

Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*
di Gian Candido De Martin

1-2. Sulla composizione e il funzionamento del nuovo Senato

Va senz'altro apprezzato l'orientamento di fondo della riforma costituzionale *in itinere* (AC 2613) volta al superamento del bicameralismo paritario, con il rafforzamento, da un lato, del ruolo politico (e fiduciario) della Camera dei deputati e, dall'altro, con un riassetto del Senato della Repubblica come luogo di partecipazione delle autonomie territoriali alla legislazione nazionale. Si tratta di una prospettiva utile di modernizzazione del sistema parlamentare da tempo in discussione, in cui il venir meno del "doppione" delle due Camere con identici poteri e funzioni si abbinerebbe con la valorizzazione delle istituzioni autonome e territoriali anche nell'ambito del Parlamento, con una trasformazione della composizione e del ruolo del Senato che concreterebbe finalmente quanto già prefigurato nella riforma costituzionale del 2001 (v. la previsione di riforma del titolo I della parte II Cost. nell'art. 11, l.c. 3/2001).

A fronte di questa indubbia attenzione per le istituzioni autonomistiche nella configurazione del nuovo Parlamento, si deve subito però osservare che emerge una contraddizione di fondo – dal punto di vista della coerenza col principio autonomistico – tra le modifiche proposte per il superamento del bicameralismo paritario, con una garanzia di presenza della voce delle autonomie al centro, e quanto poi previsto nelle modifiche al titolo V, laddove emerge chiaramente – come si preciserà più avanti - un orientamento volto a ridimensionare in vario modo lo status e le prerogative delle autonomie. Non solo con un riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni che certamente depotenzia il ruolo regionale (salvo per le Regioni speciali), ma anche in ordine alla centralità dell'amministrazione locale e alle prospettive di autonomie realmente responsabili, che la riforma del 2001 aveva prefigurato (senza che poi ne seguisse un'effettiva attuazione).

Circoscrivendo qui l'analisi a quanto previsto per il nuovo Senato della Repubblica, va comunque valutata positivamente la scelta di coinvolgere e responsabilizzare le autonomie territoriali nelle scelte legislative nazionali, semmai rilevando che appare poco giustificato considerare solo i membri della futura Camera dei deputati – e non anche i senatori – quali rappresentanti della nazione, tenuto conto tra l'altro che l'art. 114 sancisce espressamente che le varie istituzioni autonome territoriali sono, insieme allo Stato, elementi costitutivi della Repubblica. Appare in ogni caso condivisibile – a parte alcune considerazioni critiche che seguiranno – la previsione di una elezione indiretta dei senatori da parte di "grandi elettori" territoriali, con una

* Risposte (talora raggruppate per argomento) per la rivista "Le Regioni" su "Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali" (gennaio 2015)

composizione del Senato 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, a voler prescindere in questa sede da questioni più generali (riguardanti, ad esempio, alcuni profili comuni ai due rami del futuro Parlamento: come in materia di autodichia, laddove sarebbe auspicabile rimettere in discussione 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.

Sembrirebbe altresì opportuno considerare la possibilità di un ampliamento dei rappresentanti dei comuni, anche per evitare che la complessa ed eterogenea realtà degli enti locali di base sia di fatto monopolizzata dai sindaci dei capoluoghi regionali. A tal fine si potrebbero prevedere 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 dimensione inferiore ai 15.000 abitanti, su un totale di 8.053, rappresentano quasi il 40% della popolazione nazionale).

Sarebbe poi opportuno, in via generale, prevedere comunque una modalità di rappresentanza espressa non dalla sola maggioranza di ciascuna Regione e che consenta 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. Quanto al sistema di voto, appare senz'altro preferibile quello unitario per ciascuna Regione, analogo a quello vigente per il Bundesrat, in modo da caratterizzare la presenza dei rappresentanti regionali – in sintonia con la ratio che sta alla base della nuova fisionomia del Senato – non per appartenenza politica, ma per istituzione territoriale.

3-7. Ruolo del nuovo Senato

In ordine 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. Vi è, infatti, una sorta di contraddizione di fondo tra la previsione di un ramo del Parlamento che dovrebbe valorizzare la voce delle autonomie al centro e il ruolo in larga misura marginale o comunque subordinato, che verrebbe riconosciuto al Senato nelle decisioni legislative a vario titolo rilevanti per le istituzioni autonomistiche, tenendo conto oltretutto dell'esigenza di coerenza col principio fondamentale dell'articolo 5 della Costituzione, che esplicita un *favor* di sistema per la promozione delle autonomie nelle scelte della Repubblica.

Da qui la necessità di aumentare sia le ipotesi di leggi bicamerali sia quelle che richiedono un'approvazione della Camera a maggioranza assoluta, che anzi potrebbe essere elevata a maggioranza qualificata dei 3/5, considerando gli effetti maggioritari del sistema elettorale che si va

prefigurando per la Camera dei deputati (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 le scelte legislative attuative 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 salvaguardia o 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 – oltre a riproporre incertezze future sulla delimitazione dei confini, con una verosimile permanenza di un nutrito contenzioso costituzionale – può rendere sicuramente la legislazione statale più pervasiva, se soltanto si tiene conto di quanto già emerge in pronunce della Corte 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.

8 – Conferenze interistituzionali

Il silenzio del testo di riforma *in itinere* – così come già nella novella del 2001 – sulla questione dei rapporti interistituzionali/intergovernativi rappresenta una lacuna che certamente andrebbe colmata, almeno con un riferimento costituzionale che rinvii ad una disciplina legislativa ordinaria coerente con il sistema repubblicano plurale sancito nell'art. 114 Cost. A tal fine, l'esigenza di raccordo e coordinamento delle politiche e degli interventi amministrativi di competenza dei vari livelli di governo dovrebbe implicare una organizzazione permanente interistituzionale, basata non su strutture gerarchiche o sostanzialmente statocentriche, come quelle attuali, bensì dando vita a sedi di effettiva collaborazione, indispensabili per raccordare interventi e politiche dei vari soggetti, che richiedono spesso flessibilità e possibili spazi di deroga da valutare congiuntamente. La *ratio* dovrebbe essere la stessa già prevista, almeno in linea di principio, per i rapporti tra Regioni ed enti locali, con il Consiglio delle autonomie prefigurato nell'ultimo comma dell'art. 123, aldilà del ruolo modesto attualmente stabilito per tale organo, peraltro finora in larga misura non attivato o poco valorizzato. Questa soluzione delle conferenze “conferenze” intergovernative – da non confondere peraltro con gli organi di rappresentanza degli esecutivi da altri proposto (v. il Consiglio delle Regioni prefigurato da Bin, in Astrid 2014 e Forum di QC) - dovrebbe naturalmente essere aggiuntiva rispetto al nuovo volto del Senato, il cui ruolo dovrebbe limitarsi alla codecisione legislativa, lasciando ai raccordi intergovernativi il coordinamento e la collaborazione per le politiche e l'amministrazione.

9. Province/Città metropolitane/enti di secondo grado

Si prescinde qui da ogni considerazione critica sulla scelta operata dalla legge n. 56 del 2014, che ha declassato autonomie finora "riconosciute" in virtù dell'art. 5 Cost. – abbandonando l'obiettivo della Carta delle autonomie, fondata sul distinto ruolo amministrativo di Comuni e Province, sancito nella riforma costituzionale del 2001 – e ha modificato (con possibili vizi di incostituzionalità) la fisionomia istituzionale delle Province non metropolitane trasformandole in enti di secondo grado, con funzioni più circoscritte e con il rischio per molti versi di amministrativizzare ulteriormente, se non di provincializzare, le Regioni (mi permetto rinviare in proposito al mio saggio "Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici", in "Istituzioni del federalismo", 1/2014).

Ci si limita a sottolineare in questa sede due ulteriori profili problematici in rapporto alla riforma costituzionale in itinere. In primo luogo, non vi è alcuna motivazione per il diverso trattamento prefigurato per le Province – che non sarebbero più un soggetto di autonomia costituzionalmente garantita ai sensi dell'art. 114 – rispetto alle Città metropolitane, che resterebbero invece incluse a pieno titolo tra le istituzioni costitutive della Repubblica, nonostante, tra l'altro, la piena coincidenza territoriale delle seconde (almeno in via di principio, in base alla legge n. 56) con le preesistenti Province, con la medesima veste di enti di secondo grado (salva diversa previsione statutaria).

In secondo luogo, è appena il caso di osservare che sia le Province che le Città metropolitane vengono sostanzialmente configurate come enti di area vasta – pur con funzioni in parte differenziate – rispetto ai Comuni, che resterebbero, in ogni caso, l'ente territoriale di primo livello del sistema (a parte il doppio ruolo, nelle Città metropolitane, del Sindaco del Comune capoluogo, che è anche di diritto al vertice della Città). Di qui – come punto di partenza di una riforma che intenda correlare correttamente funzioni e istituzioni che ne siano titolari – la necessità di ridefinire finalmente e chiarificare le funzioni di area vasta, sia fondamentali che non, che sono verosimilmente assai numerose (e crescenti): funzioni che non potrebbero comunque essere affidate ai Comuni e che non dovrebbero essere accentrate alle Regioni, almeno fintanto che permarrà il principio di sussidiarietà previsto nell'art. 118 Cost. (una sussidiarietà benintesa, ovviamente, ossia matrice per quanto possibile di una valorizzazione delle istituzioni più prossime ai cittadini, e non interpretata in senso ascensionale, come nella sent. n. 303/2003).

Di qui l'esigenza di prevedere comunque futuri enti di area vasta, sia per i territori metropolitani che non, intestando ad essi le relative funzioni e garantendone l'esercizio in autonomia. Ma su questi aspetti il testo della riforma costituzionale è (per ora) sfuggente ed evanescente, poiché si limita ad una marginale e poco perspicua menzione degli enti di area vasta in una norma finale, dalla quale si può arguire peraltro un orientamento ad una sostanziale regionalizzazione del loro ordinamento e delle loro funzioni (con un evidente rischio anche di possibili proliferazioni di tali enti e di una loro trasformazione in ulteriori strutture strumentali regionali, in contraddizione con le esigenze di semplificazione e di riduzione dei costi che anche la suddetta legge n. 56 formalmente avrebbe previsto).

10-11. Riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (ordinarie)

Il riequilibrio nell'assetto delle competenze legislative prefigurato nella riforma implica, per molti versi, un forte ridimensionamento o dequotazione del ruolo delle autonomie regionali ordinarie, ponendo anche un interrogativo di fondo sulla coerenza di questo orientamento col

significato del principio autonomistico, che dovrebbe vincolare il legislatore (anche costituzionale) a rafforzare il più possibile le autonomie territoriali, piuttosto che a comprimerne il ruolo. In effetti, questa parte della riforma concernente soprattutto l'art. 117 Cost. appare, per molti versi, il più negativo e problematico del testo *in itinere*, in quanto non rispettoso dello spirito della Carta e volto a ripristinare un assetto statocentrico ancor più netto di quello anteriore alla riforma del 2001.

Ciò non vuol dire che – in ordine alle Regioni ordinarie – non si possa 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 quanto riguarda la soppressione della legislazione regionale concorrente, in una prospettiva (illusoria) di depotenziamento dei conflitti Stato-Regioni e di ridimensionamento del ruolo “suppletivo” (arbitrale) del giudice costituzionale (fermo restando che emergeranno comunque verosimilmente nuove questioni di materie/non materie in rapporto ai nuovi elenchi).

Non ci si può però astenere dall'evidenziare una serie di rilevanti profili problematici. I maggiori interrogativi riguardano soprattutto il netto ridimensionamento complessivo del ruolo legislativo regionale, con un notevole ampliamento dell'elenco delle materie di legislazione esclusiva statale, enunciate oltretutto in prevalenza senza alcuna limitazione ai soli principi o alle norme generali. E se in taluni casi si tratta di una sorta di presa d'atto degli orientamenti (per lo più statocentrici) della giurisprudenza costituzionale rispetto a quanto previsto nella riforma del 2001 – come in ordine al coordinamento della finanza pubblica, per il quale numerose pronunce hanno via via ridotto ed emarginato il ruolo regionale in materia –, in altri campi si tratta di una scelta che sembra escludere in toto (o quasi) un ruolo dei legislatori locali anche laddove finora era ad essi riconosciuto qualche spazio di intervento, ad esempio per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali e delle norme sull'ambiente ed i beni culturali e paesaggistici).

Ed è poi appena il caso di aggiungere che il ridimensionamento del ruolo legislativo regionale è 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, le attività culturali, il turismo, l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro; dall'altro, comunque, 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 appare poco in sintonia con le garanzie e lo spazio di autonomia che dovrebbe discendere da una corretta applicazione del principio fondamentale sancito dall'art. 5 Cost., in base al quale (come insegnano Costantino Mortati e Carlo Esposito) si dovrebbero costantemente salvaguardare le autonomie dalle (ricorrenti) tentazioni statocentriche.

12. L'ordinamento degli enti locali

Non vi è dubbio che l'orientamento del testo di riforma in discussione miri ad incrementare la competenza esclusiva statale sull'ordinamento degli enti locali, aggiungendo a quanto già previsto dalla vigente lett. p del II c. dell' art. 117 altri oggetti o profili di disciplina in materia (v. disposizioni di principio sulle forme associative e sugli enti di area vasta, con disposizioni specifiche per quelli totalmente montani). Di qui conseguenti limiti per il ruolo del legislatore regionale. Ma si deve anche aggiungere che il forte indebolimento della condizione istituzionale dell'autonomia locale può derivare certamente anche dalla netta subordinazione a disposizioni di legge – diversamente da quanto ora previsto dagli artt. 114, secondo comma, e 117, sesto comma, rispettivamente per l'autonomia statutaria e per quella regolamentare, nonché dall'art. 4 della l. 131/03 - 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.

D'altra parte, si deve osservare che permarrrebbe una ingiustificata differenziazione della condizione degli enti locali nelle Regioni ordinarie e nelle Regioni speciali, avendo queste ultime un pieno potere di ordinamento in materia, che non verrebbe assolutamente messo in discussione dalla riforma, con un conseguente doppio regime delle autonomie comunali e metropolitane nonostante l'apparente trattamento unitario delle istituzioni autonome locali previsto nell'art. 114 e nelle altre norme del titolo V.

Ciò premesso, non si ritiene di poter convenire con l'orientamento di chi vorrebbe uniformare l'impostazione in materia, regionalizzando sostanzialmente tutto o quasi l'ordinamento degli enti locali. La soluzione preferibile – ad avviso di chi scrive - dovrebbe essere piuttosto quella di bilanciare i poteri normativi in materia – per tutti gli enti locali, ivi compresi quelli delle Regioni speciali – distinguendo tre livelli di disciplina. Il primo, a livello nazionale, dovrebbe riguardare, come già ora, la determinazione delle funzioni fondamentali, gli organi di governo ed i sistemi elettorali, con la previsione anche – se persisterà l'orientamento soppressivo delle province – dei tratti essenziali dei futuri enti di area vasta, metropolitani e non, magari con specifica attenzione anche a quelli di aree totalmente montane, come previsto nella legge n. 56/2014. Il secondo, a livello regionale, dovrebbe consentire un intervento significativo soprattutto nella riorganizzazione del territorio, fermi restando i vincoli di sistema. Ma dovrebbe essere in ogni caso salvaguardato uno spazio effettivo di autordinamento delle autonomie locali per lo svolgimento delle funzioni attribuite e l'organizzazione interna, valorizzando in tal senso l'autonomia statutaria e regolamentare già previste espressamente in Costituzione.

13. Clausola di salvaguardia

Oltre a quanto già rilevato sui rischi di una persistente deriva neocentralista, che potrebbe derivare non solo dallo spazio aperto al legislatore statale per interventi di tutela dell'unità giuridica ed economica, ma soprattutto per quelli preordinati ad una (generica) tutela dell'interesse nazionale (con il ripristino di una formula che, prima del 2001, aveva legittimato, come ben noto, una interpretazione legislativa e una giurisprudenza costituzionale costantemente statocentrica), appaiono opportune almeno due altre (del tutto sintetiche) considerazioni. Da un lato, la necessità di ancorare il principio di sussidiarietà ad una interpretazione non rovesciata o fuorviante, finalizzata

essenzialmente a motivare forme varie di accentramento anche sul piano amministrativo. Dall'altro, la possibilità di immaginare forme diverse di tutela dell'unità giuridica ed economica del sistema, ad esempio potenziando in modo adeguato i poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost., finora sottoutilizzati o comunque poco considerati nell'equilibrio da ricercare tra le ragioni dell'unità e quelle delle autonomie.

14. Le funzioni amministrative

In ordine al riparto delle funzioni amministrative, va sottolineata in primo luogo la persistente inattuazione del disegno riformatore del 2001, che aveva cercato di avviare un radicale riassetto del sistema istituzionale e amministrativo, al quale sarebbe dovuto conseguire un coerente riordino anche della allocazione delle risorse finanziarie nel sistema. In effetti, è mancata finora una organica chiarificazione delle funzioni amministrative 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 – aldilà di taluni limiti o lacune nelle norme del titolo V del 2001 - 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 prevalenti relazioni gerarchiche tra centro e periferia.

Di qui l'unità spesso frantesa come uniformità o supremazia. Di qui la sussidiarietà spesso frantesa 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 di autocontrollo responsabile in ciascun ente autonomo, garantite ab externo sul piano della loro affidabilità, oltre che da una sistematica trasparenza dell'attività.

In secondo luogo, si deve ribadire che il ricorrente (e spesso erratico) ricorso ad una legislazione dell'emergenza, in funzione di contenimento dei costi, ha condizionato pesantemente anche le amministrazioni territoriali (in realtà assai poco autonome, soprattutto per via di una interpretazione ed espansione statocentrica del coordinamento della finanza pubblica). 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 tuttora assai problematico e di esito incerto per quanto riguarda la allocazione di molte funzioni amministrative.

Da registrare, infine, in una medesima logica di riforme avulse da un disegno organico sulle amministrazioni locali 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 di decentramento amministrativo del sistema, 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.

15 – 16. Art. 119 e Regioni a statuto speciale

In primo luogo, va rilevato che l'aggiornamento dell'art. 119 appare sostanzialmente condivisibile, in particolare per quanto riguarda l'inclusione di indicatori di costo e fabbisogno, sulla scia di quanto era stato, tra l'altro, auspicato dai "saggi" del Governo Letta (le cui proposte, peraltro, avrebbero potuto suggerire qualche ulteriore rafforzamento di questa essenziale norma costituzionale sul sistema finanziario della Repubblica). Ma quello che più preme sottolineare – oltre alla necessità di concretare finalmente le previsioni costituzionali in materia, ovviamente decisive per la effettività del disegno di autonomie responsabili – è che sarebbe essenziale estendere la portata di questa norma costituzionale anche alle Regioni speciali, mettendo in moto un appropriato procedimento per ricondurre ad unità di sistema le ora (per molti versi ingiustificate) differenze di disciplina dell'autonomia finanziaria di tali Regioni, in larga misura (sia pure in modo differenziato) privilegiate rispetto a quelle ordinarie.

Circa le prospettive delle Regioni speciali, va invece 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 (come emerge da ultimo, almeno per certi versi, nella giurisprudenza costituzionale, ad esempio nelle sent. 221/2013 e 88/2014). La forbice sembra quindi destinata ad allargarsi, con Regioni ordinarie depotenziate e Regioni speciali praticamente del tutto al di fuori della riforma, al punto che non potrebbero neppure essere assoggettate alla clausola di supremazia prevista dal nuovo art. 117 nei confronti delle Regioni ordinarie.

Quanto osservato non significa peraltro perseguire pro futuro un ordinamento uniforme per tutte le Regioni italiane, cancellando l'esperienza della specialità, la quale invece – ad avviso di chi scrive – può ancora mantenere la sua ragion d'essere, non solo in situazioni particolari che richiedono autonomie specifiche (v. tutela minoranze linguistiche) , ma anche con un riconoscimento di spazi maggiori di competenza legislativa e amministrativa rispetto a quelle di diritto comune, valorizzando potenzialità differenziate di autogoverno di determinate Regioni, senza che però ciò implichi la permanenza di forme di finanziamento privilegiate, al di fuori del canone e dei principi dell'art. 119, quarto comma, Cost. Si tratterebbe, in sostanza, di ricondurre la specialità regionale a possibili differenziazioni di competenze per le Regioni che lo richiedessero, ossia ad una specialità potenzialmente diffusa, secondo il criterio già ora sancito nel terzo comma dell'art. 116, eliminando le “rendite” degli statuti speciali vigenti con le conseguenti commissioni paritetiche e la dinamica degli accordi particolari tra Stato e singola Regione, finora per lo più finalizzati a cercare di far partecipare (sia pure parzialmente) ciascuna Regione speciale alla solidarietà nazionale, a valle di misure di contenimento dei costi e di restrizioni delle risorse finanziarie adottate dal legislatore statale per le Regioni ordinarie.

18 Contenzioso e lacune

Fermo restando che un certo contenzioso tra Stato e Regioni è da considerare fisiologico anche pro futuro, non solo per la ridefinizione dei confini tra le rispettive competenze in base ai nuovi elenchi, ma soprattutto con riferimento alle modalità di esercizio della clausola di supremazia e della riserva al legislatore statale di disposizioni generali e comuni in materie regionali, la riforma in discussione potrebbe senza dubbio introdurre misure in grado di attenuare i conflitti e di sviluppare piuttosto forme di collaborazione.

Ciò non è avvenuto nella implementazione della riforma del 2001 anche per via della assoluta mancanza di norme transitorie e finali nella l.c. 3/01, con la conseguente difficoltà di dar vita a procedure interistituzionali volte a condividere i processi di attuazione delle innovazioni costituzionali. Così è prevalso via via il conflitto e si sono rivelati assai deboli o inadeguati i tentativi, pur fatti, di prefigurare forme di partecipazione interistituzionale per il riassetto delle competenze legislative e amministrative (v. protocollo del maggio 2002 tra Governo, Regioni e autonomie territoriali) oppure per i profili finanziari connessi (v. le commissioni interistituzionali previste dalla l. 42/09 per l'attuazione del cd. federalismo fiscale). Si può in proposito comunque osservare che una prospettiva meno conflittuale si dovrebbe ora aprire per via della partecipazione del nuovo Senato alle decisioni riguardanti le autonomie (che andrebbe a tal fine rafforzata e resa di massima paritaria).

Vi è poi un secondo importante versante su cui si dovrebbe intervenire in coerenza con i principi autonomistici, mentre finora vi è stata totale disattenzione. Persiste, infatti, un sostanziale silenzio sulla questione dell'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, allorchando 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 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 (ivi comprese le decisioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali).

19 – 20. Valore e limiti della riforma

A voler sintetizzare alcune considerazioni conclusive dal punto di vista del principio autonomistico, in base al quale si dovrebbe riformare e conformare tutto il sistema istituzionale e amministrativo della Repubblica, emergono chiaramente alcuni elementi di carattere positivo, riferibili essenzialmente alle innovazioni del ddl 2613 volte a modificare il titolo I della parte II della Costituzione, mentre appaiono altrettanto evidenti i gravi limiti insiti nella variante ipotizzata per il titolo V. Una contraddizione di fondo che, se dovesse restare tale, rende già ora del tutto palese – sia detto qui per inciso – la necessità di tenere separati gli eventuali (ma probabili) referendum confermativi che dovrebbero essere richiesti, ai sensi dell'art. 138, dopo un'approvazione parlamentare con maggioranza non qualificata.

Da un lato, infatti, non si può non evidenziare il valore significativo dell'opzione per dar voce alle autonomie in Parlamento nel nuovo assetto del bicameralismo, aperto alle rappresentanze dei territori, seppur sussistono perplessità non trascurabili su alcune scelte in ordine alla composizione (specie per i sindaci) e alla funzionalità del nuovo Senato, che resta comunque per certi versi un'incognita da verificare alla prova.

Ma questa attenzione alle istituzioni autonomistiche è vanificata, per altro verso, dal forte ridimensionamento delle autonomie regionali e locali regolate nel Titolo V, laddove si concreta il rischio crescente di autonomie finte, con un arretramento sostanziale rispetto al disegno riformatore del 2001 che, pur con taluni limiti da correggere a alcune scelte da perfezionare e integrare, prefigurava in modo lineare un riassetto del sistema conforme alla ratio autonomistica.

Un bilancio, quindi, nel complesso per ora in chiaroscuro e un'occasione che rischia di perdita per dare un sostegno e uno sviluppo coerente ad una prospettiva non statocentrica delle istituzioni e dell'amministrazione della Repubblica. Non solo vi è un cantiere aperto sul piano della recente legislazione ordinaria, con molti interventi opinabili o incompiuti, ma vi sono anche nelle modifiche costituzionali in discussione molti rischi di confusione e di contraddizione, con problemi di vario tipo destinati ad incidere pesantemente – se il testo di riforma restasse quello varato in prima lettura del Senato e ora in discussione alla Camera - sull'assetto e sull'effettività delle autonomie regionali e locali. Ed è appena il caso di aggiungere che 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 molte contraddizioni rilevate e mirando a rafforzare il più

possibile autonomie responsabili, senza ingiustificate differenziazioni, specie sul piano finanziario, quali sono quelle esistenti tra Regioni ordinarie e speciali.

Una volta operate riforme costituzionali utili in tal senso, dovrebbe poi certamente poter concorrere a rendere effettivo il disegno della Repubblica delle autonomie anche il ruolo necessario – e il più possibile paritario – del futuro Senato nella legislazione ordinaria riguardante le autonomie, in una prospettiva di federalismo praticato e non solo enunciato, in modo da confermare 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 plurale più coesa, in armonia con il senso profondo del principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost.