



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FILIPPO SCUTO

**ALCUNE PROPOSTE PER UN NUOVO IMPULSO AL RUOLO
DELLE REGIONI NELLA REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE**

(ANCHE ALLA LUCE DEL DDL COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI)

Giugno 2014



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871492

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2014

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

L'articolo parte da una riflessione sul ruolo delle Regioni italiane a più di un decennio dalla riforma del Titolo V della Costituzione. La tendenza degli ultimi anni, complice anche la grave crisi economica, è stata quella di un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato, a scapito delle autonomie territoriali. Tuttavia, il ritorno al passato all'insegna del neo-centralismo non appare né opportuno, né tantomeno funzionale ad una più efficiente gestione delle risorse pubbliche. Nel lavoro vengono avanzate alcune proposte finalizzate a rafforzare il ruolo delle Regioni nell'ordinamento italiano e a dare un nuovo impulso alla loro autonomia. In particolare, è senz'altro necessario rivedere e razionalizzare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni per prevenire i conflitti. Si propone, inoltre, di rilanciare il c.d. "regionalismo differenziato" e superare il modello del regionalismo dell'uniformità che ha impedito, sino ad oggi, di calibrare gli interventi e le politiche sulla base delle effettive – e differenziate – esigenze dei territori. Le questioni trattate vengono analizzate anche alla luce del ddl di revisione costituzionale presentato dal Governo Renzi il 31 marzo 2014 che interviene sul Titolo V della Costituzione e sul superamento del bicameralismo paritario.

Filippo Scuto è Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano, dove insegna Diritto Pubblico e Diritto dell'immigrazione (Corso Jean Monnet)
E-mail: filippo.scuto@unimi.it

1. Premessa - 2. La revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: una necessaria razionalizzazione, che non si traduca in un ri-accentramento tout court (2.1 Il riordino delle materie – 2.2 La necessità di introdurre alcuni principi e criteri direttivi in grado di disciplinare il complesso sistema di intrecci e sovrapposizioni delle competenze statali e regionali) -3. L'utilità di un rilancio del "regionalismo differenziato" - 4. Alcune (provvisorie) considerazioni conclusive

1. Premessa

A più di un decennio dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'autonomia regionale necessita, nel quadro dello sviluppo della c.d. Repubblica delle autonomie, di un nuovo impulso. Alle difficoltà nel dare attuazione alla riforma costituzionale del 2001 che si muoveva nell'ottica di un aumento delle competenze e delle funzioni delle Regioni italiane e che, però, non ha introdotto un efficiente modello di funzionamento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, si è aggiunta la grave crisi economica e finanziaria del Paese che ha nuovamente messo in discussione la questione dell'autonomia regionale e, più in generale, degli enti territoriali italiani. Tra le soluzioni proposte per affrontare la crisi economica, infatti, gli ultimi Governi hanno indicato la via del ri-accentramento delle funzioni, una sorta di neo-centralismo giustificato dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Durante il periodo compreso tra il 2008 ed il 2013 sono stati adottati una serie di provvedimenti legislativi statali, alcuni dei quali a carattere emergenziale, indirizzati al progressivo ridimensionamento delle risorse finanziarie destinate a Regioni ed enti locali che hanno comportato, in particolare per il biennio 2012-2013, un taglio di circa 3.5 miliardi di euro¹.

Inoltre, alcuni recenti scandali che hanno riguardato la cattiva gestione di fondi pubblici in alcune Regioni non hanno certamente contribuito a rafforzare l'immagine dell'ente Regione agli occhi dell'opinione pubblica e a valorizzarne ruolo e funzioni nella Repubblica delle autonomie.

Eppure, anche nel contesto attuale segnato dalla crisi economica che, fisiologicamente, ha come una delle sue conseguenze la tendenza ad un ri-accentramento delle funzioni², il ritorno al passato all'insegna del neo-centralismo non appare né opportuno, né tantomeno funzionale ad una più efficiente gestione delle risorse pubbliche, come gli eventi della storia italiana della c.d. Prima Repubblica hanno ampiamente dimostrato.

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, peraltro, è un principio costituzionalmente garantito dall'art. 5 Cost. che permea la forma di stato italiana e rientra tra i principi fondamentali della Costituzione³. L'art.

¹ Sull'incidenza della legislazione statale della crisi sull'assetto del sistema regionale e delle autonomie, si veda S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 39 ss. Fa riferimento ad un «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi» G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Sant'arcangelo di Romagna, 2012.

² Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

³ In riferimento al contenuto dell'art. 5 Cost., si veda C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 67 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e*

5, pur nella chiara affermazione del principio unitario, non ostacola ed anzi richiede che venga sviluppata l'autonomia territoriale⁴. Processi di decentramento amministrativo e politico, del resto, hanno riguardato negli ultimi anni anche la maggior parte degli ordinamenti nazionali in Europa, fenomeni, questi, spesso indotti dal processo di integrazione europea⁵.

Di conseguenza, appare auspicabile proseguire nel cammino tracciato a partire dalle riforme degli anni novanta, rilanciando l'autonomia regionale e, al contempo, migliorando e rendendo più coerente l'assetto complessivo del sistema delle autonomie territoriali. In questo senso, appare certamente opportuno un nuovo intervento sul Titolo V della Costituzione che consenta di ridisegnare il sistema dando un nuovo impulso all'autonomia regionale.

In un contesto generale certamente non favorevole alle istanze delle autonomie territoriali, il Governo Renzi ha recentemente presentato un disegno di legge di revisione costituzionale che interviene su diversi articoli della Parte Seconda della Costituzione e, in particolare, per quel che qui interessa, sul Titolo V e sul superamento del bicameralismo paritario⁶.

unità nazionale, in *Le Regioni*, 1995, 9 ss.; G. BERTI, art. 5, in *Commentario alla Costituzione, Principi Fondamentali*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; R. BIFULCO, art. 5 Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, art. 1-54*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 132 ss.; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, 703 ss.; nonché, sull'impatto della Riforma del Titolo V nel rapporto tra Repubblica ed autonomie alla luce dell'art. 5 Cost., nella sterminata bibliografia, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2001; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *le Regioni*, 2001, 1176 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 135-6.

⁴ Il che, peraltro, porta a ritenere che neppure l'approdo ad una soluzione federale si porrebbe in contrasto con l'art. 5, in virtù della riconducibilità dello Stato federale all'interno della categoria dello Stato unitario composto. Cfr., sul punto, R. BIFULCO, art. 5 Cost., cit. Del resto, come osservava L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *le Regioni*, 1996, 609 ss., «il federalismo non è altro che una formula, atta a designare il massimo grado del decentramento concepibile in un dato momento storico, senza frantumare o paralizzare lo Stato complessivo del quale si tratti».

⁵ Da cui a sua volta è derivato, da un lato, un sostanziale affievolimento della sovranità statale e, dall'altro, un aumento del dialogo tra l'Unione europea ed i territori, anche ai fini di redistribuzione economica dei fondi strutturali. Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *Per un difficile sistema integrato Regione-Enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Centro Studi sul Federalismo – Studi 15, Milano, 2011, 1 ss.

⁶ Disegno di legge costituzionale del Governo del 31 marzo 2014, “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”. La dottrina ha già analizzato, nel dettaglio, gli aspetti della riforma in relazione alla creazione di un Senato delle Autonomie ed alle modifiche al Titolo V della Costituzione. Si rimanda, al riguardo, al numero 2/2014 della *Rivista AIC – Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, e, in particolare, a P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*. Si veda anche il n. 8/2014 della *Rivista Federalismi.it* e, in particolare: S. CECCANTI, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*; B. CARAVITA, *Glosse. Scorrendo il testo della proposta Renzi.*; F. CLEMENTI, *Non un Senato federale ma un Senato federatore*; G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma radicale del Senato*; A. FERARRA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*; I. NICOTRA, *Note a margine del ddl costituzionale deliberato dal CdM in data 31 marzo 2014*; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)*; G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo renzi: qualche osservazione preliminare*; E. CATELANI, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle autonomie?*; M. D'AMICO, *Una riforma irragionevole?*; F. LANCHESTER, *Un progetto squilibrato*; A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*; A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle autonomie*; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*; S.

Nel momento in cui sembra essersi nuovamente riavviato il lungo e complesso iter delle riforme costituzionali, appare opportuno avanzare alcune proposte finalizzate a rafforzare il ruolo delle Regioni nell'ordinamento italiano e a dare un nuovo impulso alla loro autonomia, alla luce di quanto richiede l'art. 5 Cost.

In particolare, è senz'altro necessario rivedere e razionalizzare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni attraverso alcune modifiche dell'art. 117 Cost. Un'attenta e ponderata rideterminazione delle competenze legislative e dei criteri da utilizzare per il loro riparto dovrebbe, inoltre, avvalersi delle potenzialità offerte dalla contestuale creazione di una Seconda Camera delle autonomie le cui funzioni ed attribuzioni dovrebbero essere finalizzate a favorire la composizione dei conflitti riducendo, così, il contenzioso tra Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale.

Un secondo intervento potrebbe riguardare il rilancio del c.d. "regionalismo differenziato", dando concreta attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost. e prevedendo alcune modifiche di tale articolo finalizzate a garantirne una più agevole applicazione⁷. Appare evidente, infatti, che le Regioni italiane siano diverse tra loro sotto molteplici profili. Tuttavia, il modello perseguito sino ad oggi è stato quello del regionalismo dell'uniformità (con l'eccezione, circoscritta, delle Regioni a statuto speciale) che ha impedito, da un lato, di valorizzare le capacità delle Regioni più virtuose, dall'altro di calibrare gli interventi e le politiche sulla base delle effettive – e differenziate – esigenze dei territori.

2. La revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: una necessaria razionalizzazione, che non si traduca in un ri-accentramento tout court

Il primo ambito di intervento deve, dunque, riguardare la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. È necessario un rimodellamento dell'art. 117 Cost. il cui obiettivo primario deve certamente essere la riduzione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni, ma che dovrebbe anche consentire di porre un freno all'eccessiva espansione delle leggi statali che, sino ad oggi, ha ridotto significativamente lo spazio di intervento del legislatore regionale.

La questione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni rappresenta, a tutt'oggi, uno dei principali nodi irrisolti della riforma costituzionale del 2001. Come noto, quella riforma ha ribaltato, mediante la modifica dell'art. 117 Cost., il precedente riparto delle competenze legislative individuando due elenchi di materie, il primo di competenza esclusiva statale ed il secondo di competenza concorrente tra Stato e Regioni: nelle materie concorrenti allo Stato

STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*. Si rinvia, inoltre, a: R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna* n. 8, 2014; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2014; A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2014; A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Astrid Rassegna* n. 8, 2014; A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2014; F.S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna* n. 8, 2014.

⁷ Si rinvia, sul punto, al par. 3.

spetta la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la disciplina di dettaglio. In base al rinnovato art. 117, inoltre, spetta alle Regioni la competenza legislativa nelle materie non ricomprese all'interno dei due elenchi (c.d. competenza residuale).

La concreta attuazione di questo nuovo riparto di competenze previsto dall'art.117 Cost. si è rilevata molto complessa e problematica, essenzialmente per due ragioni. La prima è legata al fatto che la compilazione degli elenchi delle materie appare eccessivamente dilatata per quanto riguarda le competenze concorrenti, contiene alcune "sviste" e non è stata redatta con l'approfondimento e l'attenzione che sarebbero stati necessari⁸. La seconda ragione risiede nel fatto che il legislatore costituzionale ha ommesso di disciplinare e codificare con norme e criteri di rango costituzionale il concreto funzionamento del modello nei casi, assai frequenti, di intrecci e sovrapposizioni di competenze tra Stato e Regioni.

Le omissioni ed imperfezioni della riforma hanno dato luogo, sin da subito, ad un accentuarsi del contenzioso tra lo Stato e le Regioni in relazione alla difficile delimitazione delle rispettive competenze. La Corte costituzionale ha tentato di colmare il vuoto lasciato dalla riforma elaborando una sua giurisprudenza che ha introdotto, con alcune oscillazioni, principi e meccanismi procedurali improntati ad una maggiore cooperazione e flessibilità nel tentativo di riordinare e condurre a ragionevolezza un sistema che però, inevitabilmente, risente della mancanza di una solida cornice costituzionale sul punto. Ma tale giurisprudenza ha anche contribuito a ridurre significativamente gli spazi di intervento legislativo regionale.

Di conseguenza, appare innanzitutto indispensabile intervenire nuovamente sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni riordinando gli elenchi delle materie ed introducendo criteri che consentano di stabilire quale sia il livello di governo più adatto ad intervenire. Un razionale intervento di riordino della distribuzione delle competenze legislative, dunque, da cui potrebbe derivare una riduzione dell'attuale, alto, tasso di conflittualità tra lo Stato e le Regioni e, potenzialmente, persino un rafforzamento dell'autonomia legislativa regionale.

Si rende, pertanto, necessaria una riforma dell'art. 117 Cost. che dovrebbe seguire due linee direttrici:

- il riordino degli elenchi delle materie e funzioni trasferendo alcune materie da considerare di interesse nazionale alla competenza statale ed altre (limitate) materie, più legate ai territori, alla competenza concorrente;
- l'introduzione di alcuni principi e criteri direttivi in grado di disciplinare il complesso sistema di intrecci e sovrapposizioni delle competenze statali e regionali, evitando di favorire meccanismi di ri-accentramento delle competenze in capo allo Stato.

⁸ Osservava ironicamente A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, 20, che alcune palesi incongruenze nel riordino degli elenchi di materie effettuato con la riforma del 2001 sembravano dovute ad un impiego non sorvegliato dei comandi "taglia" e "incolla" del programma di videoscrittura utilizzato. Per un'analisi dei problemi che la riforma del 2001 ha generato in relazione al riparto delle competenze, si veda A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme. Centro studi sul federalismo*, Milano, 2008, 165 ss.

2.1. Il riordino delle materie

I Sin da subito è apparso evidente che il nuovo Titolo V avesse ridotto eccessivamente il numero delle competenze esclusive statali, includendo tra le materie concorrenti ambiti di intervento che, invece, dovrebbero spettare allo Stato, come dimostra il caso dell'inserimento della "distribuzione nazionale di energia" tra le materie concorrenti. Un'ipotesi di intervento equilibrato nel riordino delle materie potrebbe basarsi sul mantenimento dell'attuale assetto della suddivisione delle competenze – esclusive, concorrenti, residuali – intervenendo negli elenchi di cui all'art. 117 Cost. Alcune materie andrebbero trasferite alla competenza esclusiva statale e, contemporaneamente, in ragione del loro carattere condiviso, si potrebbero aggiungere all'elenco delle competenze concorrente poche, ma significative, materie.

Di conseguenza, è senz'altro opportuno trasferire dall'elenco delle materie di competenza concorrente alle competenze esclusive statali le materie *porti ed aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione* (attribuendo, però, alla competenza legislativa regionale le reti e le infrastrutture di interesse regionale e locale ed i porti turistici); *tutela e sicurezza del lavoro; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*. Si ricordi che, peraltro, in materia di comunicazione e di energia operano anche due apposite Autorità indipendenti nazionali (AGCOM e AEEG), circostanza, questa, che rende ulteriormente contraddittoria e priva di senso l'attribuzione di competenze legislative alle Regioni in questi settori. Oltretutto, le materie energia e comunicazione sono da tempo oggetto di intervento da parte dell'Unione europea che ha adottato numerosi atti legislativi europei. Il che dimostra come l'intreccio delle competenze, data la natura transnazionale di tali materie, debba necessariamente risiedere nel rapporto Stato-Unione europea piuttosto che in quello Stato-Regioni.

Un siffatto, nuovo, elenco di materie accrescerebbe il numero di materie di competenza esclusiva statale e ridurrebbe le competenze legislative concorrenti. Tuttavia, sarebbe al contempo opportuno trasferire nell'alveo delle competenze concorrenti, per il loro carattere condiviso, due importanti materie quali *l'ambiente* ed i *beni culturali*, fermo restando, come ha sottolineato la giurisprudenza costituzionale⁹, il riconoscimento in capo allo Stato di determinare *standards* minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale. Materie che, peraltro, negli attuali elenchi dell'art. 117 Cost. sono suddivise in maniera non molto chiara tra la "tutela" dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza statale, e la "valorizzazione" dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza concorrente. Da ultimo, sarebbe probabilmente opportuno inserire la materia turismo – attualmente non ricompresa negli elenchi dell'art. 117 e quindi rientrante tra le competenze residuali delle Regioni sulla base dell'art. 117, quarto comma, Cost. – tra le materie di competenza concorrente, considerata la sua valenza strategica per il Paese che renderebbe opportuna una condivisione di competenze tra lo Stato e le Regioni.

⁹ In relazione all'articolata giurisprudenza costituzionale, successiva alla riforma del 2001, in materia di ambiente, si rinvia a B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 25 e ss.; A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, 2006; D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente sentenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore giro di vite sulla competenza regionale*, in federalismi.it, n. 2, 2009. G. DEMURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali "speciali" e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006; D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, 2007, fasc. 6, 4108 ss.

Il ddl costituzionale presentato dal Governo Renzi lo scorso 31 Marzo ridetermina il riparto delle competenze con un impianto che, quantomeno a prima vista, appare invece orientato nel senso di un deciso ri-accentramento delle competenze (legislative) in capo allo Stato.

Il progetto di riforma intende intervenire, innanzitutto, sul modello di suddivisione delle competenze previsto dall'art. 117. A prima vista, l'elemento di maggiore discontinuità è rappresentato dall'eliminazione dell'elenco delle competenze concorrenti. Con l'obiettivo di una semplificazione e riduzione degli intrecci di competenze, rimarrebbero, dunque le competenze esclusive statali (con relativo elenco di materie) e le competenze residuali delle Regioni, per le quali vengono individuate, a differenza dell'attuale art. 117, quarto comma, Cost. che non contiene un elenco, alcune specifiche materie di intervento regionale ("con particolare riferimento alla pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale"). In riferimento a questo "neo-elenco", se, da un lato, appare positiva l'esplicitazione delle materie residuali ritenute più significative e la creazione di un piccolo elenco di riferimento essenziale, allo stesso tempo essa potrebbe forse "oscurare" le altre competenze residuali non esplicitamente previste dall'elenco. Sotto questo profilo, sarebbe forse più opportuno, nel momento in cui si decide di stilare un elenco, arricchirlo con le altre competenze residuali individuate in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale, quali, ad esempio, *artigianato, agricoltura, commercio, industria, servizi pubblici locali*, ecc.¹⁰

In realtà, esaminando l'elenco delle competenze esclusive statali contenuto nel ddl di riforma, emergono alcune materie in cui, di fatto, si riproporrebbe l'intreccio di competenze attualmente previsto dall'art. 117 in relazione alle competenze concorrenti. Diverse materie dell'elenco di competenze esclusive statali, infatti, sono state delimitate alla sola individuazione di "norme generali" da parte dello Stato, il che significa che, di fatto, la disciplina di dettaglio continuerebbe ad essere esercitata dalle Regioni come è attualmente previsto per l'elenco delle competenze concorrenti. Si tratta, peraltro, di significative materie quali *tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, istruzione, attività culturali, governo del territorio, turismo, ordinamento sportivo, procedimento amministrativo*. Ne deriva che l'eliminazione delle competenze concorrenti sarebbe soltanto sulla carta, ed il nuovo (ed anche piuttosto nutrito) elenco di competenze concorrenti *de facto* rinascerrebbe all'interno dell'elenco delle competenze esclusive statali.

¹⁰ Si veda, sul punto, B. CARAVITA, *Glosse. Scorrendo il testo della proposta Renzi*, cit., secondo cui risulta comunque apprezzabile la scelta di far riferimento ad un nucleo principale di materie regionali (territorio, servizi sociali e sanitari, servizi scolastici etc.) in cui tradizionalmente le Regioni hanno saputo operare sia sotto il profilo legislativo che amministrativo; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit., che ritiene coerente il tentativo di porre in chiaro alcuni contenuti della potestà residuale delle Regioni, pur lamentando una scarsa precisione nella determinazione degli ambiti su cui le Regioni possano legiferare senza incappare nell'opposizione dello Stato; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali*, cit., cui si rimanda anche per una completa ricognizione delle materie di competenza residuale individuate in questi anni dalla giurisprudenza della Corte costituzionale; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, cit., secondo cui sarebbe necessario prevedere un vero e proprio elenco di materie non limitandosi a quelle esemplificative cui fa riferimento la proposta di riforma.

Per quanto riguarda, nello specifico, le materie, la proposta di riforma si orienta a favore di uno spostamento verso le competenze esclusive statali di materie-chiave e di interesse unitario quali *energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto, ordinamento della comunicazione*. L'elenco delle materie esclusive, peraltro, viene ulteriormente arricchito inserendo materie non ricomprese attualmente all'interno degli elenchi dell'art. 117 Cost. quali, ad esempio, *infrastrutture strategiche e previdenza complementare e integrativa*.

Il ddl costituzionale appare dunque orientato ad un riordino delle materie sbilanciato a favore di un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato. In particolare, rispetto alle proposte che qui si sono avanzate, appare controversa e contraddittoria la scelta di eliminare le competenze legislative concorrenti (che, di fatto, uscirebbero dalla porta ma rientrerebbero dalla finestra nell'elenco delle competenze esclusive) e criticabile l'attribuzione alla competenza esclusiva statale di materie quali l'ambiente ed i beni culturali che, per il loro carattere condiviso, dovrebbero invece essere oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni.

2.2. La necessità di introdurre alcuni principi e criteri direttivi in grado di disciplinare il complesso sistema di intrecci e sovrapposizioni delle competenze statali e regionali

Pur essendo necessaria una revisione degli elenchi di materie contenuti nell'art. 117, essa non è sufficiente, da sola, a razionalizzare il sistema del riparto delle competenze legislative. Nessuna suddivisione per elenchi di materie può considerarsi perfetta, nel senso che in ogni sistema federale o di regionalismo avanzato la condivisione e l'intreccio delle competenze tra Stato e Regioni rimane un dato ineliminabile. Di conseguenza, appare necessario colmare un vuoto lasciato dalla riforma del Titolo V del 2001 introducendo e costituzionalizzando principi e meccanismi che disciplinino gli ambiti delle competenze condivise rispondendo a due esigenze fondamentali: garantire un elevato tasso di flessibilità del sistema ed evitare l'introduzione di norme costituzionali che favoriscano un eccessivo ri-accentramento delle funzioni legislative in capo allo Stato.

Per rispondere a queste esigenze si potrebbero codificare all'interno dell'art. 117 Cost. i principi di sussidiarietà e leale cooperazione (attualmente limitati all'ambito delle funzioni amministrative, ex art. 118 Cost.) inserendoli quali criteri ordinatori anche nel campo delle competenze legislative¹¹. Questi principi, peraltro già introdotti, sia pur parzialmente e con una giurisprudenza oscillante, dalla Corte costituzionale anche in riferimento alle competenze legislative, a partire dalla nota sentenza n. 303 del 2003¹², potrebbero essere inseriti puntualmente (all'interno dell'art.

¹¹ In relazione al rapporto tra sussidiarietà e riparto delle competenze legislative si rinvia a P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, 86; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2004, 461 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 811 ss.; F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012, 623 ss.

¹² In relazione a questa storica sentenza della Corte costituzionale che ha consentito di estendere, a determinate condizioni, l'utilizzo della sussidiarietà anche nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si veda, tra i numerosi contributi, A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e*

117) quali criteri regolatori negli ambiti di competenza legislativa condivisa tra lo Stato e le Regioni e nei casi di intrecci di competenze. In particolare, il principio di sussidiarietà potrebbe essere definito e procedimentalizzato, garantendo la sua natura di criterio flessibile che consente di preservare e tutelare, tanto la volontà di legiferare del legislatore regionale, quanto le esigenze di carattere unitario e la tutela dell'unità giuridica ed economica che possono giustificare l'intervento statale¹³.

Si tratterebbe, quindi, di utilizzare il principio di sussidiarietà quale criterio in base al quale l'intervento legislativo deve spettare al livello di governo territoriale, a meno che l'intervento del livello di governo statale non consenta di raggiungere meglio i risultati prefissi dall'azione, anche in considerazione di esigenze di carattere unitario¹⁴. Definizione, questa, che rimanda all'utilizzo del principio (ed alla sua codificazione) previsto, in ambito europeo, originariamente dal Trattato di Maastricht e attualmente disciplinato dal TUE, nonché, in ambito nazionale, dalla l. n. 59 del 1997 in relazione alle competenze amministrative e, successivamente, dal rinnovato art. 118 Cost.¹⁵.

collaborazione tra Stato e Regioni; A. MOSCARINI, Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?; tutti in Giur. cost., 2003, rispettz. 2776 ss., 2782 ss., 2791 ss., 2805 ss.; S. BARTOLE, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, L. VIOLINI, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny, entrambi in Le Regioni., 2004; A. RUGGERI, Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, in Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003, t. II, Torino, 2004, 297 ss.; Q. CAMERLENGO, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, ivi.

¹³ Si richiama, sul punto l'intervento di Giuseppe De Vergottin nella Relazione finale e documentazione della Commissione per le riforme costituzionali – Approfondimenti – p.186, secondo cui, in riferimento alla competenza residuale, data la frequente sovrapposizione di competenze statali e regionali, andrebbe codificato il modello previsto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 203/2003 specificando che, nei casi di intrecci di competenze, lo Stato può legiferare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

¹⁴ In riferimento al principio di sussidiarietà quale principio in grado di stabilire a quale livello di governo spetti l'intervento in un sistema "multilivello", si veda G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n.1, 2002, 14 ss.; P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2003, 73 ss.; E. DE MARCO, *Sussidiarietà ed autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in ID., 3 ss.; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessione sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid- Rassegna*, n. 12, 2007; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1993, 7 ss.; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, n. 3, 2001, 267 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Padova, 2001; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.

¹⁵ A livello di Unione europea, il principio di sussidiarietà è stato codificato nel Trattato di Maastricht del 1992 e, da ultimo, modificato nella sua versione attuale dal Trattato di Lisbona del 2009 all'interno dell'art. 5 TUE, in base al quale "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". A livello nazionale, l'art. 118 Cost. stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

L'utilizzo della sussidiarietà consentirebbe di aumentare il livello di flessibilità del sistema, in considerazione della natura stessa del principio che impone di effettuare scelte sulla base dei casi concreti ed in ragione di esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione (legislativa)¹⁶.

Da questo punto di vista, appare preferibile non introdurre in Costituzione norme più rigide, quali l'"interesse nazionale" e clausole "di supremazia" del legislatore statale a tutela di esigenze di carattere unitario, che rischierebbero, forse, di restringere significativamente l'attività legislativa regionale. Del resto, l'esperienza repubblicana sembra confermare le perplessità in relazione alla re-introduzione di criteri quali l'"interesse nazionale". Come noto, nella Costituzione del 1948 l'originario art 117 Cost. precedente alla riforma del 2001 prevedeva quale limite alla potestà legislativa statale (oltre ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato) l'"interesse nazionale". Tale limite ha consentito al legislatore statale di espandere e dilatare le sue competenze legislative a scapito dell'intervento regionale che ne è uscito ulteriormente ridimensionato¹⁷. Ed è proprio con l'obiettivo di porre un freno alla dilatazione delle competenze legislative statali a scapito della potestà legislativa regionale che la riforma del 2001 ha eliminato tale limite nel rinnovato art. 117 Cost. Il principio di sussidiarietà, in questo senso, appare un criterio più idoneo, rispetto alla clausola dell'interesse nazionale, per stabilire se sia da preferire l'intervento statale, giustificato da particolari e motivate esigenze di carattere unitario, senza comprimere in maniera eccessiva lo spazio di azione regionale.

È necessario sottolineare, tuttavia, che la codificazione del principio di sussidiarietà (nonché del principio di leale cooperazione) nell'art. 117 Cost. dovrebbe necessariamente accompagnarsi alla creazione di un Senato delle autonomie territoriali, in mancanza del quale questi principi risulterebbero, nella pratica, difficilmente applicabili e poco efficaci nell'ottica di una migliore ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Le Regioni, infatti, devono poter partecipare al procedimento legislativo statale, in particolare nelle proposte legislative che le riguardano, disponendo di una rappresentanza nel nuovo Senato. Quest'ultimo dovrebbe essere chiamato ad esprimere pareri ed indirizzi che potrebbero essere superati dalla Camera solo con procedure rafforzate: l'aspetto probabilmente più debole della riforma del 2001 consiste, infatti, nella mancanza di un solido raccordo istituzionale tra Stato e Regioni che inserisca queste ultime nel circuito decisionale nazionale, in modo da prevenire i conflitti. L'introduzione di una Seconda Camera rappresentativa delle Regioni potrebbe dunque essere l'occasione per portare a compimento il processo di promozione delle autonomie territoriali contenuto nella riforma del

¹⁶ Recupera di recente l'idea di un utilizzo del principio di sussidiarietà come criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni F. GALLO, *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2014. Si veda, sul punto, anche la Relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, in cui si propone che l'introduzione, nell'art. 117 Cost. di eventuali clausole di supremazia a favore del legislatore statale debba comunque essere prevista "nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà" (p. 17).

¹⁷ Sull'"interesse nazionale", prima e dopo la Riforma del Titolo V del 2001, e dunque, anche in relazione alla "creazione" delle c.d. "materie trasversali" che hanno consentito una dilatazione della potestà legislativa statale anche dopo la riforma, si veda S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1218; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo.. ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 57 ss. Sull'interesse nazionale nell'originario art. 117 Cost., A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.* 1972, 1504 ss.

Titolo V alla quale mancava, però, questo tassello decisivo. L'importanza di una Camera delle autonomie quale sede di partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale è evidente, soprattutto, in relazione ai benefici che essa potrebbe garantire in termini di riduzione dei conflitti Stato-Regioni per quanto riguarda la delimitazione delle rispettive competenze legislative. L'alto tasso di conflittualità cui si è fatto riferimento in precedenza, e che ha richiesto, in questi anni, un difficile e continuo intervento della Corte costituzionale, oberata dalla risoluzione di tali conflitti, potrebbe ridursi significativamente individuando nel nuovo Senato delle autonomie il luogo di discussione e ricomposizione delle controversie in relazione ai rispettivi ambiti di intervento legislativo.

Per sfruttare appieno le potenzialità offerte da una Seconda Camera espressione delle autonomie si potrebbero individuare nuovi strumenti finalizzati a favorire la prevenzione e la ricomposizione dei conflitti. Scegliendo di utilizzare il principio di sussidiarietà quale criterio cardine per stabilire il livello di governo più adatto all'intervento nei casi di intrecci di competenze, si potrebbe, ad esempio, istituire un'apposita "Commissione sulla sussidiarietà" nel Senato delle autonomie. A questa Commissione spetterebbe il compito di verificare che le proposte legislative relative alle materie di competenza regionale rispettino il principio di sussidiarietà e non invadano illegittimamente ambiti di intervento regionale. Il Senato delle autonomie, inoltre, dovrebbe poter svolgere un ruolo di primo piano nella determinazione dei principi fondamentali che devono essere stabiliti dalle leggi statali nelle materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3, Cost.). Sino a questo momento, infatti, in molti casi lo Stato non si è limitato a fissare norme di principio nelle materie concorrenti ed ha, invece, previsto discipline di dettaglio che hanno inciso negativamente sugli spazi di azione del legislatore regionale.

L'insieme di questi interventi di riforma del quadro esistente, di cui l'istituzione di una seconda Camera delle autonomie costituisce la precondizione essenziale, potrebbe contribuire a ridurre l'elevato tasso di conflittualità tra Stato e Regioni che ha caratterizzato il decennio successivo alla riforma del Titolo V, nonché limitare l'utilizzo, da parte dello Stato, delle c.d. competenze trasversali (come, ad esempio, la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)¹⁸ che ha comportato, sino ad oggi, una significativa ed ulteriore contrazione dello spazio di azione del legislatore regionale.

In relazione agli interventi finalizzati a semplificare il quadro delle competenze statali e regionali, il ddl di riforma costituzionale presentato dal Governo Renzi ha l'indubbio merito di proporre il superamento dell'attuale bicameralismo paritario attraverso l'introduzione di un Senato delle Autonomie espressione degli enti territoriali¹⁹.

¹⁸ Sulle c.d. competenze trasversali, materie di competenza esclusiva statale presenti nell'art. 117, secondo comma, Cost. che, sulla base di quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, non essendo materie in senso proprio, non possono essere delimitate e, pertanto, sono legittimate ad intervenire anche in ambiti di competenza legislativa regionale, si veda G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, cit., 479 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss. e 22; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, cit., 787; S. BARTOLE; R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003, 163; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 70 ss.

¹⁹ Si tralascia di esaminare, in questa sede, la problematica questione relativa alla composizione del nuovo Senato delle autonomie, anche alla luce del ddl costituzionale in esame, su cui si rinvia tra i numerosi e recenti

Allo stesso tempo, però, suscitano alcune perplessità i criteri che vengono proposti per sciogliere il nodo dei conflitti di competenze tra Stato e Regioni. In particolare, il ddl reintroduce, all'interno dell'art. 117 Cost., l'"interesse nazionale" che era stato eliminato nel 2001, prevedendo che, su proposta del Governo, "la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale". Questo criterio di "supremazia statale", dunque, consente al legislatore statale di sostituirsi a quello regionale in tutti gli ambiti in cui non disponga già di una competenza esclusiva. Si tratterebbe di una clausola di supremazia nettamente sbilanciata a favore dello Stato che potrebbe, oltretutto, azionarla unilateralmente e sulla quale difficilmente sarebbe in grado di intervenire la giurisprudenza della Corte costituzionale a difesa delle prerogative regionali²⁰. A differenza del criterio flessibile della sussidiarietà che consentirebbe di preservare la possibilità di intervento regionale e di condizionare la scelta anche sulla base dell'efficacia dell'intervento, tale clausola rischierebbe di comprimere ulteriormente l'ambito di azione legislativa regionale²¹. Il ddl, peraltro, non assegna alcun ruolo specifico al Senato delle Autonomie per quanto concerne l'approvazione di queste leggi statali che, in nome dell'interesse nazionale, invaderebbero le competenze regionali. Sarebbe invece opportuno prevedere, in questo caso, quantomeno un procedimento bicamerale paritario, dando al Senato un potere di blocco²².

Più in generale, si ricorda nuovamente che la clausola dell'interesse nazionale è stata già sperimentata nel nostro ordinamento sino alla riforma costituzionale del 2001 ed ha consentito una forte espansione delle leggi statali ai danni del legislatore regionale, senza che fosse possibile prevedere dei meccanismi di freno o limitare il ricorso a tale clausola attraverso controlli di legittimità da parte della Corte costituzionale.

In conclusione, nel momento in cui, condivisibilmente, si avanza la proposta di istituzione di una Seconda Camera delle autonomie che colmi il vuoto lasciato dalla riforma del Titolo V ed

scritti già richiamati in nota in precedenza, a M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit.; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, cit.

²⁰ A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, cit., sottolinea le evidenti difficoltà che avrebbe la Corte costituzionale nel verificare la costituzionalità di leggi statali che contengano la clausola di salvaguardia dell'unità che, nel testo, è espressa in termini «vaghi e sibillini». Viceversa, R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., sostiene l'utilità dell'inserimento in Costituzione della clausola di supremazia poiché rende esplicita la possibilità per lo Stato di intervenire a tutela di interessi unitari e sottolinea l'importanza che, in base alla procedura, spetterebbe al Governo, *ex ante*, presentare una legge giustificata da una clausola di supremazia: ciò impedirebbe che il richiamo all'interesse nazionale diventi l'argomento che giustifichi *ex post* qualsiasi invasione di competenza dello Stato, come accaduto in passato.

²¹ Sottolinea la differenza tra sussidiarietà legislativa e clausola di supremazia G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna* n. 8, 2014, che evidenzia come i presupposti di esercizio della clausola di supremazia siano indubbiamente meno stringenti rispetto a quelli previsti nella sussidiarietà legislativa ed elencati anche nella già richiamata Corte cost. sent. n. 303/2003 e promettano di essere soggetti ad uno scrutinio di costituzionalità non particolarmente incisivo. Del resto, ciò sarebbe anche dimostrato dall'applicazione dell'art. 72 della Legge fondamentale tedesca che ha previsto una simile clausola di supremazia il cui cattivo uso, evidentemente, può essere sanzionato dal giudice costituzionale solo in ipotesi eccezionali di macroscopica carenza dei presupposti.

²² Cfr. G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit.

“istituzionalizzi” il raccordo Stato-Regioni nel Senato delle Autonomie, i criteri scelti per razionalizzare il riparto delle competenze e risolvere i conflitti sembrano voler riproporre, nella sostanza, un modello tendenzialmente neo-centralista o, comunque, ri-accentratore²³.

3. L'utilità di un rilancio del “regionalismo differenziato”

L'esistenza di una differenziazione regionale in Italia appare un dato difficilmente confutabile, a partire dal dualismo territoriale che ha caratterizzato le vicende del Paese sin dall'Unità d'Italia e che ha contraddistinto, di fatto, anche la prima esperienza regionale successiva all'introduzione dell'ente Regione nella Costituzione del '48. Le Regioni italiane sono indubbiamente diverse tra loro sotto molteplici profili quali, ad esempio, le dimensioni territoriali e demografiche, lo sviluppo socio-economico, la capacità produttiva, le tradizioni culturali e la capacità di amministrazione del proprio territorio.

Eppure, il regionalismo dell'uniformità (con l'eccezione, evidentemente, delle cinque Regioni a Statuto speciale la cui “specialità” è delineata dall'art. 116, co. 1, Cost.) è stato il modello applicativo che, per decenni, ha contraddistinto l'attuazione dell'autonomia territoriale nell'esperienza repubblicana senza riuscire ad attenuare, peraltro (e paradossalmente), le profonde differenze economiche e sociali esistenti nelle diverse realtà regionali²⁴.

Alla luce della tutt'altro che positiva esperienza dell'uniformità regionale, a partire dagli anni novanta del Secolo scorso ha iniziato a farsi strada un nuovo orientamento, più attento alle esigenze della differenziazione. Un *input* importante in direzione della differenziazione territoriale è certamente pervenuto dalla riforma costituzionale del 2001 che ha permeato il rinnovato Titolo V della Costituzione di elementi di differenziazione territoriale sotto diversi profili: si pensi, ad esempio, alla competenza legislativa residuale delle Regioni che ha aperto la strada ad una significativa differenziazione tra Regioni anche sotto il profilo della produzione legislativa; alle differenziazioni consentite dall'art. 118 Cost. nell'adempimento e nella distribuzione delle funzioni amministrative; all'autonomia regionale in relazione alla scelta sulla forma di governo ed ai

²³ Fortemente critico nei confronti di queste modifiche al riparto delle competenze legislative prospettate nel ddl costituzionale P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., secondo cui un intervento come questo non ridurrebbe affatto il conflitto tra Stato e Regioni, mentre si tradurrebbe in una significativa contrazione dello spazio di autonomia legislativa regionale, riportando «la configurazione della potestà legislativa regionale ad un livello forse più basso di quello che le era assegnato dal Titolo V nella versione originaria del 1948. Da questo punto di vista, più che di riforma dovremmo parlare più correttamente di controriforma che ha alle spalle una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001». G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., ritiene che questa riforma imprimerebbe ai rapporti tra Stato e Regioni un tratto marcatamente centralistico, specialmente in relazione all'esercizio della funzione legislativa. Si andrebbe, secondo l'A., verso un'autonomia legislativa regionale “ottriata”, in cui lo spazio legislativo regionale potrebbe avvenire solo per concessione statale, a condizione, cioè, che il legislatore statale scelga di autolimitarsi. A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, cit., ritiene che questa riforma avrebbe come conseguenza un ulteriore, abnorme, utilizzo delle c.d. competenze trasversali da parte dello Stato che, assieme all'utilizzo della clausola dell'interesse nazionale, comprimerebbe significativamente l'autonomia legislativa regionale.

²⁴ Per un esame approfondito delle cause che hanno favorito, nel contesto italiano, l'affermarsi del principio dell'uniformità, piuttosto che il principio della differenziazione, si veda L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità* in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, Milano, 2009, 3 ss.

contenuti degli statuti; alle differenziazioni previste dall'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria; nonché alle differenziazioni nell'attuazione del c.d. potere estero delle Regioni previsto dall'art. 117, nono comma, Cost.²⁵.

La riforma del 2001 ha anche introdotto una specifica norma costituzionale per dare concreta attuazione e sviluppo al regionalismo differenziato nell'ordinamento italiano. Ci si riferisce, come noto, all'art. 116, terzo comma, Cost., che consente di attribuire alle Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, nonché in alcune materie che l'art. 117 Cost. fa rientrare tra le materie di esclusiva competenza statale e, in particolare, l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Le fasi procedurali contenute nell'art. 116 Cost. prevedono: l'iniziativa della Regione interessata a ricevere ulteriori forme di autonomia, sentiti gli enti locali, con proposta di intesa allo Stato; la stipula dell'intesa con lo Stato; l'approvazione di una legge statale rinforzata per procedimento che dia operatività all'intesa a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere²⁶.

Malgrado, negli anni passati, alcune Regioni (Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto) abbiano avviato l'iter di questa complessa procedura, il modello di regionalismo differenziato delineato dall'art. 116 Cost. non si è mai realizzato poiché il procedimento da esso previsto non è giunto a conclusione in nessun caso²⁷. Si tratta di un'occasione mancata dal momento che, oltre ad essere

²⁵ Cfr. A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, Milano, 2009, 27 ss.

²⁶ Sul regionalismo differenziato, nonché sulle questioni applicative poste dall'art. 116, terzo comma, si vedano i contributi apparsi in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, e, in particolare, R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, 9 ss.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, 21 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, 51 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, 63 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, 67 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, 75 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, 87 ss. Si rimanda, inoltre, ai saggi contenuti nel già citato A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, e, in particolare a: L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, 1 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3?*, 27 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, 17 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, 61 ss. Si veda, inoltre: E. DE MARCO, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2002; F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2001; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 51 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 410 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, n. 1/2007, 186 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le regioni*, 6/2001, 1164 ss.; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Istit. fed.* 2003, 221 ss.; M. DI FOLCO, *Il regionalismo differenziato: profili problematici e proposte attuative*, in *Astrid-online*, 2010; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art.116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 101 ss..

²⁷ Sulla mancata attuazione del regionalismo differenziato dopo la riforma del 2001 e sui tentativi avanzati dalle Regioni richiamate nel testo, A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2008; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*,

un dato oggettivo l'esistenza di differenze tra le Regioni italiane sotto molteplici profili, la logica dell'uniformità perpetrata sino a questo momento non ha certo consentito di ridurre i divari tra Nord e Sud del Paese ed ha mantenuto intatte le problematiche del Settentrione e del Meridione.

Appare, invece, indubbiamente positivo per l'efficienza complessiva del Paese e per lo sviluppo dei suoi territori che le Regioni più virtuose, che abbiano fornito servizi efficienti ed i cui bilanci non siano in disavanzo, ottengano ulteriori competenze e funzioni – legislative ed amministrative – in ambiti significativi quali, ad esempio, l'ambiente, i beni culturali, l'istruzione, l'autonomia universitaria e la ricerca scientifica. L'acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe avvenire su richiesta di quelle Regioni che si considerino in grado di svolgerle e sulla base di valutazioni riguardo all'effettiva utilità del trasferimento. Nel caso, cioè, in cui l'azione condotta a livello regionale consenta di ottenere risultati migliori, più efficienti e rispondenti alle specifiche esigenze del territorio rispetto a quelli ottenuti con l'intervento uniforme dello Stato su tutto il territorio nazionale. Si tratterebbe, dunque, di effettuare valutazioni sulla *performance* degli interventi, alla luce, anche in questo caso, del principio di sussidiarietà. Lo sviluppo del regionalismo differenziato (che di per sé contiene elementi di federalismo "competitivo") avverrebbe, ovviamente, nel quadro di un federalismo cooperativo²⁸ – chiaramente delineato dal Titolo V – in cui allo Stato vengono assegnate le imprescindibili competenze di coordinamento, anche in relazione alla perequazione a favore dei territori meno ricchi²⁹.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di superare il modello del regionalismo dell'uniformità, affidando ulteriori competenze alle Regioni virtuose nel caso in cui la loro azione consenta di ottenere risultati migliori e più adatti alle specifiche esigenze del territorio. Del resto, va sottolineato che il concetto di differenziazione è insito nell'idea stessa di autonomia: negli Stati in cui viene costituzionalmente riconosciuta e garantita una significativa autonomia agli enti territoriali, siano essi Stati federali o regionali, la differenziazione tra gli enti territoriali è la regola³⁰.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali di attuazione dell'art. 116 Cost., non appare indispensabile, ai fini dell'implementazione del regionalismo differenziato, un'apposita legge statale di disciplina del procedimento, mentre alle Regioni spetta il compito di disciplinare nei loro statuti (e, se necessario, con apposite leggi) i passaggi procedurali relativi alle varie fasi dell'intesa. Allo stesso tempo, però, sarebbero opportune alcune modifiche dell'art. 116 Cost. Innanzitutto, si dovrebbe individuare esplicitamente nel Governo il soggetto deputato a concordare l'intesa con le Regioni proponenti. A tutela di quest'ultime, andrebbero previsti termini certi per impegnare il Governo a presentare (necessariamente) al nuovo Senato delle

2007, 199 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art.116, terzo comma, Cost.?*, cit., 115 ss.

²⁸ Sul modello di federalismo cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 si veda P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 67 ss.

²⁹ Come, del resto, è esplicitamente previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost.

³⁰ Come rileva R. BIN, *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, «autonomia significa differenziazione. L'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione. A sua volta la differenziazione non è una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è il principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente».

Autonomie l'apposito disegno di legge frutto dell'intesa con la Regione (ad esempio trenta giorni dalla stipula dell'intesa). Andrebbero, poi, specificate meglio le modalità con cui la Regione che promuove l'iniziativa debba "sentire" gli enti locali, individuando nel Consiglio delle autonomie locali – organo di rilevanza costituzionale *ad hoc* di consultazione tra la Regione e gli enti locali previsto dall'art. 123 Cost. – la sede nella quale debba svolgersi questa consultazione. La legge di attuazione dell'intesa, inoltre, dovrebbe prevedere il conseguente passaggio di beni, risorse umane, finanziarie e strumentali dallo Stato alla Regione alla quale sono state attribuite ulteriori forme di autonomia.

Un rilancio del regionalismo differenziato consentirebbe quindi di dare risposta alle esigenze di differenziazione, peraltro pienamente coerenti con l'impianto generale del Titolo V, che derivano anche dalle oggettive differenze di vario ordine tra i territori. Peraltro, il trasferimento delle funzioni alle Regioni virtuose ed in grado di svolgerle meglio rispetto all'azione statale risponderebbe ad esigenze di efficacia ed efficienza degli interventi (connaturate, come detto, al principio di sussidiarietà) di cui potrebbe beneficiare il Paese nel suo complesso.

Il ddl governativo di riforma costituzionale non appare, tuttavia, orientato ad una valorizzazione del principio della differenziazione degli enti territoriali e, in particolare, del regionalismo differenziato. La proposta di riforma del Governo Renzi propone la soppressione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Nel progetto di revisione costituzionale l'eliminazione del regionalismo differenziato, attualmente previsto dall'art.116, dovrebbe essere compensata dall'introduzione di una nuova disposizione inserita nell'art. 117, quinto comma, Cost., in base alla quale l'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative di competenza statale, ad eccezione di alcune materie³¹, potrebbe essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse, ma per un tempo limitato e previa intesa con le Regioni interessate. La delega dovrebbe avvenire con legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta dalla Camera dei deputati³².

Questa rideterminazione del regionalismo differenziato contiene, però, alcune criticità. Innanzitutto, si potrebbe prevedere, a differenza di quanto prevede il progetto di riforma, che l'esame della legge statale di trasferimento delle funzioni sia affidato *in primis* al Senato delle Autonomie, introducendo un procedimento specifico finalizzato a valorizzare il ruolo del nuovo Senato nell'*iter* di attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni. Riduttiva appare, poi, la scelta di stabilire *a priori* che le eventuali deleghe debbano comunque, ed in ogni caso, essere "a tempo limitato". Da un punto di vista procedurale, inoltre, questa nuova disposizione appare non sufficientemente dettagliata in relazione all'*iter* che, partendo dall'intesa, dovrebbe portare all'approvazione del trasferimento di funzioni con legge della Camera. Probabilmente, si riproporrebbero di nuovo le difficoltà già manifestatesi per l'applicazione dell'art.116, comma

³¹ Ordine pubblico e sicurezza (ad esclusione della polizia amministrativa locale); cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali (salvo l'organizzazione della giustizia di pace), ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa.

³² La Commissione governativa per le riforme costituzionali (cfr. Relazione finale e documentazione della Commissione per le riforme costituzionali, p. 53) non ha espresso parere unanime sul punto. Parte della Commissione si è espressa a favore della soppressione dell'art. 116, comma terzo, Cost., ritenendo che l'esigenza di differenziazione potrebbe essere soddisfatta prevedendo che il legislatore statale possa conferire l'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva ad alcune Regioni, anche su richiesta delle stesse. Altri pareri hanno invece ritenuto comunque controproducente ed inopportuna la soppressione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

terzo, e mancherebbero sufficienti garanzie per le Regioni di giungere alla fine della procedura in termini ragionevoli. Più in generale, questa modifica delle norme costituzionali relative al regionalismo differenziato appare più legata ad un approccio *top-down*, con uno Stato protagonista del processo che sceglie di delegare alcune funzioni, che non alla volontà di sostenere l'iniziativa "dal basso" delle Regioni e delle autonomie territoriali, come invece si può desumere dall'attuale art. 116 (pur con tutti i suoi difetti applicativi già evidenziati).³³

In conclusione, ed a prescindere da quale cornice costituzionale si sceglierà di adottare, la questione dello sviluppo del regionalismo differenziato appare ineludibile se si vuole rilanciare il ruolo della Regione nel nostro sistema istituzionale, in ragione del disegno autonomista delineato nell'art. 5 Cost. La spinta alla differenziazione va non soltanto assecondata ma anche incoraggiata, essendo connaturata, come si è sottolineato, al concetto di autonomia. I diversi interessi territoriali devono emergere, anche se in concorrenza tra loro poiché si manifesterebbero nel quadro di un federalismo cooperativo chiaramente delineato nel Titolo V della Costituzione. Il beneficio non sarebbe soltanto circoscritto ai territori più virtuosi in grado di assumere maggiori competenze, ma potrebbe essere una fonte di sviluppo per l'intero Paese.

4. Alcune (provvisorie) considerazioni conclusive

La questione del ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali in Italia sembra giunta, oggi, di fronte ad un bivio.

Una prima opzione indicherebbe la via di un ri-accentramento dei poteri e delle funzioni in capo allo Stato attraverso un percorso che, giustificato anche dalla grave crisi economica che per sua natura tende a riportare alcune competenze al centro (e, a sua volta, dal livello statale al livello di Unione europea), interrompa il cammino intrapreso negli anni novanta finalizzato ad uno sviluppo delle autonomie e trasferisca, nuovamente, allo Stato compiti e poteri che gli spettavano in precedenza. Si tratterebbe, nella sostanza, di un ritorno ad un modello costituzionale (ed alla applicazione che ne è stata data) molto simile a quello delineato dal Titolo V nella Costituzione del 1948. Seguendo questa opzione, peraltro, non si potrebbe mai verificare l'effettivo funzionamento di alcuni aspetti innovativi contenuti in quella riforma, essendo in gran parte rimasti sulla carta poiché in questi anni l'implementazione del "nuovo" Titolo V è stata alquanto deficitaria ed incompleta.

³³ Critica aspramente la soppressione dell'art. 116, comma terzo, A. RUGGERI, *note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., secondo cui si tratterebbe di una «sconsiderata cancellazione» che non sarebbe compensata a sufficienza dalla disposizione relativa alla possibilità di deleghe legislative inserita nell'art. 117 Cost., trattandosi di un compenso inadeguato a soddisfare le esigenze di valorizzazione dell'autonomia. M. D'AMICO, *Una riforma irragionevole?*, cit., ritiene che la soppressione di tale articolo contribuisca, insieme alla ricentralizzazione delle materie contenute nella competenza legislativa concorrente, al completo svuotamento del principio regionalista, sostituito da una «visione vecchia e centralista» che si manifesta nella possibilità di delegare materie inserita all'interno dell'art.117. Viceversa, B. CARAVITA, *Glosse. Scorrendo il testo della proposta Renzi*, ritiene condivisibile l'abrogazione dell'articolo in cambio della «più sobria e meno ideologica» possibilità di delega statale alle Regioni. Anche R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit., ritiene coerente ed apprezzabile la previsione del "nuovo" art. 117, quinto comma, che rappresenterebbe un adeguato contrappeso all'abrogazione dell'art. 116, terzo comma, indicando un percorso più semplice e promettente.

Una seconda opzione richiederebbe, invece, di proseguire sulla strada tracciata dalla riforma del 2001, migliorandola e correggendone gli aspetti più controversi, con l'obiettivo di dare una completa e più decisa attuazione ad una Repubblica delle autonomie in cui il potere sia effettivamente suddiviso tra il centro e la periferia, in un'ottica "multilevel". In questo caso, condizione imprescindibile per portare avanti il percorso riformatore sarebbe, indubbiamente, la creazione di una Seconda Camera delle autonomie, possibilmente dotata di poteri significativi nelle questioni che riguardano gli enti territoriali. È questo, come si è già avuto modo di sottolineare, l'aspetto probabilmente più carente della riforma del 2001 che non ha creato un forte raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo. Ovviamente, scegliere di portare a compimento il percorso del decentramento e della Repubblica delle autonomie richiederebbe di affrontare diverse questioni cui non si è ancora data adeguata risposta quali, ad esempio, lo sviluppo dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la ridefinizione della titolarità delle funzioni amministrative da dividere tra gli enti che compongono la Repubblica, il rapporto tra Regioni ed enti locali³⁴ e la rimodulazione delle autonomie speciali.

La seconda opzione appare preferibile per diverse ragioni. Innanzitutto, come si è già avuto modo di osservare, il modello sostanzialmente centralistico (o a debole autonomia degli enti territoriali) che ha contraddistinto per decenni la nostra forma di Stato non ha certamente dato prova di efficienza. Sotto questo profilo, bisogna aggiungere che il modello alternativo delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 appare, ancora oggi, un terreno sostanzialmente inesplorato poiché quella riforma non è mai stata implementata in molti dei suoi aspetti essenziali. Essa contiene delle potenzialità che ancora non sono state verificate alla prova dei fatti (si pensi al federalismo amministrativo dell'art. 118 Cost., al regionalismo differenziato, all'autonomia finanziaria ex art. 119 Cost.) e che, di conseguenza, potrebbero anche generare un modello di governo più efficace ed efficiente di quello centralistico.

Più in generale, va ricordato che lo sviluppo delle autonomie territoriali rappresenta un elemento chiave del principio del pluralismo che permea la Costituzione repubblicana, pluralismo inteso come pluralità di corpi sociali e territoriali. Il limite all'accentramento statale del potere politico – collegato alla consapevolezza dell'importanza del ruolo che deve spettare ai livelli di governo più vicini al cittadino – e la conseguente necessità di riconoscere e promuovere l'autonomia ed il decentramento prevista dall'art. 5 Cost., rientra tra i principi fondamentali dell'ordinamento. Anche sotto questo profilo, dunque, la scelta di un deciso ri-accentramento delle funzioni non apparirebbe del tutto in linea con il quadro costituzionale.

Il progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo il 31 marzo 2014 non sembra propendere in maniera chiara per nessuna delle due opzioni. Indubbiamente la creazione di una Seconda Camera delle autonomie rappresenterebbe un importante passo in avanti per la promozione delle autonomie territoriali in Italia. Al tempo stesso, però, le proposte di modifica del Titolo V sembrano finalizzate a ridimensionare il loro ruolo.

L'elemento forse più debole di questa proposta di riforma consiste in una contraddizione di fondo che emerge dal quadro generale. Nel momento in cui si pongono le basi, attraverso la creazione di

³⁴ Sul ruolo della Regione nell'ambito di un sistema policentrico come quello italiano e, in particolare, in relazione al rapporto con le autonomie locali si veda G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, 2012.

un Senato delle Autonomie rappresentativo di Regioni ed enti locali, per dar vita finalmente ad una Seconda Camera in grado di comporre, nell'ottica di un federalismo cooperativo, i conflitti tra Stato e Regioni e che potrebbe favorire un riparto più ordinato e meno conflittuale delle rispettive competenze, al tempo stesso si interviene sul Titolo V nella direzione di un deciso riaccentramento delle funzioni in capo allo Stato a scapito, *in primis*, dell'autonomia regionale. Il rischio è che si tratti di un'ennesima occasione mancata che non consenta di verificare le potenzialità di un modello, quello dell'attuale Titolo V, che promuove il ruolo delle autonomie proprio quando si sceglie di introdurre un elemento di primaria importanza per consentirne il buon funzionamento³⁵.

³⁵ C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, cit., suggerisce di stralciare dal progetto di riforma costituzionale la parte relativa al Titolo V (limitandosi, al massimo, alla correzione degli elenchi su alcune materie) e di rinviare al nuovo Parlamento, ed al nuovo Senato delle Autonomie nel frattempo introdotto con questa riforma costituzionale, il compito di rivedere questa parte della Costituzione nella prossima legislatura.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it**