

## **Il rischio crescente di autonomie finte\*** di Gian Candido De Martin

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. Le vicende e le implicazioni problematiche della recente legislazione ordinaria sulle autonomie territoriali. - 3. Le istituzioni regionali e locali nella riforma costituzionale *in itinere*. - 3.1. Un nuovo assetto del bicameralismo aperto alle rappresentanze dei territori. - 3.2. ... ma con un forte ridimensionamento delle autonomie nel Titolo V. - 4. Alcune (sintetiche) conclusioni.

### **1. Premesse**

Ho raccolto volentieri l'invito a questo convegno in ricordo di Sergio Zambardi, magistrato contabile esemplare e studioso di qualità di tematiche riguardanti, oltre la contabilità pubblica, anche le autonomie e le istituzioni di garanzia, in sintonia con una visione della Corte dei conti quale organo di garanzia della Repubblica. È, questa, una iniziativa per molti versi analoga a quella promossa tre anni or sono a Firenze in ricordo di Francesco Staderini, in cui avevo pure svolto un intervento, di taglio sostanzialmente simile, sui profili critici del processo c.d. federalista in corso.

Dunque, in questa occasione si tratta per me di sviluppare qualche considerazione, con particolare riguardo alle relazioni tra Stato ed enti territoriali, in una prospettiva di aggiornamento di quanto allora sostenuto. Tenendo conto che nel frattempo si sono registrate sia una serie di novità legislative – per lo più avviate con decreti legge originati dalla crisi economica e dall'emergenza della finanza pubblica, che hanno inciso anche a vario titolo sull'ordinamento delle autonomie territoriali, da ultimo con la legge n. 56/2014 e poi col decreto n. 90 convertito con la legge n. 114/2014 – sia la proposta di riforma costituzionale concernente una pluralità di norme della parte seconda della Carta fondamentale, approvata ad agosto dal Senato e ora alla Camera (A.C.2613), su cui cercherò per lo più di soffermarmi, circoscrivendo peraltro l'attenzione essenzialmente alle modifiche proposte ai Titoli I e V, maggiormente rilevanti in ordine al processo c.d. federalista e al rapporto Stato-autonomie.

Naturalmente preciso anche qui che assumo il termine federalismo non con riferimento allo Stato composto o federale, quale non può essere certamente qualificato l'ordinamento italiano, bensì con riguardo ad un sistema istituzionale policentrico, fondato su una unità plurale e caratterizzato da una forte opzione per le autonomie regionali e locali, come previsto dai principi dell'art. 5 Cost., che da un lato esprimono un *favor* costante per le istituzioni territoriali, da valorizzare il più possibile, e dall'altro sanciscono al tempo stesso l'unità e indivisibilità della Repubblica.

---

\* Relazione al Convegno di studi in memoria di Sergio Zambardi – Venezia 3/X/2014 – su “*Lo stato di attuazione del federalismo con particolare riguardo alle relazioni tra Stato ed enti territoriali*”.

## **2. Le vicende e le implicazioni problematiche della recente legislazione ordinaria sulle autonomie territoriali**

A voler anzitutto considerare in modo specifico le innovazioni legislative dell'ultimo triennio, si debbono sottolineare almeno due distinti profili, ambedue assai problematici quanto alla sorte e condizione delle autonomie regionali e locali.

In primo luogo, va sottolineata la persistente inattuazione del disegno riformatore del 2001, che aveva cercato di avviare un radicale riassetto del sistema istituzionale e amministrativo, con un conseguente riflesso in ordine all'allocazione delle risorse finanziarie nel sistema. In effetti, è mancata finora una organica chiarificazione delle funzioni locali, a cominciare da quelle fondamentali di comuni, province e città metropolitane, che avrebbe dovuto costituire il punto di partenza per l'attuazione della riforma, da concretare poi con l'approvazione di quella che era stata prefigurata come la "Carta delle autonomie", volta a sancire lo spostamento del baricentro amministrativo sui due livelli locali, con la valorizzazione più ampia possibile di autonomie responsabili, riqualificando nel contempo la regione come soggetto essenzialmente legislativo e programmatico. Le previsioni costituzionali sono state invece in larga misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite dalla legislazione della crisi, con un neocentralismo sempre più evidente, frutto di una risorgente cultura di relazioni gerarchiche tra centro e periferia.

Di qui l'unità spesso fraintesa come uniformità o supremazia. Di qui la sussidiarietà spesso fraintesa in senso ascensionale per legittimare funzioni in capo allo Stato o alle Regioni, piuttosto che per decentrare il sistema amministrativo alle autonomie locali, riducendo nel contempo la miriade di enti strumentali operanti al di fuori del circuito della democrazia locale. Di qui una autonomia finta anche sul piano finanziario, in nome di un malinteso coordinamento della finanza pubblica, in base al quale le istituzioni regionali e locali vengono considerate mere destinatarie, in balia delle decisioni finanziarie del centro, con una sostanziale involuzione anche del c.d. federalismo fiscale prefigurato dalla legge n. 42/2009. Di qui, altresì, anche una sottovalutazione dell'autonomia come fatto di democrazia, basato sull'autogoverno delle comunità territoriali, con organi direttamente rappresentativi che rispondano alle comunità stesse (v. in particolare la vicenda della degradazione delle province ad enti non direttamente elettivi). Di qui anche una certa ripresa della scorciatoia dei controlli preventivi esterni di natura conformativa, rispetto alla prospettiva di forme effettive ed affidabili di autocontrollo in ciascun ente autonomo.

In secondo luogo, si deve ribadire il ricorrente (e spesso erratico) ricorso ad una legislazione dell'emergenza, in funzione di contenimento dei costi, che ha però condizionato pesantemente anche l'ordinamento delle autonomie, soprattutto mediante una interpretazione ed espansione statocentrica del coordinamento della finanza pubblica, spesso avvalorato dalla giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo la sentenza n. 44/2014). Ne è scaturito, complici anche taluni gravi fenomeni di mala gestione emersi a livello regionale e locale, un centralismo dilagante che si è espresso – dai decreti "Salva Italia" di fine 2011 in avanti – in misure che, in nome anche di una asserita (ma assai poco praticata) semplificazione, hanno introdotto vari vincoli sul personale e sull'organizzazione degli enti locali. In tal senso, il punto di approdo di maggiore rilevanza è stata la recente legge n. 56/2014 che, abbandonando l'impostazione finalizzata a dar vita ad una Carta delle autonomie (oggetto di iniziative legislative governative nelle legislature precedenti), ha mirato a svuotare la ragion d'essere istituzionale delle province non metropolitane, prefigurando nel contempo – nelle aree a forte conurbazione – le nuove città metropolitane, sostitutive delle istituzioni provinciali, con un conseguente riordino delle funzioni di area vasta che rischia per certi versi di amministrativizzare ulteriormente, se non di provincializzare, le Regioni.

Da registrare, infine, in una medesima logica di riforme avulse da un disegno organico sulle autonomie coerente con i vigenti principi costituzionali, quanto preannunciato da recentissime iniziative governative di riforma dell'amministrazione pubblica a proposito, ad esempio, della soppressione della figura dei segretari comunali e provinciali oppure di un riordino degli uffici periferici statali in cui verrebbero radicalmente ridotte le prefetture-uffici territoriali di governo, sottovalutando tra l'altro il loro ruolo di raccordo e di cerniera tra Stato e sistema locale.

In sostanza, si registrano processi assai problematici dal punto di vista dell'autonomia, con una evidente involuzione del processo federalista, non solo sostanzialmente inattuato nei suoi assi portanti, ma anzi distorto o stravolto da una deriva neocentralista, con interventi di apparente semplificazione che in realtà rischiano di complicare le vicende di riordino e decentramento, aumentando anche i costi, senza comunque dar corpo ad autonomie responsabili con effettivi autocontrolli.

### **3. Le istituzioni regionali e locali nella riforma costituzionale *in itinere***

A voler, a questo punto, considerare quanto si sta dibattendo in Parlamento in ordine alle modifiche da apportare alla Carta fondamentale, emergono – dal punto di vista dei principi autonomistici – una pluralità di elementi che inducono a varie considerazioni in chiaroscuro, sia per quanto concerne la nuova configurazione del bicameralismo che soprattutto per le varianti prefigurate dal titolo V sui poteri regionali e locali.

#### **3.1. Un nuovo assetto del bicameralismo aperto alle rappresentanze dei territori**

Per un verso, infatti, si può senz'altro riconoscere, su un piano generale, che il testo di riforma varato ad agosto dal Senato, assai migliorato rispetto all'originario ddl governativo, può aprire la strada ad una modernizzazione del sistema istituzionale, soprattutto in ordine alla fisionomia del Parlamento e del procedimento legislativo, che si aprirebbero anche ad una prospettiva di valorizzazione delle istituzioni autonome territoriali nell'ambito del sistema parlamentare, in particolare con la trasformazione del Senato in un organo rappresentativo di Regioni e Comuni: con ciò realizzando quanto era stato solo menzionato ma sostanzialmente rinviato dalla riforma costituzionale del 2001 (art. 11, l.c. 3/2001).

Per altro verso, però, non va sottaciuta la sensazione di una contraddizione di fondo – dal punto di vista della coerenza autonomistica – tra le modifiche proposte per il superamento del bicameralismo paritario, con una garanzia di presenza della voce delle autonomie al centro, e quanto previsto per il titolo V, laddove emerge chiaramente un orientamento volto a rivedere in vario modo lo status delle autonomie, non solo nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni in una chiave che certamente depotenzia il ruolo regionale, ma anche in ordine alla centralità dell'amministrazione locale e alle prospettive di autonomie realmente responsabili che la riforma del 2001 aveva prefigurato, senza peraltro che poi seguisse – come già osservato – una concreta attuazione di tale disegno.

Più in dettaglio, si può osservare, prendendo in esame anzitutto quanto previsto per il nuovo Senato della Repubblica, che appaiono senz'altro condivisibili le prospettive di responsabilizzazione delle autonomie nelle scelte legislative nazionali (anche se è un po' singolare che solo i membri della futura Camera dei deputati – e non anche i senatori – siano considerati rappresentanti della nazione, tenuto conto che l'art. 114 sancisce espressamente che le varie

istituzioni autonome territoriali sono, insieme allo Stato, elementi costitutivi della Repubblica). Una valutazione di massima positiva – a parte alcune considerazioni critiche che seguiranno – va data anche per la previsione di una elezione indiretta dei senatori da parte di “grandi elettori” territoriali, con una composizione circoscritta a 95 rappresentanti, in parte ponderata per quanto riguarda i 74 eletti dalle Regioni, in modo da tener parzialmente conto della diversa consistenza della popolazione, senza membri di diritto. Da condividere altresì quanto previsto in ordine alla durata in carica dei senatori, vincolata all’istituzione di appartenenza, nonché al conseguente divieto di scioglimento anticipato del Senato.

Ciò riconosciuto, si può aggiungere però che vi sono vari punti di auspicabile perfezionamento della fisionomia prevista per il nuovo Senato (prescindendo qui da questioni più generali riguardanti, ad esempio, la assai opinabile ripartizione tra Camera e Senato dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, oppure, per altro verso, profili comuni ai due rami del futuro Parlamento: come in materia di autodichia, laddove sarebbe auspicabile il superamento di quanto ora previsto dall’art. 66 Cost., come proposto anche dai “saggi” nominati nel marzo 2013 dal Presidente della Repubblica). In primo luogo, in ordine alla composizione, va rilevato che appare del tutto incomprensibile che la scelta dei ventun sindaci sia operata dai consigli regionali, e non dai consigli delle autonomie previsti dall’art. 123 Cost. oppure, ove non costituiti, da apposite assemblee dei sindaci di ciascun ambito regionale.

Sembrerebbe altresì opportuno considerare la possibilità di un ampliamento dei rappresentanti dei comuni, prevedendo due sindaci per ciascun ambito regionale, l’uno per i comuni sopra i quindicimila abitanti, l’altro per quelli sotto questa soglia, in modo da assicurare una rappresentanza in Senato di realtà locali tra loro molto differenziate anche dal punto di vista delle esigenze di infrastrutture e servizi (tenendo pure conto che gli oltre 7.000 comuni di minore dimensione, su un totale di 8.053, rappresentano quasi il 40% della popolazione nazionale). Sarebbe poi opportuno, in via generale, prevedere comunque modalità di rappresentanza che consentano l’effettivo espletamento delle funzioni senatoriali a tutti i componenti di questo ramo del Parlamento, stabilendo la possibilità di delega a supplenti o la sostituzione temporanea dei consiglieri regionali e sindaci eletti senatori.

In ordine poi al ruolo legislativo che verrebbe riconosciuto al Senato, fermo restando quello di carattere generale della Camera dei deputati, sembrerebbe senz’altro opportuno estendere/rafforzare il peso delle decisioni del Senato laddove specificamente si tratti di disciplinare questioni che abbiano attinenza con la fisionomia delle istituzioni autonomistiche o i vincoli a loro funzioni, aumentando sia le ipotesi di leggi bicamerali sia quelle che richiedano un’approvazione della Camera a maggioranza assoluta (evitando invece tale rafforzamento per interventi legislativi in materie del tutto estranee alla ratio autonomistica, come stranamente ora previsto con riferimento alle leggi ex art. 29 e 32, Cost.). Tra le prime si dovrebbero ricomprendere, in particolare, le leggi sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, quelle sul regionalismo differenziato (ex art. 116, u.c.), così come quelle sull’attuazione dell’autonomia finanziaria (ex art. 119) e quelle in grado di comprimere l’autonomia regionale in ambiti di propria competenza.

Il riferimento è tanto alle ipotesi di intervento legislativo statale in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale (c.d. clausola di supremazia), quanto a quelle in cui – in varie materie di competenza regionale – sia riservata al legislatore statale la statuizione di “disposizioni generali e comuni”. Formula nuova quest’ultima, in virtù della quale finirebbe per essere potenzialmente assai più esteso il ruolo del legislatore nazionale rispetto a quanto finora previsto in ordine ai principi fondamentali riservati allo Stato in materie di potestà concorrente: si tratta in effetti di un volto inedito e di una sorta di nuova potestà concorrente, che può essere



peraltro sicuramente più pervasiva, se soltanto si tiene conto di quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla portata e alla latitudine delle “norme generali” attualmente previste in materia di istruzione (v. da ultimo, la sent. 147/2012). A fronte di questi spazi aperti al legislatore statale andrebbe valutata altresì la possibilità di prevedere una clausola di cedevolezza in virtù della quale la legislazione statale vigente si applicherebbe in materie regionali sino a quando le Regioni non legiferino.

### **3.2. ... ma con un forte ridimensionamento delle autonomie nel Titolo V**

Se passiamo a considerare quanto previsto in ordine al titolo V, laddove si va prefigurando una sorta di riforma della riforma del 2001, va subito sottolineato che l'asse appare per molti versi di forte ridimensionamento o dequotazione del ruolo delle autonomie ora sancito in questo titolo della parte seconda della Costituzione, in attuazione del fondamentale principio autonomistico dell'art. 5 Cost., che dovrebbe continuare ad essere un cardine essenziale anche per il futuro legislatore costituzionale. In effetti, emergono qui orientamenti – anche a voler prescindere dalla soppressione delle province come istituzioni autonomistiche costitutive della Repubblica (scelta verosimilmente opinabile, proprio perché vengono messe in discussione autonomie finora “riconosciute” in virtù dell'art. 5 Cost.) – che nel complesso fanno dubitare della coerenza col significato del principio autonomistico, come rilevato tra l'altro di recente da Valerio Onida, che ha espressamente considerato il capitolo Regioni/enti locali il più negativo del progetto di riforma, in quanto non rispettoso dello spirito della Carta. Molti sono i profili problematici da considerare, distinguendo quelli concernenti le Regioni ordinarie, le Regioni speciali o le autonomie locali.

In ordine alle Regioni ordinarie, se da un lato si può convenire su alcune delle innovazioni previste – ad esempio, per la riserva al legislatore statale degli emolumenti dei consiglieri regionali nei limiti di quelli dei sindaci capoluogo, nonché per la esclusione degli amministratori per grave dissesto; oppure per la introduzione (nell'art. 119, comma 4) di “indicatori di fabbisogno e costo che promuovano condizioni di efficienza”; oppure per il passaggio alla potestà esclusiva statale di talune materie ora concorrenti, ma già da tempo oggetto di proposte di rettifica (v. produzione e distribuzione dell'energia elettrica, grandi opere pubbliche, comunicazioni e grandi reti di trasporto); oppure anche, sia pure con minore convinzione, per la soppressione della legislazione regionale concorrente, in una prospettiva di depotenziamento dei conflitti Stato-Regioni e di ridimensionamento del ruolo “suppletivo” (arbitrale) del giudice costituzionale (fermo restando che si porranno comunque nuove questioni di materie/non materie in rapporto ai nuovi elenchi) – non ci si può ovviamente astenere dall'evidenziare una serie di profili problematici.

I maggiori interrogativi riguardano soprattutto il netto ridimensionamento complessivo del ruolo legislativo regionale, che riprenderebbe per molti versi l'assetto pre-riforma del 2001 per quanto riguarda l'elenco di materie di legislazione esclusiva statale, enunciate oltretutto senza alcuna limitazione ai soli principi o alle norme generali (con un pieno riaccentramento, tra l'altro, del coordinamento della finanza pubblica, dell'ordinamento degli enti locali e delle norme sull'ambiente ed i beni culturali e paesaggistici). Ridimensionamento accentuato fortemente anche dalle due clausole potenzialmente “vampiro” già accennate: da un lato la previsione di disposizioni “generali e comuni” statali in una serie di materie di competenza regionale, quali il governo del territorio, la tutela della salute, la sicurezza degli alimenti, l'ambiente, le attività culturali, il turismo, l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro; dall'altro, la possibilità di intervento della

legge statale in materie regionali a tutela, come già detto, dell'unità giuridica o economica o dell'interesse nazionale. Clausole che, pur attenuate dalla partecipazione rinforzata del Senato alla decisione legislativa (che la Camera però potrebbe superare a maggioranza assoluta, ossia con una soglia relativamente agevole con un sistema elettorale maggioritario), in realtà sottolinea la *ratio* sostanzialmente piramidale del ruolo legislativo tra Stato e Regioni, con un sostanziale affidamento della latitudine dell'autonomia delle Regioni (ordinarie) al legislatore statale ordinario, in una prospettiva che è ben lungi da quella che si dovrebbe ricavare dall'*armonia discors* con cui Costantino Mortati evidenziava il senso del principio autonomistico.

Per quanto concerne invece le Regioni speciali, va anzitutto rilevato che la riforma costituzionale in esame non è per nulla orientata a superare il doppio binario che contraddistingue l'attuale ordinamento, in virtù del quale alcune Regioni o Province autonome hanno garanzie specifiche di maggiore autonomia rispetto a quelle ordinarie, in base alle previsioni dei rispettivi statuti, approvati con leggi costituzionali, che sanciscono anche trattamenti finanziari a vario titolo più favorevoli di quelli previsti per le Regioni di diritto comune. Il testo di riforma in esame si limita a rinviare la possibile applicazione alle Regioni speciali e Province autonome di Trento e Bolzano di quanto previsto dal nuovo titolo V a future modifiche degli statuti speciali, peraltro previa intesa con le istituzioni territoriali interessate, ossia prefigurando un inedito procedimento pattizio che, di fatto, potrebbe consentire alle Regioni in questione una sorta di potere di veto su modifiche statutarie e finanziarie ad esse sfavorevoli.

Appare certamente incomprensibile un orientamento siffatto, che si tradurrebbe potenzialmente in un rinvio *sine die* di ogni adeguamento, con il rischio di perpetuare una specialità malintesa, anche sul piano finanziario, laddove non si prevedesse almeno l'applicabilità anche alle Regioni speciali e Province autonome di quanto previsto dal nuovo art. 119, quarto comma, in ordine agli standard oggettivi di costo e fabbisogno che dovrebbero parametrare il trasferimento di risorse finanziarie in via generale a tutte le istituzioni territoriali e autonome della Repubblica. La forbice sembra quindi destinata ad allargarsi, con Regioni ordinarie depotenziate e Regioni speciali divaricate, al punto che potrebbero non essere assoggettate alla clausola di supremazia in precedenza menzionata.

Per quanto riguarda infine le autonomie locali, già in larga misura svuotate – come già rilevato – dalla legislazione degli ultimi anni rispetto alle ben diverse prospettive delineate dagli artt. 117 e 118 Cost. vigenti, si possono in sintesi formulare alcune ulteriori osservazioni. In primo luogo, la cancellazione delle Province dal novero degli enti autonomi costituzionali – ma, contraddittoriamente, non delle città metropolitane – e la conseguente *deminutio* delle sfere di democrazia locale, in linea con quanto già disposto dalla ricordata legge n. 56/2014, lasciano aperto comunque il problema della allocazione delle funzioni di area vasta, che sono assai numerose e rilevanti e non suscettibili per lo più di essere riallocate ai Comuni, né di essere accentrate alle Regioni, se non contravvenendo al principio di una sussidiarietà benintesa, ossia conforme al principio fondamentale dell'art. 5 Cost. Di qui il problema di prevedere comunque futuri enti di area vasta, una sorta di nuove province non elettive, di cui peraltro il testo di riforma si limita a una marginale e poco perspicua menzione in una norma finale, dalla quale si può arguire un orientamento ad una sostanziale regionalizzazione del loro ordinamento e delle loro funzioni, con un evidente rischio di possibili proliferazioni di tali enti e di una loro trasformazione in ulteriori strutture strumentali regionali, in contraddizione con le esigenze di semplificazione che anche la suddetta legge n. 56 formalmente avrebbe previsto.

In secondo luogo, si può osservare che lo scenario prefigurato è di forte indebolimento della condizione istituzionale dell'autonomia locale, sia per il ridimensionamento delle funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane, sia per la riserva sostanziale alla sola legge statale del loro ordinamento, sia anche per la netta subordinazione a disposizioni di legge della potestà normativa delle autonomie locali in ordine all'organizzazione interna e alla disciplina dello svolgimento delle funzioni attribuite, con l'impossibilità, quindi, di ogni reale differenziazione di assetto e gestione e la prevalenza di logiche uniformizzanti.

Vanno poi menzionati alcuni altri nodi o lacune in grado di incidere fortemente sull'autonomia delle istituzioni territoriali. In tal senso, va anzitutto registrato il silenzio di questo testo di riforma – così come già nella novella del 2001 – della questione dei rapporti interistituzionali/intergovernativi da organizzare tra Stato e autonomie regionali e locali sulla base di strutture non gerarchiche o statocentriche, come quelle attuali, bensì dando vita a sedi di effettiva collaborazione e decisione, indispensabili anche per i raccordi tra le politiche pubbliche dei vari soggetti, che richiedono spesso flessibilità e possibili spazi di deroga da valutare congiuntamente.

Persiste anche il silenzio sull'accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale, garanzia prevista in altri ordinamenti (v. di recente, ad esempio, anche la Spagna) che appare necessaria per evitare una totale subordinazione degli enti locali ai legislatori statali o regionali, in dispregio del senso stesso del riconoscimento dell'autonomia costituzionalmente sancita (come accade, ad esempio, allorché si prevedono controlli esterni pervasivi e non in sintonia con la *ratio* di quanto sancito dal giudice costituzionale nella sent. n. 29/1995 sul ruolo della Corte dei Conti). Va rilevata, infine, anche la carenza di norme transitorie e finali sui tempi e sulle procedure per attuare realmente istituzioni territoriali autonome e responsabili, in base a modalità prestabilite e condivise per la determinazione delle funzioni e dei nessi standard tra funzioni e risorse, che garantiscano anche la tempestività di decisioni in grado di condizionare fortemente il dispiegarsi delle dinamiche autonomistiche (v. ad esempio, le decisioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali).

#### **4. Alcune (sintetiche) conclusioni**

Appare evidente nel complesso un bilancio in chiaroscuro del processo di attuazione e possibile implementazione del disegno autonomistico/federalistico: non solo vi è un cantiere aperto, con molti interventi incompiuti, ma vi sono molti rischi di confusione e di contraddizione con problemi pendenti di vario tipo che incidono pesantemente sull'assetto e sull'effettività delle autonomie regionali e locali. Tutto ciò è verosimilmente frutto di un disorientamento e di una cultura dell'autonomia responsabile recessiva e gracile, con tentazioni ricorrenti di neocentralismo.

L'auspicio è, quindi, che intervengano anche alcune sostanziali correzioni di rotta nella riforma costituzionale in itinere, sia per realizzare un Senato realmente rappresentativo delle autonomie, funzionale e in grado di far valere in Parlamento in modo efficace la voce di Regioni ed enti locali, sia per rivedere il titolo V, superando le contraddizioni rilevate e rafforzando le autonomie, senza ingiustificate differenziazioni, specie sul piano finanziario, quali sono quelle esistenti tra Regioni ordinarie e speciali. La riforma costituzionale pendente è, d'altra parte, un'occasione da non

sprecare anche per perfezionare la formulazione tecnica delle disposizioni, in modo da evitare in futuro incertezze interpretative e supplenze improprie degli organi di garanzia.

In tal senso, una prospettiva utile a regime per l'effettività del disegno della Repubblica delle autonomie, può derivare anche dalla garanzia di un concorso necessario – e il più possibile paritario – del Senato nella legislazione ordinaria riguardante le autonomie, con un federalismo praticato e non solo enunciato: nel presupposto e nella convinzione che le istituzioni autonome territoriali, se responsabili e funzionanti, non sono un costo ma una risorsa per la democrazia sostanziale e anche per costruire un'unità nazionale più coesa, in armonia con il senso profondo del principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost.