

## **Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali<sup>1</sup>**

di Gian Candido De Martin

27 ottobre 2016

SOMMARIO: 1. Le principali questioni aperte per l'attuazione della Repubblica delle autonomie tra riforma del titolo V del 2001 e revisione costituzionale *in itinere*; - 2. Il nuovo Senato rappresentativo delle autonomie territoriali: potenzialità ed incognite; - 3. La sostanziale "controriforma" del titolo V; - 4 Il (fondamentale) principio autonomistico sostanzialmente disatteso; - 5. La questione della specialità regionale malintesa ed i vincoli di sistema; 6. Le prospettive a rischio per la Repubblica delle autonomie a fronte di una riforma costituzionale "contingente".

### **1. Le principali questioni aperte per l'attuazione della Repubblica delle autonomie tra riforma del titolo V del 2001 e revisione costituzionale *in itinere*.**

Obiettivo di queste pagine è di mettere a fuoco le innovazioni a vario titolo prefigurate dalla riforma costituzionale *in itinere* – nel testo approvato dal Parlamento in seconda lettura (v. G.U. 15 aprile 2016) e ora sottoposto al vaglio referendario – sul versante specifico delle autonomie territoriali, regionali e locali, chiarendo, anzitutto, il nesso con le principali questioni aperte per l'attuazione della Repubblica delle autonomie dopo la riforma del titolo V del 2001 e, in secondo luogo, verificando la coerenza delle innovazioni *in fieri* con il fondamentale principio autonomistico sancito in Costituzione (profilo, quest'ultimo, invero finora poco approfondito nel pur nutrito dibattito dottrinale in corso).

Il punto di partenza di queste riflessioni non può che essere costituito, ovviamente, dalla considerazione che la Costituzione – dando corpo e sviluppo agli orientamenti dei costituenti più sensibili e lungimiranti in ordine al significato del riconoscimento e della promozione delle autonomie quali capisaldi dell'assetto istituzionale della Repubblica – ha prefigurato Regioni ed enti locali come coesenziali al volto democratico dello Stato contemporaneo, partendo da un'idea non monolitica della sovranità, bensì articolata anche in una pluralità di corpi sociali e territoriali, ciascuno con una propria ragion d'essere. Di qui la Repubblica intesa come un'unità policentrica, in cui si dovrebbe realizzare quell'*armonia discors* postulata da Costantino Mortati all'atto della redazione del principio autonomistico nell'articolo 5, poi sviluppato nel nuovo art. 114 Cost., in cui espressamente si

---

<sup>1</sup> Contributo in corso di pubblicazione nel n. 187-188/2015 di "Studi parlamentari e di politica costituzionale".

riconosce un ruolo costitutivo del sistema nazionale anche alle istituzioni politiche infrastatali rappresentative, a tre livelli, di comunità territoriali, considerate tutte come partner della Repubblica, sia pure con diverso ruolo: soprattutto legislativo e programmatico quello delle Regioni, essenzialmente amministrativo e operativo quello dei Comuni e delle Province<sup>2</sup>.

Di qui il *favor* per le autonomie, da promuovere il più possibile, con un rovesciamento di prospettiva che supera la precedente visione statocentrica e gerarchica tra le istituzioni di diverso livello e mira a riconoscere un ruolo insostituibile – per certi versi una centralità, specie sul piano dell'amministrazione pubblica – alle istituzioni territoriali di autogoverno, titolari di funzioni proprie, talora qualificate come fondamentali nell'assetto dei poteri pubblici, da gestire in modo responsabile, con un'autonomia finanziaria e risorse attribuite in base a criteri oggettivi predefiniti (art. 119 Cost.). In questa prospettiva, il modello della nuova statualità policentrica si dovrebbe perciò tradurre anche in un riassetto complessivo del sistema amministrativo, superando l'originario tendenziale parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, dovendo queste ultime essere affidate, per quanto possibile, alle autonomie locali, in base ai tre principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sanciti nel nuovo art. 118 Cost., con obiettivi al tempo stesso di decentramento del sistema e di semplificazione e responsabilizzazione dei soggetti autonomi, anche sul piano dell'autocontrollo.

Se questi sono, in estrema sintesi, gli elementi salienti del quadro costituzionale vigente relativo alle autonomie territoriali, a maggior ragione emerge con evidenza la rilevante distanza tra i principi che dovrebbero informare l'ordinamento della Repubblica e la realtà effettiva, contrassegnata da orientamenti in larga misura in contraddizione con quanto prefigurato nelle norme costituzionali, soprattutto con la riforma del 2001, che ha cercato di dare il massimo sviluppo possibile al principio autonomistico, sia sul versante regionale che locale.

Per cercare di orientarsi sulle ragioni delle difficoltà finora incontrate nel concretare il quadro costituzionale, si può certamente evidenziare – almeno per quanto concerne le autonomie regionali – anche qualche limite della stessa normativa costituzionale vigente. La questione concerne principalmente alcuni profili del titolo V riguardanti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in particolare per quanto riguarda la portata e la latitudine delle previsioni sulla potestà legislativa concorrente e su quella residuale delle Regioni, ancorate ad una rigida concezione "proprietaria" delle materie. Ciò ha generato – complici talune disarmonie e forzature nell'enumerazione delle competenze riconosciute ai legislatori locali – numerosissimi conflitti (per lo più per iniziativa del Governo e delle Regioni speciali o Province

---

<sup>2</sup> Sulla portata del principio autonomistico nel sistema costituzionale, anche in rapporto al principio democratico, resta un essenziale punto di riferimento la ricostruzione di C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 81 ss. Sull'autonomia come faccia interna della sovranità v. anche G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1975. In sostanziale sintonia, v. anche G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, e *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Studi per Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, nonché R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), Torino, 2006, 132 ss. Sull'implementazione del principio autonomistico dopo la riforma del titolo V, cfr anche G.M. Demuro, *Commento all'art. 114 Cost.*, in *op. ult. cit.*, 2169 ss., nonché B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002.

autonome), con un contenzioso costituzionale dal quale sono emerse anche alcune indubbie esigenze di rettifica degli elenchi o di chiarificazione dei criteri del riparto, come ribadito tra l'altro nelle proposte della Commissione governativa Letta sulle riforme costituzionali (cap. 3 della relazione finale del 17 settembre 2013). A queste disarmonie si possono poi aggiungere alcune lacune della riforma del 1999-2001, specie per quanto concerne le relazioni interistituzionali tra Stato e Regioni, nonché la necessità di chiarificazione della condizione e dei limiti dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale rispetto a taluni principi e vincoli di sistema sanciti nel 2001, in particolare (ma non solo) sul piano finanziario.

Da qui una serie di squilibri e di difficoltà operative delle Regioni, da un lato alle prese con crescenti tendenze neocentralistiche del legislatore statale, che hanno frenato o compresso la possibilità di dar corpo effettivamente a significativi interventi legislativi regionali nelle nuove materie di competenza, dall'altro per lo più propense a privilegiare un proprio ruolo amministrativo, più che legislativo e programmatico, con l'esercizio di funzioni operative che dovrebbero normalmente essere attribuite alle autonomie locali. Quindi un'autonomia regionale incompiuta e involuta, che ha in larga misura perso l'occasione dei nuovi statuti per razionalizzare la propria forma di governo e riqualificare la propria organizzazione programmatica, decentrando molti compiti operativi e servizi a livello locale, in una prospettiva che ne potrebbe rafforzare anche il ruolo di interlocutori politici in sede europea<sup>3</sup>.

Se spostiamo l'angolo visuale sulle autonomie locali, il quadro problematico sulle riforme inattuata e l'autonomia dimezzata aumenta in misura per così dire esponenziale, tenendo anche conto che la condizione effettiva della autonomia comunale e provinciale è stata per decenni – almeno fino alla l. 142/90 - in larga misura legata a una visione statocentrica e a una impostazione paragerarchica nel rapporto tra Stato ed enti locali, questi ultimi di fatto trattati come enti autarchici, più che autonomi, nonostante le previsioni costituzionali del 1948.

Si può poi aggiungere che questa condizione di stampo autarchico degli enti locali è emersa, a vario titolo, anche nell'ambito del rapporto con le Regioni, le quali – pur nate successivamente ai Comuni e alle Province – hanno via via assunto un orientamento volto ad accentrare in sede regionale la gestione di gran parte delle funzioni amministrative nelle materie attribuite in Costituzione alla competenza legislativa regionale, in difformità a quanto previsto dall'originario art. 118 Cost., in base al quale le funzioni di carattere locale avrebbero dovuto essere di norma delegate o trasferite dalle Regioni agli enti locali.

---

<sup>3</sup> Sulla evoluzione e involuzione del regionalismo, v. da ultimo, tra gli altri, i lavori collettanei promossi da Astrid, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni* (a cura di L.Vandelli e F.Bassanini), con specifica attenzione anche alla postfazione di F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*; nonché da ISSIRFA-CNR, *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituente e alla sua riforma* (a cura di S.Mangiameli), 2 voll., Milano, 2012; ID, *Il regionalismo italiano tra tradizione unitaria e processi di federalismo* (a cura di S. Mangiameli), Milano, 2012. Sulla deriva del regionalismo v. anche M.Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 2/2012; M.Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), aprile 2012; F.Bassanini, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, cit.; G.C.De Martin, *Le regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in *Regionalismo e regioni in Italia (1861-2011)* (a cura di E. Longobardi), Roma, 2011, 37 ss., e C.Buzzacchi, *Autonomie territoriali e ordinamento europeo: vincoli e opportunità per le regioni italiane*, in AA.VV. *Il governo delle regioni*, Bologna, 121 ss.

Su questa situazione in chiaroscuro non è riuscita ad incidere neppure la novella costituzionale del 2001, pur certamente frutto della volontà di potenziare fortemente il sistema delle autonomie, di prossimità e di area vasta, con un sostanziale spostamento del baricentro dell'amministrazione pubblica sugli enti locali, a partire dai Comuni, e la previsione di risorse finanziarie commisurate alle funzioni riconosciute o conferite. Rispetto a questo chiaro disegno costituzionale si è, in effetti, registrata sempre più una difficoltà attuativa, nonostante alcuni iniziali tentativi in una direzione utile avviati nel 2002-2003 (v. il protocollo interistituzionale per codecidere le linee applicative, nonché la legge delega *ex art. 2* della l. 131/03, finalizzata a chiarificare anzitutto le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; v. anche la cd. bozza Mancino per l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali *ex art. 11 l.c. 3/01*, restata poi senza seguito).

Si è di fatto sempre più realizzata una condizione di autonomia finta, proclamata ma non realizzata, con persistenti incertezze di fondo sia sulle funzioni locali e le relative risorse finanziarie (per lo più attribuite con criteri del tutto discrezionali), sia sugli interventi che avrebbero dovuto comportare la riorganizzazione degli apparati delle istituzioni territoriali, specialmente nelle realtà metropolitane o in quelle frammentate dei microcomuni. Né questa situazione si è sostanzialmente modificata a seguito del c.d. federalismo fiscale, avviato sulla base della legge n. 42 del 2009 con l'obiettivo di responsabilizzare gli enti autonomi territoriali sul piano della gestione finanziaria<sup>4</sup>, ma frenato anzitutto da una carente chiarificazione delle funzioni proprie di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché da molti disorientamenti nella implementazione delle parti potenzialmente più utili per la responsabilizzazione finanziaria delle autonomie territoriali, in base a standard oggettivi di fabbisogni e costi.

Queste prospettive di riordino sono state poi comunque travolte dal neocentralismo della "legislazione della crisi", che ha contrassegnato quasi per intero la XVI legislatura, nella quale si sono tra l'altro spesso create amministrazioni straordinarie ed emergenziali, condizionando fortemente le amministrazioni territoriali ordinarie e il ruolo degli organi degli enti autonomi, che si sono così trovati del tutto in balia di decisioni centrali motivate essenzialmente da ragioni di contenimento dei costi pubblici. Senza entrare qui nel merito di tali interventi, disposti tra l'altro quasi sempre con provvedimenti d'urgenza, spesso erratici e talora contraddittori nel contenuto (come quelli sulle diverse forme di intercomunalità dei piccoli comuni), basti sottolineare che sono stati dettati da mere ragioni finanziarie, abbandonando i progetti volti a concretare la riforma costituzionale del 2001 mediante una organica "carta delle autonomie", chiarificatrice delle funzioni locali di vario livello e degli ambiti di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria degli enti locali indicati espressamente dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un quadro sui contenuti e limiti della legge 42/2009 v. *Il federalismo fiscale* (a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese), Roma, 2009, nonché L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Padova, 2013. Sulle involuzioni e prospettive a rischio, rinunciando ad un coerente disegno autonomistico, v. , da ultimo, F. Gallo, *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Astrid Rass.*, n. 10/2016, e L. Antonini, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

<sup>5</sup> Per una illustrazione problematica dei contenuti dei vari decreti legge "Salva Italia" e "spending" v. G. Gambino, *Nell'attesa (forse vana) della Carta delle autonomie legislativa statale, il legislatore statale e la carta costituzionale riscrivono la geografia ordinamentale della Repubblica* in

A questa deriva fuorviante si è intrecciata anche la sequenza sconcertante di interventi di messa in discussione delle Province, diventate – a partire dal 2010 – bersaglio di una sorta di furia iconoclasta, in nome di una supposta semplificazione istituzionale e riduzione dei costi della politica (“suggerita” tra l’altro da una lettera della BCE dell’agosto 2011). Si sono così avuti, via via, ipotesi di soppressione o di svuotamento delle funzioni provinciali, oppure di riduzione del numero di questa categoria di enti territoriali o, per altro verso, interventi volti ad un loro riordino, talora nella prospettiva di una loro sostanziale regionalizzazione, fino alle (complicate e opinabili) soluzioni di ridimensionamento istituzionale e funzionale delle Province disposte dalla l. 56/2014, nella prospettiva di una formale decostituzionalizzazione di queste istituzioni territoriali nella riforma costituzionale *in itinere*<sup>6</sup>.

In sostanza, accantonata la prospettiva della Carta delle autonomie - che avrebbe dovuto concretare sul versante locale l’attuazione della riforma del 2001, sulla base anche degli orientamenti della l. 131/2003 e della Commissione Vari – si è finito per imboccare la strada di una cd. semplificazione del sistema territoriale, che ha poi portato nella XVII legislatura ad iniziative di revisione dello stesso quadro costituzionale delle autonomie regionali e locali. Di qui la proposta governativa del 31 marzo 2014 – formalizzata al Senato l’8 aprile - in cui, rispetto al più ampio quadro di possibili modifiche della Costituzione prefigurate nei lavori delle due Commissioni di “saggi” del 2013, si è concentrata l’attenzione soprattutto su due organici interventi rilevanti per le autonomie territoriali: da un lato, la trasformazione del Senato in un organo rappresentativo delle istituzioni regionali e locali, dall’altro una serie di revisioni del titolo V, volte in larga misura a superare il disegno e l’assetto della Repubblica delle autonomie delineato nel 2001.

## **2. Il nuovo Senato rappresentativo delle autonomie territoriali: potenzialità ed incognite.**

Per quanto riguarda la trasformazione del Senato della Repubblica in un organo del tutto nuovo (pur senza variazione della denominazione), la scelta della riforma è stata quella di caratterizzare uno dei due rami del Parlamento come sede espressiva delle autonomie territoriali, anche se si prevede che ne facciano parte – con una

---

*Astrid Rass., n. 6/2015.* Da condividere pienamente quanto considerato sulla legislazione della crisi da G.Gardini, *Le autonomie e i tempi della crisi*, in *Ist. feder.*, n. 3/2013, 463, laddove sottolinea che, aldilà delle responsabilità delle autonomie territoriali nel progressivo incremento della spesa pubblica, “ciò che colpisce, in questa serie di interventi ad ondate, è l’approccio squisitamente economico e la totale assenza di un disegno organico di riforma istituzionale”, con una sostanziale indifferenza ai vincoli costituzionali.

<sup>6</sup> La questione della corretta allocazione delle funzioni di area vasta è stata oggetto, tra l’altro, di una puntuale disamina nel lavoro collettaneo di Astrid (a cura di F.Bassanini e L.Castelli), *Semplificare l’Italia*, Bagno a Ripoli, 2008, in cui emerge un quadro di riferimento utile per la chiarificazione delle funzioni regionali e locali degli enti territoriali. In una prospettiva analoga, v. poi l’opera collettanea (a cura di S.Mangiameli), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2012, nonché le osservazioni di L.Castelli, *La “Babele” delle funzioni amministrative*, in *Amministrazione e democrazia* (a cura di G.C. De Martin e D. Morana), Padova, 2013, 263 ss. Sul nesso tra province e funzioni di area vasta e sulle contorte vicende legislative fino alla l. 56/2014, si rinvia, inoltre al saggio critico che scrive *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. feder.*, n. 1/2014, 21 ss.

soluzione un po' eccentrica e priva di una *ratio* coerente con la nuova fisionomia istituzionale – pure alcuni altri componenti (fino a cinque senatori nominati dal presidente della Repubblica, più gli *ex* presidenti della Repubblica).

In ordine a questo 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 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 – più che di semplificazione – del sistema parlamentare, conforme ad altri ordinamenti europei e da tempo ipotizzata, in cui il venir meno del «doppione» delle due Camere con identici poteri e funzioni si traduce in una possibilità di valorizzazione al centro di Regioni ed enti locali, con una trasformazione della composizione e del ruolo del Senato coerente con la fisionomia di una Repubblica policentrica, finalmente concretando in modo organico quanto già in parte anticipato, ma poi non attuato, nella riforma costituzionale del 2001<sup>7</sup>.

Quanto 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 comunque condivisibile la scelta di configurare il Senato come sede rappresentativa di tutte le istituzioni territoriali infrastatali costitutive della Repubblica, non delle sole Regioni, visto tra l'altro che le competenze ora riconosciute al nuovo Senato non riguardano solo il bilanciamento tra il ruolo legislativo statale e quello regionale<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> 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. La scelta di non dar seguito alla cd. bozza Mancino è, al tempo stesso, spia delle resistenze all'attuazione della riforma autonomistica del 2001 e concausa del progressivo neocentralismo, che soprattutto la legislazione della crisi dal 2011 in poi ha sempre più evidenziato. Quanto al nesso tra Senato e autonomie, “per portare la periferia al centro” (come sintetizza A. Ruggeri nella risposta a *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, 292), si tratta di un obiettivo condiviso largamente anche da molti “saggi” della Commissione Letta: v. le proposte in *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013.

<sup>8</sup> L'art. 55 Cost. novellato, prevede in capo al Senato sia funzioni di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica, lo Stato e l'Unione europea, sia compiti di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle PP.AA., con anche verifiche sulla attuazione delle leggi. Per una disamina comparata sulla composizione e sul ruolo delle Camere parlamentari rappresentative di istituzioni territoriali cfr. L. Castelli, *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2010. Cfr. anche G.C. De Martin, *Per il Senato delle Regioni e delle autonomie locali* (atti convegno Legautonomie, Roma 2 febbraio 2012). V. altresì le proposte specifiche già formulate in proposito prima dell'attuale riforma, specie quelle della commissione AA.CC. della Camera XV leg. e AS n. 1589/XVI (Finocchiaro ed altri), che prevedevano rappresentanti assai più numerosi di Regioni ed enti locali, questi ultimi designati dai Consigli delle autonomie ex art. 123 Cost.

Appare, per altro verso, altrettanto condivisibile in linea di principio – a parte alcuni profili critici di cui si dirà – la previsione di una elezione indiretta dei senatori<sup>9</sup> da parte delle istituzioni territoriali, tenendo conto che, dei 95 rappresentanti complessivi, 21 dovrebbero essere sindaci, uno per ciascuna Regione o Provincia autonoma (salvo che se ne debba conteggiare uno in più per la Regione TAA), mentre per i 74 rappresentanti delle Regioni vi sarebbe 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 sindaci affidata ai Consigli regionali, e non ai Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123 Cost. (oppure, ove questi ultimi non sia 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 e alle Province autonome 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 – ad avviso di chi scrive - 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 infrastrutture e servizi (tenendo pure conto che gli oltre 7.000 comuni di dimensione inferiore ai 15.000 abitanti, su un totale di quasi 8.000, 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 sarebbe indispensabile una tempestiva e appropriata chiarificazione, sia mediante le

---

<sup>9</sup> 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.

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 tra l'altro 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, stante 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 di una sorta di doppio mandato (nella istituzione territoriale di appartenenza e in Senato); la eventuale possibilità di delega a supplenti o ad altro senatore (ivi compresa l'ipotesi di 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 Senato, per il quale appare assolutamente non astratto il rischio che possa in sostanza prevalere un suo assetto da Camera politica di serie B, piuttosto che di interlocutore costituzionale (talora paritario) in quanto espressivo del sistema delle autonomie<sup>10</sup>.

In tal senso vanno anche considerate le 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.

---

<sup>10</sup> Il rischio che prevalga una logica politica (nazionale) nella scelta dei senatori e nell'organizzazione e funzionamento del nuovo Senato, piuttosto che un'impostazione che valorizzi realmente il nesso tra i senatori e le istituzioni rappresentate, appare assai concreto e rilevante solo che si considerino la previsione di liste concorrenti e il criterio proporzionale nella scelta dei senatori, nonché l'assenza di un vincolo di mandato (cui si può aggiungere anche la poco giustificabile estensione dell'immunità per i senatori). Sul punto v. anche la risposta di R. Bin a *Dieci domande, op. cit.*, 296, nonché quella di E. Balboni, *ivi*, 294, che qualifica il Senato "strana creatura".

Per un quadro approfondito di queste variabili e dei problemi aperti rispetto ai quali è evidente anche l'importanza strategica del nuovo regolamento del Senato, v. comunque 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*" (Roma, 2016, a cura di A. Sterpa). V. anche G. Piccirilli, *Prospettive di organizzazione del nuovo Senato*, in *Federalismi.it*, marzo 2016.

A questo fine sarebbe stato certamente preferibile prevedere, a differenza di quanto ora sancito nell'art. 70, un'estensione 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, 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, così come alle scelte legislative attuative dell'autonomia finanziaria (ex art. 119) e soprattutto a quelle in grado di comprimere l'autonomia legislativa in ambiti di competenza regionale, nonché quelle sul coordinamento legislativo Stato/Regioni (art. 118, co 4) e sull'ordinamento degli enti di area vasta (art. 40, co 4, della riforma *in itinere*).

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.

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<sup>11</sup> – 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 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 regolamentazione<sup>12</sup>. 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 essenzialmente 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 troppo spesso 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 appare necessaria, solo accennando qui ad un ulteriore problema che si apre – aumentando le incognite - a seguito della configurazione del nuovo Senato come sede di raccordo in un sistema *multilevel*, con possibili implicazioni sulla sua organizzazione interna e sul suo ruolo. Resta, in effetti, per ora

---

<sup>11</sup> V. esaurientemente E. Rossi, *Una costituzione migliore?, Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 83 ss.

<sup>12</sup> Sui limiti del nuovo Senato come sede di mediazione tra territori e interessi nazionali, v. efficacemente F.Osculati, *Costituzione centralista*, in *Astrid Rass.*, n.18/2016. Sul ruolo inedito del nuovo Senato nella fase di formazione delle norme europee v. L.S.Rossi, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione Europea*, in *Feder. It.*, n. 18/2016.

del tutto aperto anche il problema del futuro delle varie Conferenze interistituzionali, finora uniche sedi formali di raccordo tra Stato ed enti autonomi: si deve decidere se debbano restare in vita come organismi del tutto autonomi (e di fatto spesso inadeguati) 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 eventualmente anche "miste", in sintonia con una visione cooperativa dei ruoli delle istituzioni territoriali costituzionali della Repubblica<sup>13</sup>.

### 3. La sostanziale "controriforma" del titolo V.

Se, come si è visto, non pochi né marginali sono i motivi di perplessità – e talora di forte critica – relativi agli orientamenti della riforma in *itinere* sul nuovo assetto del bicameralismo e in particolare sul nuovo Senato delle autonomie, interrogativi ancor più consistenti sorgono a proposito della nuova revisione del titolo V in ordine alle autonomie regionali e locali. Infatti, se si è fatto potenzialmente 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 – come già accennato - 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 in prospettiva assai subordinate, se non in balia del centro.

Siffatta deriva neocentralistica emerge, in primo luogo, considerando il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ordinarie<sup>14</sup>. In effetti, il riassetto

---

<sup>13</sup> Su queste e altre alternative possibili, da segnalare è l'indagine conoscitiva da tempo in atto (ma per ora senza conclusioni) da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali (v., in particolare, le diverse ipotesi profilate nelle audizioni di R. Bifulco, G. Rivosecchi, F. Bassanini, S. Pajno e N. Lupo). Emerge a maggior ragione il rischio di una rilevante distanza tra obiettivi dichiarati dalla riforma costituzionale e esiti effettivi. Sul problematico raccordo con le attuali Conferenze v., da ultimo, le condivisibili considerazioni di F. Osculati, *op.cit.*

<sup>14</sup> Cfr. A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *www.rivistaaic*, 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 *Federal.it*, 9 dicembre 2015.

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.

La deriva neocentralista è evidenziata (con diversi accenti) già da G. Falcon e dagli altri numerosi commentatori della iniziale proposta di riforma costituzionale, 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. Mangiameli, *Il titolo V*

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 della Carta in alcune sue disposizioni fondamentali e volto a ripristinare un assetto statocentrico ancor più netto di quello anteriore alla riforma del 2001.

Ciò non vuol dire peraltro che – in ordine alle Regioni ordinarie – non si possa non 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)<sup>15</sup>.

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

---

*della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian papers on Federalism– Issirfa*, n. 1-2/2015. Più orientato a condividere le linee della riforma costituzionale appare invece L.Vandelli, *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni: disposizioni generali comuni e ruolo del Senato*, in *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e contro della riforma* (atti dei seminari Astrid, a cura di F.Bassanini), Bologna, 2016, 247 ss.

<sup>15</sup> Sull'illusione di un riparto senza contenzioso v., tra le altre, già 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-Issirfa*, n. 1-2/2015. Piuttosto, mentre è scontato che il nuovo riparto sarà fonte di nuovi conflitti, è agevole sostenere che ormai si sono in larga misura esaurite le questioni interpretative relative alle competenze legislative ex art. 117 Cost. vigente, che non avrebbe quindi necessità di troppe innovazioni.

Si può poi aggiungere che la riforma comunque non incide, se non marginalmente, su due punti di non trascurabile rilievo del titolo V vigente: da un lato, sul possibile incremento dell'autonomia delle Regioni ordinarie ex art. 116, co. 3 (che viene solo ritoccato quanto all'elenco delle materie e a talune modalità procedurali dell'intesa da definire tra Stato e singola Regione interessata), dall'altro sul quadro di riferimento per la riallocazione delle funzioni amministrative nel contesto locale (salvo ovviamente l'espunzione delle Province come possibili destinatarie di funzioni garantite ex art. 118 Cost.).

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 significativo 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, che evidenziano chiaramente il passaggio da una Costituzione ad anima autonomista ad una visione centralizzata del potere: 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 rilevato, 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 sottolineano la *ratio* sostanzialmente piramidale del ruolo legislativo tra Stato e Regioni e l'affidamento della latitudine dell'autonomia delle Regioni al legislatore statale ordinario, in una prospettiva che appare certo poco in sintonia con le garanzie che dovrebbero discendere da una corretta applicazione del principio fondamentale sancito dall'art. 5 Cost., in base al quale si dovrebbero proprio costantemente salvaguardare le autonomie dalle (ricorrenti) tentazioni statocentriche<sup>16</sup>.

Le contraddizioni e le scelte poco compatibili col principio autonomistico aumentano ulteriormente a voler considerare quanto la riforma prevede in ordine al

---

<sup>16</sup> 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. tra l'altro, 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, con una dilatazione delle materie di competenza statale esclusiva (da 31 a 48, come annota U. De Siervo, *Una prima lettura del nuovo art. 117 Cost.*, in *Riv. AIC*, n. 1/2016), in cui si è data un'interpretazione rovesciata del principio di sussidiarietà, che ha finito paradossalmente per motivare forme molteplici di accentramento (specie dopo la pronuncia costituzionale n. 303/2003). Per un puntuale raffronto degli elenchi v.F.Osculati, *op.cit.*, che ne desume anche “il fastidio per l'autogoverno locale”.

Invece di questi ampi spazi aperti al legislatore statale, oltretutto senza limiti o vincoli procedurali (C. Tucciarelli, *Il nuovo titolo V: autonomie territoriali e Parlamento nella riforma costituzionale*, in *Amministr. in cammino*, 20 agosto 2016, prospetta il rischio di una legislazione regionale di mera attuazione), sarebbe preferibile immaginare di rafforzare in modo adeguato i poteri sostitutivi, di cui all'art. 120 Cost., 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.

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 assai 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 - restato per lo più inattuato, con una crescente difficoltà a concretare anche il cd. federalismo fiscale - si è poi di fatto arenato, come già osservato, per via di una progressiva involuzione neocentralistica, per motivazioni economico-finanziarie, più che istituzionali. Il punto di approdo è stata la ricordata 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 conurbazione<sup>17</sup>.

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, 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 provinciali<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> A quanto già in precedenza accennato si può aggiungere che, 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* (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*. Peraltro analogo opinabile orientamento vi è nella sent. 159/16.

<sup>18</sup> La prospettiva è per molti versi quella di 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.)

D'altra parte, non si possono sottacere le difficoltà che stanno emergendo nel riordinare il sistema locale in base alle opzioni della l. 56/2014, destinate a consolidarsi con la riforma costituzionale *in*

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. 267/2000) si riteneva dovesse essere (finalmente) superata dal subentro della citata previsione dell'art. 117, restrittiva della competenza statale in materia<sup>19</sup>. C'è ovviamente anche a questo proposito da chiedersi quanto la nuova prospettiva statocentrica sia in sintonia con il principio autonomistico che dovrebbe comportare anche la più ampia valorizzazione dell'autoordinamento<sup>20</sup>.

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.

#### **4. Il (fondamentale) principio autonomistico sostanzialmente disatteso.**

Tutto ciò appare il frutto di un preoccupante disorientamento culturale rispetto al principio autonomistico, con gravi incoerenze e una sostanziale rinuncia a dare finalmente organica attuazione alle previsioni costituzionali sul versante degli enti territoriali. In effetti, da tempo si deve constatare che queste previsioni sono in larga

---

*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.

<sup>19</sup> Su questi profili critici v. S. Gambino, *op. ult. cit.*, che sottolinea anche gli effetti di forte ridimensionamento dell'autonomia normativa locale che derivano dall'impostazione leggicentrica del nuovo art. 117, co. 6, Cost.

<sup>20</sup> 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 (v. G.C.De Martin, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in *Ammin. in cammino*, marzo 2004).

misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite, per via di una carente consapevolezza del significato che dovrebbe assumere, per lo stesso futuro della democrazia sostanziale, l'opzione per il policentrismo autonomistico. Di qui, nonostante quanto sancito nell'art. 5 e nel Titolo V Cost. vigente, la ormai ricorrente prevalenza di una cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia, di cui anche la revisione del titolo V *in itinere* è evidente espressione, preferendo costruire gli enti autonomi territoriali non come partner nel sistema delle istituzioni repubblicane, bensì come soggetti da guidare e controllare<sup>21</sup>.

Così l'unità viene spesso fraintesa come uniformità o supremazia. Così si immaginano a tavolino scelte di soppressione di categorie di enti territoriali, senza tener conto che si tratta di collettività "riconosciute" in ragione della loro identità storica. Così la sussidiarietà viene trasformata in un meccanismo ascensionale, per legittimare funzioni amministrative in capo allo Stato e alle Regioni, piuttosto che per decentrare il sistema, partendo dalle funzioni allocabili a livello locale, eliminando le sovrapposizioni, riducendo/sopprimendo gli enti strumentali subregionali/locali.

Così l'autonomia e la responsabilità finanziaria, strettamente connessa a quella politico-amministrativa, viene subordinata ad un malinteso coordinamento della finanza pubblica, in base al quale le autonomie sono per lo più mere destinatarie, in balia delle decisioni finanziarie del centro, tanto più in assenza di una definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che dovrebbero garantire condizioni sostanziali di eguaglianza in un sistema istituzionale plurale (come previsto nell'art. 117, secondo comma, Cost.)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Sulle tendenze da tempo recessive della cultura delle autonomie v. G.C.De Martin, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, in *Studi Loiodice*, I, Bari, 2012, 365 ss., e in *Prospettive a rischio per la Repubblica delle autonomie*, in *Unità della scienza giuridica* (Studi per M.Raveraira, a cura di F.Mannella), Napoli, 2016, 173 ss., nonché, da ultimo, M.A.Cabiddu, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in *Astrid Rass.*, n.4/2016. Una deriva in larga misura confermata dalla disattenzione per la portata generale ed i vincoli del principio autonomistico anche nel dibattito tra giuspubblicisti dedicato alla riforma del titolo V, per lo più incentrato sulla sola questione dell'assetto del potere legislativo tra Stato e Regioni (v., ad esempio, già i ricordati lavori della commissione Letta nel 2013; poi il fascicolo n. 1/2015 de *Le Regioni*; il dibattito nei seminari Astrid citati alla nota 13; le risposte alle *Dieci domande*, in *Quad. cost., cit.*), in cui spesso si può registrare anche una sorta di "voltafaccia" di chi nel 2001 aveva sostenuto soluzioni proautonomistiche, come rilevato testualmente da V.Onida (*Una riforma antiregionalista. Regioni ed enti locali nella riforma costituzionale*, in *Astrid Rass.*, n.14/2016).

<sup>22</sup> La prospettiva di una centralizzazione delle decisioni riguardanti i diritti connessi alla cittadinanza è peraltro sostenuta da chi ritiene che si possa così effettivamente garantire uniformità alle prestazioni amministrative, evitando le diseguaglianze che sarebbero frutto di gestioni di competenze regionali e locali in materia. In tal senso v., ad esempio, A.Police, *L'organizzazione delle PP.AA. tra Stato nazionale e attribuzioni regionali: la parabola dell'eguaglianza* (relazione al convegno "A 150 anni dall'unificazione amministrativa", Firenze, 15 ottobre 2015, atti in corso di stampa), che di conseguenza condivide anche l'orientamento della riforma costituzionale *in itinere* a riportare alla competenza esclusiva del legislatore statale molte delle materie decentrate nel 2001. Ma si deve in contrario osservare che la previsione dei LEP nella riforma del 2001 era finalizzata proprio a rendere compatibile il pluralismo autonomistico con le garanzie dei diritti nell'ambito di un sistema unitario (non uniforme): in tal senso, v. *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici*, a cura di F.Astone, M.Caldarera, F.Manganaro, A.Romano Tassone e F.Saitta, Torino, 2006, E.Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in *Quad. reg.*, n.3/2011, 946 ss., nonché V.Antonelli, *Per un'unità della Repubblica costruita dal basso*, in *Giur.cost.* 2006, 2615 ss., e *amplius* in *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche e diritti nelle Regioni*, a cura di L.Vandelli e F.Bassanini, Bologna, 2012, 385 ss.

Così viene, per altro verso, sempre più sacrificata l'autonomia politica come fatto di democrazia, ossia come autogoverno delle comunità territoriali con organi direttamente rappresentativi, che rispondano anzitutto alle comunità stesse. Così, sul piano del metodo, si consolidano sempre più decisioni unilaterali del centro, senza alcuna attenzione all'esigenza di procedure e meccanismi di effettivo coinvolgimento delle autonomie nella riorganizzazione e semplificazione del sistema, con una crescente disattenzione per la leale collaborazione e per i meccanismi di codecisione (che si era invano tentato di prefigurare nel protocollo interistituzionale del 2002 e poi nella legge sul federalismo fiscale).

In sostanza, ne deriva un assetto statocentrico in evidente contraddizione (anzitutto) col principio autonomistico, la cui *ratio* e la cui corretta interpretazione dovrebbero invece comportare fisiologicamente una prospettiva di potenziamento del ruolo dei soggetti territoriali infrastatali, e non una concentrazione al centro dei poteri pubblici. In tal senso il policentrismo autonomistico costituisce certamente un elemento essenziale della forma della Repubblica democratica, concorrendo a concretare un modello istituzionale fondato, per quanto possibile, sulla articolazione e non sulla verticalizzazione del sistema<sup>23</sup>. Da questo punto di vista si può – anzi si deve, ad avviso di chi scrive - porre anche la questione dei limiti (insuperabili) alla revisione costituzionale, *ex art. 139 Cost.*, di quegli assetti delle autonomie che sono da considerare costitutivi e essenziali per la effettività della “forma repubblicana” del sistema, rientranti cioè tra i principi supremi da “prendere sul serio”, in base ai quali può essere prospettata anche la sindacabilità della revisione del titolo V *in itinere*.<sup>24</sup>

## 5. La questione della specialità regionale malintesa ed i vincoli di sistema.

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, la quale si limita – all'art. 39, co. 13 – a 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, laddove si apre, a determinate condizioni, a possibili incrementi dell'autonomia di Regioni ordinarie.

---

<sup>23</sup> Un sistema di autonomie responsabili è, in sostanza, da considerare una risorsa da valorizzare, non un costo da comprimere, magari con intenti “punitivi” (per le Regioni, non altrettanto per i gruppi parlamentari), come annota V. Onida, *Una riforma antiregionalista*, *op.cit.*

<sup>24</sup> L'espressione è di L.Elia, *I principi supremi presi sul serio*, in *Scritti in memoria di Vittorio Sgroi*, Milano, 2008, 832, che richiama tra l'altro il valore essenziale della sent. n. 1146/88 della Corte costituzionale a proposito dei limiti assoluti alla revisione costituzionale (arrivando anche ad auspicare un controllo della Corte sulle leggi costituzionali, prima della loro entrata in vigore). In sostanziale sintonia F. Modugno, in *Studi per Ferrara*, II, 625 ss., F. Sorrentino, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, I, 131, nonché A.Pace, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Dir. Pubbl.*, n.2/2013, 465 ss.. Significativo in tal senso anche quanto considerato sui limiti assoluti, espliciti o impliciti, alla revisione da E. Grosso e V. Marcenò, *Commento all'art.139*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R.Bifulco, A.Celotto e M.Olivetti), Torino, 2006, 2739 ss. Già C. Mortati, *Lezioni di diritto costituz ital comp.*, Padova, 1960, 334 aveva, d'altra parte, sottolineato le conseguenze da trarre da taluni principi costituzionali “supremi” riconducibili ai caratteri del nuovo Stato disegnato dalla Costituzione repubblicana.

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 Regioni in questione una sorta di potere di veto su modifiche statutarie e finanziarie ad esse sfavorevoli<sup>25</sup>.

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

---

<sup>25</sup> 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 pure sulla questione della persistenza della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della l.c. n.3/2001. Va registrata peraltro una diffusa disattenzione anche dei commentatori della riforma costituzionale *in itinere* per le questioni concernenti le Regioni speciali: significativo è, ad esempio, che solo 5 dei 30 rispondenti alle *Dieci domande* di *Quad.cost., cit.* (E.Balboni, T.Groppi, N.Lupo, M.Olivetti e E.Vigevani) abbiano menzionato la questione della specialità malintesa. Non ne fa alcun cenno neppure F.Bassanini nella sua disamina sul nuovo regionalismo differenziato, *Le Regioni nella riforma costituzionale tra autonomia differenziata e spazio politico europeo*, in *Astrid Rass.*, n.15/2016. Fanno comunque eccezione U.De Siervo, *La brutta fine del nostro regionalismo*, in *Federalismi.it*, n.12/2016, nonché V. Onida, che riprende efficacemente il tema, oltre che nello scritto già citato, anche in *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale. Note minime su una singolare (futura) norma transitoria*, in *Rivista AIC*, n.3/2016, nonché G.Macciotta, *Il rapporto Stato-autonomie (riforme costituzionali e misure attuative)*, in *Astrid Rass.* n. 8/2016. Meno lineare T.F. Giupponi, in *Il nuovo regionalismo alla prova del referendum costituzionale*, *Istit. Del feder.*, n.1/2016, 13 s.

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. La soluzione più lineare sarebbe quella di ricondurre la specialità regionale a possibili differenziazioni di competenze per le Regioni che lo richiedessero (avendo i conti in ordine), 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 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 ordinarie<sup>26</sup>.

In sostanza, si pone sempre più l'esigenza non solo di chiarificare la condizione attuale delle autonomie speciali, in relazione anche alla sorte della clausola di maggior favore ex art. 10 l.c. n.3/2001 e al subentro degli artt. 9/12 della l. 243/2012, ma soprattutto di determinare i vincoli di sistema<sup>27</sup> e la portata e il significato di principi costituzionali, quali quelli sull'uguaglianza e sulla solidarietà, indispensabili per garantire la coesione e la tenuta di un sistema unitario<sup>28</sup>.

## **6. Le prospettive a rischio per la Repubblica delle autonomie a fronte di una riforma costituzionale “contingente”.**

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

<sup>26</sup> 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*, Roma, 2013, 419. Sulle tendenze (problematiche) a soluzioni bilaterali tra Stato e singola Regione speciale v. G. Meloni, *La “contrattualizzazione” delle competenze nelle Regioni a statuto speciale*, in *Il governo delle Regioni* (a cura di L. Vandelli), Bologna, 2013, 435.

<sup>27</sup> T.F. Giupponi, *op. cit.*, 13, pur richiamando l'art. 119, co 4, Cost. come futuro riferimento anche per l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, profila il potenziale rilievo degli artt. 9/12 della l. 243/2012 per un parziale ridimensionamento dei privilegi finanziari che caratterizzano il regime statutario vigente di tali Regioni, basato per lo più sulla riserva di una percentuale consistente delle entrate tributarie sul territorio, criterio comunque da superare se si considera un vincolo di sistema quello sancito nella ricordata norma dell'art. 119. In tal senso v. L. Antonini, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali ed i vincoli di sistema* (relaz. al convegno Cnr-Issirfa del 16 ottobre 2015, in corso di stampa), G. Rivosecchi, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Riv. AIC*, n. 1/2016, e S. Pajno e G. Rivosecchi, *la problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3/2016.

<sup>28</sup> Come rileva C. Tucciarelli, *op. cit.*, con la riforma *in itinere* si avrebbe un vero e proprio congelamento dello *status quo*. Di qui il rischio evidente di sperequazioni difficilmente modificabili, che potrebbero pregiudicare la stessa tenuta della coesione nazionale in un sistema unitario.

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 volta a 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 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 della Repubblica. Al cantiere aperto, specie negli ultimi anni, sul piano della legislazione ordinaria, con molti interventi opinabili o incompiuti, potrebbero aggiungersi modifiche costituzionali molto a rischio sul piano dell'assetto e dell'effettività delle autonomie regionali e locali. A maggior ragione questi rischi vanno evidenziati a fronte di una riforma, che appare "contingente", oltre che divisiva, con la conseguenza di mettere in discussione il senso stesso della Costituzione come fonte preminente (tendenzialmente) stabile, frutto di scelte volte a ricercare una sintesi e regole il più possibile condivise<sup>29</sup>

A fronte di questo scenario (che tra l'altro certo non facilita il compito degli elettori chiamati ad esprimersi con un sì o un no sull'intero pacchetto delle modifiche proposte), ci si può peraltro anche chiedere se non sia possibile (e auspicabile) che intervengano tempestivamente alcuni interventi di chiarimento e completamento della riforma *in itinere*, specie su taluni punti controversi o suscettibili di diverse interpretazioni attuative. Per un verso, il governo potrebbe, ad esempio, farsi carico di promuovere, con apposite iniziative legislative - circoscrivendo l'attenzione a taluni profili critici della riforma qui considerati - sia una chiarificazione delle modalità di designazione dei rappresentanti regionali e dei sindaci, magari anche con garanzie di pari opportunità di genere, sia norme finalizzate a dare finalmente una cornice appropriata ad una specialità regionale benintesa, senza subordinare la revisione degli statuti ad intese con le Regioni interessate.

---

<sup>29</sup> Il carattere contingente di molte scelte di revisione del titolo V, finalizzate a dare copertura costituzionale alle modifiche del sistema locale introdotte dal legislatore ordinario con la n. 56/2014 (a loro volta condizionate da direttive di un organo tecnico europeo, come la BCE), sembrano assai evidenti. In proposito non si possono non condividere talune preoccupazioni di fondo di M. Dogliani, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016, specie 157 ss., laddove si chiede tra l'altro se non sia cambiato l'immaginario costituzionale, scendendo Costituzione formale da materiale.