



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

---

## LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO REGIONALE: VERSO UNA RICENTRALIZZAZIONE DELLE COMPETENZE

*Paola Bilancia \**

---

**17 ottobre 2012** - Il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione è stato oggetto di ampia revisione a cavallo della fine dello scorso secolo e dell'inizio di questo secolo, con le leggi di rev. cost. n. 1/1999 e n. 3/2001. Entrambe sono giunte al termine di una stagione riformatrice orientata al rafforzamento dell'autonomia interna ed esterna delle Regioni e degli Enti locali, che si caratterizzava per una vivace dialettica fra partiti nazionali e istanze fortemente segnate da una vocazione federalista (quando non secessionista), soprattutto nel Nord del Paese.

Confermata dal *referendum* nell'autunno del 2001, la riforma del Titolo V entrava in vigore in un contesto che aveva visto, nello stesso torno di tempo, l'alternanza nelle elezioni politiche dalla maggioranza precedente di centro-sinistra (che aveva approvato la legge di rev. cost. n. 3/2011 con pochi voti di scarto) e la maggioranza di centro-destra (che aveva in larga parte condiviso quella riforma per lungo tratto dell'*iter* della sua approvazione, salvo poi discostarsene).

Un testo costituzionale non di preclara chiarezza e sistematicità, in più punti frutto della rincorsa pre-elettorale al "federalismo" *bon gré mal gré*, ma che costituiva la più ampia e profonda riscrittura della Carta dal 1948, si trovava lasciato in eredità, per l'attuazione legislativa e amministrativa, a una compagine politica che lo aveva avversato e che intendeva proporre una propria revisione della Costituzione, nelle stesse (ed in altre) parti. È ben noto che questo tentativo di ulteriore revisione è poi naufragato con il *referendum* tenutosi nel 2006.

Il tempo intercorso dal 2001, in un mondo in rapido cambiamento, ha reso "vecchia" la riforma del Titolo V ancor prima ch'essa fosse regime. La Corte costituzionale ha dovuto esercitare un forte ruolo "arbitrale" con tutte le difficoltà sia di interpretazione sia di scioglimento e di composizione di nodi istituzionali aggrovigliati: dalle materie c.d. "trasversali" ai poteri c.d. "sostitutivi"; dall'implementazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, al "disassamento" fra riparto del potere legislativo-regolamentare e riparto del potere amministrativo; dalla individuazione della "taglia" dei "principi fondamentali" nelle materie di legislazione concorrente, alla enucleazione delle materie di competenza regionale *ex art. 117, comma quarto Cost.*

Le Regioni, impegnate anch'esse in un faticoso processo di adeguamento della loro forma di governo, sono rimaste per più aspetti oscillanti tra l'essere solo Enti di normazione, di programmazione e l'essere anche Enti esercitanti un'amministrazione attiva: il tutto spesso su settori di indubbio rilievo (governo del territorio, ambiente ed ecosistema, relazioni internazionali e transfrontaliere, sviluppo economico) ma nei fatti meno corposi, quanto meno rispetto al tradizionale *budget* regionale, tuttora orientato in larghissima prevalenza solo sui settori sanitario e socio-assistenziale e trasporto pubblico locale.

A fronte di indubbi esempi di eccellenza e di responsabile utilizzo della propria autonomia, poi, si sono verificati purtroppo esempi nei quali la mancata crescita di "spessore" delle classi dirigenti regionali, in corto-circuito con la soppressione o comunque con l'affievolimento del sistema dei controlli (soprattutto a livello nazionale) ha generato fenomeni di "autonomia irresponsabile" sul fronte della gestione del denaro pubblico.

È proprio in questo “snodo” che hanno finito per condensarsi, tutti insieme, i dati della crisi economica, finanziaria e sociale del Paese e i dati della crisi politico-finanziaria delle Regioni, creando una miscela esplosiva. I capisaldi sui quali si reggeva l’articolazione istituzionale nella revisione costituzionale del 2001 – autonomia, sussidiarietà, autogoverno, pariordinazione fra i diversi livelli territoriali di governo, e così via – appaiono tutti profondamente indeboliti.

Lo dimostrano gli sforzi del legislatore statale di vincolare “a tutti i costi” Regioni ed Enti locali, nella loro autonomia di spesa, al patto di stabilità e soprattutto alla tenuta dei conti pubblici a livello aggregato. Lo dimostra la messa in discussione dei principi di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione. Il contenzioso Stato-Regioni, sul piano sia della giustizia costituzionale sia della giustizia amministrativa, ha rallentato e indebolito l’attuazione di politiche di ampio respiro.

È solo avendo chiaro questo panorama che si può comprendere il perché di un duplice paradosso. Prima ancora che si riesca a portare a compimento la riforma del Titolo V sul piano ordinamentale, il Governo ha già avviato il percorso per una “contro-riforma” costituzionale in senso ri-centralizzante. Mentre quello che invece avrebbe dovuto essere fatto ora sul piano costituzionale, ovvero il completamento della riforma del 2001 con la modifica del Titolo I della Parte Seconda per allinearla al mutato sistema multi-livello, è stato accantonato per intervenire, di nuovo, sullo stesso Titolo V.

Ed è solo alla luce del quadro descritto che si può comprendere come la finalità della riforma costituzionale proposta dal Governo Monti sia ispirata non da un disegno organico di assestamento della Repubblica delle Autonomie, bensì da un disegno prevalentemente economico-finanziario legato all’assestamento dei conti pubblici, al controllo e al contenimento della autonomia finanziaria regionale e locale, all’accorpamento dei livelli di governo per la riduzione dei costi politico-amministrativi, e – solo in parte – al rilancio dell’economia nazionale mediante l’azione uniforme statale in luogo di quella variegata regionale.

In definitiva, la forma di Stato italiana, anche per quel che riguarda l’articolazione multilivello interna, sta cambiando ben più per spinte esogene, prevalentemente di natura economico-finanziaria e legate alla situazione di “permanente emergenza” che non per una sicura e meditata scelta endogena di sistema. La cartina di tornasole di questo è rappresentata dal fatto che il disegno di legge di riforma sia di *iniziativa governativa*: la compagine “tecnica” avrebbe dovuto – secondo il “patto” alla base della sua “strana maggioranza” – occuparsi solo del salvataggio dei conti pubblici, del rilancio del ruolo europeo e internazionale dell’Italia, della “rimessa in piedi” dell’economia nazionale, e non anche di affari costituzionali, lasciati ai partiti.

Va però considerato che i tempi per l’approvazione di questa riforma costituzionale appaiono relativamente stretti, anche se non esauriti. Questa proposta potrebbe non andare in porto, ma essere ripescata nella prossima legislatura per far partire un nuovo *iter* di riforma. A tutt’oggi è davvero difficile fare previsioni di fronte alla perdurante crisi politica ed economica del Paese.

*\* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale all’Università Statale di Milano, membro del Consiglio del Centro Studi sul Federalismo*

(Le opinioni espresse sono dell’autore e non impegnano necessariamente il CSF)

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**  
**Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)**  
**Tel. 011.6705024 Fax 011.6705081**  
**www.csffederalismo.it info@csffederalismo.it**

