

LO STATO REGIONALE ITALIANO NEL XXI SECOLO, TRA GLOBALIZZAZIONE E CRISI ECONOMICA

Tania Groppi

Professore ordinario di Diritto Pubblico nell'Università di Siena

SOMMARIO: Premessa. – I. Origini ed evoluzione dello Stato regionale. – 1. Le ragioni e le fasi del decentramento: flussi e riflussi. – 2. Lo Stato regionale secondo la Costituzione del 1948 e la sua inattuazione (1948-1970). – 3. L'istituzione delle regioni ordinarie, tra spinte autonomistiche e nuovo centralismo (1970-1990) – 4. Tra riforme legislative e costituzionali: l'Italia verso il federalismo? (1990-2001) – II. Lo Stato regionale nel XXI secolo. – 1. Dopo la riforma costituzionale del 2001: lo Stato centrale come garante del principio unitario e lo svuotamento della potestà legislativa regionale. – 2. Lo Stato regionale nella crisi economico-finanziaria: i vestiti nuovi dell'Imperatore. – III. Verso una nuova revisione costituzionale: uno Stato regionale alla ricerca di identità e di senso. – *Resum – Resumen – Abstract.*

Premessa

Uno dei non pochi aspetti innovativi della Costituzione italiana del 1948 – che fa parte del ciclo costituzionale del Secondo dopoguerra, un'epoca nella quale il "mercato del diritto comparato" aveva molto meno da offrire di quella attuale – era costituito dalla previsione di una forma di Stato regionale, ovvero un assetto territoriale del potere politico "intermedio" tra lo Stato federale e lo Stato unitario.

Manoscritto ricevuto il 22/09/2014; accettato il 09/11/2014.

Il testo è stato presentato nel I° congresso di diritto pubblico comparato Brasile-Italia: "Federalismo e regionalismo: Italia e Brasile a confronto", Universidade Mackenzie, São Paulo, 26-27 maggio 2014.

Scopo di questo articolo è ripercorrere, sul piano giuridico, le vicende dello Stato regionale italiano, nella consapevolezza, peraltro, che per comprenderle pienamente occorrerebbe ampia dovizia di dati geografici ed economico-statistici, nonché di elementi culturali, sociologici e politologici, tutti profili che non sarà qui possibile trattare e che dovranno essere dati per noti.

Il lavoro si suddivide in tre parti: farò prima alcune considerazioni sulle origini storiche e sull'evoluzione giuridica dello Stato regionale italiano dal 1948 al 2001 (parte I), per soffermarmi poi più specificamente sulla situazione successiva alla entrata in vigore, nel 2001, di una importante revisione costituzionale che ha riscritto in senso "quasi-federale" le norme costituzionali sulle autonomie territoriali (parte II)¹.

Seguiranno alcune considerazioni conclusive (parte III), che mi permetto di anticipare in sintesi.

Negli anni più recenti due fattori hanno fatto venire in luce la strutturale debolezza del regionalismo italiano e impongono all'attenzione degli studiosi, dei politici, dell'opinione pubblica, la necessità di un suo ripensamento.

La dissoluzione, a partire dal 1992, del sistema dei partiti che aveva guidato i primi decenni repubblicani e la difficoltà di affermazione di un nuovo assetto hanno determinato fenomeni di personalismo, corruzione, decadimento della rappresentanza politica, minando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Questo discorso vale per tutti i livelli di governo, ma quello regionale è forse il più colpito, per il suo scarso radicamento nella società e per la sproporzione tra apparati – burocratici e rappresentativi – e rendimento istituzionale, in riferimento alla quantità e qualità delle funzioni svolte.

La crisi economica che colpisce l'Europa dal 2008, ma in modo molto più deciso dal 2011 – rendendo impossibile il ricorso a un ulteriore incremento del debito pubblico e diminuendo il gettito tributario – ha imposto rilevanti tagli alla spesa pubblica. Questi si sono concretati in molti casi nella imposizione da parte dello Stato di precisi vincoli agli enti autonomi, regioni comprese, determinando un complessivo riaccentramento di competenze.

In sostanza, l'effettività dello Stato regionale italiano è oggi ancor più che in passato distante dal testo costituzionale scritto.

1. Le prime due parti riprendono, con qualche modifica, quanto già avevo scritto in T. Groppi, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia : uno Stato regionale senz'anima?*, in www.federalismi.it, 21 febbraio 2007.

Questo vero e proprio baratro che separa costituzione scritta e costituzione vivente impone un ripensamento.

Semplificando molto, due sembrerebbero le principali, possibili linee di sviluppo: o un passo indietro, verso un regionalismo prevalentemente amministrativo, che comporterebbe una riduzione non solo delle competenze legislative, ma anche degli apparati e dei bilanci delle regioni; oppure un passo avanti, in direzione del federalismo, con la necessità di introdurre una seconda camera rappresentativa delle regioni e di attribuire alle regioni ulteriori competenze in materia di governo locale, affrontando così i principali nodi irrisolti del "quasi-federalismo all'italiana" del 2001.

Come si capisce, questa scelta non è isolata dal contesto istituzionale generale: essa implica, a monte, una decisione su almeno due temi strettamente legati allo Stato regionale, ovvero come risolvere il problema del cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica nel suo complesso (ivi compresa quella statale) e come cercare di ricostruire la democrazia rappresentativa in un contesto caratterizzato dal rigetto per la politica e da una crescente sfiducia dei cittadini.

I. Origini ed evoluzione dello Stato regionale

1. Le ragioni e le fasi del decentramento: flussi e riflussi

Dalla proclamazione del Regno d'Italia, nel 1861, fino ad oggi, l'evoluzione della forma di Stato (quanto al rapporto tra sovranità e territorio) si è sviluppata secondo un processo "centrifugo", ovvero attraverso un decentramento di competenze dallo Stato centrale ad enti esponenziali di comunità locali.

Nato come Stato unitario accentrato – attraverso la conquista della penisola da parte di un piccolo regno insediato in una zona di frontiera e fortemente influenzato dalla tradizione giuridica e amministrativa francese, il Regno di Sardegna, basato in realtà in Piemonte (Torino fu la prima capitale) – l'Italia è oggi una Repubblica che "riconosce e promuove le autonomie locali" (art. 5), è "costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato" (art. 114.1 Cost.), ove "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni" (art. 117.1 Cost.): essa può essere a pieno titolo

annoverata tra gli Stati decentrati (non federali)²: solitamente si parla dello Stato italiano come di uno "Stato regionale".

Al centro di tale trasformazione si colloca la Costituzione del 1948: il paradigma della "rottura" rispetto all'ordinamento prefascista si attaglia pienamente alla scelta della forma di Stato e si esplica attraverso il riconoscimento costituzionale del principio di autonomia locale e lo scardinamento dell'unicità della funzione legislativa.

Tale processo non rappresenta un *unicum* nel panorama comparato.

Uno dei caratteri principali nell'evoluzione degli Stati democratici, tanto di antica tradizione che di recente consolidamento, è la ricerca di un sempre più marcato riconoscimento dell'autonomia delle collettività locali. Questa tendenza appare pienamente comprensibile quando si consideri, da un lato, lo stretto nesso che lega l'autonomia delle comunità locali al principio democratico (nel duplice senso della natura strumentale della prima per la realizzazione della seconda e di requisito indispensabile della seconda per la stessa sopravvivenza della prima); dall'altro lato, la sempre più chiara difficoltà del principio monistico del potere pubblico a sorreggere l'evoluzione in senso pluralistico della forma di Stato. Sotto questo secondo profilo, la fine del monopolio statale del diritto consente l'emergere, accanto allo Stato apparato, di una molteplicità di istituzioni distinte, espressive di variegata realtà sottostanti, tra le quali vengono a collocarsi anche le comunità locali: il pluralismo istituzionale, in altri termini, si configura quale una delle manifestazioni, articolata sulla base dell'elemento territoriale, di quel pluralismo sociale che connota lo Stato democratico contemporaneo³.

2. Così Corte cost., sentenza 365/2007, secondo la quale "è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali... Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali" (corsivi nostri).

3. Sulla nozione di autonomia costituzionale delle comunità locali, in un'ottica volta a evidenziare la connessione con il principio pluralistico, v. in particolare G. Rolla, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 15 ss.

In Italia l'opzione a favore di una forma di Stato decentrato non è stata guidata – se si escludono alcune esperienze, in zone periferiche del paese – dall'esigenza di far convivere, in un'unica struttura statale, comunità caratterizzate da elementi di tipo identitario, in qualche modo riconducibili all'idea di "nazione-etnos"; esigenza che, invece, caratterizza la maggior parte dei *federalizing process* che si mettono in atto in Stati unitari accentrati⁴.

La scelta in favore del decentramento è stata legata in Italia soprattutto a due elementi che sono riconducibili alle parole-chiave dell'*efficienza* (amministrativa) e della *democrazia* (quest'ultima intesa nelle accezioni di responsabilità, partecipazione e separazione dei poteri), che hanno ispirato le tre fasi attraverso le quali può essere narrata l'evoluzione della forma di Stato italiana in epoca repubblicana. Esse sono scandite dall'adozione di apposite norme giuridiche: la Costituzione, le leggi ordinarie di attuazione relative alle regioni ordinarie, le riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Alla descrizione dei caratteri di queste fasi di decentramento, ciascuna delle quali è stata seguita da un periodo di "riflusso", è dedicata la prima parte di questo testo.

2. Lo Stato regionale secondo la Costituzione del 1948 e la sua inattuazione (1948-1970)

Nell'Italia repubblicana, la prima tappa del processo di decentramento coincide con la Costituzione del 1948. L'Assemblea costituente, negli anni 1946-47, fece una scelta in favore dello Stato decentrato, che si concretizza in due tipi di previsioni costituzionali: innanzitutto l'art. 5, che inserisce autonomia e decentramento tra i principi fondamentali della Costituzione; inoltre, il Titolo V della parte II, che prevede per la

Con riferimento alla Costituzione italiana, riconduce l'autonomia delle comunità locali nell'ambito del più vasto quadro delle formazioni sociali A. Barbera, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli S.E. Foro Italiano, 1975, p. 109 ss.

4. La scelta di assetti organizzativi federali o quasi-federali appare sempre più, nella nostra epoca, come una soluzione istituzionale attraverso la quale rispondere a spinte centrifughe esistenti nell'ambito di Stati unitari, al fine di valorizzare le identità culturali di gruppi di area vasta. Si tratta, in altri termini, di una tendenza a "decentrare per unire", come testimoniano – ad esempio – la federalizzazione del Belgio e del Sudafrica, la *devolution* di poteri a Scozia, Galles e Irlanda del Nord in Gran Bretagna, l'ampliamento dell'autonomia della Corsica in Francia, la stessa regionalizzazione spagnola (v. T. Groppi, *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004, *passim*).

prima volta le regioni, come enti dotati di potestà legislativa e riconosce l'autonomia dei comuni e delle province. Si tratta non solo di una novità nella storia d'Italia, ma anche di un interessante esperimento a livello di diritto comparato, trovando il suo antecedente soltanto nella breve esperienza della repubblica spagnola del 1931.

Il modello costituzionale di Stato decentrato si fondava su un regionalismo differenziato, obbligatorio, esteso all'intero territorio. La Costituzione prevedeva due tipi di regioni, quelle a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia) e quelle a statuto ordinario, occupandosi direttamente soltanto delle competenze di queste ultime. Per le regioni speciali – il cui trattamento differenziato trovava spiegazione in peculiarità di ordine geografico (insularità) o etnico-linguistico – la definizione delle competenze era affidata ad apposite leggi costituzionali. Per le regioni ordinarie – quindici, direttamente individuate dalla Costituzione nell'art. 131, con riferimento a preesistenti suddivisioni previste a fini statistici – le condizioni di autonomia erano definite direttamente dalle norme contenute nel Titolo V della parte II della Costituzione. Questa disciplina è stata letta dai commentatori come "deludente" rispetto alla solenne affermazione dell'art. 5⁵. Il riparto di competenze era definito nell'art. 117 attraverso una lista alquanto circoscritta di materie affidate alla potestà legislativa regionale. Tale potestà era comunque unicamente di tipo concorrente, nel senso che la legge statale era chiamata a dettare norme di principio, vincolanti per la legislazione regionale. Le funzioni amministrative, sulla base del principio del parallelismo, seguivano quelle legislative, mentre alle regioni erano precluse le funzioni giurisdizionali. Erano previsti controlli preventivi di legittimità e di merito tanto sugli atti legislativi che amministrativi delle regioni. La risoluzione dei conflitti di competenza era affidata al giudice costituzionale. Le regioni erano dotate di autonomia statutaria, ma lo statuto, pur deliberato dall'assemblea legislativa regionale (il Consiglio), doveva essere approvato poi dal parlamento nazionale. Gli enti locali godevano anch'essi di autonomia costituzionalmente garantita, che doveva esplicarsi nell'ambito dei principi definiti dalle leggi dello Stato, venendosi a creare una sorta di separazione rispetto alle regioni e un

5. Segnalano la discrasia già i primi commentatori dell'art. 5: C. Esposito, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, ora in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 67 ss. A livello bibliografico, sulle posizioni assunte dai primi commentatori in tema di autonomie locali, si veda E. Rotelli (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 343 ss.

rapporto privilegiato con il centro. Infine, assai limitati erano i raccordi degli enti territoriali con lo Stato e le forme di partecipazione delle regioni alle funzioni statali: in particolare, la legislazione ordinaria fin all'inizio non si preoccupò della previsione secondo la quale "il Senato è eletto su base regionale" (art. 57 Cost.), circoscrivendone la portata alla definizione delle circoscrizioni elettorali.

Le ragioni della scelta in favore dello Stato regionale si rintracciano nella volontà, che guidò, in tutti i campi, i costituenti, di creare uno Stato nuovo, non solo rispetto a quello fascista, ma anche a quello liberale prefascista, cui l'ascesa del fascismo era imputata⁶.

La Costituzione italiana non è una costituzione negoziata tra vincitori e vinti, come accade nelle più recenti transizioni costituzionali, ma una costituzione dei vincitori (e quindi negoziata tra questi), che rompe con il passato e anche le previsioni sugli enti territoriali rispecchiano tale volontà.

Quasi tutti i programmi con i quali i partiti antifascisti si presentarono alle elezioni del 1946 per l'Assemblea costituente facevano riferimento alla necessità di dar vita ad uno Stato decentrato, al fine di avvicinare il potere ai cittadini e di rendere più salde le istituzioni democratiche, e la stessa impostazione emerge in Assemblea costituente. Le obiezioni, che pure continuarono ad essere presenti, specie nei partiti della sinistra, comunista e socialista, riguardavano il principio di uguaglianza ed esprimono il timore che una frammentazione del potere in molteplici centri decisionali renda impossibili le riforme economico-sociali ritenute necessarie per porre rimedio alle disuguaglianze economiche, anche di tipo territoriale: esse, come è noto, vennero abbandonate nella fase finale dei lavori della Costituente, come scelta tattica, a fronte di una situazione politica che faceva prevedere una sconfitta elettorale della sinistra nelle prime, e ormai prossime, elezioni legislative (ciò che effettivamente avvenne il 18 aprile del 1948). Se vogliamo sintetizzare le ragioni della scelta in favore dello Stato regionale, ci pare di poter dire che si trattò, allora, soprattutto di una scelta "per la democrazia", nel doppio senso della partecipazione e della separazione dei poteri di madisoniana memoria⁷.

La fase di riflusso – avviatasi dopo le prime elezioni per il Parlamento repubblicano, il 18 aprile 1948 – è pesante: nel clima della guerra

6. V. E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, prefazione di F. Benvenuti, Milano, Giuffrè, 1967.

7. V. *Federalist*, n. 73: la divisione dei poteri tra due diversi sistemi costituzionali, nella repubblica federale, rappresenta, secondo Madison, una "doppia garanzia di libertà".

fredda, come in molti campi della vita costituzionale, anche riguardo alle autonomie territoriali prevalse la continuità con il passato⁸. Qualsiasi istituto che potesse contribuire a limitare il potere politico del centro era guardato con sospetto (come accadde per la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura o il referendum) e ciò vale ancor più per le istituzioni locali, tenuto conto che in vaste aree del paese erano prevalenti forze politiche chiaramente ostili all'alleanza occidentale e vicine al blocco sovietico (si tratta soprattutto della questione del radicamento del Partito comunista nell'Italia centrale). Riguardo alle regioni, se si escludono quelle speciali, che godevano di regimi di "pre-autonomia" (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta) e delle quali già l'Assemblea costituente approvò statuti speciali che prevedevano ampie competenze legislative e una accentuata autonomia finanziaria (ad esse si affiancherà in un momento successivo la regione Friuli-Venezia Giulia, prevista dalla Costituzione ma istituita nel 1963), le altre per decenni rimasero sulla carta. Peraltro, l'unica legge di attuazione della Costituzione adottata in tale periodo, la legge n. 62 del 1953 ("Costituzione e funzionamento degli organi regionali"), mostra la tendenza a leggere la regione quale grande "ente locale", circoscrivendone l'autonomia entro la sfera amministrativa. Da parte loro, gli enti locali continuarono a funzionare, se si esclude il ripristino dell'elettività degli organi, in un quadro normativo rimasto pressoché immutato rispetto a quello dello Stato liberale e fascista (e questo stato di cose si protrarrà addirittura fino al 1990). L'inattuazione del dettato costituzionale nel periodo 1948-1970 ha conseguenze rilevanti che si proiettano fino ai nostri giorni. Si determina, infatti, il radicamento di un assetto istituzionale e di un sistema politico-partitico di stampo accentrato che si rivelerà assai arduo da smantellare anche quando il mutato clima internazionale consentirà infine l'attuazione del disegno regionale.

3. L'istituzione delle regioni ordinarie, tra spinte autonomistiche e nuovo centralismo (1970-1990)

La seconda tappa si mette in moto alla fine degli anni sessanta (legge n. 108 del 1968 per l'elezione dei consigli regionali) e ha il suo nucleo centrale nell'istituzione delle 15 regioni ancora mancanti, resa

8. V. P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo (1945-1955)*, Bari, Laterza, 1955, p. 227 ss.

possibile dall'approvazione di una serie di leggi statali (già previste, a suo tempo, dalla VIII e IX delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione) per il trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie e umane necessarie per il funzionamento delle regioni. La ragione che consente, sul piano politico, la creazione delle regioni è l'attenuazione dei profili interni della guerra fredda, e quindi la progressiva incorporazione entro il sistema del partito socialista e comunista (partiti destinati a governare alcune delle nuove regioni, in virtù della loro predominanza in tutta la parte centrale del paese)⁹. La spinta diretta è però l'esigenza di riforma amministrativa: lo slogan che guida questa fase, che dura per tutti gli anni Settanta, è "le regioni per la riforma dello Stato"¹⁰: il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali avrebbe dovuto essere la via per una riforma, in termini di efficienza, dell'amministrazione pubblica. Inoltre, le esigenze di partecipazione che, a seguito dei movimenti culturali della fine degli anni Sessanta erano forti anche in Italia, avrebbero potuto trovare uno sbocco nel livello regionale e nella rinnovata valorizzazione degli enti locali.

Molto ci sarebbe da dire sulla fase di istituzione delle regioni, sulla redazione degli statuti da parte dei consigli regionali neoeletti, sull'avvio dell'esercizio della potestà legislativa regionale, sui rapporti che si instaurano tra i nuovi enti territoriali e quelli già esistenti, i comuni e le province. Tuttavia, superata una breve stagione di entusiasmo per i nuovi enti (che si potrebbe considerare coincidente con la I legislatura regionale, 1970-1975), la fase dell'attuazione della Costituzione si intreccia strettamente, quasi dall'inizio, con quella che può essere qualificata, ancora una volta, come "fase di riflusso".

In effetti, l'azione congiunta del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale ha contribuito a dar vita a uno Stato regionale dotato di una autonomia legislativa regionale alquanto circoscritta, mentre si affermava la tendenza delle regioni a caratterizzarsi prevalentemente come enti di amministrazione. L'attuazione della Costituzione, negli anni Settanta e Ottanta, ha mostrato l'impossibilità di realizzare il modello "euclideo" di ripartizione delle competenze previsto dai costituenti. La debolezza delle regioni e la mancanza di meccanismi di partecipazione alle funzioni statali hanno però impedito

9. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992.

10. AA.VV., *Le regioni per la riforma dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1976. Su questa fase v. anche A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1979.

la nascita di un compiuto modello cooperativo, dando luogo invece a un sistema a netta prevalenza dello Stato centrale.

Vari sono stati gli strumenti utilizzati¹¹: la definizione delle materie è avvenuta sulla base delle funzioni amministrative trasferite alle regioni, secondo un "parallelismo all'inverso" che ne ha comportato la sostanziale decostituzionalizzazione; l'interesse nazionale, previsto nella Costituzione come limite esterno alle competenze regionali, è stato utilizzato come titolo giustificativo di interventi statali di dettaglio nelle materie regionali, che hanno portato alla espropriazione di interi settori di competenza; il sistema leggi statali di principio-leggi regionali di dettaglio è stato superato nella prassi, riconoscendo sì la possibilità di rintracciare i principi fondamentali anche nel complesso delle leggi statali già in vigore e consentendo al legislatore statale di dettare una disciplina di dettaglio cedevole nelle materie regionali. Il sistema preventivo di impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato, sommandosi con i ritardi accumulati dalla Corte costituzionale, ha paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso governativo, dando luogo ad una anomala contrattazione legislativa previa, finalizzata, da parte delle regioni, a evitare ricorsi che si sarebbero tradotti in un "congelamento" dell'attività legislativa, nelle more della decisione della Corte. La finanza regionale si è configurata come essenzialmente derivata, potendo disporre le regioni di limitate risorse proprie. A fini di riequilibrio, anche sotto l'impulso della giurisprudenza costituzionale¹², si sono sviluppati meccanismi di collaborazione tra lo Stato e le regioni, culminati nella creazione di un organo misto, la Conferenza Stato-regioni, che riunisce i rappresentanti del governo centrale e di quelli regionali. Tuttavia, l'assenza di previsioni costituzionali al riguardo ha impedito alla Conferenza, e in generale al principio di leale collaborazione, di estendere i propri effetti alla funzione legislativa.

In definitiva, la fase di riflusso che è seguita all'istituzione delle regioni ordinarie rivela due principali aspetti. Da un lato, il fallimento della riforma amministrativa: non soltanto le regioni non sono state un veicolo per la riforma dello Stato, ma hanno dato vita a un

11. E. Cheli, *Lo "Stato regionale" nella giurisprudenza costituzionale*, in Id., *Il giudice delle leggi. La corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 83 ss.

12. Su questa giurisprudenza v. ad es. S. Bartole, *La corte costituzionale e la ricerca di un temperamento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Le regioni*, 1988, p. 563 ss.; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le regioni*, 1989, p. 116 ss.

terzo livello di burocrazia, che si sovrappone ai due (statale e locale, quest'ultimo a sua volta articolato nei due livelli dei comuni e delle province) già esistenti. Dall'altro, il fallimento del regionalismo politico: le regioni non si dimostrano in grado di perseguire proprie politiche, anche per una serie di cause: a) le limitate competenze legislative loro riconosciute dalla Costituzione; b) l'invadenza dello Stato centrale, che pretende di intervenire in ogni campo in nome dell'interesse nazionale; c) la giurisprudenza costituzionale che giustifica la legislazione statale appoggiandosi proprio sulla clausola costituzionale dell'interesse nazionale.

Nel complesso, in tutta questa decisiva fase, il sistema politico non è riuscito a riarticolarsi su base regionale e ha dato una lettura del regionalismo strumentale alle esigenze tattiche del momento, secondo una prassi che affonda le sue radici già nell'epoca costituente.

Se ci si sposta ad osservare il livello regionale, ci si potrebbe interrogare sulla adeguatezza della classe politica locale, sulle sue capacità progettuali e sul livello di innovazione che le regioni, nel loro complesso, sono state in grado di esprimere, essendo tutti loro aspetti che vanno a toccare il cruciale tema del radicamento, culturale ed identitario, del nuovo livello di governo. A questo proposito le considerazioni dovrebbero necessariamente essere differenziate, non apparendo possibile dare una medesima valutazione del rendimento istituzionale dei nuovi enti: così, alcune regioni del Nord e del Centro si caratterizzano per un certo livello di innovazione e per una buona gestione delle risorse e delle competenze, mentre assai più negative sono le conclusioni alle quali si giunge per la maggior parte delle regioni meridionali (benché sia alquanto difficile reperire adeguati indicatori e le valutazioni si basino il più delle volte su mere "impressioni" dei commentatori). Il tema del regionalismo, in definitiva, si scontra ancora con quello che, fin dall'unità d'Italia, è il principale *cleavage* italiano, ovvero il dualismo Nord/Sud, in termini di sviluppo economico e di capitale sociale¹³.

13. Resta ancor oggi fondamentale lo studio di R. Putnam (con R. Leonardi e R. Nanetti), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993. Più recentemente v. R. Cartocci, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007.

4. Tra riforme legislative e costituzionali: l'Italia verso il federalismo? (1990-2001)

La terza tappa del decentramento copre tutti gli anni Novanta: potremmo idealmente farla iniziare nel 1990, con l'approvazione della nuova legislazione statale sui comuni e le province (la prima di epoca repubblicana) e terminare con la riforma costituzionale del 2001 (la più ampia e profonda che abbia investito, fino ad oggi, la Costituzione italiana).

La spinta viene soprattutto dall'efficienza: la necessità di fornirsi di apparati istituzionali che consentano all'Italia di acquistare competitività in ambito internazionale ed europeo, in un contesto caratterizzato dalla crisi economica mondiale del 1992 e dalla prospettiva della moneta unica a livello europeo¹⁴. In questa ottica sono trasferite a regioni ed enti locali, con leggi, molteplici funzioni amministrative in precedenza svolte dallo Stato centrale (secondo il principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria) e viene modificata la forma di governo locale, con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province. Non manca però anche una esigenza in termini di democrazia, soprattutto nel senso di un'accresciuta "responsabilità" degli eletti, che si concretizza principalmente nell'elezione diretta dei vertici degli esecutivi (in qualche modo funzionale rispetto all'efficienza), mentre perde rilievo l'aspetto della partecipazione (con una progressiva emarginazione dei consigli regionali e locali e degli istituti di democrazia diretta).

In questa fase, peraltro, per la prima volta nella storia italiana, sembra emergere anche una diversa spinta alla riforma: quella della richiesta, dal basso, di più ampi spazi di autogoverno da parte di comunità locali, testimoniata dal successo elettorale, nel corso degli anni Novanta, della Lega Nord, una formazione politica, radicata nel Nord del paese, che faceva del federalismo e della secessione le sue parole d'ordine. Non è stato possibile misurare la "spinta federalista" effettivamente presente nella società attraverso modalità diverse da quelle delle elezioni politiche, ad esempio per mezzo di referendum¹⁵, per cui il successo elettorale della Lega Nord costituisce, insieme ai

14. Una sintesi di questa fase è in F. Pizzetti (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998.

15. Benché a un certo punto tale via sia stata tentata: la Corte costituzionale ha infatti bloccato i tentativi portati avanti negli anni dalle "regioni del Nord" (Lombardia e Veneto) di sottoporre a referendum regionale consultivo disegni di legge costituzionale di

risultati di alcuni sondaggi, il principale indicatore di questo “desiderio” di maggiore autonomia delle regioni del Nord¹⁶. La questione regionale è stata in tal modo sottoposta all’attenzione dell’opinione pubblica ed è entrata stabilmente a far parte dei programmi politici della maggior parte dei partiti e dei governi, di ogni orientamento, che si sono succeduti dal 1994¹⁷. L’elemento di “pluralismo” territoriale che chiede una risposta giuridico-istituzionale è quindi l’irrisolto dualismo economico italiano¹⁸. A questa spinta possono imputarsi alcuni degli aspetti qualificanti la riforma costituzionale del 2001, di matrice più tipicamente federale, *in primis* la valorizzazione della potestà legislativa regionale.

Molte importanti riforme sono state realizzate attraverso la legislazione ordinaria, come il trasferimento di nuove funzioni amministrative, la riduzione dei controlli sugli atti amministrativi, l’individuazione di un ruolo delle regioni nella formazione delle politiche comunitarie e nell’attuazione del diritto comunitario, la riforma dell’ordinamento locale, l’introduzione di un nuovo sistema elettorale per i consigli regionali, l’eliminazione di tutti i finanziamenti vincolati e la loro trasformazione in compartecipazioni ai tributi erariali.

Soltanto alla fine degli anni Novanta si è posto mano alla riforma costituzionale, non senza difficoltà ed in mezzo ad uno scontro politico che ha assunto toni sempre più aspri, al punto che, nel 2001, la riforma più importante è stata approvata dalla sola maggioranza di governo (di centro-sinistra), con il voto contrario dell’opposizione di centro-destra, ivi comprese le sue componenti più esplicitamente autonomiste (la Lega Nord), benché i suoi contenuti fossero il prodotto di una negoziazione portata avanti per anni, fin dalla Commissione

iniziativa regionale volti a modificare in senso federalista la Carta costituzionale (sentenze 470/1992, 496/2000).

16. Nelle elezioni politiche del 1996 la Lega Nord ha ottenuto il 10,41% dei voti per il Senato a livello nazionale; questo rappresenta il suo migliore risultato nelle elezioni politiche. Nelle medesime elezioni, ha conseguito il 18,22% in Piemonte, il 25,53% in Lombardia, il 29,27% in Veneto. Nelle elezioni regionali, il miglior risultato è quello ottenuto nel 2010 in Veneto, con il 35,15%.

17. La Lega Nord medesima ha fatto parte diverse volte della coalizione di governo: nei governi Berlusconi I (XII legislatura), Berlusconi II e III (XIV legislatura) e Berlusconi IV (XVI legislatura).

18. Illuminanti quanto al permanere di questo dualismo, che non è solo economico ma anche di *civiness*, e stringenti nella critica all’imprudenza della scelta di allentare i legami tra centro e periferia sono le considerazioni di R. Cartocci, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, cit., in particolare p. 112.

parlamentare per le riforme istituzionali istituita con la legge cost. n. 1 del 1997 (la c.d. "Commissione D'Alema")¹⁹.

La revisione del Titolo V della Parte II è avvenuta in due tappe, con le leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001²⁰.

Nella prima tappa è stata riconosciuta alle regioni piena autonomia statutaria, anche per quanto attiene la forma di governo, attraverso la sottrazione degli statuti regionali ordinari all'approvazione parlamentare. In via transitoria, e in assenza di contraria decisione regionale, è stata introdotta l'elezione diretta del presidente della regione.

Nella seconda tappa sono state oggetto di modifica tutte le rimanenti norme, a partire dal riparto delle competenze legislative. Benché sia stata tenuta ferma l'impostazione fondata sull'elencazione delle materie, il criterio risulta ribaltato rispetto al passato: è stato introdotto un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2) mentre sono state affidate alle regioni le competenze residue (art. 117, comma 4). È scomparso altresì qualsiasi riferimento all'interesse nazionale, che si era rivelato il principale veicolo di flessibilizzazione del riparto delle competenze. L'elenco di materie statali, peraltro, è molto ampio, comprendendo il diritto penale, il diritto civile, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, la garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. Tra le materie di competenza residuale delle regioni, nondimeno, possono essere annoverate agricoltura, industria, commercio, turismo, urbanistica, assistenza sociale... Esiste poi un elenco di materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3), nelle quali lo Stato detta i principi e le regioni la disciplina di dettaglio. Il controllo preventivo sulle leggi regionali è scomparso, e contro di esse è possibile solo il ricorso successivo alla Corte costituzionale. Le funzioni amministrative, sulla base del principio di sussidiarietà, sono attribuite in primo luogo ai

19. Il voto contrario del centro-destra alla revisione costituzionale del 2001, motivato con il riferimento al carattere troppo timido della riforma, si spiega con la crescente contrapposizione tra i due blocchi, quello di centro-sinistra, allora al governo (governo D'Alema II fino all'aprile 2000, quindi Amato II) e quello di centro-destra, rafforzatosi dopo le elezioni regionali dell'aprile del 2000: così G. Rizzoni, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, 2001, p. 23 ss. Su tali vicende v. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 19 ss.

20. Per un commento v. T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, cit.; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 73 ss.

comuni, che continuano ad avere un ruolo importante nello Stato decentrato italiano. L'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali risulta potenziata, ma dipende completamente dalla concreta attuazione legislativa. Continuano invece a mancare i raccordi tra lo Stato e le regioni, essendo naufragata ogni previsione di riforma della seconda camera e non essendo stata costituzionalizzata la Conferenza Stato-regioni, che peraltro mostra di giocare un ruolo crescente nel concreto funzionamento dello Stato regionale italiano. Volendo dare un giudizio, sulla carta, della riforma del 2001, si potrebbe dire che le regioni hanno acquisito maggiori competenze (soprattutto legislative) e una forte presenza istituzionale, anche in conseguenza all'elezione diretta dei loro presidenti. Restano comunque presenti alcuni tratti caratteristici del modello italiano, come la mancanza di una seconda camera delle Regioni e l'importante posizione costituzionale degli enti locali (valorizzata soprattutto dagli artt. 114 e 118 Cost.), che contribuisce a dar vita, piuttosto che al sistema a due livelli caratteristico degli Stati federali classici, a un sistema policentrico fondato, quanto alla distribuzione delle funzioni amministrative, sul principio di sussidiarietà che esalta soprattutto il ruolo dei comuni.

II. Lo Stato regionale nel XXI secolo

1. Dopo la riforma costituzionale del 2001: lo Stato centrale come garante del principio unitario e lo svuotamento della potestà legislativa regionale

L'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 (che fu sottoposta, per la prima volta nella storia repubblicana, a un referendum costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost.)²¹ è stata seguita da una ulteriore fase di riflusso. Sei anni dopo, potevamo già scrivere che la costituzione vivente, che risulta, oltre che dalle norme costituzionali scritte, anche dalla legislazione, statale e regionale, e dalla giurisprudenza costituzionale, era profondamente diversa dal testo del 2001: "La potestà legislativa non è ripartita sulla base degli elenchi dell'art. 117; le funzioni amministrative non sono state conferite secondo il principio dell'art. 118; le risorse finanziarie non sono distribuite sulla

21. Nel referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 ha partecipato al voto il 34,1% degli aventi diritto, ed il sì si è affermato con il 64,2% dei voti: v. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 25 ss.

base dell'art. 119; lo statuto non può scegliere la forma di governo, a differenza di quanto stabilito dall'art. 123"²².

Ha prevalso la continuità con l'assetto del regionalismo italiano precedente alla riforma del 2001: in particolare è stata riaffermata una concezione del principio unitario incentrata sul ruolo di garanzia dello Stato, che gli rende lecito intervenire in ogni materia, indipendentemente dagli elenchi dell'art. 117²³.

In parte ciò può trovare una spiegazione in termini politici: l'attuazione della riforma del 2001, approvata allo scadere della XIII legislatura, è stata gestita, nella XIV, da una maggioranza politica diversa da quella che l'aveva sostenuta e che ha portato avanti un suo progetto di riforma, noto con il nome, di sicura presa mediatica ma privo di qualsiasi collegamento con il suo contenuto, di "devolution"²⁴, che, dopo essere stato approvato dalle Camere a maggioranza assoluta nel 2005 è stato bocciato nel referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006²⁵. Tuttavia le modalità attraverso le quali è avvenuto lo svuotamento delle novità principali del testo del 2001 non sono nuove. Esse ricordano molto quelle che erano state poste in essere già negli anni Settanta e Ottanta, nei confronti del testo originario della Costituzione, la cui portata autonomistica era stata notevolmente ridotta in fase di attuazione: si tratta infatti, ancora una volta, dell'azione congiunta del legislatore statale e della Corte costituzionale.

Il legislatore statale ha agito attraverso tre principali modalità: a) continuando a legiferare a tutto tondo, quasi che la riforma non esistesse, nonostante l'introduzione di una apposita sede procedimen-

22. T. Groppi, *Il Titolo V, 5 anni dopo : ovvero, la Costituzione di carta*, in *Le regioni*, 2007, p. 421 ss. V. anche, tra gli altri, F. Merloni, *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le regioni*, 2005, p. 469 ss.; S. Mangiameli, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2006.

23. Per una possibile, diversa configurazione del principio unitario, costruito dal basso, nel rapporto tra istituzioni e società, v. V. Antonelli, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 49 ss. e autori ivi richiamati.

24. L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, Bologna, Il Mulino, 2002.

25. Il referendum, che ha visto partecipare al voto il 52,3% degli aventi diritto, ha determinato l'affermazione del no, con il 61,3%. Per una sintesi sui caratteri della riforma bocciata nel referendum, relativamente alle autonomie territoriali, si rinvia a T. Groppi, *La devolution e il nuovo Titolo V*, in T. Groppi, P. Petrillo (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 43 ss. Su queste contingenze politiche delle riforme, v. V. Lippolis, *Le riforme costituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2014, p. 87 ss.

tale – la commissione affari costituzionali di ogni Camera – nella quale deve essere espresso un parere sulla riconducibilità dei disegni di legge statale alle materie di competenza dello Stato²⁶; b) approvando una legge generale di attuazione della riforma costituzionale (c. d. “legge La Loggia”, dal nome dell’allora ministro degli affari regionali, legge n. 131 del 2003) che, oltre ad apparire di dubbio fondamento costituzionale, ha contribuito ad una lettura riduttiva della riforma (specie riguardo alla potestà legislativa concorrente)²⁷; c) omettendo di approvare norme necessarie per l’attuazione della riforma, soprattutto in tema di autonomia finanziaria e di riordino delle funzioni amministrative in coerenza con il principio di sussidiarietà. A ciò si aggiungano le impugnative, da parte del governo, delle leggi regionali ritenute esorbitare dalle competenze delle regioni, che sono state in numero assai superiore al passato²⁸.

Da parte sua, la Corte costituzionale, come ha detto il suo presidente nella prima conferenza stampa annuale nella quale è stato possibile analizzare la giurisprudenza sulla riforma del 2001 (quella del 2003)²⁹, “è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita”, trovandosi ad affrontare un numero senza precedenti di ricorsi in via principale³⁰. Volendo tentare di sintetizzare i principali

26. Su tale attività, v. C. Di Andrea, *L’attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della “competenza legislativa” nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le regioni*, 2002, p. 249 ss. In linea generale, ci pare di poter dire che, in Parlamento, un titolo competenziale “non si nega a nessuno”. Basti pensare all’adozione di una legge statale sull’agriturismo, legge 20 febbraio 2006, n. 96: quando sia agricoltura che turismo sono materie di competenza residuale delle regioni, legge che è stata in molte sue parti dichiarata incostituzionale con la sentenza 339/2007. La Corte ha peraltro ribadito, in tale occasione, che “la legge impugnata prescrive una disciplina generale per l’attività agrituristica, attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo, di competenza residuale delle regioni, interferisce tuttavia con altre materie, attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato”.

27. V. ad es. P. Cavaleri, E. Lamarque (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004. In parte ha posto rimedio a tale impostazione la Corte costituzionale, con la sentenza 280/2004.

28. Sul contenzioso di fronte alla Corte costituzionale v. A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

29. Vedi la conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale, prof. Gustavo Zagrebelsky, sulla giurisprudenza costituzionale nel 2003, 2 aprile 2004, in www.corte-costituzionale.it.

30. Nel 2003, l’anno nel quale la Corte ha affrontato appieno le nuove questioni, il 15% delle decisioni è stato emesso nel giudizio in via principale (contro il 2% del 2002) e delle 136 sentenze il 36% risolve questioni sollevate nel giudizio principale (a fronte del 40% di sentenze pronunciate nel giudizio incidentale). Nel 2004, quasi il 22% delle decisioni è emesso nel giudizio principale, mentre delle 167 sentenze, il 37,72% risolve questioni

strumenti utilizzati dalla Corte per giustificare gli interventi statali, riconducendoli alla tutela del principio unitario, essi potrebbero essere schematizzati come segue³¹.

a) In primo luogo, il principio di sussidiarietà verticale, cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso per introdurre un meccanismo, assente nel testo costituzionale, finalizzato a rendere flessibile il riparto delle competenze legislative, secondo un modello non dissimile dalla *konkurrierende Gesetzgebung* dell'art. 72 del *Grundgesetz*. La Corte, con una decisione che, a detta di molti commentatori, ha "riscritto il Titolo V", ha affermato che, qualora in nome del principio di sussidiarietà (espressamente codificato nell'art. 118 Cost. riguardo alle funzioni amministrative) lo Stato conservi alcune funzioni amministrative, perché ritenute di interesse unitario, ciò avrà anche conseguenze sulla competenza legislativa, che resterà statale (sentenza 303/2003)³².

incidentali (63 in totale) e il 48,5% (81 in valore assoluto) ricorsi promossi in via principale. Per la prima volta nella cinquantennale storia della Corte costituzionale italiana, il numero delle sentenze rese nel giudizio principale supera quello delle sentenze emesse nel giudizio incidentale. Dati analoghi si riscontrano anche nel 2005: nel giudizio principale è stato emesso il 20,95% delle decisioni, mentre 85 sentenze sono state rese in tale tipo di giudizio (42,93%), a fronte delle 80 del giudizio incidentale (40,40%). La tendenza continua (e si rafforza) anche nel 2006: il 24,41% delle decisioni è emesso nel giudizio principale, al quale vanno ascritte 82 sentenze, pari al 43,85% (contro le 70 del giudizio incidentale, pari al 37,43%). Una momentanea inversione di tendenza è riscontrabile nel 2007: solo il 16% delle decisioni riguarda il giudizio principale, per un totale di 58 sentenze (contro le 65 rese nel giudizio incidentale). I dati tornano a mutare negli anni successivi, con una continua crescita del giudizio principale, fino ad arrivare al 2013, anno nel quale la Corte ha emesso 149 decisioni nel giudizio principale (di esse 120 sentenze) e 145 nel giudizio incidentale (delle quali 73 sentenze). V. N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il 'nuovo regionalismo'*, Milano, Giuffrè, 2013.

31. V. amplius T. Groppi, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, p. 5 ss. e in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2005, p. 11 ss.; una lettura problematica di questa giurisprudenza è data anche da A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in www.federalismi.it, 6 ottobre 2005 e da S. Mangiameli, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, cit., che parla di "disarticolazione" del riparto di competenze.

32. La possibilità, per lo Stato, di disciplinare, in nome delle esigenze unitarie, aspetti di dettaglio delle materie di competenza concorrente (o di intervenire nelle materie di competenza residuale: sentenza 6/2004) è tuttavia temperata nella sentenza 303/2003 dall'affermazione che "i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata".

b) Un aspetto altamente problematico è rimasto quello della definizione delle materie³³. Qui, nonostante il ribaltamento della enumerazione delle competenze, la Corte si è attestata su posizioni particolarmente penalizzanti per l'autonomia regionale, sotto vari punti di vista.

Innanzitutto, ha circoscritto le competenze regionali residuali dell'art. 117, comma 4, riportandole ad ambiti "interstiziali". Essa ha affermato fin dall'inizio "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione" (sentenza 370/2003)³⁴.

Inoltre, la Corte ha continuato a utilizzare, al fine di ricondurre un determinato oggetto entro una materia, il criterio legislativo-evolutivo. Con la conseguenza che un cambiamento nella legislazione ordinaria di settore può comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto materiale delle competenze legislative dell'art. 117 Cost.³⁵ Gli atti statali di trasferimento delle funzioni am-

33. V. al riguardo F. Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006.

34. Ad esempio, i lavori pubblici, di cui pure l'art. 117 non parla, costituiscono "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (sentenza 303/2003). Materie innominate, come l'edilizia e l'urbanistica, sono a loro volta ricondotte dalla Corte entro la competenza concorrente del "governo del territorio" (sentenza 362/2003); l'edilizia residenziale pubblica è ricostruita addirittura su tre livelli. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza 486/1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato con la sentenza 451/2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (sentenza 94/2007). Lo stesso si può dire dello "sviluppo economico", che, secondo la Corte, "costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie" (sentenze 430/2007 e 165/2007).

35. Così, ad esempio, a seguito della evoluzione legislativa, la disciplina degli asili nido viene ricondotta entro la materia dell'istruzione e, per alcuni profili, entro quella della "tutela del lavoro" (sentenza 370/2003); la disciplina delle fondazioni di origine bancaria è ritenuta estranea, a seguito degli sviluppi legislativi, alla materia concorrente "casse

ministrative, benché precedenti alla riforma costituzionale del 2001, hanno continuato a mantenere la medesima valenza interpretativa del passato ai fini della definizione delle materie³⁶. In sostanza, questa impostazione comporta un permanere della decostituzionalizzazione del riparto delle competenze, a favore di una definizione offerta, in via unilaterale, dal legislatore statale.

In terzo luogo, molte delle materie di competenza statale dell'art. 117, comma 2, sono state lette dalla Corte non come materie, ma come "clausole trasversali", che legittimano un intervento della potestà legislativa statale, anche con norme di dettaglio, e finanche della potestà regolamentare del governo (sentenza 401/2007), capace di intersecare tutte le materie di competenza regionale, con il solo limite della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto all'obbiettivo perseguito³⁷.

Ma è soprattutto dal 2005 che la Corte ha introdotto un pervasivo strumento in mano allo Stato centrale. Infatti, in caso di interferenza tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre alle regioni, (ipotesi che la Corte, a partire dalla sentenza 50/2005, definisce "concorrenza di competenze")³⁸, la Corte ritiene di poter far ricorso, "qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre", al non meglio specificato "criterio della prevalenza", che ha giocato, nei casi in cui è venuto in rilievo, a

di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", per essere ricondotta invece a quella, statale, dell'ordinamento civile (sentenza 300/2003).

36. Vedi sentenze 9 e 26/2004, sui beni culturali, oppure 287/2004, sui servizi sociali.

37. In particolare, si è fatto ricorso a tale tecnica interpretativa per le materie statali più strettamente legate ai diritti fondamentali: la tutela dell'ambiente (sentenze 407/2002 e 536/2002), l'ordinamento civile (sentenza 359/2003), i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti in ogni parte del territorio nazionale (sentenze 282/2002 e 88/2003). Le esigenze unitarie sottese a tali competenze statali sono a più riprese esplicitate dalla Corte. Come clausola trasversale è stata letta anche la tutela della concorrenza (sentenze 430 e 401/2007 e sentenza 14/2004).

38. Di "concorrenza di competenze" si inizia a parlare a partire dalla sentenza 50/2005 (v. anche sentenze 51 e 62/2005). La Corte afferma che "per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (così sentenza 219/2005).

favore della competenza statale³⁹. Questo criterio, solitamente affermato dalla Corte in modo apodittico, in sentenze sprovviste di una reale motivazione, è andato negli anni imponendosi come il principale criterio interpretativo utilizzato per giustificare la normativa statale in materia regionale e ha preso il posto del principio di sussidiarietà verticale, determinando lo svuotamento della competenza regionale residuale⁴⁰.

c) Altro aspetto controverso è stato quello della definizione dei principi fondamentali, benché non si tratti del profilo sul quale si è determinato il contenzioso più nutrito⁴¹. Anche qui, in molte occasioni, si è assistito a uno svuotamento delle competenze regionali, attraverso decisioni che hanno, a vario titolo, ritenuti legittimi interventi statali che esauriscono l'intera disciplina della materia. Basti pensare al caso in cui la Corte individua nella legislazione statale un principio fondamentale che impone la riserva allo Stato della disciplina di una parte della materia⁴². In altri casi, ha definito come principio fondamentale l'intera disciplina statale di una materia, in quanto essa realizza un corretto equilibrio tra valori costituzionali⁴³. Tale avocazione di competenza allo Stato, attraverso la qualificazione come principi fondamentali di disposizioni statali che espropriano del tutto le regioni della materia, in alcuni casi è stata ricondotta all'esigenza di garantire l'uguaglianza dei diritti. Ciò è evidente laddove la Corte definisce principi fonda-

39. Oltre alla sentenza 50/2005, si può richiamare la sentenza 234/2005: entrambe fanno "prevalere" la competenza statale in materia di "ordinamento civile" su competenze regionali residuali. Nella sentenza 430/2007 si fa prevalere la competenza concorrente sulla tutela della salute rispetto a quella residuale in materia di commercio quanto all'attività economica di rivendita dei farmaci.

40. Segnala criticamente questo mutamento della giurisprudenza costituzionale, che avrebbe abbandonato la sentenza 303/2003 e il principio di leale collaborazione, in favore del criterio della prevalenza R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2013, p. 518. L'autore ricollega questo diverso orientamento anche alla mutata composizione della Corte costituzionale. V. anche S. Parisi, *La competenza residuale*, in *Le regioni*, 2011, p. 341 ss.

41. Vedi al riguardo R. Zaccaria, *Un Senato delle autonomie richiede autonomie forti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014.

42. Ad esempio, essa ha qualificato come principio fondamentale quello "secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato" (sentenza 353/2003).

43. In tal modo, la legislazione statale in materia di vivisezione ha acquisito "in blocco" lo status del principio fondamentale, poiché esprime "il punto di equilibrio della sperimentazione", bilanciando il rispetto verso gli animali con l'interesse collettivo alla sperimentazione (sentenza 166/2004).

mentali previsioni contenute in una legge statale che debbono essere “necessariamente uniformi” su tutto il territorio nazionale⁴⁴.

d) Il ruolo centrale del principio unitario emerge anche nell’interpretazione che la Corte ha dato dei poteri statali repressivi e sostitutivi previsti dagli artt. 127 e 120, comma 2, Cost. Circa l’art. 127, la Corte ha affermato che lo Stato può impugnare le leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio proprio perché “allo Stato è pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria” (sentenza 274/2003). Quanto all’art. 120, comma 2, e al potere sostitutivo là previsto, la Corte ne ha sottolineato il carattere di rimedio straordinario, a garanzia del principio unitario⁴⁵. L’intervento del governo finalizzato a garantire gli interessi essenziali indicati nel medesimo comma prescinde dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie (e, dovremo aggiungere, da quello delle competenze legislative, in quanto, benché le clausole dell’art. 120, comma 2, siano riconducibili alle riserve statali dell’art. 117, comma 2, esse non si riferiscono a “materie”, ma a quelle che la stessa Corte ha definito “competenze idonee ad investire tutte le materie”: sentenza 282/2002).

44. La sentenza 361/2003, sul c.d. “fumo passivo”, afferma la natura di principi fondamentali delle disposizioni statali che prevedono varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute. Il carattere di principi fondamentali, necessariamente uniformi, si ricava dalla “loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall’esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l’impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell’esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell’attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale”.

45. La Corte ha precisato (sentenza 43/2004) che “la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell’incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato”. Essa ha aggiunto che “quanto all’ ‘unità giuridica’ e all’ ‘unità economica’, quale che ne sia il significato... si tratta all’evidenza del richiamo ad interessi ‘naturalmente’ facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’art. 5 della Costituzione”.

Il giudizio che si è dato di questa giurisprudenza è controverso: in una fase iniziale essa è stata salutata con favore da molti commentatori, come un gravoso compito cui la Corte costituzionale non si è sottratta allo scopo di ricondurre a coerenza un testo che ne era privo, pur riconoscendo l'anomalia insita nel fatto che un organo giurisdizionale abbia "riscritto la Costituzione"⁴⁶. In tal modo, si sarebbe da un lato sopperito all'assenza nel nuovo Titolo V di sufficienti strumenti unificanti nelle mani dello Stato, assenza enfatizzata dalla scomparsa nel testo costituzionale di ogni riferimento all'interesse nazionale⁴⁷; dall'altro, il modello di regionalismo duale disegnato in modo "ingenuo" dal legislatore costituzionale del 2001 sarebbe stato ricondotto dalla Corte entro l'alveo delle esperienze più evolute degli Stati regionali e federali, improntate al modello collaborativo⁴⁸.

Tuttavia, nella fase successiva, sono aumentate le voci critiche, che hanno fatto rilevare che in tal modo si è determinato lo svuotamento della potestà legislativa regionale, specie allorché si è attenuata l'attenzione per il principio di leale collaborazione ed è andata affermandosi la giurisprudenza sulla "prevalenza" della competenza statale⁴⁹.

46. In questo senso v. gli scritti raccolti in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, e in *Le regioni*, 2-3/2004. Tra questi in particolare G. Falcon, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, p. 305 ss.; M. Luciani, *L'autonomia legislativa*, p. 355 ss.; P. Carretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, p. 381 ss. Su queste posizioni è anche A. D'Atena, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in www.issirfa.it, 24 maggio 2006, nonché L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 47, secondo il quale la Corte si è fatta carico della tenuta complessiva del sistema.

47. Tale scomparsa è stata confermata a più riprese dalla Corte costituzionale, che ha respinto l'ipotesi, affacciata da una parte della dottrina, di ricondurre l'interesse nazionale entro i "limiti impliciti" alla legislazione regionale (sentenza 370/2003).

48. Che si tratti di un modello duale è affermato, ad esempio, da A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 209, mentre rileva che è venuto meno ogni potere unificante della legge statale F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le regioni*, 2001, p. 1171. Parla di "dimenticanza" del legislatore costituzionale F. Benelli, *La smaterializzazione delle materie*, cit., p. 23.

49. V. specialmente R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 509 ss. Sulla parabola discendente del principio di leale collaborazione, v. M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le regioni*, 2013, p. 948 ss.

Le difficoltà incontrate dalla Corte sono ben testimoniate dal suo Presidente che, parlando nel 2005, ha detto: “ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall’assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo Titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell’azione amministrativa”⁵⁰.

Parole dalle quali traspare un notevole scetticismo sulla capacità delle regioni di gestire le nuove competenze e una concezione del principio di uguaglianza che vede nello Stato il garante dei diritti delle persone e della stessa continuità degli apparati e dell’azione amministrativa.

2. Lo Stato regionale nella crisi economico-finanziaria: i vestiti nuovi dell’Imperatore

In sostanza, quello che fin qui si è cercato di evidenziare è che “ben prima della totale centralizzazione di politiche e determinazioni generata dall’azione di contenimento della crisi (2008-2012) era stato posto in essere un riaccostamento dei processi decisionali riguardanti i sistemi locali”⁵¹.

In pratica, le decisioni politiche per il contenimento della spesa pubblica, adottate in risposta a sollecitazioni europee e internazionali

50. Vedi la conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale, prof. Valerio Onida, sulla giurisprudenza costituzionale nel 2004, 20 gennaio 2005 www.cortecostituzionale.it.

51. M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le regioni*, 2012, p. 673 ss., specie p. 683.

che hanno assunto la forma di veri e propri obblighi⁵², hanno reso ancora più manifesto lo scostamento dal modello costituzionale, evidenziando la riduzione della potestà legislativa regionale a una modesta potestà regolamentare e determinando l'impossibilità per le regioni di portare avanti alcun tipo di politiche pubbliche⁵³.

La Corte costituzionale ha in generale avallato questa impostazione, contenuta in numerose disposizioni della legge di stabilità o in decreti-legge in materia economica, attraverso una lettura pervasiva della competenza statale dell'art. 117.2 lett. e), relativa a "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie" e soprattutto dei "principi armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3⁵⁴.

Pertanto, nonostante la solenne affermazione di principio presente nelle prime decisioni sulle misure statali anticrisi, nel senso che lo Stato non può appellarsi alla crisi per invocare una sorta di "stato di eccezione", derogando al riparto costituzionale delle competenze⁵⁵, la conseguenza di questa giurisprudenza è stata un ulteriore svuotamento della competenza regionale concorrente e residuale in tutte le materie in cui lo Stato abbia ritenuto necessario intervenire con finalità di contenimento della spesa pubblica⁵⁶.

52. Tra tali misure si segnala la legge costituzionale n. 1/2012 che, oltre ad introdurre il principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione, ha determinato anche una revisione dell'art. 119 Cost., sull'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

53. Si vedano, oltre al citato articolo di Cammelli, i numerosi interventi contenuti nel medesimo fascicolo n. 4/2012 della rivista *Le regioni*.

54. Vedi T. Groppi, I. Spigno, N. Vizioli, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. Contiades (a cura di), *Global Financial Crisis and the Constitution. A Comparative Analysis*, Ashgate, 2013, p. 89 ss.

55. Con le parole utilizzate dal Presidente della Corte costituzionale, prof. Franco Gallo, nella conferenza stampa sulla giurisprudenza costituzionale del 2012, svoltasi il 12 aprile 2013, www.cortecostituzionale.it, "nell'esaminare le numerose questioni prospettate al riguardo, la Corte, pur riconoscendo l'indubbia gravità della crisi finanziaria, ha negato che questa possa integrare una sorta di "stato di eccezione", tale da giustificare la sospensione e, tanto meno, la deroga delle regole costituzionali di riparto delle competenze fra Stato e Regioni (sentenze n. 40, n. 136, n. 148, n. 151 e n. 294 del 2012)", e, al contrario, ha "sottolineato che, per affrontare la crisi, il legislatore statale può utilizzare solo gli strumenti e i rimedi previsti dalla Costituzione".

56. Al riguardo I. Ciolli, *La "supremacy clause all'italiana". Regioni e strumenti finanziari derivati davanti alla Corte costituzionale*, in *Rivista AIC* 1/2011; G. Carboni, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC* 2/2014.

È significativo richiamare direttamente le parole utilizzate dal Presidente della Corte nella conferenza stampa sulla giurisprudenza costituzionale del 2013: "uno dei punti critici venuti in rilievo negli ultimi anni è la notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (Parlamento e Governo innanzitutto) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento storico, con riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle regioni e degli altri enti autonomi territoriali. La Corte non è rimasta insensibile al contesto economico-finanziario: si sono moltiplicate pertanto, anche nel 2013, le decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle regioni; decisioni fondate sul parametro, contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., costituito dai principi fondamentali di 'coordinamento della finanza pubblica'. Per l'anno 2013 è paradigmatica in proposito la sentenza n. 236. Con una serie nutrita di pronunce, la Corte ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate da regioni e province autonome, anche quando le norme statali incidevano su competenze legislative regionali: gli esempi più rilevanti sono le misure previste da leggi dello Stato volte al contenimento della spesa regionale sanitaria o per il personale, nonché l'attenuazione del rigore del divieto di vincolo di destinazione delle risorse statali in materie di competenza regionale, quando ciò si riveli necessario per l'uniforme soddisfacimento su tutto il territorio nazionale di fondamentali diritti sociali, in una situazione di accentuata diminuzione di risorse disponibili"⁵⁷.

Senza poter esaminare qui tutta questa abbondante giurisprudenza, è sufficiente riportare alcune osservazioni della dottrina, che ha messo in evidenza che "in sede di controllo di costituzionalità appare dominante una cultura costituzionale che, a tratti, sente il regionalismo estraneo alle logiche di buona amministrazione e talvolta, persino in controtendenza con la stessa. Di conseguenza, gli interventi cassatori lasciano trasparire una sorta di insofferenza per la realtà regionale". E, ancora, è stato sottolineato come "spesso, siano altre considerazioni che inducono la Corte a decidere a chi spetti la competenza; talora prevale un atteggiamento repressivo di scelte regionali obiettivamente fuori luogo; talora, nel dubbio, si dà spazio allo Stato, che gode,

si potrebbe dire, di una presunzione di maggiore affidabilità, talora ancora si punta sulla cooperazione”⁵⁸.

Ma c'è un aspetto sul quale la crisi non si è limitata a portare avanti processi già da tempo avviati. Se fino a un certo momento il fatto che il quadro di riferimento costituzionale fosse disatteso e delegittimato è rimasto oggetto d'interesse unicamente degli specialisti della materia (basti pensare che la politica continuava nel frattempo a discutere del cosiddetto “federalismo fiscale”)⁵⁹, la crisi ha contribuito a rendere insostenibile il divario venutosi a creare tra modello istituzionale e rendimento dell'ente regione, mettendo sotto gli occhi dell'opinione pubblica, anche in conseguenza di una serie di scandali per corruzione che hanno investito, tra le altre, due delle più popolate regioni italiane, Lazio e Lombardia, i costi di questo livello di governo, rispetto alla pochezza dello spazio di decisione politica ad esso affidato⁶⁰.

A fronte di questa situazione, un po' come nella fiaba “I vestiti nuovi dell'Imperatore”, dopo aver lungamente magnificato le bellissime (inesistenti) vesti del “federalismo all'italiana”, pian piano si è cominciato a mormorare, prima sommessamente, poi sempre più forte, la fino ad allora inesprimibile realtà, finché qualcuno ha gridato che l'Imperatore non ha alcuna splendida veste, ma che è, inesorabilmente, “nudo”. Con questa metafora si vuol dire - pur comprendendo bene la difficoltà di considerare le regioni (se mai delle povere Cenerentole!) alla stregua di un Imperatore - che a seguito della crisi economico-finanziaria, non è stato più possibile nascondere l'evidenza e che anche i più convinti regionalisti⁶¹ hanno cominciato ad interrogarsi sul

58. Entrambe le citazioni sono tratte da L. Violini, A. Rovagnati, *Rileggendo la giurisprudenza sui rapporti tra Stato e regioni del 2012*, in *Le regioni*, 2012, p. 957 ss., specie pp. 988-989.

59. Si tratta di una legge che avrebbe dovuto dare attuazione all'art. 119 della Costituzione: legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”.

60. Vedi S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC* 4/2013, p. 29; G. Falcon, *A che servono le regioni?*, in *Le regioni*, 2012, p. 767 ss., in particolare p. 769.

61. Si vedano ad esempio gli interventi contenuti nel fascicolo n. 4/2012 della rivista *Le regioni*, oppure la relazione del direttore dell'Istituto di studi sulle regioni, Stelio Mangiameli, al XXVIII convegno annuale dei costituzionalisti (2013), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit. Per una sintesi di questa letteratura, e anche delle posizioni della stampa, E. Gianfrancesco, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, in <http://www.issirfa.cnr.it/>, febbraio 2014.

significato che ha, oggi, in Italia, l'autonomia politica delle regioni, chiamando in causa i temi del radicamento e della identità⁶².

III. Verso una nuova revisione costituzionale: uno Stato regionale alla ricerca di identità e di senso

Il macroscopico scostamento tra costituzione scritta e costituzione vigente, divenuto, come si è appena detto, insostenibile nell'epoca della crisi economica e finanziaria, rende urgente individuare una via di uscita: in caso contrario il sistema sembra destinato alla conflittualità e all'inefficienza. Tuttavia, nella ricerca di soluzioni, occorre partire da un'adeguata analisi delle cause che si ritengono essere all'origine dello scostamento: a tal fine pare possibile distinguere cause definibili, a vario titolo, contingenti, oppure cause strutturali o "di sistema"⁶³.

Tra le cause di tipo contingente si possono inserire, oltre a quelle più specificamente legate alle circostanze politiche dell'epoca⁶⁴, anche quelle che si incentrano sulle lacune della riforma del 2001, come l'assenza di norme transitorie o la mancata costituzionalizzazione di meccanismi di raccordo e collaborazione (dei quali esisteva un embrione, mai attuato, rappresentato dalla integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti regionali e degli enti locali). Da questo punto di vista, sarebbe sufficiente completare la riforma del 2001 con la riforma della seconda camera o con la costituzionalizzazione di idonei meccanismi di raccordo e collaborazione per poter avviare la costruzione di uno Stato delle autonomie funzionante ed effettivo: compito arduo, ma non tale da rimettere in discussione il complesso della forma di Stato disegnata nel 2001⁶⁵.

62. Sulla necessità di approfondire lo studio della dimensione identitaria regionale si vedano già in precedenza S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008; E. A. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

63. Scrivevamo di questo scostamento e della necessità di trovarne le cause, prima di poter prospettare soluzioni, già in T. Groppi, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, cit.; Id., *L'évolution de la forme de l'État en Italie: un État régional sans âme?* in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2007 p. 85 ss.; Id., *La evolución de la forma de estado en Italia: ¿un estado regional sin alma?*, in E. Alvarez Conde (a cura di), *El futuro del modelo de estado*, Madrid, 2007.

64. Sulle quali v. *supra* nel testo e nota 25.

65. Così, ad esempio, L. Vandelli, *Dopo il referendum del giugno 2006: quali riforme?* in www.astrid-online.eu, 2006.

Anche la crisi economico-finanziaria o quella della politica parrebbero, per alcuni, rientrare in questo tipo di contingenze: in sostanza occorrerebbe giungere a una nuova concezione dell'interesse unitario, da tutelare sempre, ma in particolare a fronte di fenomeni indotti dalla globalizzazione, nel senso che esso, anziché formarsi a livello di Stato centrale, dovrebbe essere il prodotto della interazione tra i diversi livelli della Repubblica, così come espresso nell'art. 114, comma 1, nel testo del 2001. A tal fine, sarebbe decisiva la riforma della seconda camera, che verrebbe anche ad ovviare ai problemi creati dalla mancata costituzionalizzazione del sistema delle conferenze e, indirettamente, alla necessità di una composizione della Corte costituzionale che rifletta le istanze delle regioni⁶⁶.

Qualora invece si ritenga trattarsi di cause strutturali o "di sistema", il problema si fa più complesso.

Parlando di cause "di sistema" ci si riferisce al fatto che il testo costituzionale, che contiene previsioni, specie in materia di potestà legislativa, assai vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali⁶⁷, non sia adeguato alle esigenze che emergono dal corpo sociale. In questa prospettiva occorre interrogarsi sulle ragioni che stanno a fondamento di una differenziazione su base territoriale⁶⁸. E, *in primis*, sulle ragioni che giustificano l'attribuzione di scelte politiche di rango legislativo (ovvero immediatamente infracostituzionale) ad assemblee esponenziali di collettività locali: in effetti è il problema della potestà legislativa, come disegnata dall'art. 117, quello che sembra oggi in Italia configurare il più grave scostamento tra testo ed effettività costituzionale.

Guardando al diritto comparato, questo modo di articolare le decisioni politiche è solitamente collegato a forti esigenze di differenziazione territoriale, per ragioni di tipo "nazionale" o storico: ma tale spiegazione non si addice all'Italia, un paese ove mancano pulsioni regionali a sfondo nazionalistico (se si escludono i territori su cui

66. Mi pare di poter inserire in questa ultima prospettiva gli interventi di Bin, Caretti, De Siervo, Falcon, Tarli Barbieri, Onida e con qualche distinguo Merloni contenuti nel già citato fascicolo n. 4/2012 della rivista *Le regioni*.

67. Così, ad esempio, M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 85 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., *passim*.

68. Su questa linea si collocano A. Barbera, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, in www.forumcostituzionale.it, 11 dicembre 2006 e S. Mangiameli, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, cit.

insistono alcune delle regioni speciali)⁶⁹, dove non esiste neppure una richiesta di autonomia a livello regionale su base storica, in cui il senso di uguaglianza e di una comune appartenenza è profondo e il tasso di differenziazione tollerato dal sistema è minimo⁷⁰, specie quando vengono in discussione le scelte politiche di fondo, ad esempio quelle che attengono al godimento dei diritti⁷¹.

Sembra pertanto che, dietro alla difficoltà di funzionamento del Titolo V ci sia una ragione “di sistema”: il disallineamento tra la scelta “quasi-federale” del 2001⁷², da un lato e, dall’altro, la mancanza

69. A meno di non voler intraprendere la strada della costruzione di identità regionali artificiali, basate su “tradizioni” inventate, alla stregua dei casi esaminati in E.J. Hobsbawm, T. Ranger, *L’invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino, 2002. Questo ci sembra sia quanto si è tentato di fare con la Padania da parte della Lega Nord.

70. Sul carattere fondamentale unitario dell’ordinamento italiano, che risponderebbe ad elementi profondi del modo di essere delle istituzioni, anche regionali, della società civile, e perfino della psicologia delle singole persone, v. G. Falcon, *La riforma costituzionale e la legislazione regionale*, in *Le regioni*, 2005, p. 707 ss., a commento di un’analisi che ha mostrato, in molti settori materiali, la omogeneità della legislazione regionale. V. anche Fondazione per la Sussidiarietà, *Sussidiarietà riforme istituzionali*, Milano, Mondadori, 2008, da cui risulta che circa il 70% degli italiani non sono soddisfatti del “terzo decentramento”. Afferma L. Vandelli, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le regioni*, 2011, pp. 590-591, che una diversa percezione del principio di uguaglianza avrebbe potuto (o potrebbe) determinare una differente interpretazione del grado di differenziazione ammissibile.

71. Il che non vuol dire che esista una “nazione”, concetto che richiama piuttosto la tematica dei doveri, cioè delle obbligazioni dei singoli verso gli altri e verso la comunità: v. R. Cartocci, *Magge del Tesoro*, cit., p. 122, ove cit. S. Rokkan.

72. Parlano di “quasi-federalismo” in riferimento alla revisione costituzionale del 2001, tra gli altri, G. Rolla, *L’autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 6 e p. 129 ss.; B. Caravita, *Italy: Toward a Federal State?*, in *Special Triple Issue: Themes of the International Conference on Federalism*, 2002, 25-26, in www.forumfed.org; F. Palermo, J. Woelk, *Italy Takes the Slow Boat to Federalism*, in *Federations*, 2007, 7 (1) <http://www.forumfed.org>; E. Ahmad, G. Brosio, *Introduction: fiscal federalism – a review of developments in the literature and policy*, in E. Ahmad, G. Brosio (a cura di), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, 1. Con questo termine si vuole indicare unicamente un assetto dei poteri che si avvicina a quello proprio degli Stati federali, ma manca di alcuni elementi caratteristici di questi ultimi. Non si intende fare alcun richiamo alle classificazioni diffuse nella lettura di lingua inglese che, a partire dal saggio di K. Wheare, *Federal Government* (1963), trad. it. *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, utilizza questa espressione prevalentemente per indicare una divisione territoriale del potere in Stati non pienamente democratici (con qualche distinguo: ad esempio il medesimo Wheare qualifica come quasi-federale, in virtù del potere di *disallowance* federale, anche il Canada subito dopo l’entrata in vigore del *British North America Act*): v. A. Benz, J. Broschek, *Federal Dynamics. Continuity, Change and the Varieties of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 28.

di una volontà delle comunità regionali di compiere scelte politiche significativamente divergenti⁷³.

Tuttavia, ciò non toglie che si siano sviluppate, anche in virtù di più di quaranta anni di regionalismo, identità regionali caratterizzate da diversificate esigenze economiche e sociali, che si possano rispecchiare nel corrispondente livello istituzionale⁷⁴, per cui non sembra realistico ipotizzare una "soppressione" del livello regionale⁷⁵.

Al contrario, pare ormai, in un momento in cui la complessità delle relazioni - interne ed esterne allo Stato - si moltiplica, di non poter prescindere da una scelta in favore del decentramento (regionale e locale), soprattutto a scopo di *good governance*⁷⁶.

Ritornando alle ragioni addotte a favore di uno Stato decentrato su base regionale in Assemblea costituente, e, poi, nelle diverse fasi di attuazione della Costituzione, potremmo parlare oggi dell'esigenza di un regionalismo in nome dell'efficienza, intesa quale "adeguatezza": è ben possibile che, dato un quadro comune di scelte politiche di fondo, certi territori possano gestire alcune funzioni in modo migliore di quanto potrebbe fare lo Stato centrale con una politica uniforme, perché più adeguato alle loro specifiche caratteristiche⁷⁷. Accanto all'efficienza, il decentramento può favorire la responsabilità

73. Almeno, non da parte di tutte le comunità regionali; si inserisce qui il delicato discorso del regionalismo differenziato o asimmetrico, nel senso del conferimento di competenze diverse alle diverse regioni, sulla base di loro specifiche richieste: nel 2001, in nome di tale necessità, è stato introdotto il meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., che consente alle regioni che ne facciano richiesta di ottenere, con il consenso dello Stato, maggiori competenze in una serie di materie, meccanismo che non è stato però mai utilizzato, nonostante il tentativo in tale direzione compiuto da Toscana, Piemonte, Lombardia e Veneto. V. L. Violini, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le regioni*, 2007, p. 199 ss.

74. Sottolinea A. Ferrara, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in www.federalismi.it, 20 giugno 2012, come "ad essere debole non sia tanto l'identità culturale delle regioni e dei territori locali in genere, ma l'interesse della politica nei confronti della loro vera o presunta identità storico-culturale".

75. In questo senso A. D'Aloia, *Possiamo rinunciare alle regioni?* in *Confronti costituzionali*, 30 dicembre 2013 www.confronticostituzionali.eu.

76. V. ad esempio la definizione che viene data dall'ONU, in UNDP-MDGD, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centred Development*, disponibile su www.undp.org: «Decentralization ... relates to the role of, and the relationship between, central and sub-national institutions, whether they are public, private or civic. Although experience suggests that decentralizing in itself is not guarantee of good governance, many believe that decentralized governance ... is more conducive to good governance».

77. Così F. Merloni, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le regioni*, 2012, p. 783 ss.

delle classi politiche, quale punto di snodo tra efficienza e democrazia, favorendo il controllo da parte dei cittadini sull'operato delle istituzioni. Senza considerare che acquista particolare attualità, a favore di uno Stato decentrato, anche l'elemento partecipativo, in un momento in cui il sistema politico nazionale appare in seria difficoltà nel rapportarsi con la società civile.

Nella direzione di un adeguamento della Costituzione scritta alle esigenze di un corpo sociale che non pare interessato a differenziazioni su base territoriale, ma piuttosto all'uguaglianza dei diritti e all'efficienza dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, sembra avviato a riarticolarsi lo Stato regionale italiano, nel progetto di riforma costituzionale che ha iniziato il suo iter legislativo nella XVII legislatura per iniziativa del governo⁷⁸.

Il testo si incentra infatti, per quanto riguarda il Titolo V, proprio sulla ripartizione della potestà legislativa e sull'art. 117, lasciando sullo sfondo un'altra serie di questioni non prive di rilievo, come il principio di sussidiarietà nell'attribuzione delle funzioni amministrative, il tema dei controlli, il ruolo degli enti locali nell'ambito della Repubblica delle autonomie.

Il progetto prevede una significativa espansione delle competenze esclusive dello Stato, al quale vengono affidate molte delle materie che precedentemente erano di competenza concorrente (questo tipo di competenza viene eliminato nel nuovo testo dell'art. 117), nonché materie che da una interpretazione letterale dell'art. 117, nel testo del 2001, sembravano ricadere nella competenza regionale, ma che la Corte costituzionale con la sua giurisprudenza aveva da tempo provveduto a riassegnare allo Stato⁷⁹. Inoltre, viene introdotta una clausola di flessibilizzazione del riparto di competenze in favore della legge statale, che può intervenire in qualsiasi materia in nome della tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, o dell'interesse nazionale. Le

78. Si tratta del ddl. A. S. n. 1429, XVII legislatura, di iniziativa del Governo, presentato al Senato l'8 aprile 2014. Il testo è stato approvato dal Senato l'8 agosto ed è nel momento in cui scriviamo (12 settembre 2014) all'attenzione della Camera dei deputati (A.C. n. 2613), per la prima deliberazione. Il procedimento dell'art. 138 della Costituzione italiana prevede che il testo debba essere approvato dalle due Camere con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e che nella seconda votazione occorra come minimo il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. In tal caso può essere richiesto un referendum costituzionale, che invece non è previsto quando nella seconda votazione la maggioranza conseguita sia dei due terzi in entrambe le Camere.

79. V. U. De Siervo, *La necessità di un severo impegno progettuale*, in *Le regioni*, 2013, p. 679 ss.

competenze regionali, che vengono indicate espressamente, sia pure attraverso un elenco meramente esemplificativo e non esaustivo, non appaiono molto diverse da quelle previste dall'art. 117 Cost. nel testo originario, anteriore alla revisione costituzionale del 2001. Lo stesso interesse nazionale era, come si è visto, un concetto ben noto nella giurisprudenza costituzionale sviluppatasi sulla base di quel testo⁸⁰.

Un elemento di apparente contraddizione rispetto a questo "ritorno alle origini", che sembra riportare il testo costituzionale nella direzione già scelta dai Costituenti, eliminando ogni pulsione federale, è rappresentato dalla riforma del bicameralismo, che costituisce l'altro aspetto portante del disegno di legge. Infatti, proprio nel momento in cui si depotenzia la potestà legislativa regionale, si sostiene di voler valorizzare, in modo quasi compensativo, l'apporto delle regioni alla legislazione statale, inserendo nel circuito decisionale che porta all'adozione della legge statale una camera, il Senato, che, nella sua nuova composizione, è formata da rappresentanti scelti dai consigli regionali nel proprio seno, cioè tra i consiglieri regionali (con l'eccezione della presenza di alcuni sindaci, anch'essi scelti dai consigli regionali).

Ora, resta da chiarire il disegno sottostante ad una simile operazione. Sembrerebbe infatti che le seconde camere territoriali abbiano un senso in Stati con entità territoriali forti, dotate di rilevante autonomia (anche legislativa) e significative competenze: le seconde camere sarebbero in tale contesto camere di compensazione, volte a smorzare i conflitti, consentendo agli enti territoriali di far sentire la loro voce prima che siano adottate decisioni statali che possono incidere sulle competenze degli enti autonomi.

Tuttavia, se si va meglio a verificare le competenze del Senato, il disegno si fa più chiaro, nel senso che non è prevista una sistematica codecisione nelle materie di interesse regionale: le uniche leggi bicamerali che toccano interessi regionali sono, oltre alle leggi costituzionali, quelle che intervengono sull'ordinamento degli enti locali di cui all'art. 117, comma 2, lettera p) e la legge sulle elezioni regionali di cui all'art. 122, comma 1⁸¹, nonché quelle in materia di minoranze linguisti-

80. Così V. Cerulli Irelli, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in www.astrid-online.eu, settembre 2014.

81. Così il nuovo art. 70, comma 1, Cost.; "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di *referendum* popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione".

che e quelle di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali in materia di Unione Europea⁸². Per alcune altre leggi di interesse regionale il Senato può proporre modificazioni che la Camera dei deputati potrà disattendere deliberando a maggioranza assoluta⁸³; per tutte le altre leggi il Senato ha il potere di proporre modificazioni sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva a maggioranza semplice⁸⁴.

Sembra pertanto che le due scelte – riforma del Titolo V che riaccentra le competenze e apparente riforma del bicameralismo che valorizza le regioni –, di per sé alquanto contraddittorie, non siano così strettamente connesse come potrebbe apparire a prima vista, e che la trasformazione della seconda camera in una camera delle autonomie⁸⁵ costituisca la soluzione più agevole e “presentabile” per ottenere quella che parrebbe la vera soluzione politicamente desiderata, cioè il voto favorevole del Senato ad un progetto che va nel senso di un deciso depotenziamento della seconda camera, facendo un passo verso un “quasi-monocameralismo”.

In definitiva, per quanto riguarda l’assetto territoriale, la riforma mostra di andare in una precisa direzione, che è quella di un riaccentramento delle competenze legislative nelle mani dello Stato e di uno svuotamento della potestà legislativa regionale, ridotta entro spazi assai circoscritti. Così facendo, si prende atto di una importante pulsione unitaria presente nella società italiana e si modifica la Costituzione in modo consequenziale. In tal modo, lo Stato regionale italiano sembra muovere un passo nella direzione del regionalismo prevalentemente

82. Ai sensi del nuovo art. 80 Cost.

83. Secondo il nuovo art. 70, comma 4, Cost., “Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all’articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

84. Così il nuovo art. 70, comma 3, Cost. “Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva”.

85. Benché il nome, presente nel disegno di legge del governo, che si riferiva al “Senato delle autonomie”, sia scomparso nel testo approvato dal Senato che mantiene la dizione “Senato della Repubblica”.

amministrativo⁸⁶ che va affermandosi negli ultimi venti anni in Europa – con l’eccezione degli Stati in cui sono presenti spinte nazionalistiche in parti del territorio – principalmente attraverso processi di decentralizzazione di Stati unitari: una sorta di “neoregionalismo”⁸⁷ che ha trovato notevole impulso nelle politiche dell’Unione europea⁸⁸ e al quale l’Italia sembra avvicinarsi pur provenendo da una esperienza alquanto diversa.

Non si può però tacere che questa considerazione risulta in parte inficiata dal fatto che rimane un’oasi di differenziazione e di “quasi-federalismo”, non del tutto provvista di adeguata giustificazione sul piano economico-sociale ed identitario: le regioni speciali, infatti, non sono toccate dalla revisione costituzionale, quasi che le esigenze unitarie alle quali si è fatto cenno non riguardassero questi territori, che, al contrario, in conseguenza della inapplicabilità ad esse della riforma, acquistano uno *status* ulteriormente differenziato⁸⁹.

Restano poi molti nodi irrisolti, che non sono affrontati dalla revisione costituzionale, in primo luogo quello del rapporto tra regioni ed enti-locali⁹⁰ e, conseguentemente, quello della titolarità e dell’esercizio delle funzioni amministrative.

86. Per una definizione di regionalismo a livello europeo, orientata verso un regionalismo prevalentemente amministrativo, v. Council of Europe, *Reference Framework for Regional Democracy* (2009), [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16\(2009\)11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD8C64&BackColorLogged=FD8C64](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16(2009)11&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD8C64&BackColorLogged=FD8C64).

87. Con questo termine intendiamo riferirci a una nuova fase del regionalismo che, dopo quella incentrata sulla valorizzazione della potestà legislativa regionale (sulla quale v. ad es. F. Domínguez Gracia, *Las regiones con competencias legislativas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005), mette piuttosto l’accento sul ruolo di coordinamento e sviluppo economico delle regioni, anche nell’ottica delle politiche europee: v. ad es. M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London, Edward Elgar Publishing, 2000. Non si intende fare riferimento al c.d. “new regionalism” di cui dibattono internazionalisti ed economisti, intendendo con tale espressione la tendenza all’individuazione di aree geografiche omogenee, anche a livello sovranazionale, nell’ambito dell’economia globale: v. ad es. A. Warleigh-Lack, N. Robinson, B. Rosamond (a cura di), *New Regionalism and European Union*, London-New York, Routledge, 2011. Per un esame di diversi significati del “new regionalism”, v. J. Agnew, *The ‘New Regionalism’ and the Politics of the Regional Question*, in *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, London-New York, Routledge, 2013, p. 130 ss.

88. V. ad es. L. Malo, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

89. In questo senso va l’art. 38, comma 11 del ddl. n. 1429, approvato dal Senato l’8 agosto 2014.

90. Al riguardo, oltre all’eliminazione dalla Costituzione delle province (a ratifica di un processo avviato da anni dalla legislazione ordinaria), va segnalato che la competenza sull’ordinamento locale viene riportata nell’ambito della potestà legislativa statale, men-

Un silenzio che non pare trascurabile, in quanto è essenzialmente su questo piano, cioè quello dell'efficienza dell'amministrazione pubblica⁹¹, che occorre verificare la capacità del "neoregionalismo italiano" di rispondere al bisogno di maggiore competitività del paese e, in definitiva, l'adeguatezza della forma di Stato ai bisogni della società italiana e alle nuove sfide imposte dalla scena globale.

tre l'autonomia regolamentare dei comuni risulta fortemente circoscritta: v i nuovi art. 117, comma 2, lettera p), e 117, comma 6.

91. In questo senso G. Scaccia, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

RESUM

L'article tracta de l'evolució del regionalisme a Itàlia, des de la seva creació mitjançant l'Assemblea constituent de l'any 1947 fins a la recent reforma constitucional, aprovada pel Senat el 8 d'agost de 2014. Es posa en relleu l'existència de tres fases de descentralització, cadascuna de les quals ha anat seguida d'una fase en sentit invers. Tot i que l'any 2001 es va adoptar un model "quasi federal", des d'aleshores aquest model institucional s'ha anat buidant pel legislador estatal i per la jurisprudència constitucional, i s'ha anat derivant cap a un procés de recentralització, especialment agreujat a partir del 2008, en què va esclatar la crisi econòmica. Aquest procés ha fet palès que la revisió constitucional de 2001 havia dissenyat un sistema de govern quasifederal que no era adequat per a la societat italiana, que, en lloc de més autonomia regional, només demanava una bona governança a tots els nivells de govern. La reforma de 2014 sembla anar en aquesta direcció, vers un "neoregionalisme" consistent principalment en una descentralització administrativa regional.

Paraules clau: regionalisme; federalisme; Itàlia.

RESUMEN

El artículo examina la evolución del regionalismo italiano, desde su creación mediante la Asamblea constituyente de 1947, hasta el reciente proyecto de reforma constitucional, aprobada por el Senado el 8 de agosto de 2014. Se pone de relieve la existencia de tres fases de descentralización, seguidas, cada una de ellas, de una fase en sentido inverso. Aunque en el año 2001 se adoptó un modelo "casi federal" el legislador estatal y la jurisprudencia constitucional lo han ido vaciando desde entonces, lo que ha derivado en un proceso de recentralización, especialmente agravado a partir de 2008 por el estallido de la crisis económica. Este proceso ha puesto de relieve que la revisión constitucional de 2001 diseñó un sistema de gobierno casi-federal que que no era el adecuado para la sociedad italiana, que en vez de más autonomía regional solo pedía una buena gobernanza en todos los niveles de gobierno. La reforma de 2014 parece ir en esta dirección, hacia un "neoregionalismo" basado principalmente en una descentralización administrativa regional.

Palabras clave: regionalismo; federalismo; Italia.

ABSTRACT

This article deals with the evolution of the Italian regional system, since its establishment in 1947 up to the recent constitutional reform passed by the Senate in August 2014. The article indicates that there were three waves of decentralization between these dates, each of them followed by one reverse wave. In 2001, a quasi-federal model was adopted. However, since then this institutional settlement has been voided by the national legislature and the constitutional court, determining a re-centralization process, especially after 2008, when the economic crisis begun. This recent development showed that the quasi-federal system established in 2001 was not in tune with the Italian society which was asking for good governance at any level, rather than for more regional autonomy. The constitutional reform proposed in 2014 is aimed at responding to these needs, moving towards a "new regionalism" mainly focussed on regional administrative government.

Keywords: regionalism; federalism; Italy.