

**La riforma costituzionale ed il nuovo ruolo delle
Regioni: sviluppo o arretramento?**

2° Lezione Sapienza 2016

La riforma del Titolo V approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 certamente è risultata insufficiente. Le stesse modalità di approvazione sono apparse “frettolose”: il testo costituzionale fu esitato a maggioranza a fine legislatura anche se confermato da un referendum popolare; presenta formulazioni poco chiare che hanno dato adito a molti dubbi interpretativi, provocando un considerevole contenzioso costituzionale.

Alcuni dei principi fondamentali del nuovo Titolo V, ad oltre dieci anni dall’entrata in vigore, sono rimasti inapplicati. Le enunciazioni normative talvolta sono risultate troppo vaghe (esempio la “teorica parità” delineata dall’articolo 114 della Costituzione fra Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane etc).

La “ripartizione” fra potestà legislativa dello Stato e delle Regioni con l’indicazione delle materie di competenza statale e della potestà legislativa concorrente, lasciando alle Regioni la potestà residuale, è stata “contraddetta” da continue “interferenze” del legislatore nazionale e da “ripetuti” interventi della Corte Costituzionale chiamata a “dirimere” il notevole contenzioso costituzionale sviluppatosi tra Stato e Regioni.

E’ bene ricordare che la riforma del Titolo V del 2001 era “incentrata” sull’opzione in favore dello Stato delle Autonomie nei confronti dello Stato centralista affermatasi nel Paese fin dall’Unità d’Italia. Le scelte costituzionali furono dettate anche dall’esigenza di rispondere a “forti” spinte territoriali, al limite del separatismo, espresse da partiti “significativi” come la Lega Nord. Tali forze politiche, “rilanciando” la questione settentrionale nei confronti dello Stato centralista, ritenevano che l’unico modo per evitare la divisione dell’Italia fra un Nord, dotato di un’economia competitiva simile a quella della Mittel – Europa, ed un Sud arretrato ed assistito, fosse quello di dare ampio spazio all’Autonomia regionale soprattutto delle Regioni del Nord.

Un esempio di tali impostazioni si evidenzia nel “nuovo” articolo 116 che ipotizza la concessione di “forme” di specialità anche per le Regioni ordinarie, tenendo soprattutto presenti le condizioni di alcune Regioni settentrionali. E’ opportuno ricordare che l’articolo

116 è rimasto del tutto inapplicato ; recentemente qualcuno addirittura ne ha proposto l'abrogazione.

L'esempio più evidente dell'impostazione autonomistica del nuovo Titolo V è stata comunque quella dell'articolo 119 che ha previsto l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in particolare delle Regioni e dei Comuni. Allo Stato sarebbe dovuta restare la gestione dei fondi per le attività a livello centrale mentre gli enti territoriali (Regioni, Comuni, Città metropolitane, Province) avrebbero goduto di «... autonomia finanziaria di entrata e di spesa ...» (art.119 – 1° comma). Le Regioni, i Comuni, le Città metropolitane, le Province avrebbero disposto di risorse “autonome”, godendo di “tributi ed entrate propri” e «delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio» (art.119-2°comma). Lo Stato avrebbe istituito un «fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art.119- 3° comma). Le risorse destinate agli enti territoriali avrebbero permesso a quest'ultimi «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art.119-4° comma).

Le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione hanno trovato attuazione nella legge delega 5 Maggio 2009, n.42, concernente il federalismo fiscale. Come per qualsiasi legge delega sono stati necessari diversi Decreti Delegati per l'attuazione delle normative della legge 42/2009. I Decreti Delegati furono approvati con qualche ritardo ma entro la fine del 2012, seguendo una procedura complessa indicata dalla legge 42/2009.

I Decreti Delegati riguardavano diversi aspetti della normativa sul federalismo fiscale: fra l'altro disposizioni su federalismo demaniale; su determinazione dei costi e fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; sul federalismo municipale; sull'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario; sulle risorse aggiuntive e sugli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali ai sensi dell'articolo 16 della legge 42/2009; sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi; sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, comuni e province ed infine erano previste normative concernenti l'ordinamento di Roma Capitale.

Emanati i Decreti Delegati, si doveva passare alla fase della realizzazione. La stessa normativa della 42/2009 ha previsto forme e modalità per “correggere” i suddetti Decreti, tenendo conto delle difficoltà applicative riscontrate.

Quando si stava completando l'approvazione dei Decreti Delegati, nel Novembre 2011” scoppiò” la crisi del Governo Berlusconi preceduta nel Settembre del medesimo 2011 dalla missiva del Commissario dell'U. E. per l'economia dell'epoca che indicava precise condizioni per la “salvezza finanziaria” dell'Italia.

Come è a tutti noto, nonostante Berlusconi con una certa superficialità avesse accettato i “paletti” comunitari, al Governo Berlusconi subentrò il Governo Monti.

La crisi economica, iniziata negli Stati Uniti nel 2008, si estese all'Europa soprattutto a partire dal 2011; la Comunità proseguì nella sua politica di austerità soprattutto nei confronti di Paesi con maggiori deficit pubblici come Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda ed anche Italia; alcuni di essi accettarono rappresentanti della troika (Commissione europea, Bce e Fondo Monetario Internazionale), facendosi commissariare nella gestione dei rispettivi conti pubblici, mentre l'Italia, intendendo salvaguardare l'autonomia nazionale, non subì il Commissariamento internazionale ma dovette procedere ad interventi “drastici” per salvaguardare la stabilità dell' Euro e non abbandonare la moneta unica europea.

Come conseguenza delle “perentorie indicazioni comunitarie” furono approvati una serie di Decreti legge e di Leggi di stabilità da parte del Governo Monti con cui si cercò di affrontare la crisi finanziaria del Paese secondo le indicazioni comunitarie. A tali normative di emergenza si aggiunsero riforme significative (ad esempio la legge Fornero in tema di sistema pensionistico) per ridurre stabilmente il deficit del Paese; tali riforme furono richieste “ pesantemente” dall'U.E. Gli interventi di natura legislativa – finanziaria partivano dalla convinzione che la gestione della crisi dovesse effettuarsi a livello nazionale, procedendo a consistenti tagli dei finanziamenti alle Regioni e più in generale agli enti territoriali. L'applicazione della legge sul federalismo fiscale e dei relativi Decreti Delegati rimase sostanzialmente “ sospesa” ed anzi si dettarono disposizioni (ad esempio in tema di Imu) contrastanti con quanto previsto dalle suddette normative .

Se la visione federale presupponeva la volontà di realizzare lo Stato delle Autonomie, le scelte legislative, compiute a partire dal 2012, hanno fatto riemergere una impostazione “ centralista” attribuendo “considerevole parte” delle difficoltà finanziarie dell'Italia alle Regioni ed agli enti territoriali.

Altre importanti riforme sono state approvate negli anni successivi e fra esse si ricordano in particolare: la legge costituzionale 20 Aprile 2012, n.1, che ha introdotto il “ pareggio di bilancio”; la legge 24 Dicembre 2012, n.243 che ha dato attuazione al principio

del pareggio di bilancio ed infine la legge n.114 del 23 Luglio 2012 che ha ratificato il fiscal compact.

Un'importante “spinta” a tale visione “ neo-centralistica” è stata comunque fornita anche dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale. Per risolvere il conflitto costituzionale fra Stato e Regioni, la Corte Costituzionale ha utilizzato alcuni principi giurisprudenziali , dando un’interpretazione estensiva del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione e ridefinendo le materie attribuibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In tal senso sono stati utilizzati i principi della trasversalità delle materie e della chiamata in sussidiarietà; tutto ciò ha permesso di considerare conformi alla Costituzione normative nazionali che “invadevano” competenze regionali derivanti dalla potestà legislativa concorrente o residuale. Ricorrendo al principio del coordinamento della finanza pubblica, la Corte Costituzionale ha considerato norme di principio - contenute talvolta nelle finanziarie nazionali o in altre leggi statali di carattere economico, impugnate dalle Regioni- con cui si riduceva la spesa degli enti territoriali e si permetteva allo Stato di raggiungere alcuni obiettivi concordati in sede comunitaria.

Conclusioni dei gruppi di lavoro sulle riforme istituzionali

Tenendo conto del quadro istituzionale, normativo ed economico che si è brevemente delineato, il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, prima di terminare il suo primo mandato presidenziale, istituì il 30 Marzo 2013 due gruppi di lavoro «con il compito di proporre, attraverso due distinti rapporti, misure dirette ad affrontare tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale».

Il gruppo istituzionale avanzò proposte fra l’altro in tema di modifiche al Bicameralismo e di rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Il lavoro dei gruppi formati dal Presidente Napolitano fu ripreso e riformulato dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio, Enrico Letta, l’11 Giugno 2013. Tale Commissione ebbe il compito « di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell’assetto bicamerale del Parlamento

e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale».

La Commissione dei 35, cosiddetta per il numero iniziale dei componenti, consegnò al Presidente del Consiglio la relazione finale il 17 Settembre 2013. La Commissione Letta all'unanimità ritenne che, per superare la crisi politica, economica e sociale del Paese, fossero necessari interventi di riforma costituzionale, che si sarebbero dovuti incentrare sul rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, sul superamento del Bicameralismo paritario e su una diversa regolamentazione dei processi di produzione normativa con una più rigorosa disciplina della decretazione d'urgenza.

Il Governo avrebbe dovuto rafforzare le proprie prerogative in Parlamento attraverso la fiducia da ottenere in una sola Camera e la semplificazione del processo decisionale; si sarebbe pure potuto ipotizzare il voto a data fissa dei disegni di legge considerati prioritari dal Governo.

Altra tematica fondamentale individuata dalla Commissione dei 35 è quella della riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle Autonomie locali mediante la riduzione delle sovrapposizioni di competenze e lo sviluppo di una migliore collaborazione fra Stato e sistema delle Autonomie, con conseguente riduzione della conflittualità esistente. Per quanto concerne la riforma del sistema di governo la Commissione Letta proponeva o la razionalizzazione della forma di governo parlamentare o il ricorso ad un semipresidenzialismo alla francese oppure una forma di governo che si possa ricondurre al governo parlamentare del Primo Ministro.

Su quest'ultima tematica la Commissione dei 35 non faceva alcun tipo di scelta, limitandosi ad indicare le possibili soluzioni.

Mi intendo soffermare, brevemente, sulle proposte avanzate dalla Commissione Letta in tema di superamento del Bicameralismo paritario, di riorganizzazione del procedimento legislativo e soprattutto di riforma del Titolo V. La sorte di tali proposte seguì la crisi del Governo Letta con la “traumatica” sostituzione con il Governo Renzi.

Si potrà comparativamente notare quante indicazioni sono state riprese e quante accantonate dal successivo disegno costituzionale Boschi – Renzi.

Principali proposte del Comitato dei 35 in tema di superamento del Bicameralismo paritario

La Commissione istituita dal Presidente del Consiglio, Enrico Letta, all'unanimità si esprime per il superamento del bicameralismo paritario. Fu largamente prevalente la tesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato, attribuendo al Senato della Repubblica la rappresentanza degli enti territoriali e alla Camera dei Deputati il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico. In questo modo il Governo nazionale avrebbe la certezza di disporre di una maggioranza e di una maggiore rapidità nelle decisioni, realizzando una certa stabilità politica.

Istituendo, peraltro, una Camera come espressione delle autonomie territoriali, si completerebbe il sistema autonomistico avviato con la riforma del Titolo V nel 2001. Il Parlamento continuerebbe a comporsi di Camera e Senato ma quest'ultimo avrebbe composizione e funzioni differenti.

Alla Camera prevalentemente si intesterebbe la funzione legislativa mentre al Senato spetterebbe soprattutto la funzione di controllo sull'attività del Governo. Il Senato delle Autonomie dovrebbe essere composto da rappresentanti delle Regioni e dei Comuni.

In sede di Commissione dei 35 ci si divise sulle modalità di elezione e sostanzialmente si avanzarono due tesi: far eleggere i neo-Senatori direttamente dai cittadini in concomitanza con l'elezione dei Consigli regionali; oppure farli nominare direttamente dai Consiglieri regionali o al loro interno o fuori dai Consigli regionali, scegliendo, all'interno di un listino fra cittadini particolarmente "rappresentativi" delle medesime Regioni.

Del nuovo Senato delle Autonomie avrebbero dovuto far parte di diritto i Presidenti di Regione ed i Sindaci dei Comuni più importanti del territorio regionale. Il numero dei Senatori sarebbe stato fissato Regione per Regione in proporzione al numero degli abitanti; la Commissione Letta, riprendendo un vecchio progetto, ritenne che i Senatori complessivamente non dovessero essere meno di 150 componenti né oltre i 200.

Principali proposte della Commissione dei 35 in tema di procedimento legislativo

La Commissione istituita dal Presidente Letta, per quanto concerne la ripartizione delle competenze fra Camera e Senato, non propose la divisione per materie per evitare

incertezze e conflitti interpretativi. Ipotizzò che la riforma della Costituzione avrebbe dovuto regolare il procedimento legislativo secondo quattro modalità di formazione delle leggi.

Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale avrebbero dovuto seguire l'attuale procedura dell'articolo 138 della Costituzione. Per tale tipo di normative si ipotizzava il voto finale, in posizione assolutamente paritaria, di Camera e Senato delle Autonomie.

Le leggi organiche: secondo il Comitato dei 35 di Letta, si sarebbero dovute “interporre” tra la Costituzione (comprese le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie; quest'ultime non avrebbero potuto modificare le leggi organiche. Le leggi organiche, puntualmente individuate dalla Costituzione, avrebbero avuto il compito di regolare materie particolarmente significative per il sistema politico-istituzionale (es: la legge elettorale, l'organizzazione ed il funzionamento della Presidenza del Consiglio; l'organizzazione ed il funzionamento dell'ordine giudiziario; le leggi previste dall'ultimo comma dell'articolo 81 in tema di bilancio). Le leggi organiche sarebbero state votate soltanto dalla Camera dei Deputati a maggioranza assoluta.

Le leggi bicamerali avrebbero riguardato l'ordinamento e le funzioni di Regioni e delle autonomie locali nonché i rapporti di tali enti con lo Stato (es: leggi per trasferire funzioni amministrative alle Regioni nelle materie di potestà esclusiva dello Stato; leggi concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali; leggi di delegazione europea e delle leggi europee). Tale tipo di normative sarebbero state espressamente indicate dalla Costituzione e non avrebbero dovuto coinvolgere il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Per gli esperti della Commissione Letta sarebbero state esaminate e votate sia dalla Camera che dal Senato secondo il procedimento legislativo attualmente vigente.

Infine le leggi ordinarie in cui sarebbero rientrate tutte le altre normative non rientranti nelle precedenti categorie. Per le leggi ordinarie l'iniziativa legislativa ed il voto finale sarebbero spettati soltanto alla Camera dei Deputati, titolare del rapporto fiduciario. Il Senato avrebbe potuto semplicemente, entro i termini fissati dalla Costituzione, richiamare e proporre modifiche al testo già approvato dalla Camera dei Deputati. Alla Camera dei Deputati sarebbe spettata l'approvazione definitiva del testo legislativo, dopo aver esaminato le eventuali modifiche avanzate dal Senato nei tempi fissati dalla Costituzione.

La Commissione istituita da Letta, per favorire l'attività legislativa del Governo, prevedeva che il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri e

preventiva approvazione dell'Aula, potesse chiedere che la Camera dei Deputati approvasse, a data fissa, dei provvedimenti legislativi considerati prioritari dal Governo per la realizzazione del programma di Governo. Tale procedura era ipotizzata per un numero limitato ed eccezionale di disegni di legge. Il procedimento a data fissa, conseguenzialmente, avrebbe dovuto comportare la riduzione del ricorso ai Decreti Legge che sarebbe dovuto rimanere uno strumento assolutamente straordinario.

In base alle proposte formulate dalla Commissione dei 35 al Senato sarebbero state attribuite le competenze di carattere normativo attualmente esercitate dal sistema delle Conferenze mentre quest'ultime sarebbero rimaste competenti sulle questioni di carattere amministrativo. Sarebbe stata soppressa, conseguenzialmente, la Commissione per le questioni regionali.

In base alle risultanze della Commissione Letta, il Governo avrebbe realizzato il rapporto fiduciario soltanto con la Camera dei Deputati, rappresentando quest'ultima l'unico ramo del Parlamento espressione della volontà politica dei cittadini. E' evidente in tal senso l'estrema importanza di una legge elettorale che dovrebbe essere la più rappresentativa possibile degli indirizzi politici del Paese! Per il principio dei contrappesi istituzionali, al Senato spetterebbero maggiori poteri di controllo sull'azione del Governo.

Principali proposte della Commissione dei 35 in materia di rapporti Stato- Regioni.

Modifiche al Titolo V

La Commissione esprimeva le proprie difficoltà nell'affrontare il tema. Infatti, secondo una parte dei componenti, in questi ultimi quindici anni è cambiato il quadro del processo di federalizzazione europea. Nel corso degli anni '90 ci si indirizzava sull'Europa delle Regioni sperando di realizzare un dialogo diretto fra Regioni ed Unione Europea, oggi invece ci si concentra su un dialogo diretto fra Stati e Unione Europea; tutto ciò produce la necessità di ripensare gli Stati federali o regionali esistenti in Europa. Secondo altri esponenti della Commissione Letta, peraltro maggioritari, rimanevano valide le intuizioni da cui era nato il "rinnovato" Titolo V del 2001 ma bisognava procedere soltanto ad alcune "correzioni" dettate dalle difficoltà applicative di questo quindicennio.

All'interno della Commissione emersero alcune posizioni contrastanti: alcuni intendevano riscrivere l'intero Titolo V, approvato nel 2001, «... alla luce dello spostamento dell'asse verso i processi europei...» mentre altri ritennero che «... i livelli di autonomia costituzionalmente raggiunti debbano essere fundamentalmente rispettati, nonché ulteriormente sviluppati». Si convenne comunque, all'interno della Commissione dei 35, che le maggiori difficoltà riscontrate nell'attuazione del nuovo Titolo V si potessero individuare: nell'incerto riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni; nel mancato raccordo fra funzioni legislative e amministrative; nella mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

Riparto delle competenze legislative

La Commissione ha convenuto che gran parte delle difficoltà interpretative del novello Titolo V siano da attribuire ad alcune formulazioni del testo costituzionale piuttosto “confuse”. Tali previsioni “non chiare” hanno generato contrapposizioni di poteri e di responsabilità, sovrapposizioni, incongruenze ed incertezze. Tali contraddizioni sono alla base del contenzioso costituzionale, sviluppatosi nel corso di questo quindicennio fra Stato e Regioni. Pertanto la Commissione Letta, anche in conseguenza di una consolidata giurisprudenza costituzionale, proponeva che alcune materie, originariamente attribuite alla potestà legislativa concorrente, fossero riportate alla legislazione esclusiva statale, investendo interessi di carattere nazionale. In particolare si proponeva il trasferimento alla esclusiva competenza statale delle seguenti materie: grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento della comunicazione.

Per altre competenze rientranti nella potestà legislativa concorrente, avendo ingenerato un notevole contenzioso costituzionale e conformemente alle indicazioni di questi ultimi anni della Corte Costituzionale, si suggeriva un trasferimento dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato per alcune materie di “carattere trasversale”. In particolare:

coordinamento della finanza pubblica; tutela della concorrenza; ordinamento civile, almeno per quanto riguarda gli istituti del diritto privato.

Per le altre materie di competenza legislativa delle Regioni si evidenziarono due posizioni differenti.

La prima ritenne che fosse opportuno semplificare nettamente i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente. Alle Regioni dovrebbero essere assegnate tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza statale. Sarebbe opportuno altresì prevedere una clausola di “salvaguardia” statale che consentisse allo Stato di intervenire nelle materie di competenza regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedessero la tutela dell’unità giuridica o economica del Paese, la realizzazione di programmi di interesse nazionale o grandi riforme economico-sociali. Le leggi concernenti la “clausola di salvaguardia” dovrebbero essere approvate a maggioranza assoluta da entrambe le Camere e la divisione delle competenze tra Stato e Regioni avverrebbe in termini di funzioni e obiettivi anziché per materie.

Un’altra tesi sostenne che fosse opportuno conservare la competenza concorrente per un limitato numero di materie, ribadendo in questo modo per quegli ambiti le tradizionali competenze regionali (esempio: in materia di ambiente, attualmente inserito nella competenza esclusiva dello Stato che diventerebbe concorrente; di governo del territorio, nell’ambito del quale si “intrecciano” i poteri dello Stato e delle Regioni). Secondo alcuni componenti le competenze “residuali” delle Regioni sarebbero dovute essere espressamente indicate nella Costituzione. Per questa seconda tesi sulla competenza “ residuale” delle Regioni esistente su tutte le materie “innominate”, si potrebbe applicare la clausola di “ salvaguardia” che permetterebbe allo Stato di legiferare ogni volta che lo richiedesse la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica, anche per quanto concerne la realizzazione di programmi di interesse nazionale o di grandi riforme economico-sociali. Al fine di evitare “ un uso arbitrario” della clausola di “salvaguardia” anche questo secondo gruppo di componenti del Comitato dei 35 proponeva che la suddetta “ clausola di salvaguardia” potesse essere attivata solo mediante una legge bicamerale.

La Commissione Letta indicava altresì - per rendere maggiormente flessibile la distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni - che il legislatore statale potesse conferire o delegare, con legge bicamerale, l’esercizio della propria potestà legislativa esclusiva alle Regioni, o ad alcune di esse, anche su richiesta di quest’ultime. Con tale indicazione si

intendeva rispondere alle esigenze che avevano portato all'introduzione dell'articolo 116, 3° comma, (Autonomia differenziata) che sarebbe stato conseguenzialmente soppresso.

Autonomia amministrativa

Si è ribadito in sede di Commissione dei 35 che l'articolo 118, primo comma, della Costituzione in tema di funzioni amministrative non è stato attuato. Anche in questo caso, all'interno della Commissione dei 35, le soluzioni prospettate si sono diversificate.

Alcuni studiosi ritennero che sarebbe stato opportuno mantenere l'attuale formulazione dell'articolo 118, primo comma, in quanto i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dovrebbero valere sia per lo Stato che per gli enti territoriali. Altri componenti della Commissione espressero l'avviso che il 1° comma dell'articolo 118 si sarebbe dovuto modificare, stabilendo che lo Stato esercitasse le funzioni amministrative nelle materie di competenza esclusiva mentre le restanti competenze di carattere amministrativo sarebbero state assegnate alle Regioni ed agli enti territoriali sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. I raccordi tra lo Stato e gli enti territoriali sarebbero stati tenuti dal Sistema delle Conferenze che avrebbe assicurato l'attuazione del principio di “leale collaborazione” soltanto per l'attività amministrativa.

Autonomia finanziaria

La Commissione convenne che le Regioni, dopo aver ricevuto anche i finanziamenti dai fondi perequativi, dovrebbero essere poste in condizione, in base ai costi standard ed ai fabbisogni standard, di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. La perequazione fra le varie Regioni si sarebbe dovuta sviluppare tenendo conto della capacità fiscale di ciascun territorio. Questi principi fondamentali del federalismo fiscale avrebbero permesso un elevato grado di solidarietà fra i diversi territori nel rispetto del principio di eguaglianza ma soprattutto avrebbero dato la possibilità di finanziare i servizi effettivamente svolti, responsabilizzando gli amministratori degli enti territoriali.

Tuttavia il Comitato dei 35 proponeva che - al fine di garantire certezze delle risorse da destinare agli enti territoriali- i principi di coordinamento della finanza pubblica fossero demandati ad una legge di carattere bicamerale. Anche gli interventi speciali previsti dal V comma dell'articolo 119 per favorire lo sviluppo di determinati territori sarebbero dovuti essere regolati da una legge bicamerale.

Per quanto concerne le Regioni speciali la maggioranza della Commissione Letta era dell'avviso che anche a quest'ultime si dovessero estendere i principi del "federalismo fiscale" e della perequazione; pertanto gli Statuti delle Regioni speciali avrebbero subito delle modifiche. Infine la Commissione Letta avanzava proposte in tema di autonomie locali e di poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Testo approvato dal Senato e dalla Camera ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione

Il testo costituzionale ha completato l'iter previsto dall'articolo 138 e sarà sottoposto al giudizio degli elettori con un referendum confermativo che si terrà possibilmente nel prossimo Autunno.

Si cercheranno di illustrare le linee principali del nuovo testo soprattutto per quanto riguarda il ruolo del Senato e le modifiche al Titolo V.

Il nuovo Senato e le modifiche al procedimento legislativo

Si stabilisce che il Bicameralismo sarà differenziato. Il Parlamento sarà composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica.

Per quanto concerne i compiti soltanto la Camera è «titolare del rapporto di fiducia con il Governo» ed esercita la «funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo».

Il Senato diventa organo ad elezione indiretta e sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali; concorre all'esercizio della funzione legislativa secondo i casi e le modalità fissate dalla Costituzione; concorre al raccordo fra lo Stato e gli altri enti costitutivi la Repubblica e tra quest'ultimi e l'Unione europea; partecipa alle decisioni dirette alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; concorre nella valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; concorre alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato; concorre all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Composizione del Parlamento

Il Senato dovrebbe essere composto da 95 Senatori rappresentanti delle istituzioni territoriali, cioè eletti dai Consigli regionali o dalle province autonome.

La composizione del nuovo Senato pertanto sarà la seguente:

- 74 Senatori eletti fra i membri dei Consigli regionali;
- 21 Senatori eletti tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori regionali (1 per ogni Consiglio regionale);
- Fino a 5 Senatori di nomina Presidenziale;
- Gli ex- Presidenti della Repubblica

L'elezione dei Senatori da parte dei Consigli dovrà avvenire in conformità alle scelte espresse dagli elettori in occasione del rinnovo dei medesimi organismi consiliari (quest'ultima integrazione sulle modalità di elezione dei Senatori costituisce la maggiore novità introdotta dal Senato in seconda lettura ed è il frutto di una travagliata mediazione fra le forze politiche!)

L'elezione dei Senatori si effettuerà secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato (articolo 57, 5° comma, Costituzione)

Il Presidente potrebbe nominare fino a 5 Senatori (non più a vita) che durano in carica 7 anni, tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti (ad essi si aggiungono gli ex- Presidenti della Repubblica come Senatori a vita di diritto).

La composizione del Senato approvata dalle Camere in prima lettura è ben diversa da quella ipotizzata dal disegno di legge iniziale Renzi – Boschi; quest'ultimo prevedeva circa 120 Senatori, di cui 40 Consiglieri regionali; 21 Presidenti di Giunte o di Provincia e ben 61 Sindaci. A questi si sarebbero dovuti aggiungere fino a 21 Senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti in diversi settori della società. Nel disegno originario del Governo il nuovo Senato sarebbe stato composto da 148-150 membri.

L'elezione dei Senatori avverrebbe con un'elezione di secondo grado: sarebbero eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri componenti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo di tali organi, con metodo proporzionale, (nel testo iniziale del disegno di legge era prevista un'elezione con voto limitato) (art.57-2° comma) e, nella misura di uno per ciascun Consiglio regionale, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Nessuna Regione potrebbe avere un numero di Senatori inferiore a 2 (ciascuna delle Province autonome ne avrà 2) . La ripartizione dei seggi fra le Regioni si ottiene in proporzione alla popolazione della Regione quale risulta dall'ultimo censimento e sarà effettuata sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (articolo 57). In base al testo vigente dell'articolo 57 della Costituzione, nessuna Regione potrà avere un numero di Senatori inferiori a 7; al Molise ne spetteranno 2 , alla Valle d'Aosta 1.

E' soppressa, per quanto riguarda l'elezione del Senato, la circoscrizione Estero.

L'ultimo comma dell'articolo 57 ,così come è stato modificato, stabilisce che i seggi sono ripartiti in ragione dei

- Voti espressi;
- Composizione di ciascun Consiglio.

Tali criteri dovranno essere però temperati con quello previsto dal nuovo comma 4 del medesimo articolo 57 che stabilisce che i Senatori sono eletti “ in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri”.

Tale difficile coordinamento fra le due previsioni dovrà essere raggiunto nell'ambito della nuova legge elettorale per l'elezione del Senato; la suddetta normativa elettorale dovrebbe altresì promuovere l'equilibrio fra donne ed uomini nella rappresentanza parlamentare.

Il termine per l'approvazione della nuova legge per l'elezione del Senato decorre:

- Dall'entrata in vigore della legge costituzionale e perdura fino a sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei

Deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame (articolo 39 del disegno di legge costituzionale).

- Nelle more dell'entrata in vigore della legge elettorale del Senato, il disegno di legge costituzionale detta specifiche disposizioni elettorali riguardanti la prima applicazione (articolo 39- commi 1 e 4).
- Si fa altresì presente che per la nuova legge elettorale del Senato è applicabile il controllo preventivo di costituzionalità introdotto dall'articolo 73- secondo comma- della Costituzione per le leggi elettorali della Camera e del Senato.
- Infine , in base all'articolo 39, comma 11, le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, possono essere sottoposte - su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di un terzo dei componenti del Senato - al giudizio di legittimità della Corte Costituzionale, che avverrà entro il termine di 30 giorni (il ricorso deve essere presentato entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale o, per la nuova legge elettorale del Senato entro 10 giorni dall'entrata in vigore della medesima).

La durata del mandato dei Senatori coinciderebbe con quello dei Consigli regionali che li hanno eletti; pertanto il Senato dovrebbe essere un organo a rinnovo parziale non sottoposto a scioglimento totale.

Soltanto la Camera dei Deputati potrebbe essere “sciolta”, essendo l'unico ramo del Parlamento eletto direttamente dai cittadini ed espressione di un indirizzo politico. La Camera dei Deputati sarebbe eletta per cinque anni e la sua durata non potrebbe essere prorogata se non per legge o in caso di guerra (data la nuova configurazione del Parlamento si ribadisce l'importanza della legge elettorale nazionale!).

Soltanto i Deputati riceverebbero un'indennità parlamentare fissata dalla legge mentre il trattamento economico dei Senatori sarebbe quello spettante per la carica di Sindaco o di

Consigliere regionale. Per i Senatori di nomina presidenziale non sarebbe prevista alcuna indennità.

Procedimento legislativo

Si prevedono soltanto due tipologie di procedimento legislativo: il procedimento legislativo bicamerale; il procedimento legislativo monocamerale. Può esistere altresì il procedimento legislativo con ruolo rinforzato del Senato: si applica soltanto per le normative che regolano la “clausola di supremazia”, come risultante dalla nuova formulazione del quarto comma dell’articolo 117 della Costituzione.

Procedimento legislativo bicamerale (articolo 70- primo comma)

Secondo questo tipo di procedura parlamentare le Camere avrebbero un ruolo paritario. Eserciterebbero collettivamente il potere legislativo e con i medesimi poteri: sostanzialmente non si innova alcunché rispetto al sistema attuale sia per quanto concerne le leggi costituzionali sia per quanto attiene le leggi ordinarie .

Il procedimento legislativo bicamerale, ai sensi del riformulato articolo 70 – primo comma della Costituzione -, sarebbe adottato per le seguenti categorie di leggi: leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71; leggi ordinarie che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; leggi che stabiliscono le norme generali, le forme ed i termini di partecipazione

dell'Italia alla formazione ed all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea; leggi che determinano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di Senatore; la legge elettorale del Senato (art. 57- 6° comma); le leggi di ratifica dei Trattati sull'appartenenza dell'Italia alla Cee (art. 80- secondo periodo); le leggi sull'ordinamento di Roma capitale (art.114- terzo comma); le leggi di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art 116- terzo comma); le norme di procedura per le Regioni e le Province autonome sulla partecipazione alle decisioni Ue (art.117-5°comma); le leggi che disciplinano le modalità per la Regione di concludere accordi con Stati (art.117-9° comma); le leggi che definiscono i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a comuni, città metropolitane e Regioni (art. 119- 6° comma);le leggi per la definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo in caso di grave dissesto degli enti (art. 120- 2° comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali per il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente, degli altri componenti la Giunta regionale e dei Consiglieri regionali nonché l'equilibrio fra donne ed uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (art 122- 1° comma); le leggi sul distacco dei Comuni da una Regione ed aggregazione ad un'altra (art.132- 2° comma).

Nelle ipotesi testé indicate, trattandosi di leggi formali, tali normative potrebbero essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa con leggi che seguono il medesimo procedimento bicamerale.

Procedimento legislativo monocamerale (articolo 70 - 2° e 3° comma)

Tutti gli altri testi legislativi, non rientranti nel procedimento legislativo bicamerale, sono approvati soltanto dalla Camera dei Deputati (articolo 70- secondo comma).

Il terzo comma, invece, del riformulato articolo 70 stabilisce che: ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica; il Senato, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo; entro trenta giorni, il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione al testo, su cui la Camera dei Deputati si pronunzia in via definitiva; qualora il Senato non disponga di procedere all'esame del testo legislativo o sia trascorso inutilmente

il termine per deliberare, oppure quando la Camera dei Deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.

Il quarto comma del riformulato articolo 70 della Costituzione stabilisce nuove norme per l'esame dei documenti finanziari. In particolare si "sancisce" che: i disegni di legge concernenti i bilanci (articolo 81-quarto comma Cost.) approvati dalla Camera dei Deputati, sono trasmessi immediatamente al Senato che li esamina automaticamente (quindi senza richiesta di un terzo dei componenti); il Senato può deliberare proposte di modifiche entro 15 giorni dalla data di trasmissione del testo da parte della Camera.

Per tutti gli altri aspetti vigono le norme di cui al terzo comma del riformulato articolo 70 della Costituzione.

Procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato

Ai sensi del medesimo articolo 70 riformulato, in deroga al procedimento ordinario, la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato a due condizioni: il Senato si sia espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti; la Camera si pronunzi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tale tipo di procedimento è previsto nel nuovo testo costituzionale soltanto per testi legislativi a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o a tutela dell'interesse nazionale che attuino la "clausola di supremazia" prevista dal "nuovo" articolo 117 quarto comma della Costituzione.

E' da notare che la Camera, in prima lettura, ha "notevolmente" ridotto le ipotesi in cui si possa ricorrere al procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato. Le decisioni della Camera appaiono incomprensibili perché sempre meno emergono quali compiti saranno affidati al "nuovo" Senato. Molti commentatori temono un'"inutilità" del Senato con questa nuova formulazione. Basti pensare che la Camera ha "tagliato" alcune materie "particolarmente significative" su cui il Senato poteva intervenire con il procedimento rinforzato. Si ricordano alcune fra le più importanti: la legislazione statale recante disposizioni generali e comuni in materia di governo del territorio, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; le norme statali di coordinamento tra Stato e Regioni richieste dall'articolo 118- 4° comma; la legge sul fondo perequativo; le norme recanti

finanziamento integrale delle risorse attribuite agli enti territoriali; le norme relative alle risorse aggiuntive; le norme generali che regolano il contenuto della legge di bilancio.

Per brevità di esposizione si tralasciano le modifiche costituzionali in discussione in tema di iniziativa legislativa, di esame dei disegni di legge da parte delle Commissioni, di referendum, di rinvio presidenziale delle leggi, di ratifica dei trattati internazionali etc.

Appare opportuno soffermarsi soltanto sulle modifiche costituzionali proposte in tema di richiesta del Governo per una trattazione dei testi legislativi con voto in data certa e di decretazione d'urgenza.

Esame di disegni di legge con voto a data certa

Il Governo può chiedere alla Camera dei Deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronunzia definitiva della Camera dei Deputati entro il termine di settanta giorni dall'accoglimento della richiesta del Governo (entro i 70 giorni dovranno essere esaminate dalla Camera dei Deputati anche le eventuali proposte di modifiche avanzate dal Senato). I tempi assegnati al Senato per avanzare proposte di modifiche sono ridotti della metà (5 giorni per la richiesta di esame e 15 giorni per proporre emendamenti al testo) .

La procedura del voto “a data certa” è esclusa per alcune categorie di leggi: leggi ad approvazione paritaria; leggi in materia elettorale; leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; leggi di concessione di amnistia ed indulto; legge di bilancio, norme fondamentali e criteri per l'equilibrio di bilancio.

Il Regolamento della Camera dei Deputati stabilirà modalità e limiti del procedimento.

La procedura del “voto a data certa” appare eccessiva perché già il Governo ha garantiti i tempi per l'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa in base alle “nuove norme” delle riforme costituzionali . E' chiaro che la normativa in esame può “nascondere” una visione del Parlamento considerato un “impedimento” al libero esplicarsi dell'azione governativa. Tale impostazione dimentica che, fin ad ora, siamo in presenza di una

democrazia parlamentare in cui il “fulcro” del sistema democratico dovrebbe essere il Parlamento liberamente eletto dai cittadini con le elezioni.

La richiesta del voto a data certa da parte del Governo potrebbe avere un senso nel sistema costituzionale vigente per permettere “tempi certi” all’esame dei più significativi disegni di legge di iniziativa governativa; appare “una forzatura” con il nuovo sistema costituzionale ed a tale strumento potrebbe ricorrere il Governo “per battere” qualsiasi tipo di resistenza parlamentare esterna e/o interna alla maggioranza!

I legislatori costituzionali hanno avvistato tale problematica ed hanno previsto che, in considerazione della complessità del disegno di legge e dei tempi dell’esame del disegno di legge in Commissione, il termine di 70 giorni possa essere “allungato” di 15 giorni!

Decretazione d’urgenza (modifiche agli articoli 76 e 77 Cost.)

I disegni di legge di conversione dei Decreti legge sono presentati solo alla Camera dei Deputati.

Il testo costituzionale in discussione “costituzionalizza” i limiti della decretazione d’urgenza attualmente regolati dalla legge ordinaria (legge n.400/1988): è fatto divieto di disciplinare con Decreto-legge le materie per cui la Costituzione prevede la riserva di Assemblea (art: 72 Costituzione – quinto comma)¹.

È previsto il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l’efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale per vizi non procedurali; i Decreti legge devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; nel corso dell’esame dei disegni di legge di conversione non possono essere approvate disposizioni estranee all’oggetto o alle finalità del decreto.

Trattasi di norme significative perché, se applicate, eliminerebbero l’attuale sistema dei Decreti legge “omnibus” su cui ormai si “incentra” la legislazione ordinaria.

Il procedimento per l’esame dei Decreti legge segue le disposizioni del riformato articolo 70 della Costituzione. Pertanto l’esame dei Decreti legge da parte del Senato avrà

¹ Materia costituzionale ed elettorale, la delegazione legislativa, la conversione in legge di decreti, l’autorizzazione a ratificare trattati internazionali, l’approvazione di bilanci e consuntivi.

tempi ridotti(es: le proposte di modifiche da parte del Senato possono essere deliberate entro 10 giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera dei Deputati).

Rapporto di fiducia

Il Governo deve ottenere la fiducia soltanto della Camera dei Deputati (precedentemente anche del Senato della Repubblica). Tenendo conto di tale previsione si modificano i commi 2,3, 4 e 5 dell'attuale articolo 94 della Costituzione.

Revisione del Titolo V

Nonostante molti degli studiosi e degli osservatori si siano concentrati sulle modifiche proposte dal testo costituzionale al Senato della Repubblica ed ai suoi poteri, sono da attenzionare le proposte contenute nella riforma costituzionale in discussione in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. E' importante tale analisi perché sembra “ribaltarsi” l'impostazione seguita per la “revisione” del Titolo V realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il Titolo V nella versione del 2001 cercò, almeno nelle disposizioni costituzionali, di trasferire poteri e competenze dallo Stato agli enti territoriali (Regioni, Comuni, Province etc.) mentre il disegno costituzionale in discussione sembra “perseguire” una linea di “nuova centralizzazione”, tenendo anche conto delle problematiche sollevate dalla crisi economica mondiale. Cercheremo di analizzare le proposte in discussione per verificare se questa “impressione” sia fondata e soprattutto se le norme contenute nel disegno di legge costituzionale risolvano i problemi applicativi riscontrati in un quindicennio circa dall'entrata in vigore del Titolo V del 2001.

Il testo costituzionale in esame modifica l'articolo 114, eliminando le Province dagli enti costitutivi della Repubblica. Trattasi di una riforma consequenziale alla soppressione delle Province (legge n.56/2014) che necessita dell'approvazione di una norma costituzionale. Pertanto le Province non costituiscono più degli enti costituzionalmente necessari e dotati quindi di funzioni proprie. Tuttavia, a sorpresa, l'articolo 40 del disegno di legge costituzionale prevede l'esistenza di un nuovo organismo: l'ente di area vasta. Sembra che il costituzionalista istituisca un nuovo ente territoriale che potrebbe sostituire le province. Questo nuovo organismo rimane "indefinito", tanto che la stessa normativa costituzionale sancisce che tali enti saranno regolati dalla legge statale per gli aspetti ordinamentali di carattere generale mentre le leggi regionali regoleranno l'applicazione della normativa nazionale.

Uno dei "cardini" della riforma del 2001 è stato certamente l'articolo 116 della Costituzione che prevede la possibilità (mai attuata) di concedere anche alle Regioni ordinarie forme di autonomia differenziata. Tale normativa costituzionale fu adottata per "bloccare" le "spinte indipendentistiche" allora espresse dalla Lega.

Il testo costituzionale in discussione prospetta alcune modifiche all'articolo 116 da cui discenderebbero le seguenti conseguenze: è ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle Regioni ordinarie; è introdotta una nuova condizione per l'attribuzione di forme speciali di autonomia: la Regione è necessario che sia in equilibrio nel proprio bilancio tra le entrate e le spese; l'iniziativa della Regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato ma solo condizione eventuale; l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "approvata da entrambe le Camere", senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa preventiva fra lo Stato e la Regione interessata. Il Senato in seconda lettura ha introdotto due nuove materie (" disposizioni e comuni sulle politiche sociali" e " commercio con l'estero") fra quelle che possono essere attribuite alle Regioni nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Comunque le maggiori modifiche al Titolo V sono certamente in tema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regione con "significativi cambiamenti" rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 117.

Il legislatore costituzionale propone la soppressione della potestà legislativa concorrente (articolo 117-3° comma) e le numerose materie previste dall'attuale Costituzione

in tema di legislazione concorrente sono distribuite tra lo Stato e le Regioni con notevole prevalenza della legislazione statale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale (articolo 117-2° comma) la riforma costituzionale stabilisce l'assegnazione di ulteriori nuove materie; alcune di esse sono trasferite integralmente alla competenza statale mentre in altri ambiti il legislatore statale si dovrebbe limitare a fissare "disposizioni generali e comuni" o "disposizioni di principio"².

Come si accennava in precedenza si prevede l'abolizione dell'attuale terzo comma dell'articolo 117 che regola la potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni. Inoltre il

² Ai sensi del testo esitato dalla Camera (articolo 117- secondo comma) le materie di competenza esclusiva dello Stato sarebbero le seguenti: 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; Immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; Difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari ed assicurativi; tutela e promozione della concorrenza (quest'ultima competenza è stata inserita dalla Camera dei Deputati); sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie; Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale; Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; Cittadinanza, stato civile e anagrafi; Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali (la previsione delle politiche sociali è stata inserita dalla Camera dei Deputati) e per la sicurezza alimentare; Disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (testo attuale: norme generali sull'istruzione); Previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare ed integrativa; tutela e sicurezza del lavoro (attribuita dalla Camera interamente allo Stato mentre per il Senato la competenza statale si sarebbe dovuta limitare alle disposizioni generali e comuni); politiche attive del lavoro (le politiche attive del lavoro sono state introdotte dalla Camera dei Deputati); disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale (competenza inserita dalla Camera dei Deputati ed attualmente attribuita alla competenza regionale) (testo Costituzione vigente: previdenza sociale); ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; dogane, protezione dei confini nazionali, e profilassi internazionale; commercio con l'estero; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; (testo Costituzione vigente: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali); ordinamento delle professioni e della comunicazione; disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale.

testo costituzionale in discussione “capovolge” l’“impostazione normativa” del Titolo V approvato nel 2001.

A differenza di quanto avveniva con il testo precedente, il legislatore costituzionale del 2001 aveva determinato le materie di competenza statale, prevedendo che: «... Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale». Pertanto tutte le materie non espressamente riservate allo Stato sarebbero, “in teoria”, di competenza regionale.

Le modifiche della Costituzione in discussione individuano, invece, espressamente le materie di specifica competenza regionale³.

Appare evidente, a differenza del Titolo V del 2001, lo squilibrio esistente fra la potestà legislativa dello Stato e la potestà normativa delle Regioni, come risulta dagli elenchi specifici delle materie

Clausola di supremazia

Oltre ad incidere sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, la riforma costituzionale ha previsto la “clausola di supremazia”, che dovrebbe rappresentare il quarto comma del riformulato articolo 117 della Costituzione.

E’ bene ricordare che il testo costituzionale in discussione anche in questa ipotesi “inverte” le scelte operate con la riforma del Titolo V approvata nel 2001. Infatti, il costituente del 2001 aveva eliminato il concetto di “interesse nazionale” anche se surrettiziamente tale principio era stato reintrodotta da numerose sentenze della Corte Costituzionale.

³ In base alla nuova formulazione dell’articolo 117 della Costituzione sulla competenza legislativa alle Regioni spetterebbe la potestà legislativa nelle seguenti materie: rappresentanza delle minoranze linguistiche; pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione ed organizzazione dei servizi sanitari e sociali; Promozione dello sviluppo economico locale ed organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale (tale formulazione è stata inserita dalla Camera dei Deputati); salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici e la promozione del diritto allo studio anche universitario; la disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; la valorizzazione e l’organizzazione regionale del turismo; la 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; ogni altra materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La riforma costituzionale , non soltanto ripristina l’interesse nazionale ma lo estende con la “clausola di supremazia”, in base alle indicazioni del Governo.

Il nuovo quarto comma dell’articolo 117 così recita: «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».

La “clausola di supremazia” era stata auspicata anche dalla Commissione nominata dal Governo Letta, però tale formulazione, unitamente ad altre del nuovo testo costituzionale, , se applicata estensivamente, corre il rischio di costituire un’altra “forte” limitazione della potestà legislativa delle Regioni, già “ridimensionata” dalla nuova definizione delle materie di competenza statale e regionale.

Potestà regolamentare (modifiche al sesto comma dell’articolo 117)

Sono modificati i criteri di riparto della potestà regolamentare, introducendo un parallelismo fra competenze legislative e competenze regolamentari. La potestà regolamentare spetta allo Stato ed alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative; nel sistema vigente invece la potestà regolamentare statale è limitata alle materie di competenza esclusiva mentre nelle materie di competenza concorrente e regionale è riconosciuto il potere regolamentare delle Regioni. Lo Stato ha comunque la facoltà di delegare alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale. I Comuni e le Città metropolitane hanno la potestà regolamentare in rapporto alle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Funzioni amministrative (modifiche all’articolo 118 Cost.)

Con il testo costituzionale in discussione si intende introdurre il seguente comma aggiuntivo: «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Trattasi evidentemente di concetti abbastanza “vaghi” che necessiteranno di leggi ordinarie per essere applicati. Peraltro è bene ricordare che sono vigenti i Decreti Delegati attuativi della legge sul federalismo fiscale (legge 42/2009) che hanno regolamentato molti dei principi indicati soprattutto in tema di responsabilità degli amministratori.

Autonomia finanziaria degli enti territoriali (modifiche all'art. 119 Cost.)

E' da premettere che, avendo la riforma costituzionale trasferito alla competenza esclusiva dello Stato «il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», al secondo comma si precisa che l'autonomia fiscale degli enti territoriali è concessa in armonia con la Costituzione ma anche «secondo quanto disposto dallo Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La più significativa modifica appare quella prevista al quarto comma. Per rispettare il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale ed il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti, si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali «assicurano il finanziamento integrale» delle funzioni pubbliche delle Regioni, dei Comuni e delle Città metropolitane «sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza». Tali indicatori saranno determinati da leggi statali e pertanto ancora una volta si ribadisce che lo Stato regolerà la finanza regionale.

Trattasi o di principi generici oppure di impostazioni che contraddicono lo spirito dell'articolo 119 che nella riforma del 2001 intendeva “incentivare” la competizione fra i diversi territori, non garantendo il finanziamento integrale delle funzioni anche per interrompere la “spesa storica” delle amministrazioni pubbliche e responsabilizzare gli amministratori delle Regioni e degli altri enti territoriali. Peraltro tali principi sono stati abbondantemente sviluppati nella legge sul federalismo fiscale (Legge 42/2009) e nei successivi Decreti Delegati. Sostanzialmente si “invertono” i principi su cui era basata la riforma del 2001 in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali.

Per brevità di esposizione si tralasciano le modifiche costituzionali proposte in tema di potere sostitutivo del Governo nazionale nei confronti degli amministratori delle Regioni e degli enti territoriali, di emolumenti dei componenti degli organi regionali, di scioglimento anticipato del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta regionale e di soppressione della Commissione bicamerale per gli affari regionali etc.

Osservazioni

La situazione

E' necessario premettere che in base alle riflessioni teoriche ed all'esperienza, appare necessario procedere sia al superamento del Bicameralismo paritario sia ad una revisione del Titolo V modificato nel 2001.

Per quanto riguarda il Bicameralismo paritario probabilmente non esistono più le ragioni di equilibrio e di rappresentatività del sistema che spinsero i costituenti del 1947 ad adottarlo. Oltre ad non essere più presente in nessun altro sistema costituzionale vigente, indubbiamente nell'attuale configurazione rallenta il processo decisionale. I tempi per l'esame di un testo legislativo si allungano con il sistema della "doppia lettura" e della frequente "navetta" e, soprattutto, i Governi non dispongono di "tempi certi" per la trattazione dei disegni di legge di iniziativa governativa.

Se è vero che il doppio esame può correggere eventuali deficienze del testo normativo, è altrettanto vero che i sistemi economici ed istituzionali contemporanei richiedono decisioni rapide ed efficaci per rispondere alle sfide della globalizzazione. Peraltro in Italia la crisi dei partiti di massa ha portato, talvolta, alla presenza di due diverse maggioranze alla Camera ed al Senato, rendendo ingovernabile il sistema istituzionale italiano. Per tali considerazioni fra le forze politiche, fra gli studiosi e nell'opinione pubblica da tempo si è prospettata l'eventualità di trasformare il Senato in Camera delle Regioni o delle Autonomie, "configurandola" come l'istituzione che dovrebbe operare il raccordo fra lo Stato e le istituzioni territoriali (Regioni, Comuni, Città metropolitane). Anche il Titolo V, a quindici anni dalla sua revisione, necessita di una "ristrutturazione".

Il sistema delle Autonomie ha certamente sentito la mancanza di un sistema di raccordo fra i diversi livelli di governo che "presupponeva" il costituente del 2001. Soprattutto il nuovo Titolo V è rimasto inattuato da un lato per "gravi" deficienze nella formulazione delle disposizioni costituzionali ma dall'altro soprattutto perché si è "scontrato con la cultura centralistica" dei grandi apparati dello Stato burocratici e giurisdizionali che lo hanno rifiutato sin dall'inizio, boicottandolo sistematicamente. A tale situazione non favorevole per il sistema delle Autonomie si è aggiunta la crisi economica che ha provocato, con la giustificazione degli impegni internazionali ed il conseguente coordinamento delle scelte di politica economica, alla "centralizzazione" delle decisioni mediante leggi nazionali che hanno ridotto gli spazi di autonomia delle Regioni, dei Comuni, delle Città metropolitane ed in ogni caso degli enti territoriali.

Luci ed ombre della riforma costituzionale in tema di nuovo Senato

Il testo legislativo in discussione intende creare il Senato, configurandolo come Camera rappresentativa delle Autonomie territoriali. In tal senso appare positivo che: si siano ridotti i componenti a 95, di cui 74 eletti dai Consigli regionali in rappresentanza delle Regioni ed i restanti 21 dai medesimi Consigli in rappresentanza dei Sindaci (forse sarebbe opportuno che quest'ultimi venissero eletti dai Consigli delle Autonomie o da assemblee dei Sindaci di ciascun ambito regionale); non pare eccessivamente preoccupante che l'elezione dei Senatori avvenga con un'elezione di secondo grado anche se sarebbe stato auspicabile che l'elezione da parte dei Consiglieri regionali avvenisse secondo le indicazioni degli elettori riferenti ad un listino composto da personalità significative nell'ambito regionale.

Se i Senatori fossero eletti direttamente dal popolo, difficilmente si potrebbe negare loro la possibilità di esprimere la fiducia al Governo nazionale. Cadrebbe una delle principali condizioni per il superamento del Bicameralismo perfetto; appare significativo che in questo modo non si possa procedere allo scioglimento del Senato perché i suoi componenti “cambiano” man mano che si sciolgono i Consigli regionali o decadono i Sindaci. Pertanto trattasi di un organismo a “scioglimento parziale”.

E' importante che i Senatori siano in numero ridotto ed i loro emolumenti siano quelli erogati dagli organismi di rappresentanza. Tale previsione rappresenta indubbiamente una riduzione dei costi e sembra rispondere alle “campagne di stampa” che hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema “scottante” dei costi della politica. Appare di dubbia utilità che tutto ciò venga regolato dalla Costituzione. Sarebbe opportuno che tali fattispecie fossero previste da leggi ordinarie anche per permettere eventuali modifiche senza ricorrere alla procedura “rinforzata” dell'articolo 138.

Le perplessità maggiori, comunque, il testo costituzionale in esame le presenta in tema di “effettivo” ruolo del Senato. Se come si è dichiarato il Senato deve rappresentare lo “snodo” in materia legislativa fra Stato e sistema delle Autonomie, indubbiamente gli dovrebbero essere attribuiti “poteri rinforzati” in questo ambito. Il testo esitato dalla Camera in prima lettura, se ha esteso alcune competenze del Senato per quanto riguarda le leggi bicamerali, ha sottratto molte materie di competenza del Senato al procedimento legislativo monocamerale “rinforzato”, riducendone considerevolmente il ruolo. Se effettivamente si

vuole fare del Senato una specie di Camera delle Autonomie, a tale organismo dovrebbero essere attribuite tutte le questioni riguardanti la “fisionomia delle istituzioni autonomistiche o i vincoli alle loro funzioni”. Ciò dovrebbe avvenire facendo rientrare talune materie nell’ipotesi di leggi bicamerali (es: testi normativi sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sul regionalismo differenziato (ex art. 116, ultimo comma), sull’attuazione dell’autonomia finanziaria (ex art.119) e sul ridimensionamento di competenze regionali). Inoltre andrebbero estese le ipotesi di procedimento legislativo rinforzato ripristinando almeno quanto previsto dal Senato in prima lettura.

Altre perplessità desta la normativa in esame in tema di tempi di esame dei testi legislativi da parte del Senato. Premettendo che i nuovi Senatori dovrebbero essere Consiglieri regionali o Sindaci e pertanto impegnati in altre attività istituzionali, si ritiene che difficilmente i Senatori, in base ai tempi indicati, possano effettuare un efficace esame dei disegni di legge. Bisognerebbe o allungare in qualche modo i tempi per l’esame dei testi legislativi (che peraltro sono dimezzati in caso di trattazione di decreti legge, di disegni di legge a data fissa e di bilanci) oppure prevedere delle proroghe ai tempi attuali. E’ opportuno disporre di tempi “certi” per l’attività normativa ma anche “efficaci” per permettere un effettivo esame dei testi legislativi.

È necessario un riequilibrio perché il testo costituzionale sul Senato, congiuntamente all’Italicum ed alla riforma del Titolo V, «sembra esporre al rischio di monopolio dell’azione di indirizzo politico da parte della maggioranza della Camera dei Deputati, del suo Governo e del Presidente del Consiglio/ leader della maggioranza». Tutto ciò corre il rischio fra l’altro di rendere “irrilevanti” le forze di opposizione presenti in Parlamento.

Le perplessità sulle proposte di modifica del Titolo V

Concordo con quanti, come Valerio Onida, abbiano sostenuto che il capitolo Regioni/enti locali rappresenti il capitolo più negativo del progetto di riforma costituzionale, non essendo rispettoso dello spirito della Carta Costituzionale. Come cercherò di dimostrare, il disegno complessivo sembra quello di ridimensionare il potere legislativo delle Regioni, ritornando alla situazione esistente prima della riforma del 2001.

Regioni ordinarie

Per le Regioni ordinarie si abolisce la potestà legislativa concorrente perché si ritiene che sia stata causa di gran parte del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, data l'indeterminatezza di molte delle formulazioni delle materie contenute nel Titolo V del 2001. È bene ricordare che la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale di questi ultimi anni ha sostenuto che dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dovevano essere trasferite essenzialmente un numero determinato di materie. In particolare: produzione e distribuzione dell'energia elettrica, grandi opere pubbliche, comunicazioni e grandi reti di trasporto, concorrenza, coordinamento della finanza pubblica e determinazione dei costi e fabbisogni standard per l'assistenza sociale.

Con “la scusa” di evitare conflitti fra lo Stato e le Regioni si “riattribuiscono” alla potestà esclusiva statale numerose materie (esempio si prevede un pieno riaccentramento presso lo Stato del coordinamento della finanza pubblica, dell'ordinamento degli enti locali e delle norme sull'ambiente, e sui beni culturali e paesaggistici).

A tale notevole allargamento della potestà esclusiva statale contribuiscono una serie di materie in cui lo Stato dovrebbe dettare “norme generali e comuni” anche se trattasi di competenze regionali. Riguardano ambiti assai vasti come per esempio il governo del territorio, la tutela della salute, le politiche sociali, la sicurezza degli alimenti, l'ambiente, le attività culturali, il turismo, l'istruzione, la previdenza sociale, le politiche attive del lavoro, l'istruzione professionale etc.

Da una lettura attenta del testo esitato, appaiono pochi i settori in cui non debba intervenire la legislazione nazionale per dettare “norme generali e comuni”.

Tale impostazione innova “profondamente” la filosofia del Titolo V del 2001 che aveva abolito il principio dell'interesse nazionale. La riforma in esame non solo ribadisce che

la legislazione nazionale deve dettare i “principi” ma, come si è detto in precedenza, sancisce che la normativa nazionale dovrà stabilire “norme generali e comuni”, cioè molto più cogenti per le Regioni.

Il sistema ipotizzato dal costituente potrebbe condurre a forme di legislazione concorrente “mascherata” che incrementerebbero probabilmente il contenzioso costituzionale. Se tutto ciò non bastasse, alla clausola delle “norme generali e comuni” si aggiunge la “clausola di supremazia” con cui 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».

Qualche commentatore (De Martin) ha definito queste due clausole “potenzialmente vampire” perché, soprattutto se utilizzate in modo estensivo, lasciano la potestà legislativa regionale “in balia” delle scelte del legislatore nazionale. A differenza della riforma del Titolo V, si prevede l’elenco delle materie di competenza regionale, peraltro fortemente ridimensionate. E’ conseguenza delle scelte di fondo operate dal testo in esame.

Per quanto riguarda le Regioni ordinarie si evidenzia l’impostazione “centralista” del testo costituzionale; si prospetta una soluzione “piramidale” della divisione della potestà legislativa fra Stato e Regioni che probabilmente non esisteva neppure nel testo del Titolo V antecedente alla riforma del 2001.

Regioni speciali

Il testo lascia inalterate le garanzie a tutela dell’Autonomia delle Regioni speciali, prevedendo che l’applicazione del nuovo Titolo V alle Regioni speciali ed alle Province autonome di Trento e Bolzano si otterrà con la revisione degli Statuti speciali, previa intesa con le istituzioni territoriali interessate. Ciò ha “fatto sobbalzare” molti costituzionalisti perché sostengono che in questo modo si garantiranno i privilegi, soprattutto di natura economica, delle Regioni speciali e delle Province autonome.

I critici ritengono che anche alle Regioni speciali, almeno, si dovrebbe applicare automaticamente la norma dell’articolo 119, quarto comma; tali disposizioni costituzionali prevedono i parametri oggettivi di costo e di fabbisogno necessari per il trasferimento delle

risorse finanziarie alle Regioni, ai Comuni, alle Città metropolitane. Molti commentatori temono che si incrementi il differenziale fra Regioni ordinarie e speciali.

Per brevità di esposizione si tralascia di analizzare quali conseguenze la riforma in discussione potrebbe avere per le autonomie locali anche se non si può non rilevare che prevede l'abolizione delle Province, quali enti costituenti dello Stato, conformemente a quanto previsto dalla legge n. 56/2014.

Conclusioni

Il testo costituzionale in esame, pur affrontando alcune tematiche oggettive, per alcuni aspetti appare contraddittorio. Se cerca di rispondere alle problematiche sollevate dalla crisi economica del 2008, individua in un “nuovo centralismo” la soluzione di molti problemi. Ci si dimentica che la riforma del Titolo V del 2001 fu generata dall'incapacità dello Stato centrale ad affrontare le esigenze dei diversi territori (diversità territoriali, squilibri nord- sud; inefficienze delle strutture burocratiche nazionali etc.). Non mi pare che le motivazioni che portarono al Titolo V ed a successive leggi applicative siano state sostanzialmente risolte. Pertanto non si intuiscono le ragioni di questa “repentina” inversione di rotta mentre ci si poteva limitare ad una “ristrutturazione” del Titolo V, conformemente anche alle indicazioni giurisprudenziali di questi ultimi anni della Corte Costituzionale in tema di potestà legislativa statale e regionale.

Si sostiene che si intende mantenere lo Stato delle Autonomie però si riducono i compiti del Senato e non lo si considera “concretamente” l'organismo che possa mediare i rapporti tra Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane etc.

Sembra che le modifiche costituzionali in discussione per quanto concerne il Titolo V sottendano un complessivo “giudizio negativo” sull'intero sistema autonomistico soprattutto regionale ; si intende sempre più configurare la Regione come un “ente amministrativo di area vasta”, in qualche modo simile ad una grande Provincia. Ci si dimentica che le Regioni sorsero come enti dotati di Autonomia politica e quindi legislativa. Se dovesse finire o ridimensionarsi il potere legislativo delle Regioni come espressione dell'autonomia politica , quest'ultime non avrebbero senso.

Peraltro è notizia recente che il Governo Renzi avrebbe intenzione di rivedere i territori delle Regioni, cercando di ridurne il numero. Al di là dei rischi di rivolte campanilistiche come quella di Reggio Calabria, temo che tale ipotesi nasconda una visione della Regione come “grande ente amministrativo” che fu esclusa dai Padri Costituenti.

Pur necessitando il sistema regionale in Italia di una “ristrutturazione”, vorrei concludere con le parole, forse, del maggior costituzionalista vivente, Peter Haberer, pronunziate ad un recente convegno: «... L'Italia ha realizzato un modello esemplare di regionalismo, una forma politica che precede il federalismo. Gli statuti regionali italiani assomigliano a “ costituzioni piccole”, si presentano come una sorta di “laboratorio” con articoli esemplari sull'Europa, con norme a garanzia dei diritti fondamentali e degli scopi dello Stato ... Possono trarre lezioni dal regionalismo italiano probabilmente anche altri Paesi desiderosi di intensificare la regionalizzazione come ad esempio il Regno Unito ... In ogni caso il federalismo si offre una volta di più come casa del pluralismo culturale».

Furono questi i principi che ispirarono i nostri costituenti del 1948 quando scrissero alcuni articoli della Costituzione come l'articolo 5 o quelli riguardanti le Regioni italiane!