

I chiaroscuri della riforma costituzionale

di Gian Candido De Martin*

Scritto destinato agli atti del Convegno "Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere", svoltosi il 23 novembre 2015, presso l'Istituto A.C. Jemolo di Roma.

SOMMARIO: 1. Problemi di metodo e di coerenza degli obiettivi nel processo di revisione – 2. Un nuovo assetto bicamerale con un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali – 3. Un netto rafforzamento dell'esecutivo in una prospettiva di sostanziale premierato forte – 4. Un forte ridimensionamento delle autonomie regionali ordinarie con una deriva neocentralista, peraltro non estesa alle regioni speciali – 5. Le contraddizioni col principio autonomistico nel nuovo sistema locale – 6. Una riforma comunque da completare (possibilmente già prima del referendum).

1. Problemi di metodo e di coerenza degli obiettivi nel processo di revisione

E' ormai in dirittura d'arrivo l' *iter* parlamentare della riforma costituzionale avviata nella XVII legisl., a seguito di una iniziativa governativa del marzo 2014, avente ad oggetto "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V parte II della Costituzione". Si tratta di una revisione di ampio orizzonte, concernente quaranta articoli della parte II della Carta, basata anche su parte delle proposte formulate da due commissioni di "saggi" istituite nel 2013, rispettivamente dal presidente della Repubblica (v. relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali) e dal presidente del consiglio Letta (con relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013).

Peraltro, rispetto ai materiali elaborati dalle due commissioni, il governo Renzi ha circoscritto gli obiettivi innovativi soprattutto all'assetto del Parlamento e delle autonomie territoriali, aggiungendo alcuni altri aspetti a vario titolo rilevanti, riguardanti i poteri del governo, l'elezione del presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, nonché il CNEL, di cui si è prevista la soppressione. Complessivamente, può dirsi che la prospettiva riformatrice non è certo preordinata ad una mera manutenzione della Costituzione, bensì ad una sua modifica – talora anche assai incisiva – in direzione soprattutto di una maggiore funzionalità del parlamento e del governo, con una semplificazione di talune procedure decisionali nonché un contenimento dei costi della politica, con riduzione drastica del numero dei senatori, per i quali non è prevista comunque alcuna indennità aggiuntiva rispetto a quella di competenza nelle istituzioni rappresentate. Per altro verso viene, inoltre,

perseguito l'obiettivo di un tendenziale rafforzamento del ruolo degli organi statali rispetto a quelli delle autonomie regionali e locali. Sono invece restate fuori, rispetto alle proposte formulate dalle anzidette commissioni, le ipotesi di modifica della forma di governo, su cui si erano registrati punti di vista assai differenziati, né sono stati presi in considerazione altri aspetti potenzialmente rilevanti, almeno ad avviso di chi scrive, come ad esempio quelli sulla verifica dei titoli di ammissione dei componenti delle camere, con superamento della autodichia prevista dall'art. 66 Cost., nonché quelli sulle modalità di elezione dei rappresentanti dei cittadini residenti all'estero, dati i nodi evidenziati dalle circoscrizioni estero introdotte all'art. 48 Cost. con la l.c. n. 1/2000.

Senza soffermarsi sulle precedenti stagioni di riforme costituzionali e sul dibattito che in proposito si è sviluppato già a partire dagli anni '80 del secolo scorso¹, si possono piuttosto accennare qui alcune sintetiche osservazioni sia sul metodo che sull'impianto generale della revisione costituzionale in questione (ora contrassegnata A.S. 1429-D, dopo l'approvazione in seconda lettura da parte del senato il 20 gennaio 2016).

Dal punto di vista del metodo, può essere significativo rilevare anzitutto che, dopo una fase iniziale in cui si era prefigurata una modifica del procedimento previsto dall'art. 138 Cost.², si è poi ritenuto di percorrere la strada maestra indicata dalla Carta per le decisioni di natura costituzionale, così rispettando in pieno l'impostazione legata alla natura rigida della Costituzione repubblicana. Si è in tal senso dato corso ad un dibattito parlamentare che ha coinvolto ambedue i rami del parlamento sia nella fase referente che deliberante, con una prospettiva di conclusione della seconda lettura e di definitiva approvazione parlamentare della riforma nell'aprile 2016, salvo poi la già prevista "coda" del referendum confermativo.

Una seconda osservazione di metodo riguarda un aspetto certamente non trascurabile, legato al ruolo di particolare rilievo svolto in questa occasione dal governo, non solo nella fase di iniziativa della riforma, ma anche durante l'*iter* parlamentare: un ruolo assai opinabile, anche se non privo di precedenti³, che ha comunque determinato un clima per così dire poco costituente nello sviluppo delle varie fasi del procedimento, essendo sostanzialmente risultato prevalente l'obiettivo di condurre in porto scelte costituzionali approvate anche a stretta maggioranza, piuttosto che la ricerca di soluzioni largamente condivise – al di là della contingente

1 Per un quadro complessivo dei molteplici dibattiti e progetti di revisione di parti significative dell'ordinamento della Repubblica, v. da ultimo l'organica ricostruzione a cura di S. SICARDI, M. CAVINO e B. IMARISIO, *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015.

2 Con un ddl cost. del 5 giugno 2013 del governo Letta, avente ad oggetto la "Istituzione di un comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale", si era ipotizzato di semplificare procedure referenti e tempi e modalità delle decisioni assembleari, rispetto a quanto previsto dall'art. 138 Cost., dando vita ad un inedito organo bicamerale, con lavori da concludere entro 18 mesi, seguiti da referendum confermativo. Il progetto è stato poi abbandonato a seguito anche di valutazioni assai critiche (es. A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in D. PUBBL. 2013, p. 465 ss), a maggior ragione per il fatto che in precedenza – più che di semplificazioni – vi erano state proposte di aggravamento delle procedure di revisione, per "mettere in sicurezza l'art.138" (v. già nella XV legisl. il ddl cost del 25 luglio 2007, Scalfaro ed altri).

3 Un ruolo attivo del governo nell'*iter* di revisione costituzionale si era già in parte registrato – sia pure in modo meno continuativo e diretto – al tempo della riforma costituzionale del titolo V nella XIII legisl. (l.c. n.3/2001) e, ancor più marcato, durante l'*iter* del ddl cost. n. 2544 nella XIV legisl., approvata in ultima lettura dal senato il 16 novembre 2005, ma poi bocciata dal referendum.

maggioranza di governo – come ci si dovrebbe attendere allorché si debbono definire scelte istituzionali destinate a durare nel tempo. Questa netta propensione a dar corso a contrapposizioni politiche ha finito per condizionare le dinamiche del dibattito parlamentare, in cui si sono addirittura registrate forme del tutto inedite (talora folcloristiche) di presentazione di emendamenti in chiave ostruzionistica, con conseguenti decisioni procedurali senza precedenti⁴.

Va poi rilevato, in questo caso con un apprezzamento positivo per l'impostazione del disegno riformatore, che il testo delle modifiche proposte è stato corredato dalla predisposizione di una serie di norme finali e transitorie, preordinate a rendere concretamente attuabili le modifiche prefigurate. Anche se si tratta di disposizioni non sempre ben strutturate e intelleggibili, talora evanescenti o poco coordinate, con il rischio di possibili conflitti interpretativi o addirittura di paralisi applicative (come nel caso della revisione degli statuti delle regioni speciali, di cui si dirà *infra*), si tratta comunque di una scelta di segno opposto a quella di precedenti riforme costituzionali – in particolare di quella del Titolo V del 2001) - che erano rimaste non a caso sostanzialmente inattuata o prive di seguito effettivo, proprio anche a causa della carenza di norme finali e transitorie volte a facilitare la concreta attuazione delle innovazioni previste.

Passando a considerare il merito delle scelte prefigurate nella riforma ancora in discussione, si possono formulare, in estrema sintesi, alcune osservazioni di carattere generale. In primo luogo emerge con evidenza la stretta connessione tra alcune previsioni della riforma costituzionale *in itinere* e altre riforme approvate dal parlamento nella presente legislatura: in particolare, va sottolineato il legame politico-istituzionale stringente con la nuova disciplina del sistema elettorale della camera dei deputati (l. n.52/2015), la cui opzione maggioritaria di fondo si correla chiaramente con il netto rafforzamento della stabilità del governo perseguita ulteriormente con alcune previsioni della riforma costituzionale *in itinere*.

Si può poi aggiungere, da un altro punto di vista, una osservazione critica sulla scarsa considerazione dei vincoli di sistema e dei principi fondamentali da parte del testo in questione, specie per quanto riguarda alcuni profili che dovrebbero essere decisivi nella configurazione del rapporto tra stato e autonomie territoriali. Il riferimento è da un lato alla necessità di concretare con coerenza il principio autonomistico sancito nell'art. 5 Cost., in base al quale si dovrebbe perseguire un adeguamento costante alle esigenze delle autonomie e del decentramento, senza ripensamenti neocentralistici, dall'altro alla necessità di non perdere di vista alcuni elementi essenziali a tutela dell'unità del sistema repubblicano, come nel caso di riconoscimento di autonomie speciali, che andrebbero comunque disciplinate tenendo conto dei vincoli di solidarietà e di coesione nazionale.

Ed è appena il caso di sottolineare che queste esigenze di coerenza di sistema andrebbero tenute presenti anche in sede di modifiche costituzionali, data la distinzione da rispettare tra potere costituente (che si è esaurito nelle scelte dell'assemblea eletta il 2 giugno 1946) e potere costituito, il cui esercizio *ex art.* 138 può certo dar luogo a revisioni o integrazioni di norme costituzionali vigenti, ma senza contrasto con principi fondamentali del sistema. Di più, vi è un'esigenza

⁴ Ci si riferisce alla presentazione di oltre 24 milioni di emendamenti scaturiti dall'applicazione di algoritmi e tecnologie informatiche da parte del sen. Calderoli, poi superati con l'approvazione di un emendamento premissivo cd. "canguro".

costante anche di una interpretazione costituzionale che tenga conto e dia significato reale ai principi di fondo sanciti nelle prime norme della Carta del 1948⁵.

2. Un nuovo assetto bicamerale con un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali

Tanto premesso, a voler considerare le principali innovazioni prefigurate dalla riforma, sia pure circoscrivendo l'attenzione ai profili istituzionali più rilevanti, si deve anzitutto soffermarsi sul nuovo bicameralismo che viene prefigurato con la sostituzione al senato vigente di un organo del tutto nuovo (pur senza variazione della denominazione), rappresentativo delle autonomie territoriali, come prevede l'art. 55 emendato, anche se ne dovrebbero far parte – con una scelta un po' eccentrica e priva di una *ratio* coerente con la nuova fisionomia istituzionale di questo ramo del parlamento – pure alcuni altri componenti (fino a cinque senatori nominati dal presidente della Repubblica, più gli *ex* presidenti della Repubblica).

In ordine al nuovo assetto del parlamento, si deve subito osservare che va complessivamente apprezzato l'orientamento di fondo della riforma, rivolto 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, nonché di controllo e verifica delle politiche pubbliche sia nazionali che dell'Unione europea. Si tratta di una prospettiva condivisibile di modernizzazione del sistema parlamentare, conforme ad altri ordinamenti europei e da tempo in discussione, in cui il venir meno del «doppione» delle due camere con identici poteri e funzioni si traduce in una possibilità di valorizzazione delle istituzioni autonome territoriali nell'ambito del parlamento, con una trasformazione della composizione e del ruolo del senato che concreterebbe finalmente – almeno in linea di principio – quanto già in parte anticipato, ma poi non attuato, nella riforma costituzionale del 2001⁶.

Salvo subito aggiungere che questa indubbia attenzione per le istituzioni autonomistiche nella configurazione del nuovo parlamento viene poi in larga misura contraddetta da quanto previsto con le 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

5 Per un quadro aggiornato del ricco dibattito scientifico sui limiti al potere di revisione costituzionale, v. S. SICARDI, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell'ultimo ventennio*, in *Vent'anni di Costituzione*, cit., p. 9 ss. V. anche, da ultimo, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Annali VIII Enc.dir.*, Milano, 2015, p.269 ss., nonché S. CECCANTI – F. FERRONI, *Democrazie protette*, in *Dig.disc.pubbl., VI agg.*, Torino, 2015, p.59 ss. D'altra parte, già T. GROPPI, *Commento all'art.138*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III, p.2701 ss., aveva sottolineato – riprendendo C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, rist.1998, p.182 – i vincoli materiali, più che procedurali, tenendo conto dell'esigenza di elasticità per poter adattare la Carta alle circostanze in evoluzione.

6 V. la esplicita previsione di riforma del Titolo I della parte II Cost., contenuta nell'art. 11 l. cost. 3/2001, per adeguare il bicameralismo all'esigenza di rappresentanza delle autonomie territoriali, con la soluzione transitoria – peraltro poi non attuata – di un'integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni e enti locali.

potestà legislativa tra stato e regioni che certamente depotenzia il ruolo regionale (salvo per le regioni speciali), ma anche in ordine al ruolo forte dell'amministrazione locale e alle prospettive di autonomie realmente responsabili, che la riforma del 2001 – almeno sulla carta - aveva prefigurato.

In ordine alle scelte specifiche sulla fisionomia e composizione del nuovo senato della Repubblica, va anzitutto rilevato 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 Cost. sancisce espressamente che le varie istituzioni autonome territoriali sono, insieme allo stato, elementi costitutivi della Repubblica. Appare invece, per altro verso, di massima condivisibile – a parte alcune considerazioni critiche che seguiranno – la previsione di una elezione indiretta dei senatori⁷ da parte delle istituzioni territoriali, tenendo conto che, dei 95 rappresentanti complessivi, 21 sono sindaci, uno per ciascuna regione o provincia autonoma, mentre per i 74 rappresentanti delle regioni vi è una parziale ponderazione, in modo da tener conto della diversa consistenza della popolazione, almeno per quanto riguarda le regioni più grandi, comunque senza membri di diritto. Da condividere altresì è quanto previsto in ordine alla durata in carica dei senatori, vincolata all'istituzione di appartenenza, nonché al conseguente divieto di scioglimento anticipato del senato.

A fronte di queste scelte per lo più utili, si può però aggiungere che vi sono vari punti problematici in ordine alla fisionomia prevista per il nuovo senato. Ad esempio, va sottolineato che appare del tutto incomprensibile la scelta dei ventun sindaci affidata ai consigli regionali, e non ai consigli delle autonomie previsti dall'art. 123 Cost. oppure, ove non costituiti, ad apposite assemblee dei sindaci di ciascun ambito regionale. Si tratta di un'incongruenza che, oltre a mortificare l'autonomia dei comuni, è aggravata da una certo non trascurabile ulteriore difficoltà attuativa, non essendo di per sé possibile applicare anche per la designazione dell'unico sindaco di ciascun territorio regionale il criterio proporzionale sancito per la designazione dei rappresentanti regionali: un nodo interpretativo ovviamente tutto da chiarire, possibilmente evitando una assolutamente impropria commistione tra rappresentanti regionali e comunali (o metropolitani).

Altro profilo critico è quello sul numero limitato dei rappresentanti dei comuni, stante la complessa ed eterogenea realtà degli enti locali di base ed il rischio che la loro rappresentanza sia di fatto monopolizzata dai sindaci dei capoluoghi regionali. A tal fine sarebbe stato certo preferibile prevedere almeno due sindaci per ciascun ambito regionale, l'uno in ipotesi per i comuni sopra i quindicimila abitanti, l'altro per quelli sotto questa soglia, in modo da assicurare una rappresentanza distinta per realtà locali tra loro molto differenziate anche dal punto di vista delle esigenze di

⁷ Che debba trattarsi di una rappresentanza di secondo grado dovrebbe dedursi in modo inequivocabile dal tenore del nuovo art. 57, co 5, che correla la durata del mandato dei senatori con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti. Peraltro, resta da definire – ad opera dei futuri legislatori statali e regionali – la portata della condizione poi apposta, in virtù della quale l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali deve essere "conforme alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri" (previsione ambivalente e di non facile attuazione, tanto più che dovrebbe paradossalmente riguardare anche la designazione dei sindaci). In proposito cfr., tra gli altri, L.CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2015. *Contra*: R.BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni*, in *Astrid rassegna*, 26 marzo 2015. Per una valutazione problematica v. A.MANZELLA, *Il nuovo Senato*, in *Proposte di riforma per le istituzioni e la cultura* (a cura di G.GAMBETTA), Bologna, 2015, p. 49 ss.

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).

Aldilà di queste osservazioni, vi sono comunque vari punti aperti e elementi di incertezza in ordine alla struttura e al funzionamento del nuovo Senato, per i quali appare indispensabile una tempestiva e appropriata chiarificazione, sia mediante le norme integrative già previste (a cominciare dalla legge elettorale alla quale rinvia il nuovo art. 57 Cost.), sia in sede di regolamento del nuovo Senato. Tra questi: la configurazione della rappresentanza (se istituzionale, territoriale o politica, con conseguenti ricadute verosimilmente diverse anche nell'organizzazione interna del Senato per gruppi e commissioni); il rapporto con gli esecutivi regionali, sciogliendo anche il nodo della presenza o meno tra i senatori del presidente di ciascuna regione (per certi versi auspicabile, ma che finirebbe per mettere in discussione il principio proporzionalistico, specie nelle molte regioni con un solo rappresentante regionale, oltre ad un sindaco); il rapporto con gli orientamenti regionali, di giunta o consiglio, fermo restando il mandato libero di ciascun senatore (che appare comunque incompatibile con l'ipotesi del voto unitario per delegazione regionale, come nel *Bundesrat* tedesco); la configurazione del mandato per i sindaci, che dovrebbero verosimilmente rappresentare una "categoria" di istituzioni locali, e non certo la regione; le modalità di concreto esercizio del doppio mandato (nella istituzione territoriale di appartenenza e in senato), con la possibilità di delega a supplenti o ad altro senatore (e anche la eventuale sostituzione temporanea dei consiglieri regionali e sindaci eletti senatori?). Tutte questioni non marginali, dalla cui soluzione dipende in larga misura il volto concreto e l'operatività del nuovo senato⁸.

Analogo rilievo non trascurabile hanno poi altre questioni concernenti più da vicino il ruolo legislativo riconosciuto al nuovo senato, fermo restando quello di carattere generale della camera dei deputati. In proposito, una prima osservazione critica riguarda la *deminutio* del 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 subordinato, che verrebbe riconosciuto al senato in decisioni legislative a vario titolo rilevanti per le istituzioni autonomistiche, tenendo conto oltretutto dell'esigenza di coerenza col principio fondamentale dell'articolo 5 Cost., che esplicita un *favor* di sistema per la promozione delle autonomie nelle scelte legislative della Repubblica.

In tal senso si sarebbe dovuto prevedere, a differenza di quanto ora sancito nell'art. 70, un aumento delle ipotesi sia di leggi bicamerali sia di quelle che richiedono un'approvazione della camera a maggioranza assoluta dei componenti in caso di non conformità alle proposte del Senato (maggioranza assoluta che, sia detto per inciso,

⁸ Per un quadro approfondito, con puntuale bibliografia, dei problemi aperti e dell'importanza strategica del nuovo regolamento del Senato, v. N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, relazione alla Giornata di studio del 23 novembre 2015 (Roma, Istituto Jemolo) su "Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere" (in corso di stampa a cura di A. STERPA). V. anche G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del nuovo Senato*, in *Federalismi.it*, marzo 2016. Per spunti significativi sulle questioni pendenti v. anche A. MANZELLA, *Quei nodi irrisolti del nuovo Senato*, in *La Repubblica*, 12 gennaio 2016.

appare di relativa garanzia considerando gli effetti maggioritari del sistema elettorale che si è prefigurato per la camera dei deputati). Ci si riferisce, in particolare, alle leggi sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a quelle sul regionalismo differenziato (*ex art. 116, u.c.*), così come alle scelte legislative attuative dell'autonomia finanziaria (*ex art. 119*) e soprattutto a quelle in grado di comprimere l'autonomia regionale in ambiti di propria competenza.

Quest'ultimo 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 concorrente⁹, 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. n.147/2012). Si tratta comunque di due previsioni che sottolineano il neocentralismo della riforma *in itinere*, che recepisce gli indirizzi statocentrici già consolidatisi nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma (di segno opposto) del 2001, in cui si è data un'interpretazione rovesciata del principio di sussidiarietà, che ha finito per motivare forme molteplici di accentramento, anche sul piano dell'amministrazione, nonostante l'impostazione decentrata dell'art. 118 Cost.

Invece di questi ampi spazi aperti al legislatore statale, oltretutto senza limiti o vincoli procedurali, sarebbe preferibile immaginare di rafforzare in modo adeguato i poteri sostitutivi, di cui all'art. 120 Cost.¹⁰, finora sottoutilizzati, ma potenzialmente utili nel ricercare un equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle delle autonomie, prevedendo altresì una clausola di cedevolezza in virtù della quale sia possibile applicare la legislazione statale in materie regionali sino a quando le regioni non abbiano legiferato.

In ordine alle funzioni legislative del nuovo senato vi è poi, da altro angolo visuale, una non trascurabile questione da approfondire, vista la previsione – in verità assai barocca – di ben nove varianti nei procedimenti di competenza (a vario titolo). Si tratta di chiarificare e razionalizzare l'esercizio di tali funzioni, che rappresentano il cuore del ruolo nuovo del senato espressione delle autonomie territoriali, senza

9 Cfr. A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015, nonché S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osserv.cost.aic*, novembre 2015 (con ampia bibliografia sul dibattito riformatore). V. da ultimo anche M. CECCHETTI, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in *Federalismi.it*, 9 dicembre 2015.

10 In proposito v. le interessanti riflessioni di E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2014.

ovviamente con ciò sottovalutare l'importanza delle inedite funzioni di controllo e di garanzia pure prefigurate per il senato, che richiedono una appropriata messa a fuoco ed una specifica regolamentazione¹¹. Viene comunque in evidenza la necessità di un disegno del tutto innovativo del regolamento del senato, che deve concorrere a completare la riforma costituzionale, caratterizzando quest'organo come luogo di "mediazione" della legislazione, così sgravando tra l'altro la corte costituzionale dal compito di supplenza nella definizione del riparto tra poteri legislativi statali e regionali, come avvenuto dopo la riforma del 2001. Al tempo stesso emerge con evidenza la necessità di ripensare *funditus* anche il regolamento della camera dei deputati, che va conformato al nuovo assetto del potere legislativo e il più possibile coordinato con quello dell'altro ramo del parlamento verosimilmente immaginando anche strutture di supporto comuni per le due camere.

Un'ultima considerazione, per accennare ad un ulteriore problema che si apre a seguito della configurazione del nuovo senato come sede di raccordo legislativo in un sistema multilevel. Si tratta di definire il futuro delle varie conferenze interistituzionali, finora uniche sedi formali di raccordo tra stato ed enti autonomi, decidendo se debbano restare in vita come organismi del tutto autonomi di coordinamento e collaborazione sul piano delle amministrazioni e dei rapporti tra gli esecutivi oppure se debbano o possano essere in qualche modo integrate, in termini tutti da stabilire, in un sistema-senato destinato ad essere il baricentro delle relazioni interistituzionali multilevel con strutture organizzative e commissioni talora anche "miste", in sintonia con una visione cooperativa dei ruoli delle istituzioni territoriali costituzionali della Repubblica¹².

3. Un netto rafforzamento dell'esecutivo in una prospettiva di sostanziale premierato forte

Dopo aver analizzato l'impatto della riforma sull'assetto del parlamento e dei rapporti tra stato ed autonomie, si deve prendere in considerazione un altro punto assai rilevante, quello relativo ai riflessi innovativi che vengono prefigurati in ordine alla governabilità del sistema¹³. Seppure non esplicitamente preordinata a modificare la forma di governo parlamentare vigente, la revisione *in itinere* si prefigge, infatti, anche obiettivi di sostanziale rafforzamento del potere esecutivo e della stabilità di governo, aldilà di quanto perseguito – come già accennato – con la nuova legge

11 Sulla possibile configurazione dei ruoli del Senato nell'ambito di un bicameralismo differenziato, con un ramo rappresentativo delle istituzioni territoriali (anche per evitare un inutile doppione, come aveva rilevato – senza esito – C. Mortati in Assemblea costituente), v. il quadro organico anche comparato di L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, nonché L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *rivistaaic*, n. 3/2013.

Sul ginepraio di ben nove procedimenti legislativi variamente ripartiti fra le due camere, v. puntualmente E. ROSSI, *Procedimenti legislativi e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 203 ss.

12 Un modello di raccordo alternativo, del tutto esterno al Senato, è quello proposto da R. BIN, *Consiglio delle Regioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2014.

13 Si tratta di una questione oggetto da tempo del dibattito riformatore, con proposte di varia impostazione delle varie commissioni sulle riforme costituzionali, in cui comunque è sempre emerso il nesso stretto col sistema elettorale (proporzionale o maggioritario).

elettorale per la camera dei deputati, che sarà vigente dal luglio 2016 ed è improntata ad una *ratio* nettamente maggioritaria, con il riconoscimento di un consistente premio in seggi alla forza politica vincente (nel primo turno o nell'eventuale ballottaggio).

Due sono soprattutto gli elementi che concorrono a delineare questa nuova prospettiva. Da un lato la fiducia monocamerale, con piena esclusione del senato dalle decisioni sulla sorte del governo e con una maggioranza garantita alla camera – almeno sulla carta – in virtù del sistema elettorale appena menzionato. Dall'altro la previsione di una corsia preferenziale per gran parte delle leggi proposte dall'esecutivo, se indicate come essenziali per l'attuazione del programma di governo, con termini brevi e perentori per le decisioni parlamentari, secondo quanto precisato nel nuovo ultimo comma dell'art. 72 Cost.

Dunque, il disegno appare del tutto chiaro, con lo spostamento dell'asse dell'indirizzo politico dal parlamento al governo, dando vita ad una sorta di premierato forte ed a una semplificazione e verticalizzazione del sistema politico¹⁴. Si tratta di una sorta di razionalizzazione estrema della forma di governo parlamentare, che formalmente resta vigente, ma viene sostanzialmente trasformata, bel aldilà – si potrebbe aggiungere – del riequilibrio tra parlamento e governo postulato in assemblea costituente dall'odg Perassi, allorquando si era prefigurato – a fronte di una scelta di un esecutivo subordinato alla centralità del parlamento (comprensibile dopo il periodo fascista) – l'opportunità di ripensare in un secondo momento il rapporto tra i due poteri politicamente attivi. D'altra parte, si può aggiungere che questa evoluzione appare in larga misura in sintonia con le proposte formulate nel 2013 dalla maggioranza dei componenti delle commissioni di "saggi" già citate.

Prescindendo comunque qui da ogni approfondimento sulle delicate e controverse questioni relative alle varie forme di governo e ipotesi di divisioni del potere oggetto di dibattito scientifico – oltre che politico – negli ultimi decenni¹⁵, ci si limita a due sintetiche osservazioni di carattere generale. Per sottolineare, per un verso, che – pur essendo del tutto evidente l'impostazione volta a stabilizzare e rafforzare il potere esecutivo, ridimensionando fortemente il ruolo politico del parlamento, in ispecie della camera dei deputati, nonostante resti formalmente titolare del potere di dare la fiducia al governo – non si può certo qualificare questa scelta come un rischio di rottura del sistema democratico, da taluni paventata, visto, se non altro, che resta determinante la volontà del corpo elettorale nella legittimazione politica del governo.

Per altro verso, si deve in ogni caso rilevare che si mira a superare nettamente l'impostazione costituzionale e parlamentare fondata sul ruolo necessario dei partiti politici, come sedi precipue in grado di concorrere alla elaborazione e determinazione della politica nazionale. D'altronde, si tratta di una tendenza che si sposa con la diffusa propensione dei sistemi politici contemporanei alla personalizzazione del

14 Per un quadro aggiornato del dibattito delle proposte e delle vicende della forma di governo nel sistema italiano, cfr. da ultimo G. SOBRINO, *La forma di governo*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, op. cit., pp. 63 ss.

15 Di particolare rilievo sono le molteplici riflessioni sulle forme di governo di L. ELIA, da ultimo sintetizzate in *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. III, pp. 2600 ss. Per specifici rilievi critici dello stesso A. sulla forma di governo prefigurata nella riforma costituzionale della XIV legisl., poi bocciata nel referendum del 25-26 giugno 2006, improntata ad un "premierato assoluto", v. L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna, 2006.

potere, sulla scia anche di un ruolo forte dei *media* nella trasformazione dei meccanismi tradizionali della rappresentanza politica¹⁶.

In definitiva, emerge una prospettiva che può mutare radicalmente lo scenario politico e istituzionale fin qui sperimentato nel nostro sistema, per cui sono certo comprensibili – seppure non per questo sempre giustificabili – taluni timori espressi¹⁷ sui rischi di una deriva troppo verticalizzata nell'assetto del potere politico, incentrato sul ruolo dei *leader* più che delle compagini politiche collettive. Invero, questo tipo di preoccupazione dovrebbe portare a riservare specifica attenzione alla questione dei contrappesi e dei meccanismi di garanzia, che in effetti appaiono per molti aspetti deboli nel nuovo assetto delineato dalla riforma essendo in pratica circoscritti soltanto al ruolo del presidente della Repubblica e della corte costituzionale.

4. Un forte ridimensionamento delle autonomie regionali ordinarie con una deriva neocentralista, peraltro non estesa alle regioni speciali

Se, come si è visto, non pochi, né marginali, sono i motivi di perplessità – e talora di contrarietà – relativi agli orientamenti della riforma in *itinere* sul nuovo assetto del bicameralismo e sui rapporti tra parlamento e governo, interrogativi assai più consistenti sorgono a proposito della nuova revisione del titolo V in ordine alle autonomie regionali e locali. Infatti, se si è fatto un passo avanti rappresentando e valorizzando le autonomie territoriali nel riassetto del senato, si sono nel contempo materializzati orientamenti sostanzialmente assai contraddittori nella nuova disciplina costituzionale dei poteri delle regioni e degli enti locali, in cui si registra un'autentica e radicale inversione di rotta rispetto alla riforma del 2001, che intendeva realizzare un sistema policentrico di autonomie responsabili a tre livelli, spostando il più possibile il baricentro (specie dell'amministrazione pubblica) verso le varie comunità territoriali, considerate istituzioni costitutive della Repubblica. Tale disegno, vanificato da una sostanziale inattuazione, a parte il ricorrente conflitto tra stato e regioni nella definizione del riparto dei rispettivi poteri legislativi, viene ora in larga misura abbandonato, ridimensionando fortemente il ruolo dei soggetti autonomi, al punto che si potrebbe parlare di autonomie assai subordinate, se non in balia del centro.

¹⁶ Per un quadro organico dell'evoluzione delle vicende e del dibattito scientifico sul ruolo dei partiti tra modello costituzionale e prassi, cfr. le aggiornate riflessioni di F. BIONDI e G. RIVOSECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2014)*, op. cit., pp. 161/266.

¹⁷ V., ad esempio, la presa di posizione di G. AZZARITI, L. CARLASSARE, G. FERRARA, A. PACE, S. RODOTA', M. VILLONE, *La legge costituzionale che il Senato voterà oggi dissolve l'identità della Repubblica nata dalla Resistenza* (pubblicata su *Il Manifesto*, 13 ottobre 2015), in cui si sottolinea che il vero obiettivo della riforma è lo spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'esecutivo. Posizioni critiche, ma meno radicali, sono ad esempio, quelle espresse da una serie di giuristi in AA.VV. (a cura di C. AMIRANTE), *La Costituzione italiana: riforma o stravolgimento?*, Torino, 2015, nonché da A. D'ATENA, *Luci ed ombre*, op.cit., mentre favorevoli senza riserve appaiono, tra gli altri, S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, 2016, e B. CARAVITA, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016.

Siffatta deriva neocentralistica emerge, in primo luogo, considerando il riparto delle competenze legislative tra lo stato e le regioni ordinarie¹⁸. In effetti, il riassetto delle competenze prefigurato nella riforma denota 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. Invece questa parte della riforma, concernente soprattutto il nuovo volto dell'art. 117 Cost., appare 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 quanto riguarda 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 (probabilmente illusoria) di depotenziamento dei conflitti stato-regioni e di ridimensionamento del ruolo «suppletivo» (arbitrale) del giudice costituzionale (fermo restando che si porranno verosimilmente nuove questioni di materie/non materie in rapporto ai nuovi elenchi)¹⁹.

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).

18 La deriva neocentralista è evidenziata in vario modo da G. FALCON e dagli altri numerosi commentatori della proposta di riforma *in itinere*, nel fascicolo *ad hoc* n. 1/2015 di *Le Regioni* (tra i quali v. U.DE SIERVO, *Risposte a venti domande sulla riforma costituzionale*, p. 140 ss, e G.C.DE MARTIN, *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, p. 123 ss. Nello stesso senso, con riferimento più specifico anche alla giurisprudenza costituzionale, S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V, op. cit.*, e S. MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian papers on Federalism– Issirfa*, n. 1-2/2015.

19 Sull'illusione di un riparto senza contenzioso v., tra le altre, le considerazioni di S. MANGIAMELI, *op. ult.cit.*, e di D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra stato e regioni ed il ruolo della corte costituzionale*, in *Italian papers on Federalism*, n. 1-2/2015.

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 al legislatore statale ordinario, in una prospettiva che appare certo 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 si dovrebbero costantemente salvaguardare le autonomie dalle (ricorrenti) tentazioni statocentriche²⁰.

Tutt'altro discorso va fatto per quanto riguarda le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, che non vengono per nulla messe in discussione dalla riforma, che si limita - all'art. 39, co. 13 - da prevedere la possibile revisione degli statuti, sulla base di intese con le regioni e province autonome interessate, salvo estendere da subito a questi enti eventuali competenze ad essi non già spettanti in materie elencate nel nuovo art. 116, co.3, che apre, a determinate condizioni, a possibili incrementi dell'autonomia di regioni ordinarie.

Emerge in tal senso una disparità di trattamento di portata assai rilevante, con una inspiegabile ulteriore divaricazione tra le due categorie di regioni, quelle di diritto comune fortemente ridimensionate, quelle speciali di fatto rafforzate. In sostanza, la riforma non è per nulla orientata a superare o attenuare il doppio binario che contraddistingue l'attuale ordinamento, in virtù del quale alcune regioni o province autonome hanno, oltre a maggiori competenze legislative e amministrative, garanzie specifiche di maggiori risorse finanziarie rispetto a quelle ordinarie, in base a leggi *ad hoc* o alle previsioni dei rispettivi statuti, approvati con leggi costituzionali, che in vario modo prefigurano trattamenti 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 intese con le istituzioni territoriali interessate, prevedendo un inedito procedimento pattizio che, di fatto, potrebbe consentire alle

20 Sulla portata e il necessario *favor* per le autonomie (anche funzionali) nell'interpretazione del principio fondamentale dell'art. 5 Cost., promosso in assemblea costituente da C. MORTATI (di cui v. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, II, p. 823 ss.), cfr. già le lucide considerazioni di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana* in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 81 ss., nonché di G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna-Roma, 1975. In sostanziale sintonia cfr., più di recente, R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI), Torino, 2006, p. 132 ss., nonché G.C. DE MARTIN, *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Studi per Giuseppe Palma*, Napoli, 2011, p. 439 ss. (ma già in *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984) e A. POGGI, *Le autonomie funzionali <tra> sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, 2001.

regioni in questione una sorta di potere di veto su modifiche statutarie e finanziarie ad esse sfavorevoli²¹.

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, specie sul piano finanziario, laddove non si prevedesse almeno l'applicabilità anche alle regioni speciali e province autonome di quanto previsto dal nuovo art. 119, co. 4, 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 sembra emergere da ultimo, almeno per certi versi, pure nella giurisprudenza costituzionale, ad esempio nelle sent. n. 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 ipotizzare un futuro ordinamento uniforme per tutte le regioni italiane, cancellando l'esperienza della specialità, la quale invece – almeno 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, co.4, Cost. In sostanza, la soluzione più lineare sarebbe quella di ricondurre la specialità regionale a possibili differenziazioni di competenze per le regioni che lo richiedessero, ossia ad una specialità ricalibrata caso per caso, secondo il criterio già ora sancito nel terzo comma dell'art. 116, eliminando le «rendite» degli statuti speciali vigenti, oltretutto via via (opinabilmente) interpretati come fonti di rapporti paritari, con la conseguenza di considerare

21 Sull'evoluzione e involuzione del regionalismo, sia ordinario che differenziato – a parte gli studi risalenti di E. ROTELLI, *L'avvento delle regioni in Italia*, Milano, 1967, e ID, *Dal regionalismo alla regione*, in Bologna, 1973, nonché di F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970 – il dibattito scientifico è stato assai ampio, specie dopo la riforma del titolo V del 2001. Per un quadro complessivo, con relative indicazioni bibliografiche, può vedersi il mio saggio *Le regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in *Regionalismo e regioni in Italia (1861-2011)*, a cura di E. LONGOBARDI, Roma, 2011, p. 39 ss., nonché i tre volumi collettanei sul regionalismo dell'Issirfa-CNR, a cura di S. MANGIAMELI, pubblicati dal 2013 al 2015, e il volume a più voci, curato da N. ANTONETTI e U. DE SIERVO, *Che fare delle Regioni*, Roma, 2014.

Sui problemi della specialità regionale malintesa si rinvia a quanto considerato nel volume collettaneo (a cura di L. VANDELLI), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, nonché, più di recente in G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti in rivistaaic.it*, n. 4/2015 e nei vari contributi alla Giornata di studio su *L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione* (Roma, Issirfa-Cnr, 16 ottobre 2015), atti in corso di stampa. V. anche il saggio, con puntuale bibliografia, di S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Astrid rassegna*, n. 1/2016, che si sofferma anche sulla questione della persistenza della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della l.c. n.3/2001.

Sulle potenzialità e sulla sostanziale inattuazione dell'art. 116, co. 3, v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2009, nonché M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in *Il Governo delle regioni*, op. cit., p. 419.

necessari accordi particolari tra stato e singola regione, anche per poter far partecipare 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 ordinarie²².

5. Le contraddizioni col principio autonomistico nel nuovo sistema locale

Le contraddizioni e le scelte poco compatibili col principio autonomistico aumentano ulteriormente a voler considerare quanto la riforma prevede in ordine al futuro assetto del sistema locale di istituzioni e di amministrazioni. In proposito si registra, in effetti, una radicale inversione di rotta rispetto alla novella del titolo V del 2001, che era stata frutto di un'interpretazione "piena" ed espansiva delle potenzialità di un disegno policentrico e autonomistico della Repubblica, fondato sul maggior ruolo possibile, oltre che delle regioni, specie sul piano legislativo, anche dei comuni e delle province (o delle città metropolitane), con lo spostamento del baricentro dell'amministrazione pubblica sui due livelli territoriali locali e il parallelo riconoscimento di spazi significativi di autonomia normativa e finanziaria e di autocontrolli, in una prospettiva di autonomie responsabili.

Quel disegno era restato, peraltro, per lo più inattuato, con una crescente difficoltà a definire le funzioni fondamentali degli enti locali e le linee portanti della "carta delle autonomie", che avrebbe dovuto sancire le garanzie di autoordinamento e dare effettività alla nuova amministrazione locale. Anche il tentativo di dar vita al cd. federalismo fiscale, a partire dalla legge n. 42 del 2009, si è di fatto arenato e si è, piuttosto, registrata dal 2011 una progressiva involuzione neocentralistica, che la "legislazione della crisi" ha via accentuato e complicato, sia pure in modo erratico e con motivazioni essenzialmente economico-finanziarie, e non istituzionali²³. Il punto di approvo è stata la legge n. 56 del 2014, con la quale si è imboccata la strada del ridimensionamento della veste istituzionale e del ruolo delle province, peraltro contraddittoriamente dando vita nel contempo alle città metropolitane in dieci aree provinciali a forte conurbazione²⁴.

22 Sulle tendenze (problematiche) a soluzioni bilaterali tra stato e singola regione speciale cfr. G. MELONI, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle regioni a statuto speciale. Il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige*, in *Il governo delle regioni* (a cura di L. VANDELLI), *op.cit.*, p. 435.

23 Sul dilagante neocentralismo della legislazione della crisi, con diffusi disorientamenti in ordine agli enti provinciali e una semplificazione solo apparente del sistema istituzionale locale nel disegno di quella che è diventata la l. n.56, rinvio al mio saggio *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, pp. 21 ss., nonché, da ultimo, a M.A.CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in *Astrid rassegna*, n.4/2016.

24 Nonostante i molti dubbi di costituzionalità, la l. 56 è stata convalidata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 50/2015, oggetto peraltro di vari commenti critici, tra cui: A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015*, in [www.rivistaaic](http://www.rivistaaic.it) (1 maggio 2015); L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in www.forumcostituzionale.it (30 aprile 2015); G.C. DE MARTIN e M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2015, pp. 463 ss.; S. GAMBINO, *La nuova riforma costituzionale*, *op. cit.*, p. 8 e *passim*.

La riforma costituzionale *in itinere* mira ora a portare a compimento questo disegno di (apparente) semplificazione del sistema degli enti territoriali locali, sopprimendo le province nell'elenco delle istituzioni costitutive della Repubblica e trasformandole sostanzialmente in non meglio definiti enti di area vasta, con organi di derivazione comunale, il cui ordinamento dovrà essere oggetto sia di norme statali che regionali. C'è da chiedersi anzitutto se questo processo di decostituzionalizzazione e di sostanziale regionalizzazione degli enti autonomi intermedi, salvo nelle aree metropolitane, sia compatibile col principio autonomistico, visto che queste istituzioni – espressive di comunità territoriali che non sono certo venute meno, anzi si sono nel tempo consolidate - erano state finora riconosciute e ricomprese tra le istituzioni costitutive della Repubblica, in applicazione di quanto sancito dall'art. 5 Cost. C'è poi anche da chiedersi, tralasciando altre questioni pur non marginali, se sia compatibile col medesimo principio costituzionale e con la *ratio* della sussidiarietà sancita dall'art. 118 Cost. la deriva conseguente al depotenziamento delle province, che finisce per tradursi, in gran parte dei casi, in un processo di accentramento a livello regionale di molte funzioni amministrative già provinciali²⁵.

Un ulteriore elemento di non marginale perplessità riguarda la scelta di limitare fortemente l'autonomia normativa e organizzativa delle istituzioni locali, essendo sancito nella riforma un generale potere esclusivo statale di ordinamento dei comuni e delle città metropolitane, a differenza di quanto ora previsto dall'art. 117, co. 2, lett. p), che circoscrive il ruolo della legge statale alla disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali. In sostanza, rispetto all'attuale impostazione costituzionale, che riconosce (almeno sulla carta) un significativo spazio di autoordinamento, statutario e regolamentare, degli enti locali per quanto riguarda l'organizzazione interna e la disciplina delle funzioni ad essi attribuite, si è prefigurato un ritorno all'impostazione statocentrica pre-riforma del 2001, basata su un'autonomia locale del tutto subordinata al (generale) potere di ordinamento statale, tradottosi nel tempo nel testo unico delle norme sugli enti locali, la cui ultima versione (racchiusa nel decreto legislativo n. 267/22000) si riteneva dovesse essere (finalmente) superata dal subentro della citata previsione dell'art. 117, restrittiva della competenza statale in materia. C'è ovviamente anche a questo proposito da chiedersi quanto la nuova prospettiva statocentrica sia in sintonia con il

25 La prospettiva è per molti versi quella amministrativizzare ulteriormente, anzi di "provincializzare" le regioni, visto anche il forte ridimensionamento del loro ruolo legislativo, salvo ovviamente per le regioni speciali, per le quali si pone piuttosto qualche interrogativo legato alla piena regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali, a fronte del *trend* di segno opposto della riforma costituzionale, che mira a ripristinare un ruolo generale del legislatore statale sull'ordinamento delle autonomie locali, modificando in tal senso la lett. p) del II co. dell'art. 117 Cost. Non ha peraltro alcuno di questi dubbi F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la l. n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2014, pur a fronte di diffusi rilievi critici, su cui rinvio a quanto citato in G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso*, cit.

D'altra parte, non si possono sottacere le difficoltà che stanno emergendo nel riordinare il sistema locale in base alle opzioni della l. Delrio, destinate a consolidarsi con la riforma costituzionale *in itinere*: significative sono, ad esempio, le recenti considerazioni di G.GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. del feder.*, n. 4/2015. In tal senso va anche registrata una evidente inversione di orientamento in talune legislazioni regionali, come nel caso della Sicilia, che in un primo momento si era orientata a rivalutare le forme associative di comuni, denominate liberi consorzi, sopprimendo le province (addirittura in anticipo sulla l. 56), ma che ora sembra ritornare chiaramente sui suoi passi, come dimostra l'impostazione della recente l.r. n. 15/2015, con cui si ipotizzano tra l'altro enti di area vasta con organi direttamente elettivi.

principio autonomistico che dovrebbe comportare anche la più ampia valorizzazione dell'autoordinamento²⁶.

In ogni caso, per chiudere queste sommarie notazioni, può dirsi che siamo di fronte ad una (spesso radicale) inversione di rotta rispetto alle linee portanti del precedente intervento sul titolo V, frutto verosimilmente di una cultura dell'autonomia recessiva e di una interpretazione assai riduttiva del significato e della portata potenziale del pur fondamentale principio autonomistico, che dovrebbe essere considerato un vincolo di sistema, ma risulta troppo frequentemente disatteso.

6. Una riforma comunque da completare (possibilmente già prima del referendum)

A voler sintetizzare in qualche battuta conclusiva il complesso delle considerazioni svolte, si può sottolineare che, se emergono certamente – anche dal punto di vista della possibile effettività del principio autonomistico – elementi innovativi potenzialmente utili, specie in ordine al riassetto del parlamento e della funzionalità del sistema, sono altrettanto evidenti alcuni gravi limiti insiti soprattutto nelle modifiche ipotizzate per il titolo V.

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 e da raccordare al nuovo ruolo della Camera dei deputati e al consistente rafforzamento del potere esecutivo.

Ma questa apertura alle istituzioni autonomistiche è vanificata, per altro verso, dal forte ridimensionamento delle autonomie regionali e locali, con una sostanziale disattenzione per il significato e la portata del principio autonomistico e il rischio crescente di autonomie finte, con un arretramento sostanziale rispetto al disegno riformatore del 2001 che, pur con taluni limiti da correggere e alcune scelte da perfezionare e integrare, prefigurava in modo più lineare un riassetto del sistema conforme alla *ratio* autonomistica.

Un bilancio, quindi, nel complesso per ora in chiaroscuro, anzi assai problematico, con il forte rischio di compromettere le condizioni per uno sviluppo coerente di una prospettiva non statocentrica delle istituzioni e dell'amministrazione

²⁶ Questa visione piramidale o statocentrica (che diventa regionocentrica nelle regioni speciali) è aggravata anche dalla carenza di garanzie per le autonomie locali sul piano della tutela davanti alla Corte costituzionale, ora possibile solo in via indiretta, attraverso una impugnazione promossa dal governo nazionale o dalla regione (in dispregio del senso stesso dell'autonomia locale), mentre in altri ordinamenti è previsto un accesso diretto degli enti locali al giudice costituzionale, talora con (opportuni) filtri, come ad esempio nel sistema spagnolo.

A parte questa prospettiva *de iure* condendo, resta comunque la possibilità di adire la Corte – da parte dei soggetti ora legittimati – per verificare la conformità delle stesse leggi costituzionali ai principi della Carta e ai vincoli di sistema, come chiarito pure dalla sent. n. 1146/1988: ciò che potrebbe aprire a una verifica di costituzionalità della stessa riforma costituzionale *in itinere*. Per questi profili v. tra gli altri, L.ELIA, *I principi costituzionali presi sul serio*, in *Scritti per Vittorio Sgroi*, Milano, 2008, p. 832 ss., nonché puntualmente F.MODUGNO, in *Studi in onore di G.Ferrara*, II, p. 625 ss.

della Repubblica. Al cantiere aperto, specie negli ultimi anni, sul piano della legislazione ordinaria, con molti interventi opinabili o incompiuti, si stanno per aggiungere modifiche costituzionali molto a rischio sul piano dell'assetto e dell'effettività delle autonomie regionali e locali.

Questa ambivalenza della riforma può condizionare e rischiare di compromettere l'esito positivo del processo riformatore, che dovrà ora superare – una volta concluso l'*iter* parlamentare – il vaglio del referendum confermativo, già preannunciato dalla stessa maggioranza che sta approvando la revisione costituzionale. Luci ed ombre dovranno essere soppesate dagli elettori in vista di una decisione comunque unitaria, non potendo il quesito referendario – almeno allo stato della legislazione (art. 16 l. 352/70) – essere disaggregato per oggetti omogenei, a parte ogni considerazione sulla atipicità (se non ambiguità) del titolo della riforma costituzionale in questione, che non evidenzia in modo adeguato il nesso con il *thema decidendum* nel referendum.²⁷

A tal fine ci si può chiedere se - anche per facilitare il compito di coloro che saranno chiamati ad esprimersi con un sì o un no sull'intero pacchetto delle modifiche proposte – non sia possibile (e auspicabile) che intervengano tempestivamente alcuni interventi di chiarimento e completamento del disegno riformatore, specie su taluni punti controversi o suscettibili di diverse interpretazioni attuative. Per un verso, il governo potrebbe, in tal senso, farsi carico di promuovere, con apposite iniziative legislative, sia una chiarificazione delle modalità di designazione dei rappresentanti regionali, anche con garanzie di pari opportunità di genere, sia norme preordinate a rendere effettivi, in tempi certi, taluni importanti adempimenti (v. revisione degli statuti speciali) o innovazioni significative previste (v. la possibilità di promuovere referendum propositivi o di indirizzo).

In ordine alla revisione degli statuti speciali, in particolare, appare evidente – se autonomie regionali ordinarie e speciali devono esser parte di un sistema unitario – la necessità di procedere al più presto, con appropriate iniziative governative di ddl cost per ciascuna regione speciale o provincia autonoma, all'adeguamento previsto dall'art. 39, co. XIII, della riforma *in itinere*, tenendo conto degli indispensabili vincoli di sistema, anzitutto sul piano finanziario e della correlazione tra funzioni e risorse, ed eliminando nel contempo le molte incertezze interpretative, specie con riguardo alla vigenza e alle ricadute della clausola di maggior favore stabilita dall'art.10 della l.c. 3 del 2001. A tal fine andrebbe ovviamente assicurato che il coinvolgimento di tali istituzioni speciali nell'*iter* di revisione degli statuti non impedisca l'approvazione delle modifiche in tempi certi, per non rischiare di dilatare *sine die* i necessari adeguamenti.

Quanto alla interessante prospettiva di nuove forme di referendum propositivi e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, come prefigurato nel nuovo art. 71 Cost., appare altrettanto evidente la necessità di tempestive e idonee iniziative governative di ddl cost, volti a definire meglio e completare il disegno riformatore, in modo da chiarire anche condizioni e tempi per rendere effettivamente operativi questi nuovi istituti di democrazia diretta e di partecipazione politica dei cittadini.

Si può infine aggiungere, per altro verso, che il senato in carica potrebbe - se non dovrebbe - prefigurare al più presto alcune scelte regolamentari, possibilmente

²⁷ In tal senso puntuali sono le considerazioni di P.CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale*, in *rivistaaic*, n.1/2015.

coinvolgendo regioni e comuni, in modo da sciogliere alcuni nodi essenziali sulla fisionomia istituzionale ed organizzativa del nuovo senato, rendendo così concretamente possibile la fase di avvio dopo la trasformazione istituzionale, ferme restando ovviamente eventuali integrazioni o modifiche successive, in virtù dell'autonomia regolamentare riconosciuta anche *pro futuro* a questo ramo del parlamento.

D'altra parte, è egualmente essenziale che anche la camera dei deputati – come previsto espressamente nelle norme transitorie – provveda a ridefinire al più presto, subito dopo l'approvazione della riforma (e comunque entro la legislatura in corso), il proprio regolamento per adeguarlo alle innovazioni previste, ivi compreso lo “statuto dell'opposizione”, disciplinando i molteplici nuovi procedimenti legislativi, in coordinamento con il senato, e stabilendo altresì criteri e modalità con cui realizzare “l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato delle risorse umane e ogni altra forma di collaborazione”, in una prospettiva bicamerale sostanzialmente diversa rispetto a quella vigente,