



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Master in

Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”

per consulenti d’Assemblea

***STORIA E PROSPETTIVE DELL’AUTONOMIA
REGIONALE IN ITALIA***

Tesi di
Fabrizio Lo Verso

Relatore
Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2017/2018

All'Ufficio per il coordinamento dell'attività legislativa
e al Servizio Studi dell'ARS.

Alle mie amiche Gilda, Paola, Francesca, Piera, Maria Rosa, Marika e Gisella,
per la gentilezza, la simpatia e l'affetto dimostratomi in questi mesi.

Al dott. Pecoraro, al dott. Marino e alla dott.ssa Salamone,
per l'interesse e la disponibilità.

Al Professore Mazzola,
per la pazienza e l'attenzione nei confronti miei e di questo lavoro.

Ad maiora.

STORIA E PROSPETTIVE DELL'AUTONOMIA REGIONALE IN ITALIA

INDICE

Introduzione.....	p. 5
--------------------------	-------------

CAPITOLO I

L'Autonomia regionale dall'Assemblea Costituente alla fine del millennio

1.1 Le Regioni nei lavori della Costituente.....	p. 7
1.2 L'attuazione del dettato costituzionale.....	p. 17
1.3 La riforma del sistema delle autonomie a "Costituzione invariata"	p. 19

CAPITOLO II

Il regionalismo oggi in Italia dopo le riforme del Titolo V della Costituzione

2.1 Le riforme del Titolo: una nuova forma di governo delle regioni.....	p. 23
2.2 Le riforme del Titolo V: sulla strada verso il federalismo.....	p. 26
2.2.1. Un nuovo ordinamento della Repubblica.....	p. 27
2.2.2. Il rilancio della potestà legislativa delle Regioni e i poteri sostitutivi dello Stato.....	p. 29
2.2.3. Le funzioni amministrative tra principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.....	p. 33
2.2.4. Autonomia finanziaria e federalismo fiscale.....	p. 36
2.2.5. Un minore controllo dello Stato sulle Regioni e l'abolizione del Commissario del Governo.....	p. 43
2.2.6. Autonomia ordinaria, speciale e... differenziata.....	p. 45

CAPITOLO III

Le prospettive di riforma nel nuovo panorama politico-istituzionale

3.1 La soluzione centralista: il tentativo di Riforma costituzionale Renzi - Boschi.....	p. 51
3.2 La soluzione radicale della Società Geografica Italiana: l'abolizione delle Regioni.....	p. 55
3.3 Le soluzioni in continuità con la Riforma del 2001: l'attuazione del dettato costituzionale.....	p. 57
3.4 La soluzione europea: l'istituzione delle Macroregioni.....	p. 63
 Conclusioni.....	 p. 66
Bibliografia.....	p. 71

Introduzione

Il tema del regionalismo in Italia si presenta nell'agenda politica del Paese a "corrente alternata": nel corso degli ultimi decenni, infatti, il dibattito sulla forma di Stato e, in particolare, sul rapporto tra lo Stato e le Regioni è stata più volte considerata una priorità al fine di superare le difficoltà finanziarie e amministrative che tutti gli enti pubblici, nazionali e locali, hanno dovuto affrontare in conseguenza delle crisi istituzionali ed economiche succedutesi. Tuttavia, oggi questa tematica sembra essere passata quasi in secondo piano rispetto ad altre questioni considerate più urgenti come quelle dell'immigrazione e della sicurezza, che interessano maggiormente l'opinione pubblica producendo con più facilità consenso per le forze politiche che governano il Paese.

A dimostrazione di tutto ciò, infatti, possono essere citati i risultati elettorali delle ultime elezioni politiche del 4 marzo 2018¹ e, ancor di più, gli ultimi sondaggi che mostrano come, ad esempio, la formazione politica nata sull'onda delle pulsioni secessioniste presenti nelle regioni del Nord Italia - la "Lega Nord" (oggi "Lega") – sia riuscita ad interpretare anticipatamente l'esigenza di un pronto ritorno alla sovranità nazionale. Per queste considerazioni ha modificato la propria ragione sociale e la sua natura, trasformandosi da partito ultraliberista e regionalista con vocazione europeista, a partito conservatore e sovranista con una visione keynesiana ed ha incrementato i propri consensi fino a diventare il partito più rappresentativo di tutto il Paese.

L'ideale secessionista e quello nazionalista, tuttavia, pur avendo entrambi alla base l'ostilità verso le classi politiche tradizionali, il rifiuto dei processi di globalizzazione, il desiderio di identità, nonché l'obiettivo di riportare le scelte più "vicine" al cittadino, presentano una visione opposta relativamente all'istituzione che possa combattere al meglio le grandi paure. Se, infatti, si considera la Regione come una "piccola patria" in cui rifugiarsi, il tema del regionalismo diventa di fondamentale importanza nella definizione dei limiti dell'autonomia dell'istituzione regionale nei confronti dell'istituzione statale; se invece si prospetta l'idea di uno Stato forte ed unitario in grado di fronteggiare qualsiasi altra istituzione sovranazionale, appare chiaro come il tema dell'autonomia regionale rischi di rappresentare un elemento di debolezza.

¹ In seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, la Lega ha ottenuto 183 seggi, a fronte dei soli 36 ottenuti in seguito alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 dall'allora Lega Nord.

Le scelte politiche adottate negli ultimi tempi, miste ad un sistema di comunicazione politica incentrato esclusivamente su *spot* elettorali suggeriti da algoritmi studiati per rispondere continuamente alle istanze provenienti dal popolo, fanno sì che un tema complesso come quello del regionalismo rischi di diventare oggetto di studio da parte della dottrina e di giudizio da parte dei giudici costituzionali e amministrativi, costretti a dover dirimere controversie frutto di un sistema confuso e ambiguo.

Il presente elaborato, pertanto, si pone l'obiettivo di analizzare il tema dell'autonomia regionale in Italia da una prospettiva storico-scientifica, basandosi quindi su elementi giuridici certi che possano trovare riscontro in atti e documenti ufficiali, tralasciando qualsiasi dichiarazione politica d'intenti espressa a mezzo stampa o tramite i social networks, per ripercorrere la storia politico-istituzionale del rapporto tra le Regioni e lo Stato e per individuare nuove prospettive in grado di superare le criticità emerse dai diversi sistemi che sono stati finora adottati.

Pertanto, al Capitolo I si riproporranno i dibattiti e le diverse posizioni espresse in Assemblea Costituente e nella Seconda Sottocommissione da parte dei principali esponenti e dei costituzionalisti dei partiti politici maggiormente rappresentativi (Democrazia Cristiana, Partito Comunista e Partito Socialista, ecc.), per far emergere che lo spirito antifascista di tali costituenti ha inciso sulla Carta costituzionale. Successivamente si esamineranno i motivi del ritardo ventennale nell'attuazione del dettato costituzionale in tema di Regioni ordinarie.

Il Capitolo II, di seguito, intenderà prospettare un'analisi della normativa vigente, e quindi si soffermerà sulle tre tipologie di Autonomia riconosciute alle Regioni (autonomia ordinaria, speciale e differenziata) conseguenti le riforme costituzionali del Titolo V, presentando una fotografia delle ripercussioni sul piano sociale, economico e istituzionale. L'obiettivo di questo capitolo sarà quello di rendere consapevole il lettore della necessità di affrontare il tema del regionalismo "a tutto tondo", escludendo *a priori* la possibilità di apportare interventi sporadici e sconnessi l'uno dall'altro.

Il Capitolo III, invece, tenterà di raccogliere i frutti del lavoro di analisi svolto nei precedenti capitoli e proporrà un sistema nuovo che, a giudizio dello scrivente, possa

rispondere alle esigenze della Repubblica, e quindi dell'intera comunità statale, delle comunità locali, dei singoli cittadini e delle istituzioni.

Si cercherà di avvicinarsi al tema in modo scientifico, mettendo da parte le convinzioni ideologiche nel tentativo di lasciare spazio a soluzioni funzionali e di sistema.

CAPITOLO I

L'Autonomia regionale dall'Assemblea Costituente ad oggi

1.1 Le Regioni nei lavori della Costituente

L'analisi dei lavori dell'Assemblea costituente e della Carta costituzionale, a giudizio dello scrivente, non può che partire dal periodo antecedente il 1946 e, in particolare, dal ventennio fascista.

Nelle discussioni tenutesi nella Seconda Sottocommissione² (incaricata di elaborare la parte relativa all'ordinamento dello Stato), tutti i partiti che avevano partecipato alla Resistenza, infatti, manifestarono l'intenzione di ridiscutere il modello delle autonomie locali e del decentramento per allontanarsi dalle scelte del regime fascista. Quest'ultimo all'inizio aveva dato la sensazione di voler realizzare il decentramento amministrativo anche se successivamente si era invece impegnato a creare uno Stato centralizzato.

Il fascismo era riuscito a separare nel regionalismo il dato culturale da quello politico: esaltando l'amore per la "piccola terra"³ anche se in un'ottica di unità nazionale e, pur enfatizzando lo spirito regionalista da un punto di vista culturale, aveva conservato una struttura statale che non lasciava spazio a decentramenti di potere da quello centrale. Tale struttura aveva eliminato gli spazi di vita democratica locale attraverso lo smantellamento

² Per maggiori approfondimenti, vedere Sedute della Seconda Sottocommissione tenutesi il 27-29-30-31 luglio e 1 agosto 1946 su <http://legislatureprecedenti.camera.it/>.

³ CAVAZZA, S. (2003), *Piccole patrie, Feste popolari tra regione e nazione durante il Fascismo*, Bologna, Il Mulino, p. 28, da C. Di Marzio, *La cerimonia di Castellammare*, ne "Il Popolo d'Italia", 21 agosto 1923: "Rivolgiamoci pure al campanile del nostro paese, alla famiglia da cui scaturimmo; alla nostra più piccola terra! Troveremo in essi tanta bellezza profonda; ci riattaccheremo alla memoria degli avi e dalle varie difformità ricostruiremo più solido e più convinto il patrimonio nazionale. Non facciamoci perdere i tanti rivoli d'Italia, non lasciamo abbandonati gli infiniti filoni d'oro delle nostre regioni".

delle amministrazioni elettive e la loro sostituzione con organi di nomina governativa (podestà nei comuni e presidi nelle province), e tutto ciò si era reso necessario per eliminare un qualsiasi possibile dissenso diffuso.

Partendo da tale presupposto condiviso in sede di Assemblea Costituente, il dibattito costituzionale aveva fatto tuttavia emergere le diverse prospettive dei partiti politici sul nuovo quadro istituzionale che si intendeva definire.

I componenti della Seconda Sottocommissione si erano trovati dinanzi a tre diverse possibilità: Stato centralizzato, Stato federale o Stato regionale. La prima soluzione era stata esclusa a priori per i motivi in precedenza esposti (a sostenerla era una minoranza quasi irrilevante), mentre la soluzione federalista - appoggiata da personalità come i repubblicani Oliviero Zuccarini e Giovanni Conti, il sardista Emilio Lussu, l'autonomista valdostano Giulio Bordon e l'indipendentista siciliano Finocchiaro Aprile – prospettava un decentramento istituzionale attraverso il riconoscimento di particolari condizioni di autonomia tenendo conto delle specifiche condizioni economiche, sociali e culturali delle diverse aree del Paese. I federalisti intendevano attribuire alle Regioni poteri pari a quelli degli Stati membri di uno Stato federale (gli esempi seguiti erano quelli della Svizzera e degli USA).

Una via intermedia ed innovativa in grado, da un lato, di garantire un pluralismo territoriale necessario a frenare nuove tendenze autoritarie e, dall'altro, di non provocare un inasprimento del dislivello tra le Regioni e la dissoluzione dell'unità nazionale, fu individuata invece nella forma di Stato regionale e quindi nel riconoscimento di enti naturali che si sarebbero potuti collocare tra lo Stato ed i comuni – le Regioni, appunto – ai quali attribuire un'Autonomia tale da non essere condizionati da pressioni e ingerenze del potere centrale.

La proposta di istituire l'ente Regione, quindi, una volta messa ai voti in seno alla seconda Sottocommissione, ebbe l'unanimità dei consensi tranne il solo voto dell'onorevole Nobile che invece era rimasto fautore dello Stato centralizzato. L'ordine del giorno dell'onorevole Piccioni, posto in votazione, aveva definito la Regione come un “*ente autarchico* (cioè dotato di finalità proprie d'interesse regionale e con la capacità di svolgere attività per il conseguimento di tali fini); *un ente autonomo* (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel

rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato); *un ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive; e un ente dotato di autonomia finanziaria*".

Il concetto di "autarchia", tuttavia, era stato abbandonato dopo la discussione generale poiché considerato un concetto "scientifico" non riconducibile alla potestà legislativa⁴. Pertanto, la Regione era stata definita, nell'art. 115 (già art. 108 del Progetto) un "ente autonomo" con propri poteri e funzioni fissati nella Costituzione.

L'istituzione della Regione, però, aveva posto i Costituenti davanti alla necessità di definire contestualmente gli enti e le istituzioni all'interno della circoscrizione regionale, dal momento che anteriormente il territorio della Repubblica risultava diviso anche in province e comuni.

In molti si erano interrogati sull'opportunità di mantenere l'ente provinciale che – secondo il loro punto di vista - sarebbe risultato quasi superfluo. I contrari alla soppressione delle Province, invece, avevano fatto notare come queste scelte avrebbero rischiato di creare un sistema con funzioni amministrative accentrate nella Regione.

Per venire incontro alle due differenti idee, quindi, era stata individuata una via intermedia, espressa da due articoli distinti, con cui si era mantenuto l'ente provinciale – così come l'ente comunale - attribuendogli soltanto la caratteristica di "ente autonomo" (art. 114 Cost., già art. 107) e di "circoscrizione di decentramento statale e regionale" (art. 128 Cost.).

In tema di regionalismo le forze politiche rappresentate in Commissione e in Assemblea avevano mostrato sfaccettature diverse: per un regionalismo più spinto, in modo di realizzare una Regione come organismo di rappresentanza politica con una potestà legislativa molto estesa, si esprimevano i cattolici di Alcide De Gasperi (con una vocazione regionalista che ricollegava la DC all'esperienza del Partito Popolare di Luigi Sturzo), il Partito Repubblicano e il Partito d'Azione; a sostenere un regionalismo più tenue, che limitasse la Regione a compiti puramente amministrativi, attribuendole una potestà legislativa delimitata, vi erano i due partiti marxisti, PCI e PSIUP.

⁴ *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 10 giugno, discorso di chiusura della discussione generale dell'On. Ambrosini: *"con l'attribuzione di una potestà legislativa alle Regioni si esce dal campo dell'autarchia per passare a quello dell'autonomia (onde la dizione dell'articolo enti autonomi), istituto che è più specialmente connesso con la potestà di produrre norme giuridiche, legislative"*.

Nella bozza della Costituzione erano stati inizialmente previsti tre tipi di potestà legislativa che la Regione avrebbe potuto esercitare su gruppi diversi di materie: la prima - definita “esclusiva”, o meglio “piena”⁵ - avrebbe attribuito alla Regione, e non allo Stato, il potere di emanare le leggi, pur restando nei limiti delle norme della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, del rispetto dei trattati internazionali, degli interessi nazionali e di quelli di altre Regioni; il secondo tipo di potestà legislativa – definita “concorrente” – avrebbe attribuito allo Stato il potere di stabilire, con sue leggi, i principi e le normative di carattere generale che la Regione avrebbe dovuto attuare nell'ambito di determinate materie; la terza potestà legislativa – di carattere “integrativa ed attuativa” – avrebbe attribuito ancora meno potere alla Regione, che si sarebbe limitata ad adottare solo norme legislative per adattare alle condizioni locali le leggi generali dello Stato.

I democristiani, i liberali ed i repubblicani, erano favorevoli ad attribuire alle Regioni in certe materie una facoltà legislativa esclusiva, diretta, propria, sia pure nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato; mentre i partiti marxisti sostennero che lo Stato sarebbe dovuto rimanere sempre titolare delle norme legislative, mentre alla Regione sarebbe dovuta spettare soltanto una funzione secondaria di integrazione ed applicazione per l'adattamento delle norme generali e dei principi delle leggi dello Stato alle condizioni locali⁶.

Pur di non deliberare con una maggioranza risicata su un aspetto fondamentale come l'ordinamento regionale, in sede di Assemblea Costituente fu promossa un'intesa fra gli esponenti dei vari gruppi parlamentari e fu elaborato un nuovo testo in cui, rinunciando alla legislazione esclusiva, furono unificate la legislazione concorrente e quella integrativa. Era stato precisato che la Regione avrebbe potuto dettare normative per determinate materie, ma sempre condizionata dalle leggi dello Stato: nel caso in cui la legislatura statale avesse modificato i principi, la Regione si sarebbe dovuta adattare predisponendo una nuova normativa regionale.

⁵ *Atti dell'Assemblea Costituente*, 10 giugno 1947. Secondo l'on. Ambrosini era improprio parlare di competenza “esclusiva” della Regione: “*A mio modo di vedere, la legislazione dell'articolo 109 non è esclusiva, perché è condizionata dalle suddette restrizioni preventive di sostanza e dalle altre successive restrizioni derivanti dalla facoltà attribuita dal successivo art. 118 (127) del progetto al Governo centrale di impugnare le norme legislative deliberate dalla Regione*”.

⁶ *Atti dell'Assemblea costituente*, 12 giugno 1947.

Dopo aver limitato fortemente la potestà regionale e dopo aver stabilito, tassativamente, quali sarebbero state le materie su cui la Regione sarebbe potuta intervenire, l'Assemblea costituente approvò all'unanimità l'articolo 117⁷.

Per quanto concerne le competenze amministrative regionali si stabilì un rapporto con le corrispondenti potestà legislative: il punto centrale della discussione aveva riguardato il parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative della Regione. Alcuni costituenti erano preoccupati di riproporre in ambito regionale lo stesso accentramento che si era voluto sopprimere a livello statale; e, pertanto, era apparso necessario affidare le funzioni amministrative - attribuite in via di massima alla Regione in relazione alle sue funzioni legislative – mediante leggi dello Stato, anche ad altri enti locali, ma solo se quest'ultime fossero state di interesse esclusivamente locale. Per evitare, inoltre, un parallelismo eccessivamente rigido, si era stabilito che lo Stato, con legge ordinaria, avrebbe potuto delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative riguardanti materie di competenza legislativa statale⁸.

Successivamente, si affrontò la questione più spinosa: la finanza pubblica. Il sistema di imposizione e di erogazione delle spese, insieme a quello di controllo, rappresentavano uno dei principali elementi attraverso cui far pendere la bilancia dalla parte di un regionalismo netto o di un regionalismo tenue. I Costituenti riconobbero subito l'autonomia finanziaria alle Regioni, pur attribuendo ad una legge costituzionale il compito di stabilirne i limiti. La riforma dell'intero sistema finanziario e tributario italiano, volto a coordinare fra loro le finanze dello Stato, delle Regioni e dei comuni,

⁷ Art. 117 Cost., già artt. 109, 110 e 111 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10 e 11 luglio: *“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 ed 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.”*

⁸ Art. 118 Cost., già artt. 112 e 120 del progetto, discusso e approvato nella seduta dell'11 luglio: *“Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.”*

infatti, avrebbe rischiato di accentuare le differenze tra le Regioni sulla base della loro capacità contributiva. La preoccupazione rappresentata dagli esponenti delle Regioni del Mezzogiorno e delle Isole fu, pertanto, quella di garantire comunque - in un sistema che avrebbe attribuito alle Regioni la facoltà di fissare tributi in determinati settori - la presenza di strumenti di perequazione in grado di permettere allo Stato di sostenere le finanze regionali con “quote di tributi erariali” e intervenendo in casi eccezionali (ad esempio, le esigenze di progresso economico del Mezzogiorno e delle Isole, i casi di calamità che colpiscano una Regione, ecc.) con una contribuzione “speciale”⁹.

Per evitare che l’Autonomia regionale potesse costituire ostacolo allo sviluppo economico del Paese ed essere causa della disgregazione dell’unità nazionale, fu approvato l’articolo 120 Cost. (già ultimo comma dell’art. 113), con cui si precisò che la Regione non avrebbe potuto istituire dazi d’importazione o esportazione o transito; non avrebbe potuto adottare provvedimenti tesi ad ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose; e infine non avrebbe potuto limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la professione, l’impiego od il lavoro.

Sul riconoscimento degli organi istituzionali delle Regioni, invece, non vi furono particolari contrasti poiché si decise abbastanza velocemente che gli istituti di organismi avrebbero dovuto riprodurre, normalmente, la struttura di tutti gli enti giuridici autarchici: un’assemblea rappresentativa eletta dal popolo, dalla cui sarebbero stati eletti successivamente – tra i propri componenti - un organismo esecutivo e un Presidente¹⁰.

⁹ Art. 119 Cost., già art. 113 del progetto, discusso e approvato nelle sedute dell’11 e 15 luglio: *“Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.”*

¹⁰ Art. 121 Cost., già primo comma dell’art. 114, art. 115 e primo comma dell’art. 116 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 luglio: *“Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l’organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.”*

In tema di definizione del sistema d'elezione, del numero, dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, i Costituenti preferirono rinviare alla legislazione nazionale¹¹; per il funzionamento del Consiglio regionale, l'organizzazione interna e il rapporto di fiducia fra Giunta e Consiglio, si prevede l'adozione di uno Statuto regionale che – sempre in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica – il Consiglio regionale avrebbe dovuto approvare a maggioranza dei suoi componenti e su cui il Parlamento si sarebbe dovuto pronunciare. La discussione in sede di Assemblea Costituente si accentrò sulla natura giuridica dell'atto con cui il Consiglio regionale avrebbe dovuto deliberare lo statuto e il conseguente ruolo del Parlamento in questo iter. I Costituenti, quindi, attribuirono alla Regione il potere di adottare lo Statuto con una legge regionale, mentre allo Stato sarebbe stata data la possibilità non di ratificarlo, bensì di modificarlo prima dell'approvazione definitiva¹².

Definito l'assetto istituzionale dell'ente regionale, i Costituenti si interrogarono sulla possibilità/necessità di prevedere una rappresentanza dello Stato all'interno della medesima Regione, dibattendo sulla sua natura e sulle funzioni da attribuirle. Nonostante qualche resistenza da parte di taluni componenti della Seconda Sottocommissione¹³, si stabilì che per sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e per

¹¹ Art. 122 Cost., già art. 114 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 16 luglio: *“Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale. Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.”*

¹² Art. 123 Cost., già artt. 119 e 124 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 luglio: *“Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.”*

¹³ *Atti dell'Assemblea costituente*, 13 novembre 1946. On. Zuccarini: *“[...] Altra cosa che non può approvare nel progetto presentato è l'intervento del potere esecutivo previsto negli affari della Regione e particolarmente la creazione, accanto al Presidente regionale, di un Commissario governativo e la presenza di altri organi del Governo, laddove, a suo avviso, si deve mirare a creare con la Regione non un organo di più nella complicata macchina dello Stato, ma l'inizio di una trasformazione organica, nel senso di ottenere una maggiore democrazia e una partecipazione più diretta dei cittadini alla cosa pubblica, e insieme una migliore ripartizione di compiti, riservando alla Regione tutta quella parte della legislazione che ha un carattere particolare. Solo in questo modo si può sperare che le Assemblee legislative nazionali divengano organi veramente efficienti.”*

coordinarle con quelle regionali, si istituiva il Commissario del Governo: un organo monocratico di nomina governativa anche se residente nel capoluogo della Regione¹⁴.

Un ulteriore elemento fondamentale per la definizione del regionalismo italiano, tuttavia, fu quello dei controlli sugli atti amministrativi, sugli atti legislativi e, infine, sugli atti politici della Regione. La questione fu considerata molto delicata poiché l'eventuale attribuzione delle funzioni giurisdizionali alle Regioni avrebbe potuto mettere queste ultime in una posizione di primo piano, facendo considerare l'istituzione regionale quasi come uno Stato¹⁵.

Dopo una accesa disputa sulla possibilità di prevedere un controllo interno o esterno, i Costituenti decisero di istituire un apposito organo statale che avrebbe esercitato la propria funzione in forma decentrata, cioè nell'ambito della Regione medesima.

Relativamente agli atti amministrativi, fu necessario stabilire se il controllo dovesse riguardare semplicemente la legittimità degli atti o anche il merito. Apparve più coerente con l'intera impostazione seguita prevedere normalmente un controllo di legittimità e - solo in via eccezionale - un controllo di merito. Pertanto, si sarebbe dovuto ammettere "in determinati casi" e "al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale"¹⁶.

Anche relativamente agli atti politici, inoltre, il sistema di controllo esterno fu ben definito in fase costituente. Apparve necessario decidere se lo scioglimento dei Consigli regionali - per ragioni di sicurezza nazionale, per il compimento di atti contrari alla Costituzione o alla legge, o anche solo per l'impossibilità di formare una maggioranza - dovesse essere di competenza del Governo o del Parlamento nazionale. I Costituenti optarono per una soluzione in grado di attribuire formalmente il potere al Presidente della Repubblica (con decreto motivato), sentendo preventivamente una Commissione interparlamentare

¹⁴ Art. 124 Cost., già secondo comma dell'art. 116 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 16 e 17 luglio: *"Un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione."*

¹⁵ *Atti dell'Assemblea costituente*, relazione introduttiva dell'On. Ambrosini nella seduta del 27 luglio 1946 della Seconda Sottocommissione.

¹⁶ Art. 125 Cost., già art. 122 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre: *"Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale. Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione."*

permanente rappresentativa delle due Camere di cui la legge nazionale avrebbe dovuto fissare esattamente la composizione e il funzionamento¹⁷.

Per quanto riguarda la legislazione, infine, si ritenne che - dato il sistema di divisione delle competenze tra Stato e Regione - si dovesse riconoscere reciprocamente, sia allo Stato che alla Regione, il diritto di ricorrere ad un organismo giurisdizionale contro le disposizioni che superavano i limiti delle competenze stabilite dalla Carta costituzionale. Per questo motivo si stabilì che, per gli atti regionali, il Governo (rappresentato dal Commissario) poteva esercitare un controllo di primo grado sulla legittimità e sul merito; mentre, in una seconda fase, il controllo sarebbe dovuto spettare alla Corte costituzionale (per la legittimità) e alle due Camere (per il merito)¹⁸.

Successivamente, per la presenza di numerosi esponenti delle correnti autonomistiche di tutta Italia, la Sottocommissione e l'Assemblea, furono chiamate ad esprimersi su uno degli aspetti principali oggetto del presente lavoro: il riconoscimento di un'autonomia speciale a Regioni con particolari condizioni storiche, geografiche, economiche e sociali. Fu considerato che, seppur definito un ordinamento regionale in grado di bilanciare autonomia delle comunità locali e unità nazionale, esistevano Regioni come la Sicilia¹⁹ e la Valle d'Aosta²⁰ che avevano già adottato uno Statuto ancor prima dell'istituzione della

¹⁷ Art. 126 Cost., già art. 117 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre: *"Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale. Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio"*.

¹⁸ Art. 127 Cost., già art. 118 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre: *"Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza."*

¹⁹ Regio Decreto-legge del 15 maggio 1946, n. 455.

²⁰ Regio Decreto legislativo luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545.

Repubblica; o come la Sardegna che poteva essere considerata di fatto autonoma in quanto dotata già di un Alto Commissario²¹ e di una Consulta regionale²²; o, infine, il Trentino-Alto Adige ed il Friuli-Venezia Giulia che si erano ritrovate al centro di questioni di diritto interno e di diritto internazionale ancora tutte da definire. Sorse pertanto l'esigenza di confrontarsi (e non scontrarsi) con spiriti autonomistici molto forti sia su un piano culturale e sociale che su un piano istituzionale, senza rischiare di coltivare all'interno dello Stato un seme di disgregazione e di contrasti che si sarebbe potuto diffondere anche in altre Regioni.

Date tali considerazioni, si riconobbe l'esistenza degli Statuti delle Regioni ordinarie aventi valore di leggi, seppur da approvare e/o modificare con procedure rinforzate, applicando ad essi i principi del titolo V della Costituzione; e si fecero rientrare all'interno del sistema costituzionale generale le cinque regioni più independentiste mediante il riconoscimento "pattizio" dei loro statuti e l'attribuzione, a livello costituzionale, di particolari condizioni di Autonomia in grado di far digerire alle rispettive comunità lo Stato unitario²³.

A chiusura dei lavori della Costituente sull'ordinamento regionale, i Costituenti ritennero opportuno fissare quanto stabilito nelle discussioni precedenti all'interno dei "principi fondamentali", in modo da dare una più completa caratterizzazione costituzionale della Repubblica.

Come noto l'On. Paolo Rossi in Assemblea Costituente, al di là delle disposizioni del Titolo V che avevano ben definito l'ordinamento regionale nella sua interezza, nel dettato costituzionale non era ben specificata l'affermazione dell'Unità e della indivisibilità della Repubblica: la frase incidentale "Repubblica una e indivisibile" presente nel progetto, infatti, non bastava per assicurare un concetto fondamentale necessario per tenere a bada qualsiasi spinta independentista o federalista.

Date tali considerazioni si ribadirono i concetti di Autonomia locale e di decentramento amministrativo anche all'interno dell'articolo 5 della Costituzione, precisando che la

²¹ Regio Decreto-legge del 27 gennaio 1944, n. 21.

²² Regio Decreto legislativo luogotenenziale del 28 dicembre 1944, n. 417.

²³ Art. 116 Cost., già secondo comma dell'art. 108 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 27 giugno: *"Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali."*

Repubblica, una e indivisibile, riconosceva e promuoveva le autonomie locali, al fine di attuare il decentramento amministrativo e di adeguare i principi ed i metodi della legislazione nazionale alle esigenze provenienti dalle comunità locali²⁴.

1.2 L'attuazione del dettato costituzionale

L'attuazione del dettato costituzionale e, in particolare, del Titolo V fu inserito nelle disposizioni transitorie della stessa Costituzione, che stabilirono che l'istituzione delle Regioni in Italia sarebbe avvenuto con le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali, che sarebbero state indette dall'entrata in vigore della Costituzione. Solo successivamente si sarebbe dovuto procedere, attraverso le “leggi della Repubblica”, a trasferire alle Regioni le funzioni statali ed amministrative - insieme a funzionari e dipendenti - che, fino ad allora, sarebbero rimaste in dotazione alle province e ai comuni già esistenti (VIII disposizione). Secondo la IX disposizione, inoltre, la Repubblica avrebbe dovuto adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

Il processo di regionalizzazione della Repubblica, tuttavia, non si realizzò fino al 1970, anno in cui si attuò quanto disposto dalla Costituzione per le Regioni a statuto ordinario. Nel ventennio successivo all'entrata in vigore della Carta, infatti, le uniche regioni entrate in funzione furono solo le cinque dotate di Autonomia speciale, di cui l'Assemblea Costituente, ai sensi della XVII disposizione transitoria²⁵, approvò – il 26 febbraio 1948 - le leggi costituzionali contenenti gli Statuti²⁶.

²⁴ Art. 5 Cost., già art. 106 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 27 giugno: “*La Repubblica, una e 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*”.

²⁵XVII disposizione transitoria della Costituzione (primo comma): “*L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.*”

²⁶ L. cost. 2/1948: Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana; L. cost. 3/1948: Statuto speciale per la Sardegna; L. cost. 4/1948: Statuto speciale per la Valle d'Aosta; L. cost. 5/1948: Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. L'ultima regione differenziata ad essere costituita era stata il Friuli-Venezia Giulia con L. cost. n. 1, 31 gennaio 1963.

I motivi di questo immobilismo sono da ricercare, in parte, nella mancata attuazione della Corte costituzionale (avvenuta nel 1956 in seguito all'approvazione della legge costituzionale n. 1/1953 e della legge ordinaria n. 87/1953) e nella resistenza delle burocrazie ministeriali e dei corpi tecnici dell'amministrazione dello Stato. Tuttavia, fu soprattutto una chiara scelta politica dei governi democristiani succedutisi negli anni '50 e '60 che, in aperto contrasto con lo spirito dell'VIII disposizione transitoria, spinsero per un percorso più prudente, puntando sulla necessità di prevedere interventi normativi per regolare l'intera materia ed inserire a pieno titolo le Regioni nel sistema degli enti locali. La Democrazia Cristiana, infatti, dopo aver sostenuto l'idea di un regionalismo forte durante i lavori dell'Assemblea costituente, aveva capito che l'attuazione del dettato costituzionale avrebbe potuto favorire una perdita del controllo politico di fette importanti di territorio come, ad esempio, le "Regioni Rosse" del Centro Italia²⁷. Nonostante i partiti marxisti avessero ribaltato le proprie indicazioni in tema di regionalismo, la Democrazia Cristiana aveva invece deciso di mantenere una posizione più accentratrice, mettendo in atto una ben definita strategia ostruzionistica che aveva portato soltanto all'approvazione della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (cd. Legge Scelba). Tale intervento legislativo aveva disciplinato nei minimi dettagli l'ordinamento interno delle Regioni ordinarie, disegnandone anche la forma di governo, attribuendo al Parlamento un controllo di legittimità e di merito anche sugli statuti regionali (e non solo sulle leggi) e presentando tuttavia forti dubbi di costituzionalità: questi ultimi, infatti, nonostante il loro contenuto fosse stato in precedenza stabilito in maniera chiara e definita all'interno della Carta costituzionale, furono considerati subordinati alla legge statale²⁸.

Il quadro normativo era stato poi completato dal primo Governo Moro (1963 – 1968), che aveva rimesso al centro del programma politico il tema del regionalismo e che - in seguito ad un lungo dibattito politico – presentò e fece approvare dal Parlamento (con voto favorevole di tutti i partiti, ad eccezione di PLI, MSI e monarchici) la legge 17 febbraio 1968 n. 108, per l'elezione diretta dei Consigli regionali ordinari; il primo Governo di centro-sinistra (1970), ottenne l'approvazione della legge 16 maggio 1970, n. 281, con la conseguente e definitiva istituzione delle Regioni ordinarie.

²⁷ STRAZZA, M. (2008), *La nascita delle Regioni ordinarie*, Milano, Storia in Network.

²⁸ CRISAFULLI, V. (1971), *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti)*, II, Padova, Cedam, p. 93.

Nell'ambito di questo scenario fortemente centralista - tra il 1970 e il 1971 - dopo l'approvazione degli Statuti da parte dei Consigli regionali, il Parlamento si trovò nella difficile situazione di dover evitare il respingimento degli stessi, generando così conflitti tra Stato e Regione che avrebbero rischiato di risolversi dinanzi alla Corte costituzionale con un giudizio di incostituzionalità sulla legge Scelba. Per questo motivo fu necessario concordare il contenuto degli Statuti in maniera informale prima dell'approdo dei testi nelle Commissioni e nelle Aule parlamentari. Questa particolare procedura si concluse comunque con la complicità assoluta delle Regioni e con la conseguente approvazione da parte del Parlamento.

Il pericolo di un eventuale intervento, anche successivo, della Corte costituzionale in tema di Regioni spinse il legislatore nazionale ad approvare la legge 23 dicembre 1970, n. 1084, nel tentativo di abrogare tutte le disposizioni concernenti il contenuto degli Statuti regionali e limitando le parti relative agli organi di governo e ai rapporti tra Regione, Provincia, Comune e altri enti locali "sino al giorno dell'entrata in vigore degli Statuti delle singole Regioni"²⁹.

1.3 La riforma del sistema delle autonomie a "Costituzione invariata".

Definita la questione relativa all'attuazione del dettato costituzionale da un punto di vista istituzionale, il legislatore si era trovato davanti alla necessità di dare continuità - ex art. 118 Cost. - al decentramento amministrativo dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario attraverso l'approvazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, in materia di "norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione", attuata con il successivo D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Se tra la fine degli anni '70 e gli anni '80 il tema in questione era finito in secondo piano nell'agenda politica del Paese, gli ultimi anni del secolo scorso furono caratterizzati da importanti riforme del sistema delle amministrazioni pubbliche in un'ottica sempre più federalista.

²⁹ ROSINI, M. (2016), *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, Giappichelli, p. 34.

In quegli anni in Italia fu recepita anche la Carta europea dell'autonomia locale³⁰, in cui furono sanciti alcuni principi successivamente ripresi e sviluppati nella legislazione nazionale che da lì a poco avrebbe ridefinito l'intera impostazione del sistema delle Autonomie. Tra il 1988 e il 1990, infatti, il Parlamento era intervenuto per regolare importanti settori pubblici e, in particolare, le Autonomie locali con la legge 8 giugno 1990, n. 142, che sancì alcuni principi successivamente estesi a tutte le altre amministrazioni pubbliche³¹.

Fu inoltre approvato un altro blocco di leggi su materie differenti rispetto a quelle disciplinate dalla legge n. 142/1990, riguardanti in particolare la finanza pubblica (tra queste le norme sul dissesto³², sul patto di stabilità³³ e sul rispetto dei principi di pareggio finanziario e di autonomia impositiva) e in tema di rappresentanza degli enti locali attraverso la creazione di un sistema di Conferenze Stato – Città e autonomie locali³⁴.

Alla fine degli anni '90 si avviò un nuovo assetto internazionale sia sul piano economico, mediante l'introduzione della moneta unica, che sul piano politico, con l'evoluzione del processo di integrazione europeo. In seguito a tali processi l'Italia fu costretta a ricondurre

³⁰ La Carta europea dell'autonomia locale era stata proposta dalla Conferenza dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa nel 1981 e, dopo un lungo negoziato, era stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985. È stata firmata da tutti gli stati membri del Consiglio. In Italia era stata recepita con L. 30 dicembre 1989, n. 439. *"Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale"*.

³¹ VESPERINI, G., *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in Rivista Trimestrale Diritto Pubblico, n.4/2010, p. 960 e ss.; e GIANNINI, M.S. (1992), *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in Rivista trimestrale di scienza amministrativa, n. 2, p. 41 e ss.:

La legge 8 giugno 1990, n. 142 fu approvata per soddisfare le esigenze che, nonostante l'instaurazione del nuovo ordinamento regionale, non avevano più trovato risposta nella legislazione comunale e provinciale risalente al 1859. Si intendeva riordinare il potere locale in conformità ai principi europei e costituzionali. Si intendeva realizzare una legislazione di principi che, valorizzando l'Autonomia di comuni e province, ponesse le basi per differenziare i regimi e delegificando parti importanti dell'ordinamento degli enti locali. Si ampliavano altresì i poteri delle Regioni nei riguardi degli enti locali; si enfatizzava il carattere politico-amministrativo dei comuni e delle province; e si sperimentavano negli enti locali nuove soluzioni sia per l'organizzazione di governo sia per l'amministrazione, da estendere eventualmente ad altri organismi. Nonostante tutto ciò, però, la nuova disciplina non raggiunse gli effetti sperati, spingendo il legislatore nazionale ad intervenire, nel corso del decennio 1990-2000, con ben diciotto leggi che ne modificarono oltre il 77% dell'articolato, fino all'abrogazione definitiva in seguito all'entrata in vigore del Testo Unico sugli Enti locali con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³² Art. 21 Decreto-legge 18 gennaio 1993 n. 8, *"Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica"*, convertito con modificazioni dalla legge 19 marzo 1993, n. 68; e Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, *"Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali"* e successive modificazioni.

³³ Legge 27 dicembre 1997, n. 449, *"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"* e Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *"Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"*.

³⁴ Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, *"Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali"*.

il deficit del bilancio statale entro i limiti imposti dal Trattato di Maastricht, eliminando alcuni eccessivi oneri finanziari.

A ristrutturare altresì l'assetto istituzionale in un'ottica federalista³⁵ ci pensarono, in particolare, due tipi di interventi normativi apportati su impulso del Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali dei Governi di centro-sinistra (Prodi I – D'Alema II – Amato II), Franco Bassanini, che era riuscito ad attuare una rivoluzione amministrativa in senso autonomistico, definita “a costituzione invariata”³⁶, attraverso l'uso di soli strumenti della legislazione ordinaria, anticipando di fatto la riforma costituzionale del Titolo V del 2001. Grazie ad una delega legislativa molto ampia - concessagli dal Parlamento con la legge n. 59/1997 - il Governo aveva ottenuto il potere di emanare decreti legislativi al fine di ridefinire i rapporti e la distribuzione delle competenze fra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, di riordinare l'amministrazione statale e di semplificare i procedimenti amministrativi. Ciò era stato fatto adottando un metodo assolutamente innovativo: il massimo del decentramento, infatti, era stato raggiunto mediante l'individuazione tassativa delle funzioni amministrative da conferire allo Stato e il conseguente trasferimento di quelle residuali alle regioni. Erano così rimaste nella competenza statale solo le funzioni di cura degli interessi nazionali che si sarebbero dovute svolgere mediante legge della Repubblica, oltre che tutti i compiti amministrativi non localizzabili nei territori delle singole regioni o dei singoli enti locali; mentre tutte le altre funzioni e gli altri compiti relativi alla cura degli interessi delle rispettive comunità sarebbero stati affidati - insieme alle relative risorse umane, materiali e finanziarie - alle regioni e agli enti locali.

La legge delega, inoltre, aveva riconosciuto la necessità di far disciplinare alle regioni e agli enti locali stessi la programmazione, l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi loro conferiti, definendo i principi ai quali questi enti si sarebbero dovuti attenere.

Così - oltre ai principi di responsabilità, di unicità dell'amministrazione, di omogeneità e di adeguatezza - era stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano un

³⁵ MANGIAMELI, S. (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in Quaderno SVIMEZ n. 33, Roma.

³⁶ Relazione introduttiva a Disegno di legge n. 1124/1996, “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”.

principio che sarebbe poi stato costituzionalizzato qualche anno dopo: il “principio di sussidiarietà”. Secondo l’articolo 4, comma 3, della legge n. 59/1997, infatti, la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative doveva essere attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime (sussidiarietà verticale). A questo si era aggiunto che le responsabilità pubbliche, al fine di favorire in particolare l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale, potevano essere attribuite anche a famiglie, associazioni e comunità (sussidiarietà orizzontale).

La riforma della pubblica amministrazione – considerata poi come l’attuazione di una sorta di “federalismo da abbandono”³⁷ - era stata implementata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis), per semplificazione amministrativa; dalla legge 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini ter), per la formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni; e, infine, dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 (Bassanini quater), che aveva rappresentato un primo tentativo di riforma organica della Presidenza del Consiglio, della struttura del Consiglio dei Ministri e dell'ordinamento dei ministeri.

³⁷ PITRUZZELLA, G. (2002), *Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia*, in *Le Regioni*, pp. 981-983.

CAPITOLO II

Il regionalismo oggi in Italia dopo le riforme del Titolo V della Costituzione

2.1 Le riforme del Titolo V: una nuova forma di governo delle Regioni.

Dopo la riforma amministrativa necessariamente seguì la riforma istituzionale che avrebbe dovuto garantire stabilità politica ai Governi regionali e locali e, di conseguenza, assicurare ai cittadini l'efficienza degli enti a loro più vicini.

Per comprendere a fondo la *ratio* della prima riforma costituzionale concernente la forma di Governo delle Regioni appare necessario procedere ad un inquadramento storico dell'Italia degli anni Novanta. Dopo gli scandali di Mani Pulite, che avevano generato un vuoto nel panorama politico nazionale colmato successivamente dall'ingresso in politica di Silvio Berlusconi, si verificò una "crisi di regime" per cui il ruolo del partito nelle dinamiche politiche venne sostituito dai partiti politici dei "leaders". Da tale capovolgimento sorse la necessità di valorizzare e rafforzare la leadership monocratica attraverso una trasformazione della forma di Governo che, da parlamentare, sarebbe dovuta diventare presidenziale.

La tendenza "presidenzialistica" coinvolse tutti i livelli istituzionali – dallo Stato al Comune - e riuscì a condizionare il dibattito politico per oltre un decennio. Tuttavia, se a livello nazionale non si riuscì a realizzare un cambiamento istituzionale in tal senso in conseguenza dei forti movimenti referendari di opposizione e della necessità di raggiungere una più ampia maggioranza parlamentare per realizzare una modifica costituzionale, a livello locale fu possibile – con una semplice legge ordinaria (la l. n. 81 del 25 marzo 1993) - ridisegnare l'intero sistema di rapporti tra Sindaco, Giunta e Consiglio comunale: attraverso modifiche al sistema elettorale comunale, e alle relative disposizioni collegate, si attribuì una legittimità maggiore al vertice dell'esecutivo nei confronti dell'organo assembleare e si assicurò una maggiore stabilità, evitando in questo modo facili crisi di governo.

Il dibattito a livello regionale, invece, fu assai più complesso e articolato poiché la disciplina del sistema elettorale delle Regioni era demandata alla normativa statale,

mentre la forma di governo regionale era disciplinata direttamente dalla Costituzione. È stato necessario, pertanto, procedere contestualmente su due piani differenti per far sì che, anche se in via transitoria, i nuovi governi regionali potessero essere formati con le elezioni regionali del 1995 in base ad un sistema elettorale che si avvicinasse il più possibile a quello previsto per gli enti locali. Con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (cosiddetto “*Tatarellum*”, tutt’ora vigente) - sono stati inseriti alcuni correttivi alla precedente legge elettorale – legge n. 108 del 1968 – con cui si è garantito un premio di maggioranza considerevole alla coalizione vincente (pari al 20%) e si è evitata, con una norma “anti-ribaltone”, la crisi del rapporto fiduciario nel primo biennio della consiliatura (in questo caso, infatti, vi sarebbe stato un rinnovo anticipato del Consiglio).

La normativa in esame, però - oltre a non avere le opportune coperture costituzionali - si è subito rilevata debole e inadeguata non essendo riuscita a garantire la stabilità dei governi regionali (i “ribaltoni” sono stati posticipati soltanto di due anni). È apparso inevitabile, quindi, intervenire nuovamente sull’argomento con una riforma organica del dettato costituzionale attraverso la legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1.

La suddetta normativa costituzionale è intervenuta, sempre in un’ottica federalistica, su tre questioni fondamentali: la forma di governo e il sistema di elezione dei consiglieri regionali, del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale (art. 122 cost.); lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la votazione della sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta (art. 126 cost.); e infine l’autonomia statutaria con le conseguenti modalità di approvazione dello statuto e dei relativi contenuti fondamentali (art.123 cost.).

E’ adesso possibile notare come il legislatore ordinario abbia deciso di andare oltre il limite del regionalismo, per approdare sempre più verso quel federalismo che, nell’immediato dopoguerra, i Costituenti non avevano voluto raggiungere per evitare nuovi pericoli all’unità nazionale. Questa scelta - divenuta possibile dopo quasi sessant’anni anche grazie alla nascita di una istituzione sovranazionale come l’Unione europea - ha fatto sì che lo Stato permettesse alle Regioni di stabilire, in piena autonomia, la propria forma di governo e i propri principi fondamentali di organizzazione e funzionamento; tutto ciò deve avvenire all’interno di Statuti che – sempre in armonia con la Costituzione - non devono essere più approvati dal Parlamento, ma che possono essere modificati solo in seguito ad una doppia deliberazione del Consiglio regionale a

maggioranza assoluta (con intervallo non inferiore di due mesi). Le uniche forme di controllo da parte dello Stato sulle scelte della Regione in materia statutaria sono rappresentate da un referendum confermativo con funzione oppositiva (come previsto da art. 138 cost. in riferimento al procedimento di revisione costituzionale) oppure da un giudizio di costituzionalità di fronte alla Corte costituzionale da parte del Governo nazionale³⁸.

Trattasi di una cessione notevole di sovranità da parte dello Stato, cui si aggiunge l'ulteriore attribuzione della competenza legislativa che - seppur limitata dai principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica - permette alle Regioni di stabilire autonomamente il proprio sistema di elezione dei Consiglieri, del Presidente e degli altri componenti la Giunta, nonché la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei medesimi. Nonostante tutto ciò, il legislatore ha comunque voluto indirizzare le Regioni verso una forma di Governo presidenziale "transitoria" (cioè fino all'approvazione dei nuovi statuti), con l'introduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Giunta regionale³⁹, modificando la disciplina delle cause

³⁸ Legge cost. n. 1/1999, art. 3 (Modifica dell'articolo 123 della Costituzione): *"L'articolo 123 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

"Art. 123. - Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi".

³⁹ Legge cost. n. 1/1999, art. 2 (Modifica dell'articolo 122 della Costituzione): *"L'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

"Art. 122. - Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta".

di scioglimento (autoritativo) del Consiglio regionale e l'introduzione della disciplina del cosiddetto "autoscioglimento"⁴⁰.

Le modifiche costituzionali ivi apportate, quindi, sono state inserite anche negli statuti speciali della Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, tramite la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

Secondo la Corte Costituzionale – con la sentenza n. 2/2004 relativa alla prima organica deliberazione legislativa regionale concernente l'adozione di uno Statuto impugnata dallo Stato - il nuovo modello di forma di Governo regionale può essere derogato dagli Statuti regionali, a condizione di eliminare l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione. Una volta eliminata questa modalità di elezione del vertice dell'esecutivo regionale la Regione può stabilire modelli diversi e alternativi di rapporti tra legislativo ed esecutivo.

2.2 Le riforme del Titolo V: sulla strada verso il federalismo?

Nel 2001, dopo un lungo percorso avviato già nel 1999 con l'istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (cd. "Bicamerale") presieduta dall'On. Massimo D'Alema, il Titolo V subì un'ulteriore riforma volta a rimettere completamente in discussione l'intero sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, fissato dall'Assemblea Costituente.

⁴⁰ Legge cost. n. 1/1999, art. 4. (Modifica dell'articolo 126 della Costituzione): *"L'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

"Art. 126. - Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".

L'indirizzo politico delineato dal legislatore costituzionale ha previsto una maggiore autonomia da attribuire sia alle Regioni speciali che, soprattutto, alle Regioni ordinarie. Tutto ciò si sarebbe dovuto realizzare attraverso una nuova definizione degli enti locali, il rilancio della potestà legislativa regionale, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà già previsto dalle leggi Bassanini, un nuovo sistema fiscale federale e un minore controllo dello Stato sull'attività delle Regioni.

2.2.1. Un nuovo ordinamento della Repubblica.

Si iniziò dalla riscrittura dell'articolo 114 della Costituzione, introducendo un nuovo modello di ordinamento repubblicano che si stabilì essere costituito paritariamente da Comuni, Province, Regioni, Stato, ma anche dalle Città metropolitane: i nuovi enti ad autonomia costituzionale furono istituiti dal legislatore costituzionale ma successivamente furono disciplinati da leggi ordinarie.

Apparentemente trattasi di una modifica formale, che invece cela dietro un significato sostanziale: si intendeva attribuire pari dignità agli enti locali che, fino a quel momento, erano stati considerati di minore importanza rispetto alle Regioni e allo Stato. Elemento di garanzia della conquistata autonomia politico-costituzionale è rappresentata dal potere di disciplinare i propri ordinamenti attraverso propri statuti, attribuito anche agli enti locali seppur con un peso differente rispetto alle Regioni (per le quali vige l'art. 115 Cost.). Tali Statuti, ovviamente, devono essere in armonia con la Costituzione, con la normativa statale e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica.

In tal senso, a giudizio dello scrivente, è significativo l'ordine dell'articolo 114 indicativo degli enti costituenti la Repubblica: per dare maggiore rilievo agli enti più vicini ai cittadini, infatti, il legislatore costituzionale ha voluto citare prima l'ente territorialmente più piccolo (il Comune) per poi arrivare a quello più comprensivo (lo Stato).

Una disciplina particolare poi è stata prevista per la città di Roma che - in quanto capitale della Repubblica - deve avere un ordinamento a sé disciplinato da leggi statali⁴¹, così

⁴¹ L. cost. 3/2001, art. 1: *“L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente: “Art. 114. - La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.”*

come per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, che per la prima volta sono state riconosciute direttamente in Costituzione quali enti costitutivi della Regione Trentino Alto-Adige/Sudtirolo⁴².

Il nuovo titolo V, pertanto, sembra parificare gli enti territoriali autonomi pur ribadendo che, in virtù della parità, un potere locale non può prevalere sull'unità e l'indivisibilità della Repubblica⁴³.

In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale che – in sede di impugnativa in via principale da parte delle Regioni e dello Stato - ha chiarito definitivamente l'interpretazione da attribuire alla nuova disposizione costituzionale: la Corte, infatti – soprattutto con la sentenza n. 274 del 2003 – ha inteso evitare interpretazioni giustificatrici della norma costituzionale che generassero interpretazioni troppo federalistiche, chiarendo che “anche nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa”.

⁴² L. cost. 3/2001, art. 2: “L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente: “Art. 116. Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.”

⁴³ PINELLI, C. (2003), *L'ordinamento Repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in GAMBINO S. (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, pp. 160-161.

Con la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., è risultato inoltre opportuno abrogare gli artt. 115 e 128 della vecchia Costituzione⁴⁴.

2.2.2. Il rilancio della potestà legislativa delle Regioni e i poteri sostitutivi dello Stato.

Nonostante un orientamento anti-federalista della Corte costituzionale, la riforma del Titolo V presenta comunque alcuni aspetti che, inequivocabilmente, fanno emergere l'intenzione del legislatore costituzionale di discostarsi sempre più dal regionalismo originario.

La principale modifica in questo senso è rappresentata dal nuovo articolo 117 Cost. che sancisce un'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni tale da provocare una restrizione del potere statale a favore di quello regionale.

Il nuovo dettato costituzionale – a differenza dell'originale che non limitava espressamente la potestà legislativa statale, mentre dettava limiti alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie attraverso i vincoli posti dai "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" e dal "contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni" – ridefinisce l'ambito entro cui può agire il legislatore introducendo ulteriori limiti frutto anche dei mutamenti istituzionali sovranazionali: oltre al rispetto della Costituzione (finalmente espresso), infatti, la potestà legislativa sia regionale che statale deve attenersi ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali⁴⁵.

Con i commi 2-3-4 dell'articolo in esame, il legislatore costituzionale del 2001 dimostra che intenderebbe superare le divisioni che si erano presentate durante il dibattito in sede di Assemblea Costituente, sancendo chiaramente la distinzione tra competenza esclusiva (regionale e statale) e competenza concorrente. Con il nuovo articolo 117 della Costituzione sono elencate tassativamente le materie rientranti nella competenza dello

⁴⁴ L. Cost. 3/2001, art. 9, comma 2: "L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati".

⁴⁵ Art. 117 Cost., comma 1: "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".

Stato e le materie di potestà concorrente in cui la legislazione nazionale dovrebbe determinare i principi, mentre la legislazione regionale dovrebbe determinare la disciplina in sede territoriale, lasciando invece residuali tutte le materie in cui la Regione esplicherebbe piena potestà legislativa.

In tema di potestà regolamentare nei rapporti tra Stato e Regione, secondo il Titolo V modificato, è competente lo Stato nelle materie di potestà legislativa esclusiva, mentre spetta alle Regioni emanare regolamenti nelle materie concorrenti; gli enti territoriali (comuni, province e città metropolitane) hanno potestà regolamentare solo in “ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

Tra le nuove competenze delle Regioni vi è anche la possibilità di concludere e/o ratificare intese territoriali con altre Regioni, con altri enti di altri Stati e addirittura con altri Stati; le Regioni possono partecipare altresì, sempre nelle materie di propria competenza, all’elaborazione degli atti comunitari (cd. “fase ascendente”) e all’attuazione del diritto comunitario ed internazionale (cd. “fase discendente”).

L’art. 117 Cost., proprio per la sua formulazione “eccessivamente vaga e teorica”, ha rappresentato una delle principali cause dell’aumento “vertiginoso” dei contenziosi tra lo Stato e le Regioni. La Corte costituzionale, infatti, è stata anche troppo spesso chiamata a colmare i vuoti lasciati dal legislatore del 2001 operando deduzioni di principi costituzionali che hanno permesso di definire ruoli e competenze delle diverse componenti istituzionali della Repubblica.

Il giudice costituzionale tante volte è intervenuto su materie che, seppur attribuite alla competenza esclusiva statale, possiedono un carattere “finalistico” e quindi “trasversale”: in questa fattispecie si intreccia una pluralità di altri interessi, incidendo in tal modo su ambiti di competenza concorrente o residuale delle Regioni. In tal senso sono nate le sentenze della Corte in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”⁴⁶, di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁴⁷, di “ordinamento penale”⁴⁸, di “ordinamento civile”⁴⁹, di “politica estera e rapporti internazionali dello Stato e rapporti

⁴⁶ C. Cost. sentt. n. 378/2007; n. 12/2009; n. 225/2009; n. 191/2011; n. 235/2011; n. 20/2012; n. 171/2012; n. 278/2012.

⁴⁷ C. Cost., sent. n. 282/2004 e n. 164/2012.

⁴⁸ C. Cost. sent. n. 185/2004.

⁴⁹ C. Cost. sentt. n. 274/2003; n. 380/2004; n. 233/2006.

dello Stato con l'Unione europea”⁵⁰, in quanto così spesso il giudice costituzionale ha adottato un’interpretazione estensiva, autorizzando così la legislazione nazionale a superare anche le competenze legislative regionali, pur di raggiungere le finalità ed i valori delle materie di cui al secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione.

Altro elemento di “confusione legislativa” tra Stato e Regioni è rappresentato dalla difficoltà di ricondurre le singole normative ad un’unica materia (sia essa concorrente o esclusiva) e, quindi, dalla difficoltà di individuarne la competenza. Si parla in questa ipotesi di “concorrenza di competenze” (C. Cost. sent. n. 50 del 2005) e non di “competenze concorrenti”, per cui non si può prevedere espressamente un criterio, essendo invece necessaria nelle diverse situazioni l’adozione di principi diversi, quali ad esempio il “principio di prevalenza”, applicabile "qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre", ed il “principio di leale collaborazione”, "che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni" ed imponendo alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (come la Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali) a salvaguardia delle loro competenze⁵¹.

Appare infine poco chiara, all’interno della disciplina costituzionale sulla competenza concorrente, la distinzione tra i “principi fondamentali” determinabili dallo Stato e le “norme di dettaglio” spettanti alle Regioni. Se è vero che tale formulazione serve per evitare “squilibri tra i diversi enti regionali”, non si può non rilevare che i principi fondamentali non possono avere i caratteri della rigidità e dell’universalità e quindi non possono essere individuati a priori. Secondo la Corte, infatti, tali principi “devono necessariamente essere calati nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano” (sentenza n. 336/2005).

È, tuttavia, da precisare che il legislatore costituzionale – con la contestuale introduzione del secondo comma dell’art. 120 Cost. - prende anche in considerazione la possibilità di riservare allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali “nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure

⁵⁰ C. Cost. sent. n. 239/2004.

⁵¹ Servizio Studi - Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati (2013), *La forma dello Stato nei progetti di riforma costituzionale - Legislature IX – XVI*, n. 28.

di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali", pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Pur avendo le leggi Bassanini avevano attribuito allo Stato poteri sostitutivi in rapporto alle funzioni amministrative attribuite alle Regioni, non si può in questa sede non rilevare un ampliamento dell'intervento statale nell'ambito di materie di competenza legislativa regionale.

Anche in questa ipotesi, tuttavia, è opportuno ricordare la definizione che la Corte costituzionale – con sentenza n. 177/1988 - aveva dato del “potere sostitutivo”: trattasi di un “potere eccezionale in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito della funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi”. In quest'ottica è apparso necessario definire i confini del potere sostitutivo e i presupposti dell'intervento surrogatorio dello Stato sulle Regioni.

Pur essendo consapevole che “l'articolo in esame deriva dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle funzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato”, il giudice costituzionale – con la sentenza n. 73/2004 - ha precisato che gli interventi governativi ivi contemplati mantengono comunque un carattere “straordinario” ed “aggiuntivo” e quindi sono attuabili solo in caso di “emergenze istituzionali di particolare gravità” ed a particolari condizioni: le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge (sentenza n. 338 del 1989), che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività “prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)” (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo

di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo, a causa dell'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito (sentenze n. 460 del 1989 e n. 313 del 2003); infine, è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo dunque un procedimento in cui l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003).

2.2.3. Le funzioni amministrative tra principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nel 1997 il legislatore ordinario era intervenuto sulle funzioni amministrative in ottica federalista, senza incidere sul dettato costituzionale. La riforma del Titolo V del 2001 quindi nasce anche dall'esigenza di costituzionalizzare alcuni principi (tre su dieci) entrati a far parte dell'ordinamento italiano con le leggi Bassanini.

Con la legge costituzionale n. 3/2001 il "principio del parallelismo" sembra superato in favore del "principio di sussidiarietà" verticale: mentre il primo è un principio di carattere giurisprudenziale⁵² secondo il quale le funzioni amministrative nell'ambito di determinate materie appartengono allo stesso ente cui è attribuita la funzione legislativa, il principio di sussidiarietà costituzionale è un principio di politica legislativa in base al quale si tende a conferire le funzioni amministrative all'ente più prossimo al cittadino, sempre che non sussistano ragioni valide per esercitare le funzioni ad un livello più elevato⁵³. Con la modifica dell'art. 118 Cost. - si perviene ad un "municipalismo (o localismo) d'esecuzione", che riserverebbe alle Regioni e allo Stato soltanto le funzioni legislative, di programmazione e di coordinamento⁵⁴, mentre lascerebbe ai Comuni, alle

⁵² C. cost. sent. n.70/1981.

⁵³ BIN, R., *La funzione amministrativa* (traccia della relazione), da Seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione".

⁵⁴ GORLANI, M. (2002), *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, pubblicato sul sito del Forum dei Quaderni costituzionali, p. 1.

Province e alle Città metropolitane la cura e la realizzazione degli interessi della collettività.

Il nuovo articolo 118 della Costituzione stabilisce altresì che in quest'ambito la legislazione deve seguire anche i principi di "differenziazione", che impone di tenere in considerazione le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; e di "adeguatezza", cioè alla capacità dell'amministrazione "ricevente" di garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni trasferite.

L'ultimo comma⁵⁵, infine, costituzionalizza un secondo aspetto del principio di sussidiarietà: trattasi della sussidiarietà "orizzontale" da ricollegare all'art. 2 della Costituzione, che ribadisce la centralità, nell'ambito dell'ordinamento giuridico, dell'individuo e delle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità.

Il legislatore costituzionale, infatti, ha voluto attribuire a Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni il dovere/potere di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Pertanto, è compito delle istituzioni creare le condizioni necessarie per permettere alla persona e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività.

Nell'ambito dell'articolo 118 della Costituzione esiste la normativa che, al fine di assicurare un "esercizio unitario" delle funzioni amministrative, permette di ridistribuire le competenze amministrative tra Stato o le Regioni. Tale previsione costituzionale ha permesso alla Corte costituzionale di intervenire – soprattutto con l'importante sentenza 303/2003 – riducendo notevolmente la portata "federalistica" della riforma costituzionale attraverso la lettura combinata degli artt. 117 e 118 Cost.

La necessità di chiarire uno degli aspetti più incerti della legge costituzionale 3/2001, infatti, ha permesso alla Corte di pronunciare una sentenza "ortopedica"⁵⁶ con cui ha ridefinito il riparto di competenze legislative ed amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, in base al principio di sussidiarietà e in riferimento all'articolo 5 della Costituzione, secondo cui la Repubblica "adegua" la normativa alle esigenze che possono inevitabilmente presentarsi.

⁵⁵ Art. 118 Cost., ultimo comma: *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*.

⁵⁶ D'ATENA, A. (2003), *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali.

In tal senso, la Corte ha confermato l'applicazione dell'art. 118 Cost. per quanto concerne il "passaggio" delle funzioni amministrative (purché relative a materie di competenza esclusiva statale e concorrente) "in senso ascendente", cioè il trasferimento dagli organi regionali e locali agli organi statali. Successivamente, la medesima Corte costituzionale ha esteso l'ambito dell'articolo 118 attraverso l'introduzione nell'ordinamento della "chiamata in sussidiarietà", in base al quale le funzioni amministrative "attraggono" le funzioni legislative corrispondenti con trasferimento alla potestà legislativa statale. Con questa interpretazione la Corte ha reso più "flessibile" il riparto delle competenze legislative ex art. 117 Cost., legittimando tutto ciò con il ricorso al "principio di legalità"⁵⁷ e reintroducendo quel "parallelismo" che il legislatore costituzionale aveva voluto superare.

Consapevoli dei rimedi che avrebbe comportato tale interpretazione, i giudici costituzionali hanno previsto elementi di "garanzia" al fine di subordinare l'esercizio delle prerogative statali al verificarsi di determinati requisiti; è necessario valutare se esista un effettivo interesse unitario e conseguentemente è opportuno realizzare un'intesa *ex ante* con l'ente regionale "sussidiato" tramite anche la Conferenza Stato – Regioni.

L'impostazione "procedurale e consensuale" dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza - basata sull'ulteriore "principio di leale collaborazione" - ha segnato una differenza notevole (ribadita nella sentenza n. 303/2003) tra le nuove modalità dell'esercizio unitario e la vecchia impostazione dell'"interesse nazionale", che da solo bastava per legittimare il passaggio delle competenze legislative a livello statale⁵⁸.

⁵⁷ C. Cost., sent. n. 303/2003: *"Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. [...] Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto"*.

⁵⁸ C. Cost., sent. n. 303/2003: *"[...] si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale."*

Il modello garantista così consegnato è stato fortemente ridimensionato dalla stessa Corte costituzionale con pronunce successive che hanno rimesso in discussione numerosi principi enunciati con la sentenza del 2003. Le sentenze n. 6/2004 e n. 242/2005 hanno esteso la possibilità di chiamare in sussidiarietà anche le funzioni amministrative e legislative inerenti le materie residuali di competenza esclusiva regionale; le sentenze n. 151/2005 e n. 213/2006 hanno attribuito il potere di disciplinare il passaggio di funzioni anche mediante semplici Regolamenti statali; infine la sentenza n. 88/2007 ha fatto venire meno il principio della leale collaborazione, riconoscendo allo Stato il potere di compiere unilateralmente la valutazione dell'esigenze unitarie, facendo sì che la concertazione non debba avvenire più ex ante, ma ex post con la possibilità per la Regione di rivolgersi al giudice costituzionale in caso di mancato rispetto dei principi enunciati dalla Costituzione.

Il ritorno al parallelismo è stato successivamente ridimensionato dalle sentenze n. 331/2010 e n. 79/2011, con cui è stato introdotto e definito l'istituto della "retroversione": la Consulta ha ritenuto legittima la rinuncia statale unilaterale all'esercizio di funzioni in precedenza "attratte" ai sensi del principio di sussidiarietà; in questa ipotesi – essendo venute meno le condizioni che avevano resa necessaria l'avocazione - le funzioni potrebbero ritornare alle Regioni.

I nuovi orientamenti della Corte costituzionale hanno pertanto sancito il superamento del modello "garantista" prefigurato dalla sentenza "capostipite" (C. Cost. n. 303/2003) a beneficio del modello "compensativo", fortemente pregiudizievole dell'autonomia regionale⁵⁹.

2.2.4. Autonomia finanziaria e federalismo fiscale.

Il nuovo art. 117 Cost. – alla luce della legge costituzione n. 3/2001, ma anche della successiva legge costituzionale. 1/2012 – stabilisce che il "sistema tributario e contabile dello Stato", l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" e la "perequazione delle risorse finanziarie" rientrino tra le competenze esclusive statali; mentre nell'ambito della potestà

⁵⁹ MANCINI, M. (2014), *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in Ricerche giuridiche, Vol. 3 – Num. 1.

concorrente è inserito il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (in precedenza riservata alla Stato).

Tale disposizione, se collegata in base al combinato disposto con l’art. 118 Cost., fa già prefigurare l’intervento del legislatore costituzionale in tema di finanza regionale e locale. Tale impostazione si esprime più chiaramente nell’art. 119 Cost., con cui si intendevano regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali al fine di sviluppare in senso federale anche il sistema fiscale.

Seppur già nel testo originario della Costituzione si parlasse di “autonomia finanziaria” delle Regioni, quest’ultima aveva avuto subito sempre un’interpretazione restrittiva. Lo Stato, infatti, aveva creato un sistema di finanza derivata con cui si riservava il potere impositivo, mentre alle Regioni e agli enti locali era riconosciuta una mera autonomia di spesa. Fino alla fine degli anni ’80, quindi, la finanza degli enti locali e delle Regioni si è basata essenzialmente sui trasferimenti statali (ordinari e perequativi), con un ruolo marginale dei cd. “tributi propri”.

La Corte costituzionale⁶⁰ - chiamata in causa per chiarire i dubbi interpretativi sulla reale portata dell’originario art. 119 della Costituzione - aveva favorito un sistema finanziario regionale basato primariamente sui trasferimenti statali⁶¹.

L’assenza di una autonomia tributaria⁶² aveva conseguenzialmente provocato una deresponsabilizzazione politica dei governi locali e regionali che, non dovendosi preoccupare di riscuotere i tributi (essendo tale compito attribuito allo Stato), non sentivano nemmeno il bisogno di prestare particolare attenzione al contenimento della spesa pubblica.

Negli anni ’90, tuttavia, ci si accorse che questa separazione tra poteri e responsabilità aveva generato un totale “disallineamento” tra entrate ed uscite, con una conseguente lievitazione della spesa pubblica che entro poco tempo avrebbe messo in ginocchio tantissimi enti pubblici locali e regionali. Per tali considerazioni il legislatore nazionale avviò un primo processo di decentramento fiscale attraverso alcune integrali attribuzioni

⁶⁰ C. Cost., sent. n. 64/1965.

⁶¹ GARBARINO, C. (2008), *Federalismo fiscale in Italia: dalla finanza derivata al modello a struttura variabile*, Lugano, SUPSI, p. 7.

⁶² PUTZOLU, F. (1996), *L’autonomia tributaria degli enti locali*, Padova, Cedam. L’espressione “autonomia finanziaria” è stata tenuta distinta all’espressione “autonomia tributaria”: l’autonomia finanziaria, infatti, è la risultante della composizione dell’autonomia tributaria, dell’autonomia di spesa e di quella di bilancio.

tributarie alle Regioni ed agli enti locali (es. decreti attuativi della legge delega n. 421 del 1992, leggi finanziarie 1995, 1996 e 1997); si creò altresì un sistema basato non più sulla “finanza derivata”, ma bensì sulla “finanza compartecipata”, che – con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 – iniziò con il prevedere l’incremento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali e l’introduzione di un nuovo sistema di perequazione (istituendo un Fondo Perequativo Nazionale) e successivamente si procedette all’eliminazione di alcuni trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario. Il decreto legislativo cui si è fatto riferimento aveva però fatto emergere, fin dalla prima applicazione, problemi connessi alla cd. “spesa storica”; tutto ciò faceva insorgere il tema della perequazione delle risorse da attribuire ad enti territoriali con capacità tributarie molto differenti fra loro. Pertanto si rese necessario procedere ad un cambiamento radicale a 360 gradi dell’intero sistema finanziario.

Nel 2001 quindi si pervenne al cosiddetto “federalismo fiscale” attraverso la riforma del Titolo V; in questo modo si intendeva superare definitivamente il sistema di finanza derivata, specificando che l’”autonomia finanziaria” delle Regioni (ma anche degli altri enti locali ormai equiparati) dovesse riguardare sia le entrate che le spese dei suddetti enti (art. 119 Cost., comma 1). Tuttavia, i diversi organismi, nello stabilire ed applicare⁶³ tributi propri, dovrebbero essere sempre “in armonia con la Costituzione” seguendo “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”; e potendo così disporre anche “di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (art. 119 Cost., comma 2).

⁶³ GALLO, V. (2002), *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni e Enti locali*, in *Rassegna tributaria*, p. 590-591. Gallo ha così commentato la norma “...il verbo “stabilire” usato dal legislatore costituzionale significa semanticamente proprio “determinare”, “fissare”, “indicare stabilmente” ed ha perciò un significato ben più pregnante del verbo “istituire”, usato, vigendo il vecchio titolo V, dal legislatore ordinario per indicare quello che allora era il contenuto più rilevante dell’autonomia impositiva dell’ente locale, e cioè il “deliberare” e il “decidere” l’applicazione di un tributo già “stabilito” dalla legge (statale o regionale): un tributo “istituito” dall’ente locale è normalmente un tributo già in precedenza “stabilito” nella sua struttura da un altro livello di governo; un tributo “stabilito” è invece qualcosa di più e cioè un tributo determinato dallo stesso ente locale e solo abbozzato dalla legge statale regionale. E se autonomia tributaria vuol dire in termini generali autodeterminazione normativa delle entrate tributarie in funzione dello svolgimento di un libero indirizzo politico e politico amministrativo dell’ente locale, è evidente che, pur permanendo la riserva di legge regionale ex art.23, il coordinato disposto dei commi 1 e 2 dell’art.119 ha l’inevitabile effetto, da una parte, di restringere l’ambito della riserva di legge e, dall’altra e simmetricamente, di esaltare l’autonomia tributaria medesima espandendola oltre il potere di “istituire” il tributo proprio e di fissarne l’aliquota tra un minimo e un massimo”.

Un decentramento di tali funzioni non può prescindere, tuttavia, dal potere dello Stato di intervenire eventualmente a sostegno dei territori con minore capacità fiscale; in tal senso è stato istituito un fondo perequativo finalizzato ad evitare un eccessivo divario tra Regioni. Inoltre, al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione, e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (delle Regioni e degli enti locali)”, lo Stato destinerebbe risorse aggiuntive ed effettuerebbe interventi speciali in favore di territori più svantaggiati (art. 119 Cost., comma 3), precisando di non fornire alcuna garanzia sui prestiti contratti per finanziare le spese di investimento (art. 119 Cost., comma 4).

Definito lo schema generale, nell’ambito della Costituzione, il legislatore ordinario avrebbe dovuto regolare la materia ed attuare il dettato costituzionale: secondo la Corte costituzionale, pertanto, sarebbe stata necessaria una legge delega che fissasse i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” (art. 119, secondo comma) nell’ambito del federalismo fiscale e definendo gli spazi entro cui le Regioni e gli enti locali avrebbero potuto espletare il loro potere impositivo⁶⁴ (sentt. n. 37/2004 e n. 241/2004). Tali interventi statali non sono stati realizzati subito, costringendo la stessa Corte a chiarire ulteriormente la portata del dettato costituzionale e a colmare i vuoti normativi lasciati dalla riforma costituzionale, fornendo indicazioni relativamente ai limiti cui si sarebbero dovuti uniformare lo Stato, le Regioni e gli enti locali nel periodo “transitorio”⁶⁵.

⁶⁴ BASILE, M. (2013), *L’Autonomia finanziaria delle regioni*, Relazione al Convegno Nazionale UNGDCEC svoltosi a Bari il 6 luglio 2012 “Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive”, dalla raccolta degli atti del convegno pubblicata dall’Università degli Studi di Bari-Collana della II Facoltà di Giurisprudenza, Bari, p. 5.

⁶⁵ Secondo la Corte, infatti, allo Stato era fatto divieto di *reformatio in peius* della vigente disciplina del federalismo fiscale, cioè di procedere in senso inverso sopprimendo semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo in contraddizione con i principi del medesimo art. 119 Cost (sentt. n. 423/2004, n. 320/2004, n. 241/2004 e n. 37/2004).

A regioni ed enti locali, d’altro canto, non era consentito “istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali”, mentre per i tributi propri aventi presupposti diversi da questi ultimi la Corte aveva riconosciuto “il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell’art. 117 Cost., anche in mancanza di un’apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell’ordinamento tributario, ancorché solo “incorporati” per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato” (sent. n. 102/2008).

Solo otto anni dopo - con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42 – il Governo nazionale stabilì alcuni principi: il “principio di razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario”; il “principio di territorialità dei tributi regionali e locali”; il principio di divieto di “ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale”; ed infine i principi di “proporzionalità” e “capacità contributiva” già fissati dall’art. 53 della Costituzione.

Furono definite altresì le relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, prevedendo il passaggio dal criterio della “spesa storica” al criterio del “fabbisogno standard”⁶⁶ e della “capacità fiscale” per procedere alla ripartizione delle risorse; si indicò il sistema di perequazione necessario a correggere, totalmente o parzialmente, disparità esistenti tra giurisdizioni territoriali nella dotazione di risorse finanziarie; ed infine si avanzò la previsione che gli interventi finalizzati allo sviluppo – dopo una definizione comune degli obiettivi e dei criteri per l’utilizzo delle risorse stanziare - fossero finanziati con “contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell’Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale”. Fu previsto altresì che il sistema di gestione e riscossione dei tributi coinvolgesse tutte le istituzioni costitutive della Repubblica indispensabili per la lotta all’evasione ed alla elusione fiscale; la legge n. 42/2009 prevede l’istituzione di tre diversi organismi collegiali (Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale e Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) al fine di governare e controllare l’attuazione e la gestione del processo di federalismo fiscale.

La legge delega, infine, enunciò i principi per l’attuazione anche del federalismo demaniale sancito dall’ultimo comma dell’art. 119 Cost. e dettò le norme transitorie sull’ordinamento, anche finanziario, di Roma Capitale.

⁶⁶ JORIO E. (2009), *L’attuazione del federalismo fiscale*, in JORIO E., GAMBINO S., D’IGNAZIO G., *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Bologna, Maggioli editore, pag. 138: I costi standard rappresentano, ordinariamente, l’esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (o di un bene) nella condizione di migliore efficienza /utilità. Le esigenze sottese all’adozione di tale metodologia sono rintracciabili, da un lato, nella necessità di omogeneizzare i valori produttivi e, attraverso essi, contenere i prezzi e, dall’altro, valutare gli scostamenti dei costi reali e, quindi, lo stato di efficienza del sistema produttivo nella sua interezza.

La legge delega n. 42/2009 prevedeva per la piena realizzazione del nuovo sistema l'emanazione di decreti attuativi che in parte si realizzò tra il 2010 e 2012, anche se ad oggi non è stata completata.

Successivamente fu approvata una nuova riforma costituzionale che – con legge costituzionale n. 1/2012 – sostituì il principio del “patto di stabilità interno” con il “principio dell'equilibrio di bilancio”, incidendo ulteriormente sui limiti del federalismo fiscale.

La suddetta riforma, dettata dalle nuove normative europee, dunque, oltre a modificare le materie di competenza esclusiva statale previste nell'art. 117 della Costituzione inserendo anche l'“armonizzazione dei bilanci pubblici”, specificò che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”, stabilendo altresì che tali enti “concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”.

L'equilibrio di bilancio, infine, dovrebbe essere rispettato – con la modifica del comma 6 dell'art. 117 Cost. – anche nel caso di ricorso all'indebitamento, per cui sarebbe necessario definire piani di ammortamento ben definiti.

Nonostante l'approvazione di due riforme costituzionali (l. cost. 3/2001 e l. cost. 1/2012), di una legge delega (l. 42/2009) e di diversi decreti legislativi ad essa collegati, l'art. 119 Cost., tuttavia, non risulta ancora oggi pienamente attuato. Si può affermare che non vi è una vera e propria autonomia finanziaria delle Regioni poiché è ancora in parte vigente il precedente sistema impositivo regionale e locale. Nonostante la soppressione – con il D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 - di (quasi) tutti i trasferimenti statali destinati all'esercizio di competenze regionali, le attuali fonti di finanziamento delle Regioni sono rappresentate da: 1) tributi propri “derivati”, cioè istituiti e regolati da leggi statali ma il cui gettito è attribuito alle Regioni; 2) tributi propri “autonomi”, cioè istituiti dalle Regioni con proprie leggi ma limitati solo alle materie non assoggettate già ad imposizione statale; 3) compartecipazione a tributi erariali; 4) fondi perequativi; 5) fondi strutturali dell'Unione europea ed entrate da indebitamento, riservate però solo agli investimenti.

Comunque si è creata una situazione di *impasse* che, tra l'altro, ha costretto ancora una volta la Corte costituzionale ad intervenire con decisioni necessarie a chiarire fattispecie

ancora in fase di definizione. Secondo la giurisprudenza della Corte, infatti, in questa fase l'intervento del legislatore statale - limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni - è ammissibile qualora risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla stessa Costituzione⁶⁷. Tali interventi rappresentano infatti il "portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale"⁶⁸. Tali necessità permetterebbero quindi di ampliare gli ambiti di intervento del legislatore statale anche nelle materie di competenza concorrente come il "coordinamento di finanza pubblica", in base a cui è stato possibile introdurre vincoli anche molto puntuali per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali⁶⁹.

Situazione differente è quella delle Regioni a Statuto speciale.

Secondo l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, infatti, "le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nel rispetto degli statuti speciali, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione delle rispettive discipline statutarie, da definire con le procedure dalle stesse previste". Analoga previsione esiste in tema di rispetto del patto di stabilità interno e dell'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario. Gli Statuti Speciali, pertanto, stabiliscono ambiti e limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna Regione; riconoscono la titolarità del demanio e del patrimonio regionali; elencano i tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla Regione; attribuiscono alla Regione la potestà legislativa e amministrativa sull'ordinamento finanziario degli enti locali del rispettivo territorio. La riserva di competenza delle norme statutarie in quest'ipotesi rappresentata da una nuova fonte e da un limite nei confronti del potere statale, così come confermato anche dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 215 del 2013 e n. 23 del 2014.

La difficile situazione di crisi economico-finanziaria che l'Italia ha affrontato e continua ad affrontare, tuttavia, ha spinto il legislatore statale a richiedere alle Regioni una compartecipazione al consolidamento dei conti pubblici ed alle Province autonome. Tali

⁶⁷ C. cost., sentt. n. 273/2013 e n. 232/2011.

⁶⁸ C. cost., sent. n. 121/2010.

⁶⁹ C. cost., sentt. n. 23/2014 e n. 198/2012.

istituzioni possono acconsentire ad una “decostituzionalizzazione” dei propri Statuti in materia economica e finanziaria mediante la modifica dei medesimi mediante legge ordinaria, come conseguenza della realizzazione di “Accordi” bilaterali⁷⁰ conclusi tra le singole Regioni e lo Stato. Tale contributo può essere realizzato attraverso accantonamenti effettuati dallo Stato sulle risorse spettanti alla Regione a titolo di quote di compartecipazioni ai tributi erariali o attraverso assunzioni da parte regionale di oneri per funzioni trasferite dallo Stato alla Regione; ed infine mediante l’applicazione del patto di stabilità interno variamente modulato e, successivamente, del pareggio di bilancio.

Si può pertanto notare, alla luce delle evoluzioni legislative degli ultimi dieci anni, come il federalismo fiscale pensato dal legislatore costituente si sia rivelato soltanto una forma di razionalizzazione del modello preesistente; è stata concessa qualche apertura all’autonomia delle Regioni e degli enti locali, ma sempre nell’ambito di un sistema in cui il controllo dello Stato rimane preponderante.

2.2.5. Un minore controllo dello Stato sulle Regioni e l’abolizione del Commissario del Governo.

Con la Riforma del Titolo V della Costituzione cambia anche il sistema di controllo delle leggi regionali previsto dall’art. 127 Cost e quindi la presenza dello Stato nel procedimento legislativo delle Regioni.

Per garantire una maggiore autonomia ai Governi e ai Consigli regionali, il legislatore costituzionale optò per l’abolizione del controllo statale preventivo sul merito delle leggi regionali, prevedendo soltanto un controllo successivo giurisdizionale di costituzionalità; in base al nuovo sistema, tale controllo può essere richiesto alla Corte costituzionale da parte dello Stato contro la legge regionale, ma anche da parte della Regione nei confronti

⁷⁰ Da segnalare anche la sentenza della Corte costituzionale n. 19 del 2015, nella quale si rileva come il metodo dell’accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di bilanciamento tra l’autonomia finanziaria degli enti territoriali e l’esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale – del cui adempimento anche le Regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all’art. 2 Cost., di unitarietà della Repubblica e di cui all’art. 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato.

della legge statale o di altra Regione. La novità della nuova procedura è data dal fatto che il ricorso verterà su una legge già pubblicata (ricorso successivo, entro sessanta giorni dalla pubblicazione) e non nei confronti di una normativa non ancora promulgata (ricorso preventivo, entro quindici giorni dalla comunicazione della riapprovazione).

Il testo dell'art. 127 Cost., tuttavia, presenta una formulazione abbastanza ambigua che rischia di generare un'ulteriore differenza tra Stato e Regioni sulla base dell'interesse a ricorrere: il Governo può promuovere la questione nei confronti di una legge regionale che "eccessa la competenza della Regione", presupponendo che lo Stato possa eccepire qualsiasi violazione della Costituzione; mentre la Regione può promuovere la questione quando la legge o l'atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione "leda la sua sfera di competenza", lasciando intendere che la Regione possa eccepire solo violazioni della propria competenza legislativa.

Nonostante ciò, essendo il nuovo sistema più conveniente per le Regioni poiché garantisce maggiori spazi di autonomia, tale procedura si applica anche alle Regioni a Statuto Speciale in virtù della clausola di adeguamento prevista dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

L'abolizione del controllo preventivo dello Stato sugli atti regionali ha reso superflua la figura del Commissario del Governo, così come previsto dall'art. 124 della Costituzione, tanto che è stato abrogato. Le funzioni amministrative di coordinamento tra Stato e Regioni che risultavano di competenza di questo organo, tuttavia, sono state successivamente attribuite – con la legge n. 131/2003 – ai Rappresentanti dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, che normalmente sono Prefetti dei capoluoghi di Regione.

L'art. 11 della legge n. 131/2003, in questo caso, stabilisce però che "per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3."

2.2.6. Autonomia ordinaria, speciale e... differenziata.

Un altro concetto importante, introdotto attraverso una semplice modifica testuale (da "sono attribuite" a "dispongono")⁷¹, è inoltre quello presente nel nuovo articolo 116 della Costituzione: l'autonomia non deve più essere considerata come "derivata", ma deve rappresentare qualcosa di naturale e conseguenziale al riconoscimento della specialità del singolo ente.

Il legislatore costituzionale ha riconfermato la specialità per le cinque Regioni previste dalla Costituzione, ma si è riservato di riconoscere – con legge dello Stato - anche tutte le altre Regioni fino ora considerate "ordinarie", seppur soltanto in alcune materie (quelle di legislazione concorrente, l'organizzazione del giudice di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'eco sistema e dei beni culturali) e nei limiti delle condizioni stabilite dalla Costituzione e dal legislatore statale.

Con l'art. 10 della l. cost. n. 1/1999, infatti, il legislatore ha inserito una norma transitoria, secondo la quale "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."

Agli inizi degli anni 2000 il legislatore costituzionale, però, si è trovato di fronte ad un divario territoriale molto forte tra alcune Regioni con grosse difficoltà economiche e altre Regioni ad economia avanzata. Tale doppio binario ha spinto quest'ultime a richiedere ripetutamente maggiori strumenti per accrescere ulteriormente il proprio sviluppo economico, alimentando talvolta anche pericolose idee secessioniste. Per soddisfare queste esigenze senza dover per forza espandere il numero delle Regioni speciali e senza minare l'unità nazionale, è stato quindi necessario individuare una "via di mezzo" tra l'ordinarietà e la specialità inserendo nella Costituzione una "clausola di asimmetria" che,

⁷¹ Art. 116 Cost, comma 1: *"Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano"*.

sulla base di un'intesa tra lo Stato e le Regioni virtuose e meritevoli, possa permettere di concedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"⁷².

Con la Riforma del Titolo V del 2001 è stato introdotto il concetto di "autonomia differenziata" che, ancora oggi, lascia spazio ad un dibattito (più dottrinale che istituzionale) sulle prospettive dell'intero sistema di rapporti tra l'ente statale e gli enti regionali.

Secondo il nuovo testo della Costituzione, le Regioni ordinarie che presentano una condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio possono – "sentiti gli enti locali" - avviare un'interlocazione politica, prima che istituzionale, con lo Stato, al fine di raggiungere un'"intesa" volta a trasferire alla competenza delle Regioni le materie di competenza esclusiva concorrente e/o tre materie di competenza statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). L'intesa - per cui il legislatore costituzionale sembra non imporre particolari vincoli procedurali - deve essere istituzionalizzata mediante l'approvazione, da parte delle Camere, di una legge rinforzata.

La normativa costituzionale, tuttavia, appare anche in questo caso non sufficientemente dettagliata. Al fine di definire le forme e le modalità di attuazione dell'art. 116 Cost. si è lasciato spazio alla dottrina, alle decisioni della Corte costituzionale e soprattutto alla prassi ricavabile dai processi di differenziazione già avviati dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

La normativa dell'articolo 116 è rimasta "vaga" in primo luogo per la fase dell'iniziativa. Ad esempio, hanno assunto un ruolo fondamentale il Presidente e la Giunta regionale che - nel caso del Veneto e della Lombardia - hanno indetto un referendum consultivo preliminare dei cittadini al fine di ottenere maggiore legittimità politica per la contrattazione con lo Stato; invece – nel caso dell'Emilia Romagna – è stato deliberato di sottoporre una proposta al vaglio dell'Assemblea legislativa regionale e delle autonomie locali.

⁷² Art. 116 Cost., comma 2: *"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*.

Sulla partecipazione di altri soggetti istituzionali alla fase di iniziativa, dunque, si è lasciata libera interpretazione alle singole Regioni che hanno deciso talvolta di coinvolgere gli enti locali chiamando in causa soggetti diversi quali il CAL⁷³, l'ANCI e l'UPI; per quanto concerne le Assemblee legislative regionali, nel caso del Veneto è stata approvata una legge mentre in Emilia Romagna ed in Lombardia si è proceduto con delle risoluzioni.⁷⁴ La Corte costituzionale - con sentenza n. 118 del 2015 - ha precisato che, qualunque sia lo strumento con il quale le Regioni formano la propria volontà per la formulazione della clausola di cui all'art. 116, comma 3, ciò che conta ai fini dell'attivazione del procedimento è rappresentato dall'atto formale di iniziativa, essendo del tutto irrilevante la modalità con cui la Regione è addivenuta a tale determinazione. L'unico aspetto che invece è stato fissato per legge⁷⁵ è quello del Governo nazionale, per cui è stato previsto un termine di sessanta giorni entro cui l'Esecutivo nazionale è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa.

Oltre agli aspetti procedurali, tuttavia, l'art. 116 Cost. fa un riferimento anche a questioni sostanziali, specificando che l'autonomia differenziata si può concretizzare con la richiesta di poteri differenti (legislativi, amministrativi, finanziari), non necessariamente simmetrici e quindi diversamente articolabili⁷⁶, e soltanto nelle materie in precedenza elencate. Deve essere quindi effettuata una scelta da parte delle Regioni e dello Stato sulla "quantità" e "qualità" dei poteri da trasferire.

Ciò che ha distinto le Regioni che fin ora hanno avanzato richieste di una forma di autonomia è stata la modalità con cui si è pervenuto all'individuazione di materie e poteri:

⁷³ "Consiglio Autonomia Locali", che, secondo la dottrina, dovrebbe considerarsi l'organo costituzionalmente deputato ad esprimere il parere previsto dall'art. 116; cfr. BALBONI E. – BRUNETTI L., *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2011, p. 205 ss.

⁷⁴ In merito si sono espressi il Servizio Studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier, novembre 2017, p. 7; CARAVITA, B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, p. 144; CARIOLA A. - LEOTTA F. (2006), *Art. 116, in Commentario alla Costituzione*, in BIFULCO R. – CELOTTO M. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, p. 2178 ss.; nonché CECCHETTI, M. (2003), *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, p. 153.

⁷⁵ Art. 1, comma 571 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

⁷⁶ TUBERTINI, C. (2018), *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, p. 11.

l'Emilia Romagna e la Lombardia si sono concentrate nel raggiungimento di una maggiore autonomia, mentre il Veneto ha richiesto forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie suscettibili di differenziazione, nessuna esclusa, e per ciascuna di esse ha richiesto massimi poteri legislativi, amministrativi e finanziari⁷⁷. Il Governo Gentiloni per la formazione di una intesa inter-istituzionale ha preferito l'approccio che permetta di valutare i presupposti di ragionevolezza, proporzionalità, sostenibilità e garanzia di unitarietà.

Il nodo più importante dell'autonomia differenziata rimane comunque quello relativo alle risorse finanziarie da destinare alle Regioni in caso di trasferimento di ulteriori funzioni legislative ed amministrative. Pertanto, se da un lato si riconosce il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, secondo cui l'insieme delle fonti di entrata della Regione deve poter permettere l'integrale copertura delle funzioni attribuite (senza distinzione rispetto al tipo di funzioni stesse), non bisogna tralasciare i principi stabiliti dall'art. 119 Cost.: le Regioni "ricche", seppur dotate di autonomia differenziata, devono comunque concorrere al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e alla perequazione interterritoriale.

L'autonomia differenziata appare un procedimento "devolutivo" in grado di derogare al riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni ricorrendo semplicemente ad una intesa politica ed istituzionale tra i soggetti direttamente interessati. Tale novità potrebbe realizzare una "scorciatoia" che permetterebbe il superamento definitivo del dualismo tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, lasciando alla dottrina la possibilità di prevedere nuovi scenari e una nuova architettura costituzionale.

⁷⁷ TUBERTINI, C. (2018), *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, p. 12.

CAPITOLO III

Le prospettive di riforma nel nuovo panorama politico-istituzionale

Nella storia della Repubblica i diversi legislatori costituzionali hanno provato tutte le forme possibili di relazioni tra lo Stato e i livelli territoriali di governo: dal centralismo al regionalismo, passando per il decentramento territoriale e per il federalismo.

Da quanto finora esposto nei capitoli precedenti si può ben notare come il regionalismo italiano abbia avuto quindi una storia abbastanza travagliata - spesso condizionata dagli umori del momento - che non ha mai visto una completa realizzazione delle diverse riforme del Titolo V della Carta costituzionale anche per il verificarsi di diversi fattori.

Nonostante alcuni commentatori all'indomani dell'approvazione della Riforma del 2001 del Titolo V, fossero apparsi entusiasti della nuova architettura costituzionale⁷⁸, negli anni successivi la realtà si è dimostrata ben diversa. La legge cost. 3/2001, infatti, agli occhi di gran parte della dottrina è risultata incompleta, confusa ed imprecisa; ha prodotto un eccesso di frammentazione delle politiche pubbliche e non ha garantito un coordinamento efficiente tra i diversi livelli di governo.

All'interno di un quadro costituzionale così incerto, Stato e Regioni hanno mantenuto una impostazione di tipo "rivendicazionista", imperniata sulle rispettive pretese ad esercitare competenze o pezzi di competenze, o in determinate ipotesi ad accaparrarsi singoli oggetti di potestà legislativa⁷⁹. Tutto ciò ha generato così conflitti e contenziosi presso la Corte Costituzionale, generando una legislazione regionale e statale ben lontana dall'impostazione dei padri costituenti. Tutto ciò è avvenuto anche perché – come sostengono rispettivamente Ruggeri⁸⁰ e Baldassarre⁸¹ – si è assistito ad un processo di "decostituzionalizzazione" e "politicizzazione" della Costituzione che permette al

⁷⁸ Tra questi, CAVALIERI, P. (2009), *Diritto regionale*, Padova, Cedam.

⁷⁹ SPATARO, O. (2018), *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018.

⁸⁰ RUGGERI, A. (2006), *La "controriforma" e la deconstituzionalizzazione della Costituzione*, in "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione".

⁸¹ BALDASSARRE, A. (2006), *Il Forum – Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.

legislatore ordinario di adottare decisioni in grado di modificare i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali sulla base di semplici contingenze politiche.

I problemi di natura economica dovuti alla crisi finanziaria del 2008, inoltre, hanno provocato un coordinamento finanziario dello Stato a “maglie sempre più strette”⁸². L’adozione di misure di carattere istituzionale (seppur definite di coordinamento della finanza pubblica) ha subordinato gli aspetti costituzionali dell’Autonomia a necessità “apparentemente contingenti” ma successivamente rivelatesi “permanenti”. Nonostante un rafforzamento del ruolo delle Regioni come conseguenza del ritirarsi dello Stato da molti ambiti di competenza (es. la riforma dell’art. 117 Cost. nel 2001), sono stati apportati tagli alle risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni ordinarie; è stato previsto un “nuovo” cospicuo contributo, a titolo di “concorso alla finanza pubblica”, da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; sono stati ridimensionati notevolmente i fondi perequativi (sia quello sperimentale che ordinario) per comuni e province. Tali misure sono frutto della convinzione che le Regioni e gli enti locali siano stati tra i principali responsabili delle difficoltà finanziarie del Paese ed hanno generato inevitabili modifiche sostanziali all’assetto costituzionale italiano⁸³.

Nonostante tali convinzioni negative, nell’ultimo decennio le Regioni hanno dimostrato di essere in grado di contribuire “alla tenuta ed alla coesione dell’ordinamento della Repubblica”: infatti hanno attivato politiche di contenimento dei costi (anche della politica), hanno previsto sistemi di monitoraggio e di valutazione dell’attività amministrativa ed hanno adottato misure di sostegno al reddito e alla produzione; tutto ciò ha permesso di arginare la crisi economica però, al contempo, ha accentuato ulteriormente il divario territoriale tra le Regioni del Nord e del Sud⁸⁴, così come tra Regioni speciali alpine e insulari⁸⁵. Quest’ultima forte distanza tra le tre Regioni che si

⁸² MAZZOLA, G., *È tutta colpa delle Regioni e degli enti territoriali?*, Lezione tenuta agli alunni della Sapienza nell’ambito del Master “Istituzioni parlamentari europee per consulenti d’Assemblea” e della Luiss nell’ambito del Master “Parlamento e Politiche Pubbliche”.

⁸³ MANGIAMELLI, S. (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it.

⁸⁴ MAZZOLA, G., *È tutta colpa delle Regioni e degli enti territoriali?*, cit.

⁸⁵ ARMAO, G. (2018), *L’Autonomia speciale, la variegata attuazione del regionalismo differenziato e gli spazi per un rilancio*, contributo elaborato nell’ambito del Seminario Astrid su “Il regionalismo differenziato e l’attuazione dell’art. 116 della Costituzione”.

affacciano nel panorama europeo (Trentino, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia) e le due Isole (Sicilia e Sardegna) è conseguenza anche del fatto che le due Regioni speciali del Sud si sono trovate ad affrontare condizioni di disagio ben maggiori causate anche dall'insularità (e quindi dalla separatezza), dal flusso migratorio, dalla questione ambientale e da una cattiva gestione politica delle diverse emergenze verificatesi negli anni.⁸⁶

È ben evidente come la condizione istituzionale ed economica delle Regioni sia una delle questioni aperte che deve essere affrontata per permettere all'Italia di rialzarsi e di ricominciare a crescere. In tal senso si intende evidenziare le diverse soluzioni prospettate negli ultimi anni per cambiare, rivoluzionare o definire, i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

3.1 La soluzione centralista: il tentativo di Riforma costituzionale Renzi - Boschi.

Una possibile soluzione, dopo un lunghissimo dibattito e numerosi tentativi di riforma naufragati nelle diverse Commissioni Bicamerali, fu prospettata dal Governo Renzi (2014-2016).

Il Presidente del Consiglio del tempo, Matteo Renzi, insieme al Ministro per le Riforme Costituzionali e per i Rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, decise di rivedere la seconda parte della Costituzione per adeguare l'ordinamento giuridico italiano alla nuova realtà europea e mondiale. Si era infatti verificato uno spostamento del baricentro decisionale connesso alla forte accelerazione dei processi di integrazione, all'evoluzione della *governance* economica europea (con conseguenti stringenti regole di bilancio) e ad una radicale internazionalizzazione delle economie.

In conseguenza di tutto ciò, per i promotori della Riforma Costituzionale (Renzi-Boschi) pertanto, l'Italia avrebbe avuto bisogno di istituzioni più efficienti in grado di assicurare una governabilità più rapida ed efficace. All'interno del disegno di legge di revisione costituzionale presentato alle Camere nel 2014 e approvato dal Parlamento il 12 aprile

⁸⁶ MANGIAMELI, S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it.

2016 si proponevano: il superamento del bicameralismo paritario con conseguente modifica del funzionamento delle Camere e dell'iter legislativo; modifiche relative all'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza politica; una nuova concezione delle leggi di iniziativa popolare e dei referendum; l'abolizione del CNEL e l'introduzione del principio di trasparenza per la pubblica amministrazione; ma soprattutto era stato elaborato un nuovo Titolo V in grado di ridurre, a giudizio dei proponenti, l'elevato contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni e di venire incontro alle rinnovate esigenze di governo unitario della finanza pubblica connesse anche agli impegni internazionali. La riforma del titolo V, infatti, era "complementare" a quella del bicameralismo, tendendo, secondo i proponenti, a rendere potenzialmente più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e più flessibili i criteri di riparto delle competenze legislative; tutto ciò cercava di instaurare una logica che andava ben oltre il "principio della leale collaborazione" su cui fino a quel momento, faticosamente e anche grazie all'opera della Consulta, si era realizzata la tenuta complessiva del sistema istituzionale.

Ai sensi della riforma Renzi-Boschi i principi cardine del nuovo sistema di rapporti Stato-Regioni erano quindi quelli dell'"uniformità" e dell'"unitarietà".

Per quanto concerne l'uniformità era mantenuta la possibilità di concedere un livello superiore di autonomia ("autonomia rafforzata") tramite l'art. 116, comma 3, Cost., seppur con una riduzione delle materie da trasferire eventualmente dallo Stato alle Regioni. L'autonomia speciale, invece, sarebbe rimasta intatta tramite la "clausola di salvaguardia" e pertanto le modifiche costituzionali non si sarebbero applicate alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime. Il principio dell'"unitarietà", frutto dell'intenzione del legislatore costituzionale di ribaltare l'impostazione "federalista" seguita con la Riforma del 2001, prospettava una "nuova centralizzazione"⁸⁷ ricorrendo ad un diverso riparto delle competenze legislative ed introducendo nell'ordinamento una "clausola di supremazia" della legislazione statale su quella regionale.

⁸⁷ MAZZOLA, G. (2017), *Le Regioni e la riforma costituzionale Renzi-Boschi*.

Nonostante le perplessità manifestate da autorevoli costituzionalisti⁸⁸, si era pensato di eliminare, pressoché totalmente⁸⁹, la competenza legislativa concorrente: le materie previste dall'art. 117, comma 3, Cost. sarebbero quindi state redistribuite tra competenza esclusiva dello Stato e delle Regioni. Nel caso in cui le materie rientrassero nella competenza esclusiva dello Stato per alcune di esse vi era un trasferimento integrale; mentre per altre il legislatore statale si sarebbe dovuto limitare a fissare “disposizioni generali e comuni” o “disposizioni di principio”.

L'unica materia di competenza concorrente che sarebbe dovuto essere trasferita integralmente allo Stato era quella del “coordinamento della finanza pubblica”. Lo spostamento di questa materia che già durante la crisi aveva legittimato l'intervento del Governo centrale attraverso una sua interpretazione filo-statale -, avrebbe generato una modifica anche dell'art. 119 Cost., subordinando l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali ad una legge di bilancio statale. Infatti, il bilancio dello Stato avrebbe dovuto indicare i limiti entro cui le Regioni e gli enti locali avrebbero potuto stabilire e applicare “tributi ed entrate propri”, oltre che concedere (senza più alcuna garanzia costituzionale) la possibilità di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”.

Per rispettare inoltre il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale ed il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti, al quarto comma dell'art. 119 Cost. si stabiliva che le risorse che sarebbero state concesse ai suddetti enti territoriali avrebbero assicurato il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche delle Regioni, dei Comuni e delle Città metropolitane in base ad “indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno”; a detta dei proponenti tutto ciò avrebbe realizzato condizioni di efficienza, anche se ci si dimenticava che in questo modo ancora una volta

⁸⁸ Tra questi, AMATO, G. (2016), *Lo Stato e le Regioni*, Il Mulino: “Io non so come sia nata in Italia l'idea che riducendo, o addirittura eliminando, le competenze concorrenti e dotando Stato e Regioni di competenze esclusive se ne sarebbero ridotti o eliminati i conflitti. Non è solo l'esperienza a dimostrare il contrario, è la logica più elementare a farlo, perché competenze legislative, per esclusive che siano, vanno sempre a cadere, con le loro regole, sulla medesima realtà, umana e territoriale.”

⁸⁹ D'ATENA, A. (2015), *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC* n. 2/2015: “... un'eliminazione non totale, poiché la riforma mantiene la competenza concorrente in materia di elezioni regionali di cui all'art. 121, comma 1, che integra, mediante l'espressa specificazione che “la legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”, ed introduce, all'art. 117, comma 2, lett. p), un nuovo caso di competenza concorrente su riparto verticale, demandando alla legge dello Stato l'adozione di “disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni”.

lo Stato avrebbe deciso in modo unilaterale le condizioni di esercizio delle funzioni pubbliche di Regioni ed enti locali.

Un ulteriore elemento di “centralizzazione” (tra l’altro il più discusso) era rappresentato dalla possibilità dello Stato di avocare a sé alcune materie non riservate alla propria legislazione esclusiva per garantire “la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. Tale clausola, prevista dal nuovo quarto comma dell’art. 117 Cost., se fosse stata applicata in maniera estensiva, avrebbe limitato ulteriormente la potestà legislativa delle Regioni, già “ridimensionata” dalla nuova definizione delle materie di competenza statale e regionale⁹⁰.

Sulla potestà regolamentare il legislatore costituzionale interveniva solamente per ridefinire i criteri di riparto, introducendo un più semplice e immediato parallelismo fra competenze legislative e competenze regolamentari. Leggermente differente era l’intervento sulle funzioni amministrative, da esercitare per assicurare la “semplificazione e la trasparenza dell’azione amministrativa” secondo “criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”. Si trattava di concetti abbastanza “vaghi” che avrebbero avuto comunque bisogno di essere applicati mediante leggi ordinarie⁹¹.

Infine, per instaurare un circuito “virtuoso” tra Stato e Regioni all’interno di un sistema legislativo che superasse il bicameralismo perfetto, la Riforma Renzi-Boschi istituiva il “Senato delle Regioni”: si sarebbe trattato di una Camera espressione degli enti regionali, al fine di riequilibrare l’impianto centralista delle proposte di legge statali. Il Senato sarebbe quindi dovuto diventare la sede in cui le diversità regionali si sarebbero potute confrontare, condizionando in questo modo l’attività legislativa; tutto ciò sarebbe dovuto avvenire sempre nel rispetto del concetto di unità dello Stato.

Il sistema “centralizzato” di rapporti tra Stato e Regioni proposto dal Governo Renzi, tuttavia, non trovò la massima condivisione della dottrina, delle diverse parti politiche e degli stessi cittadini che, con il referendum confermativo tenutosi il 4 dicembre 2016, respinsero il tentativo di riforma costituzionale fondato, in parte, su un complessivo “giudizio negativo” del sistema autonomistico italiano.

⁹⁰ MAZZOLA, G. (2017), *Le Regioni e la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit.

⁹¹ Ibidem.

3.2 La soluzione radicale della Società Geografica Italiana: l'abolizione delle Regioni.

Una soluzione ancora più radicale ai “mali” del regionalismo è stata proposta nel 2013 dalla Società Geografica Italiana (SGI), come conseguenza di uno studio commissionato dal Governo Letta e tendente a sollecitare le Istituzioni ad una revisione parziale della legge n. 56 del 2014 (“Riforma Delrio”).

Secondo la Società Geografica Italiana (SGI) che rappresenta una delle principali e più antiche istituzioni culturali del Paese, l'unico modo per “liberarsi da un sistema palesemente inceppato” sarebbe stato quello di “ripartire da zero”: si intendeva “resettare” complessivamente la gestione territoriale smantellando una politica conservativa e prudentiale nei confronti del territorio mediante l'eliminazione delle 20 Regioni e delle 110 province e la loro sostituzione con 36 “Dipartimenti”⁹².

Tale proposta nasceva dall'urgenza di ridefinire i sistemi territoriali anche in coerenza con il modello europeo. Gli studiosi del SGI erano dell'avviso che occorresse una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, con l'obiettivo di perseguire finalità collettive, coinvolgendo processi non soltanto economici, ma anche sociali e ambientali.

A giudizio della S.G.I., per superare l'”*Iperterritorializzazione*” in cui si è arenata la macchina statale italiana sarebbe necessario ripartire da un necessario processo di ridefinizione dei confini territoriali collegato alle competenze da attribuire agli istituendi enti: dalla pianificazione territoriale alla promozione dello sviluppo economico ed ancora dalle infrastrutture, dalla mobilità e dalla viabilità ai sistemi di gestione di servizi pubblici di interesse generale.

⁹² Ecco quali sono i 36 Dipartimenti, proposti dalla Società Geografica Italiana partendo da Nord-Ovest e finendo con le Isole: 1° Aosta, Verbano-Cusio-Ossola, Novara, Biella, Ivrea; 2° Torino; 3° Cuneo, Asti, Alessandria; 4° Milano e Pavia; 5° Bergamo, Como, Lecco, Varese, Sondrio, Monza-Brianza; 6° Piacenza, Cremona, Parma; 7° Brescia, Verona, Mantova; 8° Trento e Bolzano; 9° Venezia, Padova, Vicenza, Treviso, Belluno; 10° Trieste, Udine, Pordenone, Gorizia; 11° Ferrara e Rovigo; 12° Genova, Savona, Imperia; 13° Bologna, Modena, Reggio Emilia; 14° Ravenna, Rimini, Forlì Cesena; 15° Pisa, Livorno, La Spezia, Lucca, Massa e Carrara; 16° Firenze, Arezzo, Pistoia, Prato; 17° Siena e Grosseto 18° Ancona, Pesaro-Urbino, Macerata, Ascoli Piceno, Fermo; 19° Perugia e Terni; 20° Roma, Viterbo, Rieti; 21° Latina, Frosinone, Isernia; 22° L'Aquila, Pescara, Chieti, Teramo; 23° Napoli e Caserta; 24° Salerno, Benevento, Avellino; 25° Potenza e Matera; 26° Foggia e Campobasso; 27° Bari e Bat (Barletta-Andria-Trani); 28° Lecce, Taranto, Brindisi; 29° Cosenza, Catanzaro, Vibo Valentia, Crotone; 30° Reggio Calabria; 31° Messina; 32° Catania e Siracusa; 33° Ragusa, Agrigento, Caltanissetta, Enna; 34° Palermo e Trapani; 35° Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio-Campidano, Oristano; 36. Sassari, Nuoro, Olbia-Tempio.

Tale studio - non condiviso dal Governo Letta e dai Governi successivi – è stato ripreso da un disegno di legge depositato nell'attuale legislatura nazionale⁹³ da una forza politica di Destra che si richiama alle posizioni assunte dal Movimento Sociale Italiano nel 1970 nel celebre discorso tenuto dall'On. Giorgio Almirante al momento di istituire le Regioni; il Segretario dell'M.S.I. affermò che le Regioni si sarebbero rivelate “una catastrofe peggiore dei danni provocati dalla diga del Vajont”.

Nella relazione al disegno di legge indicato i proponenti muovono da una duplice considerazione: il diffuso riconoscimento dell'inefficienza dell'attuale assetto politico-amministrativo e la considerazione che tale stato non deriva soltanto da carenze organizzative e legislative, ma anche (e soprattutto) da una configurazione geo-politica dell'assetto dei poteri pubblici fonte di diseconomie e di ostacoli ai processi di crescita.

Per superare questa condizione difficile, appare necessario per i proponenti realizzare un assetto più razionale, dove il sistema delle Autonomie si coniughi efficacemente con le ragioni della semplificazione e della de-burocratizzazione, implicando quindi una modernizzazione complessiva del nostro assetto istituzionale decentrato.

In tal senso, ai sensi delle normative presentate, si prevedrebbe l'abolizione degli enti provinciali con la soppressione della dizione «Province» dai diversi articoli della Costituzione relativi a questo ente territoriale: pertanto, le Province non sarebbero più enti locali costituzionalmente necessari. Per quanto concerne le Città metropolitane, invece, si proporrebbe di rimettere alla legge statale, e non più regionale, la definizione delle funzioni, delle modalità di finanziamento e dell'ordinamento.

In tema di Regioni si avvierebbe, poi, viene avviato un processo di “rivoluzione” dell'intero sistema, proponendo l'abolizione di ogni forma di specialità regionale e consequenzialmente abrogando l'articolo 116 della Costituzione. Secondo i proponenti, infatti, le Regioni a Statuto Speciale sono sorte per particolari contingenze storiche e socio-culturali che oggi si ritengono superate, e pertanto non è più “giustificabile” l'attuale diversa e privilegiata distribuzione delle risorse economiche rispetto a quelle assegnate alle Regioni a Statuto ordinario. Per realizzare lo studio della Società Geografica Italiana sarebbe necessario modificare l'articolo 131 della Costituzione, con

⁹³ Disegno di legge n. 380/2018: “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle regioni e delle province e di costituzione di trentasei nuove regioni”.

conseguente sostituzione delle attuali Regioni con le 36 previste dallo studio cui si sta facendo riferimento.

Infine, la proposta legislativa in esame ridefinirebbe il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione: per tutelare le istanze unitarie (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa dell'Unione europea, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica e necessità di tutelare l'unità giuridica o economica e in particolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), interverrebbe “lo Stato” e non “il Governo”, sostituendosi alle Regioni e agli enti locali nell'esercizio delle funzioni, non solo di natura amministrativa, ma anche di carattere legislativo, seppur sempre e comunque nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Quest'ipotesi di rapporto Stato – Regioni cui si è fatto riferimento, nonostante possa sembrare irrealizzabile, appare comunque “sintomatica” di una percezione ancora più “pessimistica” sul ruolo degli enti regionali.

3.3 Le soluzioni in continuità con la Riforma del 2001: l'attuazione del dettato costituzionale.

Nonostante la divisione all'interno della dottrina sul tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi, si può tranquillamente dire che quasi tutti gli studiosi di diritto costituzionale e regionale concordano sugli effetti prodotti dalla legge costituzionale di revisione del Titolo V del 2001. Tale riforma, infatti, ha generato un eccesso di frammentazione delle politiche pubbliche e non ha garantito un efficiente coordinamento tra i diversi livelli di governo, incidendo negativamente sul sistema Paese⁹⁴.

Infatti, nonostante l'intervento si fosse reso necessario per il "degrado dell'autonomia legislativa", il legislatore costituzionale, anche per la fretta e lo scarso approfondimento con cui è stata predisposta la riforma del Titolo V, ha prodotto norme rivelatesi delle "scatole vuote" che non hanno trovato applicazione. Molte previsioni costituzionali - fra

⁹⁴ MATONTI, A., CIFARELLI, R. (2017), *Le Regioni tra omogeneità, differenziazione e prospettive di riforma*, pubblicato in Nord Est 2017, Marsilio Editori, pp. 157 -161.

l'altro in temi importanti come le competenze legislative, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, i rapporti fra le amministrazioni statali e gli enti territoriali -, sono risultate infatti "indeterminate se non contraddittorie"⁹⁵.

Partendo quindi da un'analisi più o meno condivisa, la dottrina si divide sulle possibili soluzioni e sugli strumenti istituzionali da adottare per rendere il nuovo sistema regionale italiano più efficiente e funzionale senza "allontanarsi" troppo dall'originale impostazione dei padri costituenti. Una parte della dottrina si interroga sulla possibilità di intervenire con singoli (ma spesso continui e scollegati tra loro) tentativi di riforma costituzionale di ogni parte del Titolo V; mentre altri studiosi ritengono che l'unica soluzione sia quella di attuare finalmente il dettato costituzionale ed adottare correttivi a Costituzione invariata.

Avendo già affrontato le ipotesi di riforma costituzionale nei paragrafi precedenti, si analizzeranno le prospettive esistenti all'interno del quadro costituzionale vigente.

Il primo aspetto da analizzare per ridare nuova linfa al regionalismo attuale è quello dell'articolo più discusso dell'intero Titolo V: il 117 Cost.

La competenza legislativa concorrente prevista al terzo comma, infatti, diversamente da quanto affermato nel corso di questi anni, rappresenta per alcuni studiosi⁹⁶ il meccanismo legislativo più adeguato per articolare territorialmente le politiche pubbliche, avendo anche dimostrato di essere la condizione migliore, in termini di efficienza ed economicità, per fare funzionare le relazioni tra i diversi livelli di governo e realizzare la cura degli interessi nazionali in un ordinamento tendenzialmente federalista⁹⁷.

Pertanto, le inefficienze del sistema italiano non derivano da questo tipo di potestà legislativa ma, per alcuni aspetti, dalle "lacune" della legislazione soprattutto per quanto concerne i principi fondamentali che dovrebbero conferire un certo grado di uniformità alle normative regionali; per gli altri aspetti, le maggiori difficoltà derivano dalla ripartizione delle "materie" fra potestà esclusiva regionale e statale che, in un sistema

⁹⁵ MAZZOLA, G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, articolo pubblicato su www.issirfa.cnr.it.

⁹⁶ Tra questi, vedi MANGIAMELI, S. (2014), *Il governo delle politiche pubbliche un banco di prova per il regionalismo*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, P. 41 e ss.

⁹⁷ STEYTLER, N. (2017), *Concurrent Powers in Federal Systems; Meaning, Making, and Managing*, Brill NV, Leiden, Netherlands.

istituzionale multilivello, non tengono conto della possibilità (quasi sempre verificatasi) della sovrapposizione di competenze.

Per risolvere quindi i conflitti tra Stato e Regioni legati alla difficile applicazione dell'articolo 117 Cost. - anche mediante un'analisi della giurisprudenza costituzionale e dei vincoli da quest'ultima creati che possono essere considerati "di sistema" e non solo "contingenti" -, si dovrebbe puntare maggiormente su un'opera di "smaterializzazione" con la conseguente introduzione dell'obbligo di cooperazione tra i diversi livelli istituzionali. Tutto ciò presupporrebbe il contestuale sviluppo sistematico delle procedure di collaborazione in grado di garantire alle autonomie territoriali di partecipare al procedimento legislativo.

A tal fine andrebbe quindi riconosciuto un valore rinforzato ai pareri resi dalla "Commissione parlamentare per le questioni regionali" sui disegni di legge concernenti materie di competenza regionale o incidenti sull'autonomia finanziaria regionale e locale, modificando anche la composizione di questo organo mediante l'integrazione di rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali⁹⁸. Fondamentale sarebbe anche consolidare e valorizzare il Sistema delle Conferenze⁹⁹ che rappresenta, da un trentennio, la sede istituzionale privilegiata di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, essendo costituito dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (D.P.C.M. 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali (D.P.C.M. 2 luglio 1996) e dalla Conferenza Unificata (d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281). Queste sedi, infatti, servono a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni, il raggiungimento di posizioni unitarie e il conseguimento di obiettivi comuni attraverso lo strumento dell'"intesa" che però, a differenza del "parere" della Commissione parlamentare, si conferma essere uno strumento molto più forte proprio perché frutto di una co-decisione paritaria.

Altro aspetto fondamentale è quello legato all'autonomia finanziaria delle Regioni che, citando Mortati, rappresenta la "pietra angolare del sistema regionale". Infatti, il "*quantum*" di autonomia è collegato innanzitutto al "*quantum*" di risorse di cui gli enti decentrati possono disporre per attuare le proprie politiche sul territorio. In tal senso, è

⁹⁸ MATONTI, A., CIFARELLI, R. (2017), *Le Regioni tra omogeneità, differenziazione e prospettive di riforma*, cit.

⁹⁹ Per un approfondimento sul tema, si legga MAZZOLA G. e CASTIELLO, M. (2014), *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, pubblicato in Amministrazione in cammino.

necessario definire il contenuto costituzionale dell'art. 119 Cost. che finora non è stato attuato o che, al massimo, ha sviluppato un'attuazione legislativa diversa dalle potenzialità che esprime. La legge sul federalismo fiscale, infatti, ha mantenuto in una condizione di sospensione l'attuazione del Titolo V, mentre i decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42/2009 non hanno messo le Regioni nelle condizioni di poter operare direttamente su basi imponibili proprie.

Sembrerebbe quindi prospettabile una semplificazione della disciplina attuale eliminando la “stratificazione” di atti normativi concernenti l'autonomia finanziaria. In tal senso sarebbe indispensabile la creazione di uno spazio fiscale “vero” per le Regioni e le autonomie locali senza cui la nozione di “tributi propri” è destinata a essere ridotta ad una semplice imputazione di gettito, corrispondendo soltanto ad una quota parte di un tributo erariale, o addirittura a restare “lettera morta”, essendo i c.d. “tributi propri autonomi” praticamente inesistenti, per assenza di basi imponibili disponibili¹⁰⁰. Ciò rappresenterebbe un avanzamento- che dovrebbe essere realizzato dal Parlamento e dai Consigli regionali –anche per produrre un aumento del potere decisionale nella gestione delle proprie funzioni da parte delle Regioni, oltre ad un miglioramento del sistema finanziario pubblico nel suo complesso¹⁰¹.

L'espansione dell'autonomia tributaria delle Regioni, però, potrebbe realizzare un incremento dei “residui fiscali” (intesi come la differenza tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento della fiscalità regionale e i benefici che ne riceve sotto forma di servizi pubblici) soprattutto nelle Regioni del Nord (le più sviluppate), riducendo ulteriormente la capacità perequativa dello Stato nei confronti delle Regioni del Sud (le meno sviluppate)¹⁰². Nell'ottica di uno Stato unitario, quindi, sarebbe opportuno sviluppare un'effettiva funzione perequativa a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, così come già previsto dall'art. 119 Cost., attraverso l'introduzione di nuove forme di perequazione e il recupero della normativa sul

¹⁰⁰ MANGIAMELI, S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, cit.

¹⁰¹ BUGLIONE, E. (2016), *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, relazione presentata al Convegno Issirfa “Il perché delle Regioni oggi. La Repubblica tra Stato unitario e regionale”, pubblicato su www.issirfa.cnr.it.

¹⁰² Per un approfondimento sul tema, si legga MAZZOLA, G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare*, cit.

federalismo fiscale (legge 42/2009) e dei relativi Decreti Delegati in particolare di quelli concernenti “i fabbisogni ed i costi standard”.

In tal senso, infatti, si dovrebbe realizzare un sistema in cui le Regioni più virtuose che si fanno carico della “tenuta e della coesione dell’ordinamento della Repubblica” individuino tutto ciò come un vero e proprio investimento in favore di loro stesse e dello Stato. Pertanto, non si può pensare di continuare ad intervenire con un semplice trasferimento di risorse ma, piuttosto, si dovrebbe realizzare un “federalismo fiduciario” attraverso adeguate politiche territoriali che si fondino, per esempio, anche sul trasferimento delle “*best practices*” da una Regione all’altra¹⁰³. Inoltre, a livello nazionale dovrebbero essere definitivamente stabiliti i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117 Cost.), per realizzare una più efficiente redistribuzione delle risorse tra le differenti aree del Paese. Sul piano dell’autonomia finanziaria, infine, dovrebbero essere rafforzati meccanismi di coordinamento e di controllo tra i diversi livelli di governo attraverso un efficace sistema di sanzioni controbilanciato da un altrettanto efficace sistema di incentivi.

Sul divario tra le Regioni del Nord e del Sud, ma soprattutto tra quelle a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale, si “gioca” però il futuro del regionalismo italiano.

Come si può evincere dai capitoli precedenti, il rapporto tra regionalismo ordinario e speciale non è stato costruito e non si è sviluppato in modo tale che la specialità ricomprendesse poteri ulteriori rispetto a quelli stabiliti dall’art. 117 Cost., ma bensì secondo il criterio della netta separazione delle fonti (Costituzione e Statuti speciali). Ciò è reso ancor più evidente dalla previsione, anche se mai applicata, della “clausola di maggior favore” prevista dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 o dagli stessi Statuti regionali. Comunque, appare difficile avviare una riflessione sulla specialità senza la piena collaborazione delle Regioni interessate. Queste, infatti, in un momento in cui la specialità potrebbe essere fortemente messa a rischio, dovrebbero trovare il coraggio di utilizzare la “clausola” come “un metodo da seguire nell’evidenziare i bisogni

¹⁰³ MATONTI, A., CIFARELLI, R. (2017), *Le Regioni tra omogeneità, differenziazione e prospettive di riforma*, cit.

differenziati"¹⁰⁴, riformando gli Statuti nella loro interezza, armonizzandoli con la normativa costituzionale e attuandoli in modo da dotarsi di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite a tutte le altre Regioni.

Attuando quasi tutti gli articoli del Titolo V della Costituzione si potrebbe raggiungere un regionalismo maturo in grado di consentire e valorizzare al meglio le differenze tra i territori. Solo a quel punto si potrebbe procedere all'attuazione anche del terzo comma dell'art. 116 Cost. e quindi al riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni ordinarie.

Se fino a qualche anno fa l'iter procedimentale avviato da parte di alcune Regioni come la Toscana (2003), il Veneto (2006) e il Piemonte (2008), si era arenato durante la fase di negoziazione con il Governo, oggi sembra che non vi sia più nessun ostacolo politico al buon esito dell'"intesa" tra Stato e Regioni per l'attuazione della cosiddetta "clausola di asimmetria".

La dottrina ancora si è divisa sulle procedure: non si sa se ricorrere ad una "legge-modello", oppure lasciare agli attori istituzionali – come fin ora è avvenuto – il potere di esercitare completamente la propria capacità di negoziazione e concertazione, anche ricorrendo a strumenti atipici, in modo da rendere il futuro accordo quanto più aderente possibile alle esigenze delle comunità territoriali¹⁰⁵. Altro elemento di discordia tra gli studiosi è legato alla possibilità di imporre dei limiti e delle condizioni da rispettare (Mangiameli), che tuttavia potrebbero essere considerati come un freno o come un ostacolo alla cooperazione (Ruggeri).

Ciò che invece trova gli studiosi concordi riguarda l'estensione del "principio del parallelismo delle funzioni" anche alle materie oggetto di autonomia differenziata; pertanto le Regioni ordinarie diverrebbero titolari, oltre che delle competenze legislative, anche delle competenze amministrative, determinando dunque una situazione simile a quella che sussiste attualmente per le Regioni ad Autonomia speciale sia pure con una prospettiva rovesciata.

¹⁰⁴ G. MOR citato da L. PALADIN (1993), *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, p. 656-657. Sulla crisi della specialità in Sardegna cfr. P. PINNA (1995), *Commento allo statuto della Sardegna*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, p. 386 e ss.

¹⁰⁵ NASTASI, V. (2018), *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Il punto di maggiore interesse (e quindi di maggiore scontro) è comunque quello legato all'eventuale trasferimento di fondi in conseguenza dell'attribuzione di nuovi impegni e di nuove responsabilità per le Regioni. Fin ora si è stabilito che l'intera tematica sarà risolta da una Commissione paritetica Stato-Regione prevista dall'Intesa. Tuttavia, i pre-accordi ad oggi sottoscritti fra Stato e Regioni indicano i criteri secondo cui potrebbero avvenire questi trasferimenti di fondi, tra cui: la compartecipazione o la riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale per consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate; e/o la spesa sostenuta dallo Stato nella Regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate secondo il criterio della "spesa storica" che, però, dovrà essere superato per lasciare spazio al criterio dei "fabbisogni standard"¹⁰⁶.

La prospettiva di approdare ad una nuova forma di autonomia per le Regioni ordinarie che dimostrano di essere in grado di caricarsi di ulteriori responsabilità rispetto a quelle previste dall'art. 117 Cost. è sicuramente ritenuta interessante e accolta dai maggiori esperti di diritto regionale e costituzionale; tale indicazione è ritenuta in grado di migliorare e potenziare le capacità delle istituzioni regionali e locali di dare risposte efficienti alle peculiari esigenze e soprattutto alle vocazioni che contraddistinguono i diversi territori. Rimane ferma, comunque, la necessità di assicurare l'unità della Repubblica che ad oggi nei fatti rimane fortemente a rischio.

3.4 La soluzione europea: l'istituzione delle Macroregioni.

Vi è una corrente di pensiero giuridico che, all'interno dell'attuale contesto europeo e mondiale, non ritiene ormai più risolvibile il problema del regionalismo italiano mediante continue e diverse "perimetrazioni costituzionali" delle funzioni statali e regionali che, in un modo o nell'altro, continuano solamente ad alimentare contenziosi costituzionali. Secondo alcuni studiosi, pertanto, si dovrebbe prestare più attenzione al ruolo delle Regioni nel perseguimento delle politiche pubbliche, in modo da massimizzare la capacità

¹⁰⁶ MAZZOLA, G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit.

di raggiungere obiettivi anche di matrice comunitaria. La soluzione a questo problema di lungo corso del Paese va ricercata puntando allo sviluppo e alla risoluzione delle problematiche di aree contigue che superino anche i confini del territorio statale all'interno di una dimensione europea più vasta¹⁰⁷.

Questa visione più “aperta” si basa su un approccio di tipo integrato e funzionale che prevede la possibilità di coordinare più efficacemente i programmi e le risorse tra più aree territoriali omogenee rientranti in aggregati di natura economico-produttiva e sociale, quali le “macroregioni”.

La valorizzazione del regionalismo si baserebbe sull'abbandono definitivo dell'idea che le Regioni debbano giocare sullo stesso terreno dello Stato. L'ente Regione dovrebbe configurarsi come struttura “leggera”, chiamata a compiti di indirizzo, programmazione, regolazione, in collaborazione con le altre istituzioni territoriali con una dimensione rivolta all'Europa¹⁰⁸. In questo scenario lo Stato, oltre ad occuparsi di salvaguardare e promuovere gli interessi nazionali, avrebbe il ruolo di incentivare e sostenere l'azione delle Regioni in un'ottica di integrazione europea.

Per la realizzazione di un sistema basato sul “macro-regionalismo”, però, anche questa parte della dottrina si è divisa su due possibili soluzioni: taluni propongono un percorso di revisione costituzionale per modificare e ridurre il numero delle Regioni¹⁰⁹, mentre altri ritengono che la soluzione sia già prevista all'interno dell'art. 117 Cost., ai commi 8 e 9¹¹⁰, dell'art. 3 TUE e del Titolo XVIII del TFUE.

Nella proposta avanzata dalla Società Geografica Italiana (che comunque prevede una divisione in “micro-regioni”), la revisione costituzionale presenterebbe innumerevoli

¹⁰⁷ CAPORALE, V. M. (2007), *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2007, p. 41 e ss.; FARO, S. (1998), *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 763 e ss.; BERIONNI, L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2012, p. 727 e ss.

¹⁰⁸ BIN, R. (2009), *Primo comandamento, non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2009, p. 203 e ss., e VITALI, W. (2015), *Innovazione nel riordino istituzionale*, relazione al Convegno su *Il riordino istituzionale. L'efficienza delle istituzioni e dei servizi*, Bologna.

¹⁰⁹ FERRI, V. (2016), *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti*, n. 3/2016, p. 66.

¹¹⁰ Art. 117 Cost., commi 8-9: “La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.”

difficoltà sia sul piano politico, necessitando della convergenza di quasi tutte le forze politiche presenti in tutte le Istituzioni, che su quello giuridico, dovendo ridefinire i confini tra le Regioni e modificando consequenzialmente i rapporti tra e nei diversi livelli istituzionali e di governo.

La soluzione più semplice da seguire si basa invece sulle fonti comunitarie e costituzionali vigenti. I Trattati avevano fissato di “promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione europea” rafforzando la “coesione economica, sociale e territoriale” (art. 174 TFUE). Inoltre, la Corte costituzionale – con sentenza n. 258/2004 – riconosce alle Regioni e alle Province autonome una soggettività comunitaria e una “proiezione estera” tale da poter anche sfuggire alle previsioni nazionali (a partire dalla l. 131/2003, cosiddetta “legge La Loggia”) che prevedono regole procedurali per la conclusione di “accordi” con Stati e “intese” con enti territoriali interni ad altro Stato.

Nonostante ciò, però non esiste una disciplina normativa europea espressamente dedicata alla tematica in esame; pertanto – come nel caso del riconoscimento dell’“autonomia differenziata” prevista dall’art. 116 Cost. – si dovrà ricavare uno schema consuetudinario delle procedure necessarie all’adozione di una strategia macro-regionale sulla base di esperienze pratiche compiute¹¹¹.

Seguendo tali schemi, in primo luogo è necessaria una strategia macro-regionale per la costruzione di un solido consenso tra le comunità territoriali nell’individuazione delle problematiche comuni e delle conseguenti strategie da adottare. Tale momento di promozione e di impulso, che spesso si sviluppa all’interno di precedenti sistemi di cooperazione a carattere transfrontaliero, individua come protagonisti principali gli enti regionali.

Successivamente vi è bisogno di una concertazione tra gli enti territoriali coinvolti ed i rispettivi Governi nazionali per redigere un documento ufficiale da presentare alle Istituzioni comunitarie.

In un momento successivo la procedura si sviluppa presso le competenti sedi europee: gli Stati devono presentare una proposta ufficiale al Consiglio europeo, che dà impulso al processo, raccomandando alla Commissione di redigere i documenti necessari per iniziare

¹¹¹ BANDERA, P. (2014), *Le strategie macroregionali*, in www.regioni.lombardia.it; TARANTINO, A. (2016), *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI - P. PORTALURI (a cura di), *La Coesione Politico-Territoriale*, Firenze University Press, pp. 101 ss., p. 106.

la strategia concordata. Infine, dopo aver consultato gli Stati, gli enti regionali interessati, ma anche le autonomie locali e gli esponenti della società civile, adottano i documenti ufficiali che, approvati dal Consiglio europeo, fissano definitivamente la strategia macro-regionale.

Al termine di una procedura simile potranno essere sbloccate le risorse europee, iniziando la fase operativa di implementazione delle suddette strategie¹¹².

In conclusione, appare evidente come, tra le soluzioni “interne” finora prospettate, ve ne sia una “esterna” che, secondo i suoi promotori, potrebbe essere l’unica in grado di ovviare all’insuccesso degli strumenti introdotti dalla modifica costituzionale del 2001 e di incentivare una fase nuova di realizzazione dell’Autonomia regionale secondo modalità che appaiono coerenti con il disegno costituzionale e idonee, al contempo, a perseguire obiettivi di funzionalità delle istituzioni¹¹³.

Conclusioni

Al termine di questa lunga esposizione sulla storia del regionalismo italiano dovrebbe essere possibile tirare le conclusioni necessarie per stimolare una riflessione sul sistema di rapporti tra Stato e Regioni che permetta di offrire soluzioni differenti rispetto a quelle attuali.

Come si è detto, il tema delle autonomie fu trattato con estrema attenzione all’interno dell’Assemblea costituente come conseguenza anche di alcune situazioni predeterminate – come quelle della Sicilia, della Sardegna e della Valle d’Aosta – che avevano già avviato un processo di regionalizzazione dell’Italia post-bellica. I movimenti culturali e sociali che portarono all’istituzione delle prime Regioni, permisero di stimolare un dibattito sulla forma costituzionale di Stato che si concluse con la previsione di intero Titolo dedicato ai rapporti tra i diversi livelli istituzionali all’interno della Carta costituzionale e con l’inserimento del principio autonomistico nell’ambito dell’articolo 5

¹¹² MUZJ, F. (2018), *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in federalismi.it, n. 8/2018.

¹¹³ SPATARO, O. (2018), *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in federalismi.it, n. 6/2018.

della Costituzione. L'Italia dei Costituenti si basava su una Repubblica “una e indivisibile” che si impegna però a riconoscere e promuovere le Autonomie regionali e locali sul piano politico, legislativo e amministrativo: si trattava di una formula frutto di un sano e ragionato compromesso tra le forze politiche che avevano partecipato alla Resistenza. Le soluzioni individuate apparvero subito nuove ed originali rispetto al pensiero risorgimentale ma non risultarono esenti da imperfezioni nella fase applicativa.

Le scelte politiche dei vent'anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione non permisero nemmeno l'istituzione delle Regioni; tuttavia, è da rilevare che dal 1970 il processo di attuazione del dettato costituzionale è stato frutto di interventi legislativi statali sconnessi tra loro e aventi, in alcuni casi, visioni differenti sul rapporto tra Stato e Regioni. L'Italia si è così trovata, sul finire del secolo scorso, a doversi approcciare alla sfida europea con un sistema di relazioni istituzionali interne confuso, contraddittorio e non idoneo a rispondere alle esigenze delle diverse comunità della Penisola.

Anche le revisioni costituzionali del 1999 e 2001 (e successivi interventi legislativi ordinari) - che sembravano dovessero permettere un cambio di passo alle Regioni italiane - si sono rivelate inefficaci per quanto riguarda gli obiettivi di rilancio della dimensione autonomista e inefficienti relativamente all'attività legislativa e giurisdizionale. La visione di fondo del rapporto tra i diversi livelli di governo è stata differente: si è passato dal regionalismo della fase Costituente al federalismo – seppur “incompiuto” – della Seconda Repubblica.

Alla luce di quanto detto, è necessario riflettere sui motivi di fondo che, oltre alla crisi economica e alla già citata “schizofrenia” del legislatore, non hanno permesso all'Italia di avere un regionalismo maturo e in grado di rispondere ai bisogni collettivi dei cittadini. Il principale elemento caratterizzante di entrambe le fasi appare sicuramente l'assenza dell'azione dello Stato. Ha ragione infatti Mangiameli quando afferma che “il nostro regionalismo è stato un regionalismo senza lo Stato”¹¹⁴, poiché quest'ultimo negli anni ha omesso – nonostante il suo pieno riconoscimento da parte della Corte costituzionale – di fissare i principi fondamentali per la tutela dell'ordinamento e dei cittadini e di ricoprire il ruolo di collante tra la dimensione regionale ed europea.

¹¹⁴ MANGIAMELI, S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, cit.

Non appare pertanto corretto colpevolizzare esclusivamente le Regioni, considerato che a venire meno è stata quella “diligenza del buon padre di famiglia” che lo Stato avrebbe dovuto avere per tenere unito l’intero Paese. Una carenza importante che ha insinuato nelle diverse comunità regionali, tra l’altro, anche una rivalità e una discordia tali da condizionare le politiche dei diversi Governi avvicendatisi, offuscando quella visione strategica che dovrebbe stare alla base di qualsiasi intervento legislativo, soprattutto se di natura costituzionale.

Un altro fattore che ha condizionato fortemente il rapporto tra centro e periferia lungo la sua storia è stato rappresentato dai partiti.

Il regionalismo italiano nei primi 40 anni della Repubblica si è sviluppato secondo le esigenze e i ritmi istituzionali imposti da un sistema di partiti “forte, strutturato e simmetrico”, mentre le più recenti evoluzioni sono frutto di una debolezza e asimmetria delle organizzazioni partitiche.

Fin dal suo nascere, il dibattito sulla forma di Stato è stato fortemente condizionato da precise scelte strategiche dei Partiti politici che possedevano grande capacità di elaborazione che attribuiva loro anche una forte legittimazione politica. Ciò da un lato è apparso come un “punto di forza”, ma dall’altro è risultato essere un “punto di debolezza” dello scenario politico e istituzionale italiano: lo scontro politico interno ed internazionale della seconda metà del Novecento ha finito per capovolgere le posizioni ideologiche tradizionali, facendo così finire il disegno di ordinamento pluralistico ed articolato venuto fuori dall’Assemblea costituente. Dimostrazione di tutto ciò è il ritardo nell’attuazione del dettato costituzionale (1970), frutto di una scelta preordinata e consapevolmente centralistica della DC (nonostante le posizioni regionaliste assunte nel dibattito costituente) che si doveva contrapporre al nuovo e pericoloso spirito regionalistico del PCI e di parte del PSI.

Nel periodo compreso tra il 1999 e il 2001 - e quindi successivo alla crisi di regime che aveva segnato il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica – lo scenario politico, è risultato fortemente modificato come conseguenza di un azzeramento dei partiti tradizionali e della nascita di una forza regionalista come la Lega Nord. La debolezza e la scarsa legittimazione politica non hanno permesso ai nuovi partiti di avere quella freddezza e quella capacità di assumersi decisioni efficaci in tema di rapporti Stato – Regioni, causando così un inevitabile logoramento e una delegittimazione del patto

costituzionale¹¹⁵. L'instabilità politica registrata nell'ultimo ventennio e il livellamento della qualità del dibattito pubblico hanno lasciato spazio a soluzioni frettolose in cui non sono emersi con chiarezza i ruoli di Stato e Regioni.

Il contesto politico attuale è ulteriormente cambiato essendosi registrata un'altra crisi di regime che si è abbattuta sui partiti più "istituzionali", favorendo l'ascesa di un movimento "liquido" come si può definire il Movimento Cinque Stelle e di un partito strutturato come la Lega che anche se non apertamente sembrano dividersi due bacini elettorali in un'ottica quasi territoriale: al Sud pare prevalere il Movimento Cinque Stelle mentre al Nord emerge la Lega.

Nonostante le continue evoluzioni che il sistema politico italiano vive in questa fase, la svolta "nazionalista" della Lega e il suo sviluppo nelle Regioni meridionali non permettono di azzardare possibili scenari futuri dopo le ultime elezioni nazionali. Per intendere il futuro del regionalismo è comunque possibile basarsi sull'ormai famoso "Contratto per il governo del cambiamento", stipulato da queste due forze politiche dopo la più lunga crisi politica della Repubblica. All'interno di tale contratto sembra emergere una scarsa attenzione su tematiche rilevanti come quella del rapporto tra lo Stato e le autonomie regionali e locali.

Il paragrafo 20 del suddetto "Contratto" - intitolato "Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta" – parla in maniera esplicita di "attuazione del regionalismo differenziato" attraverso una rapida conclusione delle trattative già aperte tra Governo e Regioni e l'attribuzione delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle maggiori funzioni. In questo caso si accetta la logica delle "geometria variabile" del regionalismo per rispondere alle esigenze dello "zoccolo duro" leghista. È inoltre prevista l'attuazione degli articoli 5 e 118 della Costituzione, con il "trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e da queste ai Comuni secondo il principio di sussidiarietà"; nonché il "trasferimento di ulteriori fondi agli enti locali" e la sospensione dei tagli di risorse avvenuti negli ultimi anni.

L'indicazione di queste priorità politiche abbastanza fumose e generiche fa capire che, anche questa volta, non esiste una prospettiva sistemica di decentramento in grado di

¹¹⁵ LANCHESTER, F. (2004), *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, p. 325-333.

costruire comunità forti sorrette da uno Stato presente e di promuovere necessari ed urgenti processi di innovazione e sviluppo¹¹⁶.

Anche nell'ambito regionale, come in altri settori, la sfida del Paese appare ancora una volta una sfida culturale e soprattutto "Politica".

¹¹⁶ PIPERNO, S. (2018), *Contratto di Governo e autonomie: questioni aperte*, in Centro studi per il federalismo, Commento n. 129.

Bibliografia

- AMATO, G. (2016), *Lo Stato e le Regioni*, Il Mulino.
- ARMAO, G. (2018), *L'Autonomia speciale, la variegata attuazione del regionalismo differenziato e gli spazi per un rilancio*, contributo elaborato nell'ambito del Seminario Astrid su "Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione".
- BALBONI E. – BRUNETTI L., *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2011.
- BALDASSARRE, A. (2006), *Il Forum – Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- BANDERA, P. (2014), *Le strategie macroregionali*, in www.regioni.lombardia.it.
- BASILE, M. (2013), *L'Autonomia finanziaria delle regioni*, Relazione al Convegno Nazionale UNGDCEC svoltosi a Bari il 6 luglio 2012 "Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive", dalla raccolta degli atti del convegno pubblicata dall'Università degli Studi di Bari-Collana della II Facoltà di Giurisprudenza.
- BERIONNI, L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2012.
- BIN, R., *La funzione amministrativa* (traccia della relazione), da Seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione".
- BIN, R. (2009), *Primo comandamento, non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2009.
- BUGLIONE, E. (2016), *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, relazione presentata al Convegno Issirfa "Il perché delle Regioni oggi. La Repubblica tra Stato unitario e regionale", pubblicato su www.issirfa.cnr.it.
- CAPORALE, V. M. (2007), *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2007.
- CARAVITA, B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli.
- CARIOLA A. - LEOTTA F. (2006), *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, in BIFULCO R. – CELOTTO M. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli.
- CAVALIERI, P. (2009), *Diritto regionale*, Padova, Cedam.

CAVAZZA, S. (2003), *Piccole patrie, Feste popolari tra regione e nazione durante il Fascismo*, Bologna, Il Mulino, da C. Di Marzio, *La cerimonia di Castellammare*, ne “Il Popolo d’Italia” del 21 agosto 1923.

CECCHETTI, M. (2003), *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2002, Torino.

CRISAFULLI, V. (1971), *Lezioni di diritto costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti)*, II, Padova, Cedam.

D’ATENA, A. (2003), *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali.

D’ATENA, A. (2015), *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in Rivista AIC n. 2/2015.

D’IGNAZIO G., *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Bologna, Maggioli editore.

FARO, S. (1998), *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l’Unione Europea*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.

FERRI, V. (2016), *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un’analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in Argomenti, n. 3/2016.

GALLO, V. (2002), *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni e Enti locali*, in Rassegna tributaria.

GAMBINO S. (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*.

GARBARINO, C. (2008), *Federalismo fiscale in Italia: dalla finanza derivata al modello a struttura variabile*, Lugano, SUPSI.

GIANNINI, M.S. (1992), *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in Rivista trimestrale di scienza amministrativa, n. 2.

GORLANI, M. (2002), *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, pubblicato sul sito del Forum dei Quaderni costituzionali.

JORIO E. (2009), *L’attuazione del federalismo fiscale*, in JORIO E., GAMBINO S., LANCHESTER, F. (2004), *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè.

- MANGIAMELI, S. (2014), *Il governo delle politiche pubbliche un banco di prova per il regionalismo*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè.
- MANGIAMELI, S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it.
- MANGIAMELI, S. (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in Quaderno SVIMEZ n. 33, Roma.
- MANCINI, M. (2014), *“Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà”: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 3 – Num. 1.
- MATONTI, A., CIFARELLI, R. (2017), *Le Regioni tra omogeneità, differenziazione e prospettive di riforma*, pubblicato in Nord Est 2017, Marsilio Editori.
- MAZZOLA, G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, articolo pubblicato su www.issirfa.cnr.it.
- MAZZOLA, G., *È tutta colpa delle Regioni e degli enti territoriali?*, Lezione tenuta agli alunni della Sapienza nell'ambito del Master "Istituzioni parlamentari europee per consulenti d'Assemblea" e della Luiss nell'ambito del Master "Parlamento e Politiche Pubbliche".
- MAZZOLA G. e CASTIELLO, M. (2014), *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, pubblicato in *Amministrazione in cammino*.
- MAZZOLA, G. (2017), *Le Regioni e la riforma costituzionale Renzi-Boschi*.
- MOR, G. citato da PALADIN, L. (1993), *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*.
- MUZZI, F. (2018), *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in federalismi.it, n. 8/2018.
- NASTASI, V. (2018), *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- PINELLI, C. (2003), *L'ordinamento Repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in PUTZOLU, F. (1996), *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Padova, Cedam.

- PINNA, P. (1995), *Commento allo statuto della Sardegna*, in Commentario della Costituzione, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma.
- PIPERNO, S. (2018), *Contratto di Governo e autonomie: questioni aperte*, in Centro studi per il federalismo, Commento n. 129.
- PITRUZZELLA, G. (2002), *Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia*, in Le Regioni.
- ROSINI, M. (2016), *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, Giappichelli.
- RUGGERI, A. (2006), *La “controriforma” e la decostituzionalizzazione della Costituzione*, in “ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO (2017), *Il Regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier, novembre 2017.
- SPATARO, O. (2018), *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in Federalismi.it, n. 6/2018.
- STEYTLER, N. (2017), *Concurrent Powers in Federal Systems; Meaning, Making, and Managing*, Brill NV, Leiden, Netherlands.
- STRAZZA, M. (2008), *La nascita delle Regioni ordinarie*, Milano, Storia in Network.
- TARANTINO, A. (2016), *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI - P. PORTALURI (a cura di), *La Coesione Politico-Territoriale*, Firenze University Press.
- TUBERTINI, C. (2018), *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in Federalismi.it.
- VESPERINI, G., *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in Rivista Trimestrale Diritto Pubblico, n. 4/2010;
- VITALI, W. (2015), *Innovazione nel riordino istituzionale*, relazione al Convegno su *Il riordino istituzionale. L’efficienza delle istituzioni e dei servizi*, Bologna.