalizzare" il tema, ossia abrogare l'art. 131 della Costituzione e prevedere, all'art. 132, un rinvio alla legge ordinaria per la definizione del numero e dei confini delle Regioni. Si tratta di una scelta che rischia di non essere percorribile per una serie di ragioni ma in particolare non sarebbe coerente con il riconoscimento di una autonomia legislativa alle Regioni neppure se si trattasse di una modifica introdotta nella "nuova Costituzione" e si affidasse questo compito ad una legge bicamerale ossia adottata con il consenso del Senato e –dunque– delle Regioni.

L'istituzione delle macroregioni (o più semplicemente la ridefinizione dei confini delle Regioni) costituisce, dunque, un'innovazione necessaria e con un ampio impatto istituzionale. L'esperienza della riforma delle Province e dell'attuazione della Legge Delrio hanno dimostrato la complessità dei processi di rideterminazione dei confini degli enti territoriali; difficoltà, queste, che si riproporrebbero ampliate nel caso delle Regioni e che suggeriscono quindi di costruire un percorso "a tappe" muovendo preferibilmente dalla sperimentazione di forme di cooperazione orizzontale che creino le condizioni per eventuali riassetto strutturali.

### **3.3. La Corte costituzionale e la giurisprudenza "neo-centralista"**

Un ruolo chiave nella concretizzazione del rimbalzo del pendolo è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale dopo le riforme costituzionali del 1999-2001; tant'è che, come vedremo, per molti commentatori la riforma costituzionale in corso di esame da parte del Parlamento non sarebbe altro che una "costituzionalizzazione" della già chiara giurisprudenza della Consulta.

Dicevamo, senza dimenticare i segnali di favore iniziali già citati (sent. n. 282 del 2002) riguardanti la necessità che le Regioni occupassero i nuovi spazi di autonomia, pochi sono stati i segnali a favore degli enti territoriali autonomi. Si certo, la Corte ha ad esempio riconosciuto la possibilità che in certi casi le Regioni potessero impugnare le fonti primarie statali anche per vizi ulteriori rispetto a quelli inerenti il riparto di competenze,<sup>53</sup> ma si è trattato di limitate e ben circoscritte eccezioni rispetto ad una costante negazione della possibilità per le Regioni di farsi anch'esse "custodi della Costituzione nella sua interezza". Come noto, con la netta decisione nelle pronunce del 2004, la Corte ammette che solamente lo Stato possa impugnare le leggi

---

53. Così nella sent. n. 199 del 2012: "Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011)".

regioni per denunciare qualunque vizio di legittimità mentre alle Regioni spetta un uso della Corte solo al fine di “proteggere” il proprio spazio di autonomia costituzionale.<sup>54</sup>

Ma è soprattutto sul piano delle materie e dell’art. 117 della Costituzione che si può prendere atto della vera e propria giurisprudenza “neo-centralista” della Corte costituzionale attraverso quattro strumenti operativi in parte “costruiti” proprio dalla giurisprudenza. Possiamo semplificarli in a) materie trasversali, b) principi fondamentali “di dettaglio”, c) sussidiarietà legislativa e d) coordinamento della finanza pubblica.

Con il primo la Corte costituzionale ha permesso allo Stato di adottare leggi anche in settori riservati in via concorrente o residuale alle Regioni perché ha riconosciuto una speciale natura ad alcune etichette contenute nell’elenco dell’art. 117, comma secondo, della Cost.. Così lo Stato si è dovuto preoccupare di dettare norme di legge al fine di “tutelare (e promuovere) la concorrenza”, “tutelare l’ambiente”, fissare i “livelli essenziali” dei diritti civili e sociali, garantire una omogenea disciplina del diritto privato o, ancora, porre norme uniche in materia di sicurezza. Ogni materia che sulla carta sembrava di competenza legislativa regionale diviene oggetto di un vero e proprio “ritaglio” perché la parte in cui detta materia ha riflessi su questi “valori” (o definibili anche come obiettivi e “meta materie”) è sottratta alla Regione.

Ma la capacità legislativa statale si è incrementata anche perché la Corte costituzionale ha del tutto abbandonato un criterio formale per definire i principi fondamentali statali nelle materie di legislazione concorrente ossia lo Stato non deve necessariamente limitarsi a porre norme generali o addirittura tali da richiedere l’intervento del legislatore regionale per essere applicate ma può fissare – come principi fondamentali della materia – anche vere e proprie norme puntuali o – come si diceva una volta – di “dettaglio”. In questo modo le norme sul condono edilizio possono contenere anche numeri e date perché altrimenti non avrebbe senso compiere la scelta stessa del condono (sent. n. 196 del 2003) oppure le Regioni sono tenute a rispettare prescrizioni vincolanti (definiti indicatori) per adottare le proprie leggi che, così facendo, assumono quasi la natura di fonti integrative (quali quelle secondarie e i regolamenti) (sent. n. 237 del 2009).

---

54. Sent. n. 274 del 2003. Cfr. A. Ruggeri, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l’oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003.*

Terzo elemento, forse il più dirompente, fu l’invenzione della “sussidiarietà legislativa” ossia l’idea (formulata per la prima volta nella sent. n. 303 del 2003) per cui se una determinata funzione amministrativa di competenza della Regione (perché è regionale la competenza legislativa concorrente o residuale che sia in quella materia) non è adeguatamente esercitata o addirittura risulta di impossibile esecuzione (si pensi alle opere ad altro impatto territoriale con la sindrome *nimby* come nel caso di infrastrutture energetiche o opere caratterizzate da forti esternalità negative) a quel punto la funzione è assunta dallo Stato in ascensore, Stato che, però, per assumerla, deve farlo con legge propria e la legge si giustifica nella misura in cui deve accentrare la funzione.

Infine, ma come abbiamo visto in ragione dell’incrementazione del processo di integrazione europea, la materia di legislazione concorrente “coordinamento della finanza pubblica” ossia una materia nella quale lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a porre i principi fondamentali, è divenuta il vero *pass par tout* che, in assenza del limite dell’interesse nazionale, ha nuovamente aperto alla elegge statale spazi che si ritenevano preclusi dal testo costituzionale come riformato nel 2001.

I dati sul contenzioso costituzionale ci dicono altre due cose: in primo luogo la crescita incredibile degli scontri tra Stato e Regioni dopo il 2001 tanto che nel 2009-2011 si arriva al “sorpasso” della pronunce che riguardano impugnative di leggi in via principale e conflitti tra Stato e Regioni rispetto ai giudizi in via incidentale ossia delle pronunce adottate a seguito di ordinanza dei giudici.<sup>55</sup> A questo si aggiunga che in modo crescente durante la gestione giurisdizionale di questi conflitti Stato e Regioni si accordano sulla rispettiva attività legislativa e spesso modificano le leggi impugunate sulla base di un accordo che produce l’estinzione del processo. Un tema sul quale occorre riflettere e che ha in questi anni di fatto reso disponibile il riparto costituzionale di competenze alla volontà dei due legislatori contro decenni di elaborazione dottrinarie e costituzionale contraria.<sup>56</sup>

55. I dati della somma delle pronunce della Corte costituzionale che riguardano impugnative o conflitti tra Stato e Regioni rispetto al totale delle pronunce sono chiari: dal 2009 al 2014 il numero di pronunce della Corte costituzionale una parte compresa tra il 27 e il 50% delle pronunce adottate sono frutto dello scontro tra i due legislatori (2009: 94 decisioni pari al 27%; 2010: 154 pari al 41%; 2011: 106 pari al 31%; 2012: 156 pari al 49%; 2013: 158 pari al 48% e 2014: 97 pari al 34%).

56. Sia concesso rinviare a A. Sterpa, “*Negoziare le leggi*”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale in B. Caravita, a cura di, *La giustizia costituzionale in*

D'altronde il "rimbalzo del pendolo" non poteva che concretizzarsi sul piano della esegesi delle norme costituzionali modificate non potendo operare sulla loro immediata modifica: come noto dopo la riforma costituzionale del 1999-2001 il Parlamento della legislatura 2001-2006 fu diviso tra chi voleva attuare la riforma e chi voleva ulteriormente modificarla. Così, in quegli stessi anni, il Parlamento adottò due decisioni del tutto contraddittorie con le quali da un lato provò – con la legge n. 131 del 2003 c.d. "Legge La Loggia" – ad attuare la (allora recente) riforma, ma dall'altra addirittura arrivò ad approvare una nuova riforma costituzionale che modificava di nuovo il Titolo V (la c.d. "riforma della riforma") cogliendo anche spinte maggiormente autonomiste (fu assorbito nel testo costituzionale il c.d. "disegno di legge sulla Devolution" dell'allora Ministro Bossi che preveda competenze regionali esclusive in materia di organizzazione scolastica e polizia amministrativa regionale e locale), ma con una struttura sistematica non certo del tutto filo autonomista. Il progetto di allora aveva molte somiglianze con quello attualmente in esame se si pensa che anch'esso poneva fine al bicameralismo perfetto (attraverso l'istituzione di un Senato federale) e spostava molte materie dalla legislazione regionale a quella statale (a vario titolo, infrastrutture, energia e salute ad esempio); si reintroduceva l'interesse nazionale quale titolo di intervento del legislatore statale e crescevano gli strumenti di controllo sulle Regioni, anche attraverso il Senato quest'ultime avrebbero espresso 4 giudici della Corte costituzionale.

Nel giugno del 2006 i cittadini italiani (che nell'ottobre 2001 avevano approvato la riforma costituzionale poi divenuta legge cost. n. 3)<sup>57</sup> bocciarono il nuovo testo lasciando così come unica via quella dell'attuazione del "nuovo" Titolo V.<sup>58</sup>

---

*trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 159-180.

57. Partecipò al voto del 7 ottobre il 34% dei cittadini e in circa dieci milioni (pari al 65%) si espresse per il sì alla riforma contro poco meno di sei milioni di voti contrari. Il centrosinistra sostenne elettoralmente il voto favorevole contro il centrodestra dopo che nella primavera dello stesso anno a seguito delle elezioni politiche era stato formato un nuovo Governo a guida Berlusconi (il secondo dopo quello del 1994) aprendo la strada alla più longeva esperienza di continuità di governo della Repubblica.

58. Il 25 e 26 giugno 2006 partecipò il 52% degli iscritti dei quali il 61% si espresse contro la riforma costituzionale (quasi 16 milioni di voti) contro i 10 milioni di voti a favore. Il centrosinistra allora sostenne il voto contrario; si ricordi che il centrosinistra aveva appena vinto le elezioni politiche e si era formato il Governo Prodi II.

Ma proprio le carenze nell'attività legislativa delle Regioni, l'implementazione del processo di integrazione europea, portarono al rimbalzo del pendolo.

#### **4. Il pendolo dopo il rimbalzo: le Regioni strette tra Stato ed enti locali nella proposta di riforma costituzionale**

Tutti gli elementi e i fattori di crisi dell'autonomia regionale sin qui esaminati vedono nell'attuale riforma costituzionale in discussione al Senato una traduzione concreta in termini giuridici: le modifiche in corso di esame rappresentano infatti, rispetto al passato, una vera e propria controtendenza, il rimbalzo del pendolo.

Tutti i progetti di riforma costituzionale non andati a buon fine dal 1988 ad oggi contenevano norme di conferma o quanto meno di ampliamento dell'autonomia regionale; ciò vale sia per i tentativi di revisione precedenti ai bienni 1999-2001 che (in gran parte) per quelli successivi ad eccezione di quelli più recenti (si tratta della Commissione Bozzi (1983-1984), la Commissione De Mita-Jotti (1992-1994), la Commissione D'Alema (1997-98). Anche la proposta di riforma costituzionale del 2006, respinta dal referendum del giugno dello stesso anno, pur con alcune contraddizioni, non smantellava l'autonomia regionale.

Solo con i saggi del 2013 (gruppo di lavoro per la redazione di una proposta di riforma costituzionale costituito dal Governo Letta) inizia una riflessione costituzionale incentrata sulla riduzione dell'autonomia regionale; riflessione che prenderà poi forma più concreta con la proposta del Governo Renzi presentata nel 2014 a seguito di un accordo con una parte delle forze politiche di opposizione (c.d. "accordo del Nazareno") e attualmente in discussione al Senato.

Con le ultime due riflessioni sulle riforme costituzionali (quella della Commissione dei saggi del Governo Letta e quella che ha dato vita al disegno di legge in corso di esame in Parlamento) si torna in modo netto a parlare di riduzione dell'autonomia regionale.

La riforma costituzionale del Governo Renzi (A.S. 1429 approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura nell'agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati A.C. 2613 e abb. nel marzo 2015 modificato e ora nuovamente in discussione al Senato A.S. 1429-B) formalizza in modo plastico il processo di spostamento del pendolo verso il lato opposto a quello dell'autonomia e lo colloca, molto probabilmente, ancora

più vicino all'estremo dello Stato accentrato di quanto non fosse già prima del 2001.<sup>59</sup>

Il testo della proposta di modifica della Carta costituzionale attualmente in discussione al Senato della Repubblica prevede la trasformazione sostanziale del Senato in camera rappresentativa delle istituzioni territoriali con membri eletti in secondo grado dai Consigli regionali tra i consiglieri e tra i sindaci. A tale mutamento corrisponde il superamento del bicameralismo perfetto –che tuttavia rimane per una serie di materie tassativamente individuate– con l'introduzione dell'adozione delle leggi ordinarie da parte della sola Camera dei Deputati. È interessante sottolineare che nel nuovo assetto la fiducia al Governo dovrà essere accordata soltanto dalla Camera dei Deputati e che sarà chiamata solo quest'ultima ad approvare annualmente la legge di bilancio.

La distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni sarà cambiata. Secondo la proposta del nuovo art. 117 della Costituzione, infatti, dovrebbe venir meno la competenza legislativa regionale in moltissimi settori; si assisterebbe, infatti, all'ampliamento dell'elenco del comma secondo dell'art. 117 della Costituzione, alla scomparsa dell'elenco delle materie di legislazione concorrente e alla formalizzazione di una parte delle materie di esclusiva competenza del legislatore regionale.

Vediamo in quali settori si assiste ad un accentramento delle competenze legislative.<sup>60</sup>

Nell'elenco delle materie di esclusiva spettanza del legislatore statale compaiono sia etichette che in precedenza affollavano gli ambiti oggetto di legislazione concorrente, sia nuove etichette che formalizzano materie di "estrazione" giurisprudenziale o di tipo "residuale" regionale ex art. 117, comma quarto, Cost.

Lo Stato assume la competenza esclusiva in materia di mercati assicurativi (l'aveva già nei mercati finanziari) e per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che spetta oggi invece alla potestà concorrente. Divengono di esclusiva competenza del legislatore statale anche le "norme sul procedimento

---

59. Per i primi commenti alla riforma costituzionale, cfr. S. Pajno, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *federalismi.it* n. 24 del 2014; Id., *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere* in *Rivista AIC*, n. 3 del 2015.

60. Cfr. anche G. Serges, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2015.

amministrativo" e "sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenza delle amministrazioni pubbliche" che la previsione di riforma precisa sono "tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale". Il punto è capire se il termine "tese" al plurale – certamente riferito alle norme di entrambi i settori – permetta di introdurre un criterio teleologico teso a limitare (anche sulla base del principio di ragionevolezza) lo spazio di azione del legislatore nazionale ovvero se sia invece una "non giustificazione" nella misura in cui è tautologico che ogni norma statale crea uniformità di disciplina nazionale.

Passa all'esclusiva spettanza del Parlamento anche l'"ordinamento scolastico", l'"istruzione universitaria" e la "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica" (in precedenza istruzione –salva autonomia scolastica ed esclusa la formazione professionale– unitamente alla "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" erano di competenza legislativa concorrente). Per l'istruzione, la riforma prevede la competenza statale con riferimento alle "disposizioni generali e comuni" contro la precedente competenza statale limitata alle "norme generali sull'istruzione". Lo Stato, inoltre, estende la sua competenza anche sulle "disposizioni generali e comuni" riferite oltre che all'istruzione anche alla "formazione professionale".

Sempre competenza statale per le disposizioni generali e comuni per le materie tutela della salute (prima concorrente), le politiche sociali (prima in ampie parti di competenza residuale regionale) e la sicurezza alimentare (in precedenza la materia alimentazione era di legislazione concorrente).

La competenza statale in materia previdenziale si estende anche alle forme complementari e integrative, e la tutela del lavoro (prima di legislazione concorrente) diviene di esclusiva competenza dello Stato insieme alla sicurezza e alle politiche attive del lavoro.

Si amplia l'intervento statale in materia di enti locali considerato che lo Stato ne disciplinerà "l'ordinamento" (ossia ogni aspetto ulteriore oltre i confermati legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali) e porrà le "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni".

Il commercio con l'estero (già concorrente) e la disciplina dei "processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche" relative al coordinamento statistico e informatico saranno di esclusiva spettanza dello Stato.

Così si amplia anche l'intervento dello Stato in materia di ambiente e ecosistema (inclusi tutela e valorizzazione –quest'ultima pri-

ma concorrente– ad eccezione della promozione) e in materia di beni culturali e paesaggistici.

Sport e turismo (oggi rispettivamente di legislazione concorrente e di esclusiva competenza regionale) passano allo Stato (“ordinamento sportivo” e disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo).

Passano dalla legislazione concorrente a quella esclusiva statale “ordinamento delle professioni e comunicazione” e produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia). Il governo del territorio, prima concorrente, è sottoposto alle disposizioni generali e comuni statali. Diventa statale in via esclusiva anche il coordinamento della protezione civile e il suo sistema nazionale.

Infine, compare la competenza statale in materia di “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e relative norme di sicurezza” nonché “porti e aeroporti civili, d’interesse nazionale e internazionale”.

La tipologia di competenza legislativa concorrente è stata (almeno sulla carta) cancellata dalla Costituzione perché ritenuta (a torto) fonte di contenzioso costituzionale. Tuttavia uno spazio di competenza regionale, nella riforma, è stato lasciato in alcune delle materie oggi di potestà concorrente, come nel caso di sanità e governo del territorio e la salute, attraverso lo schema delle “disposizioni generali e comuni” riservate allo Stato, sempre che da esse –però– si possa ricavare uno schema simile a quello dell’attuale potestà legislativa concorrente sul quale la Corte costituzionale sarà chiamata ad un’intensa attività esegetica per una pluralità di ragioni.

In primo luogo sarà necessario definire il concetto (teoretico e pratico) delle “disposizioni generali e comuni” che ha sostituito l’espressione originaria del disegno di legge costituzionale “norme generali” e quella utilizzata nel testo approvato in Commissione “norme generali e comuni”.

Come noto, la Costituzione impiega i termini “norme generali” all’art. 33 che, già nel testo originario, prevede che “la Repubblica detta le norme generali sull’istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”. Si tratta di un’espressione per la quale la Consulta, dopo il 2001, fu costretta a trovare una chiave di lettura che la rendesse compatibile con l’art. 117 della Costituzione che, al comma terzo, prevede tra le materie di legislazione concorrente l’“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale” (“doppio gradino” dei principi fondamentali e delle norme generali, *ex multis* sent. n. 279 del 2005).

Non si comprendeva già allora se le “norme generali” del progetto di legge costituzionale sarebbero state più “generali” dei “principi fondamentali statali” e se il carattere di queste norme sarebbe stato da intendersi in senso formale o sostanziale e nel senso di astrattezza o di generalità dei destinatari.

Adesso il tema si propone con le “disposizioni generali e comuni”. Che siano “comuni” (comuni a tutta Italia) *nulla quaestio* visto che se sono adottate con legge statale non possono che essere comuni a tutto il Paese. Il punto critico è capire la differenza, perché una differenza non può non esserci, tra la disciplina legislativa statale in un settore dove lo Stato è competente ad adottare disposizioni generali e le altre materie dove questa espressione è assente. Aver specificato che in alcuni casi l’art. 117 Cost. cita questa competenza statale non può che essere letto come una *deminutio* del suo potere d’intervento legislativo; detto ciò, quale limite invalicabile si presenta allo Stato? La disposizione è una “frase di senso compiuto dalla quale si ricavano, in via interpretativa le norme”. Il criterio selettivo dell’intervento legislativo statale dunque pare non essere formale (sulla natura delle previsioni che recano le disposizioni generali e comuni) ma sulla loro funzionalità. Si ripropone, insomma, il dibattito già noto sui criteri per definire un “principio fondamentale”: natura strutturale o sostanziale?<sup>61</sup>

C’è da chiedersi quale parametro potrà utilizzare la Corte costituzionale per giudicare una “disposizione statale generale e comune” visto che peraltro, come si presume, resterà valido il principio della

61. Cfr. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 168; G. Meloni, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 19 e ss.; A. Sterpa, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi.it*, n. 18, 2009. Sia consentito rinviare a A. Sterpa, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”...: “sul punto, non esiste oggi un orientamento univoco della giurisprudenza costituzionale. Più specificamente, la Corte, in quanto organo deputato a giudicare sulla natura della norma (stante l’irrelevanza dell’auto-qualificazione da parte del legislatore statale), ha talvolta utilizzato un criterio di tipo “strutturale”, in altre occasioni di tipo “sostanziale”, in altri casi entrambi i criteri al fine di discernere i principi fondamentali dalle restanti norme” [...]*, p. 7. Cfr. sentt. nn. 49 del 1958; 41/66; 88/73; 97/74; 36/77; 83/82; 153/85; 117/88; 446/88. Negli anni successivi alla riforma del 2001 la Corte ha oscillato tra decisioni fortemente garantiste dell’autonomia regionale (sent. n. 282 del 2002) e pronunce nelle quali si è di fatto ampliato lo spettro di azione dei principi fondamentali statali (*in primis* sent. n. 196 del 2004), fino alla sentenza in commento (sent. n. 237/2009) la quale fornisce una definizione -in chiave finalistica- delle norme statali di principio fondamentale tanto ampia da includervi le “indicazioni” di cui al comma 17 dell’art. 2 della legge impugnata” e Cfr. *Commento all’art. 1 della legge n. 165 del 2004*, in B. Caravita, a cura di, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1-24; e A. Sterpa, *Le Intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 133 e ss.

“non auto-qualificazione” da parte dello Stato di dette norme come generali.<sup>62</sup> Abbiamo lasciato alle spalle decenni di giurisprudenza costituzionale sulla natura dei “principi fondamentali” per mettere la Corte davanti alla necessità di definire una categoria nuova che o somiglierà alla precedente o non lascerà più spazio alla normativa regionale.

Se il Senato della Repubblica rappresentativo degli enti territoriali doveva avere un ruolo, allora forse poteva essere (anche) quello di approvare le “disposizioni generali e comuni” (o le originarie “norme generali”) quantomeno per ridurre il piano del contenzioso sulla loro definizione o addirittura azzerarlo.

La questione è di grande rilevanza considerato che molte materie che oggi costituiscono il cuore delle attività regionali saranno (fatta eccezione per l’ambiente)<sup>63</sup> disciplinate, se sarà approvata la riforma costituzionale con il testo adottato dalla Camera nel marzo 2015, con lo schema delle “disposizioni generali e comuni” quali “governo del territorio”, “attività culturali”, “politiche sociali”, “tutela della salute” e “sicurezza alimentare”, e “tutela e sicurezza del lavoro” (ora A.S. 1429-b).

Ad ogni modo, a seguito del lavoro parlamentare, il nuovo art. 117, comma terzo, della Costituzione dovrebbe recuperare un ruolo delle Regioni allorché prevede che spetta alle Regioni la potestà legislativa in una serie di materie quali “pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggi-

---

62. Cfr. sentt. n. 39/1971; n. 95/1986; n. 84/1990. Nella sent. n. 84/1990 si legge “È affermazione costante di questa Corte (sentt. n. 219/1984, n. 192/1987 e n. 1002/1988) che la qualificazione di una legge o di alcune sue disposizioni come principi fondamentali della legislazione statale o come norme fondamentali di riforma economico-sociale non può discendere soltanto da apodittiche affermazioni del legislatore stesso, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell’ordinamento o dei rapporti sociali disciplinati”. Sul punto A. Paoletti, *Grandi riforme e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni. Il Problema dell’auto-qualificazione*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 3151 e ss.

63. Sia concesso rinviare a A. Sterpa, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell’ambiente?*, in *federalismi.it*, n. 22 del 2014.

stici, di valorizzazione e organizzazione del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica" oltre che, ovviamente ogni altra materia (quale?) non espressamente riservata allo Stato.

È evidente che, anche alla luce della clausola d'intervento statale legata, tra l'altro, al resuscitato "interesse nazionale",<sup>64</sup> questo nuovo testo costituzionale in discussione rischia davvero di comprimere del tutto il già ridotto spazio di azione regionale.

La riforma costituzionale sollecita anche una serie di riflessioni sul rapporto tra gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome e la riforma costituzionale in corso di approvazione presso il Parlamento.

La riforma prevede una legge costituzionale atipica per modificare gli Statuti speciali. Quanto previsto dall'art. 39, comma 12, dell'A.S. 1429-B (disegno di legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione) delinea una procedura innovativa per modificare gli Statuti delle Regioni speciali considerato che dette leggi costituzionali saranno approvate "sulla base di un'intesa" con la Regione interessata.

L'espressione linguistica utilizzata è identica a quella contenuta negli artt. 8 e 116 della Costituzione allorché si tratta di definire la disciplina dei rapporti della Repubblica con le confessioni religiose piuttosto che per la concessione di particolari forme di autonomia alle Regioni. Nel primo caso per prassi e nel secondo per quanto sostenuto dalla dottrina maggioritaria, l'espressione in questione dovrebbe avere la conseguenza che il testo dell'intesa sia trasfuso nella sua interezza all'interno della legge costituzionale. Questo vuol dire che il procedimento legislativo costituzionale sarebbe aggravato di un passaggio che renderebbe la fonte atipica e anche in grado di resistere ad eventuali abrogazioni da parte di una successiva semplice legge costituzionale.

Emerge per la prima volta nell'ordinamento giuridico un vero e proprio schema pattizio tra Stato e Regioni che sembra mettere queste ultime nelle condizioni di forza nella trattativa visto che il loro assenso è necessario per il raggiungimento dell'intesa e quindi della legge costituzionale.

---

64. "Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale" (art. 117, comma 4, Cost.).

La posizione di forza sembra ulteriormente rafforzata dall'assenza di termini e di strumenti coercitivi in capo allo Stato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa anche se non si può escludere che una declinazione del principio di leale collaborazione nel senso di superare un eventuale ostruzionismo regionale possa emergere anche alla luce della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni.

Ad ogni modo, come diremo più avanti, la mancata approvazione delle intese e la successiva mancata revisione statutaria non rappresentano un argine certo alla mancata applicazione di una parte delle norme del Capo IV della riforma costituzionale; norme, queste, che formalmente non troverebbero applicazione alle Regioni speciali, come per l'appunto prevede l'art. 39, comma 12, "fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese".

Di quale "adeguamento" per gli Statuti delle Regioni speciali si tratta? Altro aspetto che merita di essere approfondito è il contesto nel quale saranno innovati (*rectius* "adeguati") gli Statuti. Un contesto del tutto opposto a quello del 2001 allorché la legge costituzionale n. 3 ampliava in maniera (almeno formalmente) rilevante le competenze del legislatore regionale abolendo peraltro il limite dell'interesse nazionale.

Cosa ben diversa accade attualmente con una riforma che sposta dalle Regioni allo Stato gran parte delle competenze legislative oggi assegnate in sede concorrente e reintroduce una clausola di supremazia statale (art. 117, comma quarto) che resuscita, rafforzata dall'unità giuridica e da quella economica, anche l'interesse nazionale e lo rende titolo d'intervento del legislatore statale.

Da notare che il progetto costituzionale del 2015 impiega lo stesso termine utilizzato nel 2001: si parla di "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale. Nel 2001 questo termine intendeva un adeguamento per ampliare anche i titoli d'intervento delle Regioni speciali oltre quelli delle Regioni autonome, tant'è che la stessa previsione precisava il trattamento di maggior favore ("Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" art. 10).

In questo nuovo contesto l'adeguamento dovrebbe voler dire diminuire le competenze delle Regioni speciali così come accade per quelle ordinarie?

Al di fuori della lettura formale, resta il tema che la risposta a "quale adeguamento" si assisterà dipenderà da quale concetto di

autonomia speciale prevarrà, ossia una specialità assoluta (quindi radicata nelle caratteristiche specifiche delle singole Regioni speciali e in quelle delle Province autonome) o relativa (ossia rispetto al quantum della autonomia delle Regioni ordinarie)?

Nel primo caso la riforma non dovrebbe ridurre gli spazi di autonomia speciale almeno che non si rimetta in discussione la ragione stessa della loro storica specialità; nel secondo caso, invece, se si tratta di un regime di autonomia speciale in senso relativo, ossia con riferimento all'autonomia delle Regioni ordinarie, è evidente che il parametro della stessa specialità si abbasserebbe (le Regioni ordinarie perdono molta autonomia con la riforma costituzionale) e quindi parallelamente (e proporzionalmente) vi sarebbe il rischio di una riduzione anche delle forme di autonomia delle Regioni speciali e delle Province autonome.

Vale la pena evidenziare gli effetti della mancata applicazione della riforma (Capo IV) alle Regioni speciali fino all'approvazione dei nuovi Statuti.

Come abbiamo già detto, il disegno di legge costituzionale in esame prevede che fino all'adeguamento degli Statuti speciali, il Capo IV (ossia la riforma del Titolo V della Costituzione) non si applicherà (dunque nella sua versione meno favorevole alle autonomie territoriali) alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome.

Detta clausola, si noti bene, potrebbe far ritenere conveniente, per le Regioni speciali, non raggiungere l'intesa proprio per evitare un'applicazione del nuovo dettato costituzionale che, al netto di quanto prevedranno i rispettivi Statuti speciali riformati sulla base delle intese raggiunte, introduce numerosi strumenti di contenimento dell'autonomia regionale.

Fino all'adeguamento statutario rimarrà dunque in vigore, per le Regioni speciali, l'attuale Titolo V della Costituzione come modificato nel 2001. Non sarà certo facile immaginare un regime a "doppia costituzione" per le Regioni e –come proveremo a dire tra poco– sarà difficile che la giurisprudenza costituzionale e le scelte del legislatore statale saranno sempre e continuamente in grado di prevedere due basi costituzionali distinte. In particolare, ci si chiede:

- a) con la vigenza del precedente testo costituzionale sarà ancora vigente anche la clausola di favore per le autonomie speciali introdotta nel 2001 all'art. 10 della legge costituzionale n. 3?
- b) siamo certi che alcuni istituti o clausole d'intervento statale (quali l'interesse nazionale, l'unità giuridica e quella economica o il coordinamento della finanza pubblica) potranno

operare in vigore del nuovo testo costituzionale solamente per le Regioni ordinarie in attesa dei rispettivi nuovi Statuti senza far venir meno la ratio della loro stessa funzione?<sup>65</sup>

Quale applicazione avrà, dunque, pro futuro la clausola di esclusione di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001?

Come ricordato, l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 prevedeva che "sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Detta previsione è da considerarsi vigente in parallelo con la legge cost. n. 3 del 2001 e, quindi, dovrebbe ancora applicarsi alle Regioni speciali fino a quando non saranno approvati i rispettivi Statuti che, entrando in vigore, faranno (anche in modo differito nel tempo Regione per Regione) entrare in vigore il Capo IV della legge di revisione. D'altronde nessuna norma del disegno di legge di riforma costituzionale prevede l'espressa abrogazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Merita infine di essere segnalato il rischio dei "vasi comunicanti" tra la futura giurisprudenza costituzionale e i "vecchi" Statuti delle Regioni speciali.

In caso di mancata approvazione dei nuovi Statuti speciali, non è detto che i nuovi istituti (in particolare le forme di contenimento dell'autonomia regionale) previsti dalla riforma costituzionale non potranno avere effetti anche sulle Regioni speciali.

In particolare ciò accadrà per almeno due ordini di motivi: perché alcune competenze statali nel nuovo Titolo V, contenute nel Capo IV del ddl costituzionale, non si potranno non applicare anche alle speciali: si pensi al "coordinamento della finanza pubblica" che da materia di legislazione concorrente diviene esclusiva statale e ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea che non è più materia concorrente ma ricade nell'art. 117, primo comma e nella competenza della legge statale; si può immaginare che le scelte statali sul "coordinamento della finanza pubblica" (che si impongono anche alle Regioni speciali) non risentano di questo nuovo titolo statale anche con riguardo alla modalità di atteggiamento verso le Regioni speciali?

---

65. Cfr. la precisazione aggiunta, alla fine del comma, per cui "Fino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione".

In secondo luogo, perché si formerà giurisprudenza costituzionale su istituti e termini (anche singole parole) contenuti nella Costituzione riformata e già presenti negli Statuti speciali come “principi fondamentali” e “interesse nazionale”. Si verrà ad instaurare una sorta di rapporto per “vasi comunicanti” tra Statuti e giurisprudenza costituzionale. Ad esempio, quando la Corte costituzionale chiarirà la differenza tra gli attuali “principi fondamentali” e le nuove “disposizioni generali e comuni” quale effetto avrà detta definizione sulle norme statuarie che disciplinano ancora la potestà legislativa concorrente presente in alcune delle Regioni speciali? Siamo inoltre certi che la nuova giurisprudenza costituzionale sull’interesse nazionale non rischia di avere effetti per gli Statuti speciali che detto limite (pur congelato dalla legge cost. n. 3 del 2001) comunque contengono?

La compressione dell’autonomia regionale, operata dalla riforma costituzionale con la riespansione della potestà legislativa esclusiva statale, diventa ancora più evidente se poi aggiungiamo che, come prevede la legge n. 56 del 2014 di riforma dell’area vasta, tra le funzioni fondamentali delle Province (e quindi delle Città metropolitane che a queste aggiungeranno altre funzioni fondamentali come gli strumenti di pianificazione e programmazione dell’area vasta) saranno presenti molte materie rilevanti. In tale quadro ben si potrebbe prospettare uno schema nel quale le Regioni saranno “strette” tra le leggi statali e i regolamenti locali.

La legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio) ha definito un nuovo modello di *governance* locale<sup>66</sup> che, nonostante le forti critiche istituzionali, non è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale (sent. n. 50 del 2015).<sup>67</sup>

66. Cfr. F. Pizzetti, *La riforma territoriale degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015; F. Fabrizzi e G. Salerno, a cura di, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014 e se si vuole A. Sterpa, a cura di, *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, Jovene, 2014.

67. Sulla pronuncia della Corte costituzionale, cfr. G. M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2015; M. Barbero e E. Vigato, *Il sindaco di diritto e l’elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *federalismi.it*, n. del 2015; A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle città metropolitane*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2015; L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015; D. Mone, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* e se si vuole A. Sterpa, *Un ‘giudizio in movimento’: la Corte costituzionale*

In particolare le nuove Province (e le 10 Città metropolitane) saranno titolari di una serie di funzioni fondamentali che –una volta approvata la riforma costituzionale– rafforzeranno l’isolamento della Regione considerato che in molte di queste materie locali non sarà più (come adesso) competente il legislatore regionale ma quello statale.

Ai sensi del comma 85 dell’unico articolo della legge Delrio, le Province saranno competenti in materia di: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell’edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale; per le dieci Città metropolitane (i cui territori esprimono il 40% del PIL e il 30% della popolazione italiana) a queste competenze se ne si aggiungono ulteriori e di notevole rilevanza quali: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D’intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza

della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (comma 44).

Possiamo ben dire, quindi, che si sta definendo all'orizzonte un nuovo quadro di distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo in Italia. L'esito appare quello di un sistema che vede un recupero della centralità del rapporto Stato-enti locali o, forse meglio, Stato-Comuni essendo quest'ultimi i "titolari" della sorte istituzionale delle Province e, ad oggi, di tutte le Città metropolitane, visto che in nessuna di esse il dibattito sta prendendo la strada della elezione a suffragio universale e diretto degli organi di governo.

Una situazione dunque che rischia di lasciare alle Regioni ridotti spazi di autonomia, contraddicendo la visione di uno sviluppo differenziato per territori che è posto invece alla base delle politiche di coesione territoriale e, in particolare, di quelle europee.<sup>68</sup>

Tre profili critici si affacciano all'orizzonte che possiamo così sintetizzare: 1) il rischio che l'ente provinciale e metropolitano non riesca, proprio perché espressione diretta dei Comuni, ad adottare atti di programmazione e pianificazione in materia ambientale; 2) il perseverare della contraddizione tributaria di fondo per cui gran parte delle entrate proprie delle Province rimarrebbe legata a beni che contraddicono le politiche ambientali (auto e mezzi di spostamento); 3) impossibilità delle Regioni di ricorrere alla Corte costituzionale in presenza di leggi statali che abbassino gli *standard* di tutela o che li innalzino irragionevolmente, avendo quest'ultima perso ogni competenza espressa in materia ambientale.

---

68. Cfr. R. D'Amico, S. De Rubertis, *Istituzioni per lo sviluppo tra comune e regione. unione europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; Commissione Europea, Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, 23 luglio 2014, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); Coret dei Conti europea, *Les fonds de la politique de cohésion de l'UE consacrés aux routes sont-ils dépensés à bon escient? Rapport spécial* n. 5, 2013, Luxembourg: Publications Office, 2013; P. De Grauwe (et al.), *Europe: richesse, inégalités et solidarité*, in *Problèmes économiques*, n. 3076/2013, pp. 5-48, M. P. Desset (a cura di), *Plein feux sur la politique de cohésion modernisée*, in *Europe documents*, n. 2575, 28 novembre 2013, p. 1-8; F. Barca, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 27 dicembre 2012, in [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it). Gli stanziamenti per la politica di Coesione 2014-2020 ammontano per l'Italia a circa 32,82 milioni di euro, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_it.cfm).

Ci si chiede se potrà più accadere, come avvenuto in passato che le Regioni, ad esempio, possano impugnare davanti alla Corte costituzionale le norme statali sugli *standard* ambientali.

L'analisi della nuova (pur ancora all'orizzonte) *governance* multilivello mette dunque in evidenza, in un caso concreto, le criticità possibili; riflessioni, queste, che potrebbero orientare a miglioramenti della riforma legislativa e costituzionale in atto. È impensabile non considerare che mettendo mano ad uno dei "piani" del "palazzo" non si rischi di rendere "inospitale" l'appartamento, di costringere ad affollare maggiormente gli altri piani e di intaccare le strutture dell'edificio che sarà, in questo modo, esposto al collasso.

## RESUM

Aquest article vol proporcionar la clau per entendre els elements legals i reguladors del regionalisme italià, amb especial referència a la reforma constitucional del 2001 i el projecte de reforma constitucional que s'ha sotmès a consideració del Parlament el 2015. L'assaig recorre a la figura del pèndol com a instrument que pot oscil·lar entre dos extrems: autonomia local i estat centralitzat. El regionalisme italià en aquests darrers anys ha pres posicions diverses en el recorregut del pèndol, exactament com un pèndol ho faria, però sempre amb moviments sobtats que han restat estabilitat al sistema. L'article se centra especialment en l'evolució de l'autonomia regional tant des del punt de vista formal (la Constitució) com substantiu (la jurisprudència constitucional i l'aplicació institucional). Avui les regions italianes sembla que sofreixen un procés de doble erosió competencial: per una banda, el paper creixent de la Unió Europea, les restriccions pressupostàries i l'enfortiment resultant per als poders de l'Estat; per l'altra, l'enfortiment de les ciutats metropolitanes. Podem dir que després d'un període curt de reformes que han reforçat la política d'autonomia regional, durant els 5 anys passats, ara la perspectiva és completament contrària i, si s'aprova la reforma constitucional, les regions italianes perdran molta de la seva autonomia. L'article pretén assenyalar alguns factors estructurals com a causes del debilitament del regionalisme italià, com per exemple la reduïda mida i població de les administracions locals. A més a més, després de la reforma constitucional del 2001, han estat poques les regions que han aprovat legislació en les noves àrees competencials, mentre que moltes regions han continuat desenvolupant les seves activitats de naturalesa fonamentalment administrativa, deixant de banda el seu paper com a legisladors.

**Paraules clau:** regionalisme italià; federalisme, integració europea; control de la despesa pública; neocentralisme estatal.

## RESUMEN

Este artículo quiere proporcionar la clave para entender los elementos legales y reguladores del regionalismo italiano, con especial referencia a la reforma constitucional de 2001 y el proyecto de reforma constitucional que se ha sometido a consideración del Parlamento en 2015. El texto recurre a la figura del péndulo como instrumento que puede oscilar entre dos extremos: autonomía local y estado centralizado. El regionalismo italiano en estos últimos años ha tomado posiciones diversas a lo largo del recorrido del

péndulo, como un péndulo haría, pero siempre con movimientos repentinos que han sustraído estabilidad al sistema. El artículo se centra especialmente en la evolución de la autonomía regional tanto desde el punto de vista formal (la Constitución) como sustantivo (la jurisprudencia constitucional y la aplicación institucional). Hoy las regiones italianas parece que sufren un proceso de doble erosión competencial: por una parte, el papel creciente de la Unión Europea, las restricciones presupuestarias y el fortalecimiento resultante para los poderes del Estado; por la otra, el fortalecimiento de las ciudades metropolitanas. Podemos decir que después de un corto periodo de reformas que han reforzado la política de autonomía regional, durante los pasados 5 años, ahora la perspectiva es completamente opuesta y, si se aprueba la reforma constitucional, las regiones italianas perderán mucha de su autonomía. El artículo pretende señalar algunos factores estructurales como causas del debilitamiento del regionalismo italiano, como por ejemplo el reducido tamaño y población de las administraciones locales. Además, después de la reforma constitucional de 2001, han sido pocas las regiones que han aprobado legislación en las nuevas áreas competenciales, mientras que muchas de ellas han continuado desarrollando sus actividades de naturaleza fundamentalmente administrativa, dejando a un lado su papel de legisladores.

**Palabras clave:** regionalismo italiano; federalismo; integración europea; control del gasto público; neocentralismo estatal.

## ABSTRACT

The paper provides a key to understanding the regulatory and legal affairs of the Italian regionalism with particular reference to the constitutional reform of 2001 and the project of constitutional reform under consideration in Parliament in 2015. The essay uses the figure of the pendulum that is the instrument that can position between two extremes: local autonomy and centralized state. Italian regionalism in recent years has positioned itself, just like a pendulum, on several points, but always with swings that have given very few elements of stability to the system. Especially the paper examines the evolution of regional autonomy both from the formal point of view (the Constitution) and substantive (the constitutional jurisprudence and institutional application). Today Italian regions seem to undergo a double process of erosion of skills: on the one hand, the increasing role of the European Union and the budgetary constraints and the resulting strengthening of the powers of the State; on the other, the strengthening of metropolitan

cities. We can say that after a short period of reforms that strengthened the regional autonomy policy, over the past 5 years, the path is now completely opposite and, if the constitutional reform is approved it, the Italian regions will lose much of their autonomy. The paper aims to highlight some structural factors that have weakened the Italian regionalism, for example, the small size and population of the local authorities. In addition, after the constitutional reform of 2001, only a few regions have tried to adopt laws in the areas of new jurisdiction, while many regions have continued to plan activities primarily administrative and have given up their role as legislators.

**Keywords:** Italian regionalism; federalism; European integration; public spending control; State neo-centralisation.