

## Città, territori, Regioni. Quale futuro per il regionalismo italiano?

di Pietro Pulsoni

Ad uno sguardo d'insieme sulle iniziative di riforma più recenti, alcune delle quali già vedono concluso il proprio *iter*, divenute leggi dello Stato - come la legge 56 del 2014 istitutiva delle Città metropolitane e di riforma dell'organizzazione delle funzioni amministrative della c.d. area vasta - non può sfuggire il disegno o forse la tendenza, a seconda della possibilità logica di riconduzione a progetto organico, verso un riassetto dei rapporti tra i livelli territoriali di governo, incidente sia sugli strumenti della rappresentanza sia sulla distribuzione di risorse e funzioni.

Così, se l'anno scorso ha visto la luce la “riforma/abolizione differita delle Province” - che sarà completata dopo l'espunzione di ogni riferimento a tale ente nella lettera della Costituzione - e procede, seppur con qualche difficoltà, l'iter parlamentare di approvazione della legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi, compare ora nel dibattito politico quello che ha tutta l'aria di diventare il prossimo slogan espressivo dello *zeitgeist*, l'istituzione di macroregioni.

Se abbondano le ragioni di carattere “pratico-contingente” addotte a sostegno delle diverse iniziative di riforma dai promotori e dai sostenitori, scarseggiano invece riferimenti “di principio” e richiami alla logica del disegno complessivo, che pure dovrebbe essere chiaro agli interpreti di interventi riformatori esplicitamente coordinati<sup>1</sup>, suscettibili di ridisegnare la forma di stato e di governo tramite revisione costituzionale. E' infatti evidente che gli interventi sui diversi livelli di governo politico e amministrativo del territorio non possono non produrre effetti di reciproca influenza e di modifica delle caratteristiche dell'Ordinamento. Ma non sembra che il disegno sotteso alle diverse iniziative possa ritenersi unitario e che gli effetti complessivi degli interventi riformatori non siano stati puntualmente previsti dai promotori.

### Le ragioni delle riforme.

Passando in rassegna le affermazioni che hanno accompagnato le diverse riforme nel dibattito politico, come evincibili dagli atti parlamentari, nonché dalla comunicazione tramite mass-media, si nota la mancanza di riferimenti a un disegno di insieme, risultando ciascuna riforma come iniziativa separata con la sola eccezione del richiamo alla riforma

---

<sup>1</sup> v. L. 56/2014 art. 1 comma 5 <in attesa della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione>.

costituzionale contenuto nella legge Delrio.

La comunicazione e il dibattito parlamentare sembrano piuttosto inseguire una “parcellizzazione” della grande riforma istituzionale che individui caso per caso contingenze cui la singola iniziativa riformatrice possa offrire rimedio.

Seguendo un ordine cronologico la relazione che precedeva il disegno di legge poi divenuto legge 56/2014 (c.d. Delrio), dava conto delle aspirazioni sottese e rivolte *<pur nel suo apparente carattere contingente>* a far emergere *<chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni>*.

Tale nuova articolazione dell'autonomia territoriale, principalmente *<ispirata alla volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica, senza per questo ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese oggi e in una prospettiva futura>*<sup>2</sup>, mira fondamentalmente alla soppressione - differita dal punto di vista formale all'approvazione della revisione costituzionale<sup>3</sup> - delle Province cui dovrebbe sopperire, da un punto di vista funzionale, la dimensione comunale coadiuvata nel contesto dell'area vasta dagli altri comuni tramite le Unioni, e, nel contesto metropolitano, dalla Città Metropolitana.

La riduzione dei costi dovrebbe trovare poi il proprio strumento di realizzazione nella individuazione di ambiti ottimali di organizzazione e erogazione dei servizi pubblici locali nonché di esercizio delle funzioni amministrative statali e regionali.

L'attuazione della legge 56/2014 è attualmente in corso, pur con alcune eccezioni relative alla tempistica legate a specifiche situazioni territoriali<sup>4</sup>. Ma nelle more sono intervenute le disposizioni finanziarie della legge di stabilità per il 2015 le quali pongono puntuali vincoli di riduzione di spesa in capo a province e città metropolitane<sup>5</sup> che, secondo diverse autorevoli critiche, potrebbero determinare un'impossibilità oggettiva di esercizio delle funzioni di rispettiva competenza<sup>6</sup>.

---

2 v. relazione al disegno di legge, atto camera n. 1542.

3 Nella relazione viene esplicitata la volontà di evitare la “reviviscenza” della disciplina del TUEL riferita alle Province e al rinnovo degli organi elettivi, dopo la Sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013.

4 Si veda la circolare n. 32/2014 del Ministero dell'Interno secondo cui *< le elezioni disciplinate dalla legge in oggetto e dalla presente circolare si svolgeranno nel corso del corrente anno, in sede di prima applicazione, nelle città metropolitane, esclusa Reggio Calabria (scadenza mandato organi in carica: primavera 2016) e nelle province, non costituite in città metropolitane, dove gli organi di governo elettivi sono cessati dalla carica per scadenza naturale del mandato o, in via anticipata, per altra causa; al momento, pertanto, le elezioni provinciali non si svolgeranno nelle province di Imperia, Viterbo, L'Aquila e Caserta (scadenza mandato: primavera 2015) e nelle province di Vercelli, Mantova, Pavia, Treviso, Ravenna, Lucca, Macerata e Campobasso (scadenza mandato: primavera 2016)>*.

5 v. commi 418 ss. Legge 23.12.2014 n. 190.

6 Si veda la nota del Presidente UPI del 09.01.2015 secondo cui *<la grave situazione economica che si prospetta per le Province compromette il mantenimento dell'erogazione di quei servizi essenziali ai cittadini che la riforma Delrio ha assegnato ai nuovi enti di area vasta, primi fra tutti la manutenzione e gestione delle scuole superiori e la*

Già prima dell'approvazione definitiva della legge 56/2014, come dimostra l'esplicito riferimento presente nel testo definitivo, iniziava l'iter di discussione della legge costituzionale<sup>7</sup> d'iniziativa governativa volta, tra le altre finalità, alla revisione del titolo V della parte II della Costituzione. La *ratio* della riforma, dichiarata nella relazione, pone in stretta correlazione le modifiche al Titolo V con il superamento del bicameralismo paritario, da realizzarsi attraverso la trasformazione del Senato in una camera destinata alla rappresentanza delle autonomie *<intese anzitutto come istituzioni piuttosto che come territori>*<sup>8</sup>.

Secondo l'ottica del Governo proponente, l'introduzione di una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali che partecipi sistematicamente all'*iter* legislativo – pur se limitatamente ad alcune materie – risulterebbe più efficace del sistema attuale basato sul principio di leale collaborazione e imperniato sul sistema delle Conferenze.

Coerentemente con tale ottica, nel testo licenziato dal Senato in agosto ma già modificato alla Camera<sup>9</sup>, in Costituzione vengono introdotte sensibili modifiche riguardanti la ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni: scompare la c.d. competenza concorrente – anche se può ipotizzarsi una sopravvivenza della stessa determinata dalle numerose clausole di colegislazione<sup>10</sup> –, ritorna il vecchio “interesse nazionale” nella

---

*percorribilità della rete viaria provinciale>*.

7 Atto senato 1429, atto camera 2613.

8 v. relazione al disegno di legge Atto Senato 1429 p. 5.

9 Nel testo approvato da ultimo lo scorso 11.03.2015 le modifiche hanno riguardato i quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, la presidenza del Parlamento in seduta comune, affidata al Presidente del Senato, la supplenza del Capo dello Stato, affidata al Presidente della Camera e il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica, esplicabile solo nei confronti della Camera, non più del Senato, l'art. 70 in relazione alle materie per cui la funzione legislativa continua a essere esercitata collettivamente dalle Camere, prevedendosi ora che <per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e solo per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma>, l'art. 72 in relazione alla procedura accelerata di esame delle iniziative legislative del Governo il quale prevede nel testo approvato dalla Camera: <Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito, di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge>

10 Si vedano le <disposizioni generali e comuni>, le <disposizioni di principio>, i <profili ordinamentali generali>. v. CARAVITA B., *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali* p. 8, in *Federalismi.it* n. 22/2014; RIVOSECCHI G., *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, intervento al seminario di discussione “*La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*”

forma della *<clausola di supremazia>* che permette l'intervento della legislazione statale nelle materie ad essa non espressamente riservate, nell'ottica di tutelare le esigenze di unità giuridica e economica della Repubblica o di promuovere riforme economico-sociali; la portata innovativa di tale previsione è temperata però dalla più recente giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenza nelle "materie trasversali"<sup>11</sup>.

Venendo meno la possibilità di prevedere forme di autonomia asimmetrica, rimasta peraltro lettera morta, nel nuovo art. 116 della Costituzione la riforma prevede invece la facoltà di delega da parte dello Stato della funzione legislativa per specifiche materie in favore delle Regioni.

Poco altro aggiunge di esplicito la riforma, specie a proposito delle funzioni amministrative richiamando comunque il rispetto da parte di tutti i livelli di governo dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e aggiungendo i vincoli della semplificazione e della trasparenza.

Ad arricchire il quadro sin qui delineato giunge il ddl Morassut ed altri "Modifica dell'articolo 131 della Costituzione, concernente la determinazione delle regioni italiane" presentato il 25.11.2014 che prevedrebbe una riduzione da venti a dodici del numero complessivo delle regioni tramite un complessivo riassetto dei confini, senza incidere sulle competenze legislative e amministrative.

Tale iniziativa sembra aver incontrato il favore di una cospicua parte della rappresentanza politica oltre che della società civile come testimonia l'attenzione mediatica al tema e la rapida calendarizzazione per l'esame in commissione, già iniziato lo scorso 20 gennaio. La precipua finalità dell'iniziativa sarebbe il contrasto delle *<forme di dispersione della pubblica amministrazione con sprechi di danaro pubblico e con forme di inquinamento non controllabili con gli attuali strumenti e sottratte alla stessa autorità regolativa dello Stato centrale>*, rimproverandosi tra l'altro alle Regioni di aver *<abdicato alla loro funzione di programmazione e di promozione legislativa concorrente in nome di un'azione di gestione amministrativa diretta e innaturalmente competitiva con i comuni, attraverso la proliferazione di società controllate e di enti troppo spesso sottomessi all'invasione delle lobby e delle lottizzazioni di correnti partitiche, sindacali e di organizzazioni di interesse in genere>*. Improcrastinabile, come sempre d'altronde, l'ulteriore finalità di *<ridurre la spesa pubblica e per razionalizzare i costi, evitando la*

---

dell'associazione Gruppo di Pisa organizzato in Roma presso l'Università La Sapienza il 24.11.2014; PAJNO S., *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it* n. 24/2014.

11 Analogamente SCACCIA G., *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Rassegna Astrid* n. 8/2014 pp. 3-4.

*proliferazione di troppi centri decisionali di spesa e di programmazione>, oltre che <la necessità di semplificare e di snellire il quadro normativo e legislativo che regola aspetti essenziali della vita economica del Paese><sup>12</sup>.*

Considerata la sostanziale identità della base politica di sostegno alle diverse iniziative - scaturita dalla stagione delle larghe intese inaugurata con il sostegno bipartisan al Governo Monti e poi probabilmente consacrata nel “patto del nazareno”, che probabilmente vedrà svanire i suoi effetti dopo la rottura determinatasi in occasione dall’elezione del Capo dello Stato -, risulta opportuno un commento congiunto alle diverse riforme onde individuare una linea evolutiva del sistema delle autonomie e quale ne sia (o se vi sia) una comune *ratio*.

### Le ripercussioni sul regionalismo.

Un primo commento meritano i probabili effetti che la riforma costituzionale *in itinere*, incidendo sia sul circuito democratico-rappresentativo sia sul potere legislativo<sup>13</sup>, può

---

<sup>12</sup> Si veda la relazione al ddl atto camera 2749 pp. 1-2.

<sup>13</sup> Si riporta l’ Art. 26. (Modificazioni all’articolo 117 della Costituzione) nel testo licenziato dal Senato lo scorso Agosto:< 1. All’articolo 117, primo comma, della Costituzione, la parola: «comunitario» è sostituita dalle seguenti: «dell’Unione europea». 2. All’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l’alinea è sostituito dal seguente: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni:»; b) alla lettera e), dopo le parole: «bilanci pubblici;» sono inserite le seguenti: «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;»; c) alla lettera g) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»; d) alla lettera m) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro»; e) alla lettera n) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica»; f) alla lettera o) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; ivi compresa la previdenza complementare e integrativa»; g) la lettera p) è sostituita dalla seguente: «p) ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta»; h) alla lettera q) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; commercio con l’estero»; i) la lettera s) è sostituita dalla seguente: «s) ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull’ordinamento sportivo»; l) dopo la lettera s) sono aggiunte le seguenti: «t) ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; u) norme generali sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia; z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale». 3. All’articolo 117 della Costituzione, i commi terzo e quarto sono sostituiti dai seguenti: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all’organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all’istruzione e formazione professionale. Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale. Con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, l’esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di competenza esclusiva statale, ad esclusione di quelle previste dal secondo comma, lettere h), salva la polizia amministrativa locale, i) e l), salva l’organizzazione della giustizia di pace, può essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate. In tali casi la legge disciplina l’esercizio delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di cui agli articoli 118 e 119». 4. All’articolo 117 della Costituzione, il sesto comma è sostituito dal seguente: «La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la

avere sulla stessa caratterizzazione delle Regioni, tenendo conto delle modifiche già apportate al sistema dalla legge 56/2014. In relazione all'eventuale modifica del numero e dell'estensione geografica delle Regioni - come prospettata nel ddl Morassut – sarà poi da valutare l'effetto che potrà determinare, combinando il disposto del ddl con le riforme approvate e attualmente in discussione.

Osservando i connotati del regionalismo del nostro Paese, oltre alle implicazioni dell'attuale necessità di ricollocare su Comuni e Regioni le funzioni amministrative, precedentemente affidate alle Province – cui ad oggi residua ancora un novero di funzioni<sup>14</sup>–, salva istituzione di nuovi enti di area vasta non necessari o mantenimento in vita delle Province anche se saranno espunte dalla lettera della Costituzione, occorre anche approfondire come la concezione del nuovo Senato incida sul diverso e ulteriore profilo del regionalismo: la rappresentanza delle comunità.

Come è stato già altrove sottolineato e contrariamente a quanto affermato nella relazione accompagnatoria, lungi dal porsi in un solco di continuità con la riforma del Titolo V approvata nella XIII legislatura, già profondamente ridimensionata negli ultimi anni per effetto di una giurisprudenza costituzionale oscillante, che da ultimo ha di fatto assecondato la prassi neocentralista del legislatore statale utilizzando le c.d. materie trasversali oltre che dalla legge costituzionale n. 1/2012<sup>15</sup>, il ddl di riforma costituzionale ha piuttosto recepito tali statuizioni giurisprudenziali offrendo una copertura costituzionale alle stesse attraverso la modifica del riparto delle competenze legislative<sup>16</sup>.

---

facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale»

- 14 a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. Le province di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti. 3. Le funzioni fondamentali di cui al comma 1 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione
- 15 Efficacemente sul punto CECCHETTI M., *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti stato-regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente disponibile*. intervento al seminario organizzato dall'Associazione Gruppo di Pisa presso l'Università La Sapienza in data 24.11.2014 disponibile su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). BELLETTI M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012
- 16 v. S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 15/10/2014 su [http://www.issirfa.cnr.it/7492\\_908.html](http://www.issirfa.cnr.it/7492_908.html) oltre che CARETTI P., *La riforma del Titolo V Cost*, in *Rivista AIC* n. 2/2014 che qualifica la novella come “controriforma”.

Tale circostanza è confermata dalla reintroduzione dell'interesse nazionale nella forma della clausola di supremazia, con abbandono del sistema concertativo tra livelli di Governo quale strumento flessibile di applicazione del principio di sussidiarietà, come specificato nella celebre Sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale.

Accanto a tale innovazione appare complementare e altrettanto significativa la riforma del Senato. Questo risulta oggi slegato da un rapporto diretto con i territori regionali e legato alle comunità regionali soltanto da un meccanismo di rappresentanza di secondo livello, che, in considerazione dell'attuale crisi di rappresentatività del sistema dei partiti, nonché della progressiva diminuzione dei votanti alle elezioni, appare più che mai labile. Se la "Nazione" è rappresentata solamente dalla Camera dei deputati (art. 55, comma 2), il Senato "rappresenta le Istituzioni territoriali" (art. 55, comma 4)<sup>17</sup> e non le comunità e nemmeno i consiglieri elettori – espressione seppur mediata delle comunità - stante la permanenza del divieto di mandato imperativo anche per i membri del nuovo Senato.

Le regioni dunque, da un lato si vedranno probabilmente private di una fetta considerevole del proprio potere legislativo, residuando per lo più una competenza attuativa e di dettaglio, forse più ridotta di quella prevista dal Titolo V della Costituzione ante 2001.

Infatti a fronte della diminuzione delle proprie competenze e della contemporanea espansione delle facoltà di intervento del legislatore statale operata dalla modifica dell'art. 117 della Costituzione, troveranno un accesso diretto all'iter legislativo statale tramite il nuovo Senato. Questo però vedrà le Regioni rappresentate in misura non paritaria, ma proporzionalmente alla popolazione di ciascuna<sup>18</sup> con l'unica garanzia del limite minimo di due senatori, circostanza senz'altro lesiva del principio di pari dignità tra queste, quali elementi costitutivi – tutti e in egual misura – della Repubblica.

Dall'altro lato la partecipazione tramite il Senato all'iter legislativo non appare totalmente compensativa sia in virtù della ridotta rappresentanza delle Regioni in un Senato che vedrà anche la presenza di sindaci e senatori di nomina presidenziale.

Ulteriore elemento che induce a ritenere la scarsa attitudine del nuovo Senato a rappresentare le peculiarità socio-economiche dei territori è la previsione, quale unico e debole elemento "di ricatto" dell'istituzione regionale sul senatore che ne sia emanazione, la coincidenza temporale della validità del mandato, fra l'altro con una formulazione non felicissima che rende possibili interpretazioni non univoche laddove si prevede che <la

---

17 Sulla differenza tra Nazione e Istituzioni territoriali si veda TONDI DELLA MURA V., *Se il Senato delle Autonomie non "rappresenta la nazione"* disponibile su <http://www.issirfa.cnr.it/7494,908.html>.

18 Si veda, in attesa della discussione finale, il testo licenziato dalla Comm. Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

*durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti*<sup>19</sup>.

Indirettamente ciò si traduce in una *deminutio* della capacità di rappresentanza politica delle Regioni, sempre più lontane dall'idea dei costituenti di Ente deputato alle opzioni strategiche di programmazione e indirizzo dello sviluppo locale, risultando ridotto lo spazio di competenza legislativa esclusiva e abolita la competenza concorrente, senza adeguata compensazione tramite la previsione di una rappresentanza in Senato. Infatti i senatori potrebbero risultare legati molto debolmente al circuito di legittimazione democratica territoriale, rappresentando non le popolazioni, non i “governi” regionali e comunali ma le <istituzioni> senza per altro vincoli di mandato giustiziabili.

Difficilmente poi potrà immaginarsi una rappresentanza degli interessi locali da parte dei senatori<sup>20</sup>, sindaci compresi, che sia libera dalle influenze gerarchiche del sistema dei partiti. Soprattutto in relazione alle materie trasversali che negli ultimi anni hanno prodotto numerosi contenziosi costituzionali (ma anche politici!) tra livello statale e livelli regionali, su tutte può citarsi la materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, la scomparsa della competenza concorrente e la modificazione della *political accountability* per i senatori, meno “visibili” alle popolazioni locali nell'attività parlamentare, renderanno meno probabili contrapposizioni nette tra il livello centrale e i livelli periferici e difficilmente si realizzeranno sintesi degli interessi non eccessivamente sbilanciate in favore dello Stato. Ciò a dispetto del dichiarato scopo di realizzare un< sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale [...] volto a favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale><sup>21</sup>.

Venendo espunto dall'elencazione di cui all'art. 114 della Costituzione l'ente provinciale, con contestuale previsione di una competenza legislativa regionale ad eccezione dei soli «*profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato*»<sup>22</sup>, il risultato per le Regioni - pur in presenza di un'auspicata istituzione di nuovi enti amministrativi d'area vasta e un'ottimizzazione delle forme associative tra enti locali - non potrà che essere di ulteriore “amministrativizzazione” risultando difficile immaginare una configurazione dei nuovi

---

19 v. art. 2 del ddl Renzi-Boschi, AS 1429. Nel testo approvato alla Camera, senza mutarsi la sostanza e senza che fosse superata la non univocità del significato lessicale, la parola <nei> è stata sostituita con la parola <dai>

20 Cfr. CARAVITA B., *op. cit.* p. 5, laddove s'l'A. afferma <il Senato non è luogo della rappresentanza politica, è bensì luogo della rappresentanza dei territori, che naturalmente nella tradizione europea non è mai sganciata dalla rappresentazione delle posizioni politiche>.

21 Dalla relazione accompagnatoria del ddl p. 4.

22 cfr. art. 39, comma, 4, del d.d.l.cost

enti d'area vasta che sia giuridicamente slegata dalla Regione, artefice designato dell'istituzione<sup>23</sup> degli stessi.

Contrariamente all'idea dei costituenti, già tradita in fase di “prima” e “seconda” attuazione del Titolo V della Costituzione, per cui il sistema delle autonomie avrebbe dovuto costituire il motore di una vita pubblica effettivamente democratica<sup>24</sup> e in aperta contraddizione con la famosa definizione della “fisiologia” delle Regioni quali Enti a *<amministrazione indiretta necessaria>*<sup>25</sup> e principalmente deputate alle opzioni programmatiche e di elaborazione politico-legislativa nelle materie loro assegnate, la fisionomia dell'Ente che dovrebbe risultare dall'effetto combinato delle due riforme, quella dell'amministrazione d'area vasta e quella costituzionale, segnerebbe un aggravamento dei risvolti patologici dell'attuazione delle regioni, che le hanno viste dotarsi di elefantiaci apparati burocratici, frutto di un'assurda dissociazione moltiplicativa tra titolarità e esercizio delle funzioni amministrative, sicuramente non strumentali né al perseguimento dei principi di economicità, efficienza ed efficacia tantomeno a un contenimento della spesa.

Così, se da un lato l'amministrativizzazione delle regioni risulta assecondata<sup>26</sup>, dall'altro lato la potestà legislativa, principale elemento per consentire un'effettiva differenziazione competitiva tra le Regioni, diviene per lo più strumento di attuazione e adattamento alle diverse realtà territoriali delle discipline legislative nazionali ormai suscettibili di disporre in ogni materia per effetto della *<clausola di supremazia>*.

Nel quadro così delineato si innesta la recente proposta, volta alla modificazione dell'art. 131 della Costituzione, di ridefinizione dei confini delle regioni e di riduzione del numero complessivo delle stesse da venti a dodici.

Anche tali “nuove” regioni, oltre a scontare le criticità dinanzi enunciate, risulterebbero individuate dal legislatore statale senza alcun meccanismo di consultazione previsto in relazione ai territori e alle popolazioni.

Il risultato finale che scaturirà dalle riforme in discussione, pur apparendo coerente con l'idea di fondo del Governo<sup>27</sup>, sarà senz'altro di dubbia compatibilità con il principio di

---

23 Cfr. PAJNO S., *op. cit.* p. 43.

24 v. l'intervento di Emilio Lussu nella discussione generale in Assemblea Costituente, seduta del 29.05.1947.

25 GIANNINI M.S., *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, 1962, pp. 183-185.

26 v. sul punto GIANFRANCESCO E., *Torniamo a Zanobini (!)*, in *OsservatorioAIC*, maggio 2014, FERRARA A., *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, che discorre di «provincializzazione».

27 È dello scorso dicembre fa la dichiarazione del ministro dell'Ambiente per cui *<Ragioniamo su macroregioni senza preclusioni [...] parte dell'inefficienza delle Regioni è dovuta ai loro confini territoriali: servizi come welfare, sanità e istruzione non possono più essere gestiti all'interno di confini vecchi di 40 anni>*.

cui all'art. 5 della Costituzione: da un lato per effetto della trasformazione delle Regioni da un lato in enti finalizzati prevalentemente al supporto amministrativo nei confronti di Stato ed Enti Locali, con parecchie analogie rispetto al modello francese<sup>28</sup>, dall'altro in relazione alla possibilità di modificare i confini delle regioni senza prevedere alcun meccanismo di coinvolgimento in tale processo delle stesse e degli ulteriori livelli substatali di governo.

La possibile differenziazione dell'indirizzo politico, che trova la sua massima visibilità nell'esercizio della competenza legislativa e nel giudizio di responsabilità politica sulla gestione amministrativo-finanziaria, affidato al corpo elettorale, è probabilmente oggi l'unico elemento potenzialmente virtuoso del regionalismo italiano. Le modificazioni al circuito della rappresentanza determinate dalle disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario e la contestuale caratterizzazione della regione quale ente amministrativo, avranno l'effetto di omologare le regioni ancor più di quanto non sia già avvenuto per effetto delle caratteristiche del sistema dei partiti e della più recente giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali, facendo sparire questo unico elemento di efficacia del sistema come articolato dal legislatore.

Tale tendenza risulterebbe rafforzata da una affrettata ridefinizione dei confini regionali, quale quella che il ddl Morassut vorrebbe operare, che non risulta suffragata da approfondimenti di geografia sociale e analisi socio-economica, indispensabili in chiave strategica per determinare *ex ante* l'efficacia di tale riforma.

Se modifiche all'attuale articolazione dei rapporti tra i diversi livelli dell'ordinamento così come alla fisionomia dell'Ente regionale – e anche eventualmente ai confini e al numero delle Regioni - non devono rappresentare un tabù per il legislatore, le riforme oggi sul tavolo non sembrano poter apportare elementi di novità tali da poter immaginare un complessivo miglioramento del sistema in termini di economicità, efficacia ed efficienza; incentivando l'amministrativizzazione delle Regioni e indebolendo il collegamento con le comunità, almeno per ciò che concerne la nuova rappresentanza legislativa demandata al Senato, sembrano invece determinare un ulteriore allontanamento dal modello virtuoso e competitivo ispirato dai Costituenti e efficacemente descritto da Giannini<sup>29</sup>.

---

28 GIANFRANCESCO E., *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa.*, disponibile su [http://www.issirfa.cnr.it/7433.908.html#\\_ftn14](http://www.issirfa.cnr.it/7433.908.html#_ftn14).

29 GIANNINI M.S., *op. cit.*;