

Il “nuovo regionalismo” alla prova del *referendum* costituzionale

Tomaso F. Giupponi

Dopo anni di discussione, commissioni di riforma e tentativi falliti, il prossimo autunno saremo chiamati ad esprimerci sull'ampio e articolato progetto di riforma costituzionale approvato definitivamente dal Parlamento nell'aprile di quest'anno¹.

Tra gli aspetti più significativi della riforma costituzionale, come noto, vi sono il superamento del bicameralismo paritario, con la trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, e la ridefinizione dei rapporti Stato-Regioni, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa.

Come accade di fronte ad ogni progetto di riforma, per valutarne nel merito pregi e difetti occorre però sempre tener conto anche dell'evoluzione storica e del contesto di riferimento: ciò, a maggior ragione, vale in riferimento a ipotesi di revisione costituzionale, per cogliere il senso delle quali è assolutamente necessario confrontarsi con l'evoluzione istituzionale e normativa, oltre che con le concrete “prassi” che sono andate stratificandosi nel corso degli anni.

Quale, dunque, lo stato del nostro regionalismo, a quasi settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana? Senza potersi dilungare troppo rispetto ad analisi note e più volte proposte in dottrina, è fuori discussione che le Regioni non si presentino all'appuntamento

(1) Il disegno di legge di revisione costituzionale, come noto, è stato pubblicato sulla G.U. n. 888 del 15 aprile 2016, e in base a quanto previsto dall'art. 138 Cost., entro tre mesi da tale pubblicazione «un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali» possono richiedere un *referendum* popolare. Al momento in cui si scrive, risultano già depositate presso l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione quattro richieste di iniziativa parlamentare (due del Senato e due della Camera), presentate rispettivamente da deputati e senatori di opposizione e da deputati e senatori di maggioranza, e dichiarate ammissibili con ord. del 6 maggio 2016. Analoga iniziativa è stata attivata anche dal “Comitato del no” alla riforma costituzionale, che sta provvedendo alla raccolta delle firme previste.

del *referendum* costituzionale del prossimo autunno in forma smagliante: in difficoltà di fronte alla morsa della crisi finanziaria, spesso incapaci di assumere su di sé quel ruolo di governo rilanciato (almeno nelle intenzioni) con la riforma del Titolo V del 2001, delegittimate agli occhi dell'opinione pubblica a causa degli scandali giudiziari che hanno travolto gran parte della loro classe dirigente, le Regioni stanno forse vivendo da qualche anno uno dei momenti più difficili a partire dalla loro (tardiva) attuazione nel corso degli anni '70 del secolo scorso.

La stessa "ondata federalista" manifestatasi sul finire degli anni '90, e che ha trovato una (per alcuni tratti frettolosa) risposta sul piano costituzionale nelle riforme del 1999 e del 2001, sembra ormai essersi esaurita, anche perché non più cavalcata a livello nazionale dalle stesse formazioni politiche che ne avevano fatto una vera e propria bandiera, fino ad evocare ipotesi secessioniste. Parallelamente, l'incompiuta attuazione della riforma costituzionale del Titolo V (come ben dimostrato dalle vicende del c.d. federalismo fiscale e dal percorso sostanzialmente interrotto di attuazione della legge n. 42/2009), ci consegna oggi uno stato dell'arte molto diverso dalle intenzioni del legislatore di revisione, la cui esatta configurazione non può prescindere dall'inevitabile (e spesso "creativo") ruolo assunto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Di fronte all'inerzia del legislatore nell'attuare la riforma del 2001, infatti, gran parte delle tensioni e dei conflitti centro-periferia si sono scaricati sul piano del contenzioso costituzionale, in assenza di una vera e propria sede politica di confronto e di raccordo tra Stato ed enti territoriali (a parte il limitato ruolo giocato dal sistema delle Conferenze, il cui destino è quindi riaperto dalla nuova revisione costituzionale). Non a caso, fin dai primi commenti, l'assenza di una "Camera delle Regioni", in rappresentanza dei territori e delle istituzioni regionali e locali, fu stigmatizzata come una lacuna in grado di creare ulteriori problemi al già incerto regionalismo italiano.

La stessa previsione, nell'attuale art. 117 Cost., di competenze legislative spesso sovrapposte e dagli incerti confini (si pensi solo alle c.d. materie trasversali, o agli innumerevoli casi di competenza concorrente, fino al sostanziale svuotamento delle competenze residuali regionali), ha aperto la strada ad una complessa giurisprudenza del Giudice delle leggi, a volte difficile da ricondurre ad un disegno complessivo di coeren-

za, e tendenzialmente volta a colmare le lacune e i silenzi del legislatore, spesso “riportando” al centro materie generosamente riconosciute come di competenza regionale.

Non è forse un caso, allora, che sul piano del dibattito giuridico, oltre che su quello politico e istituzionale, vi sia da tempo una sostanziale unanimità nel giudicare in modo complessivamente negativo la riforma del Titolo V della Costituzione attuata dalla legge cost. n. 3/2001.

Come già sottolineato, la revisione costituzionale appena approvata dalle due Camere cerca quindi di affrontare sotto più profili il modello di Stato regionale delineato dalla Costituzione del 1948, modificato nel 2001 e “riletto” dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Lo fa, prima di tutto, sul piano del superamento del sistema bicamerale sostanzialmente paritario, con la previsione di un Senato quale organo che «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» (art. 55 Cost. modificato). Come ben evidenziato da Laura Buffoni e Andrea Cardone, si tratta di una previsione particolarmente innovativa, che pone il problema di valutare se si rimanga nell'alveo della rappresentanza politica tradizionale o se ne fuoriesca, in virtù di una valorizzazione del collegamento con le istituzioni territoriali rappresentate. La scelta per il mantenimento della garanzia del libero mandato parlamentare anche nei confronti dei “nuovi” senatori (art. 67 Cost. modificato), così come del regime delle immunità (art. 68 Cost.) sembra fare propendere per la prima soluzione², anche se non si tratterebbe più della rappresentanza politica “nazionale” (ora riservata alla sola Camera dei deputati, art. 55 Cost. modificato), ma della rappresentanza politica della “istituzioni territoriali”, anche alla luce della previsione che i Consigli regionali e delle Province autonome individuino i nuovi senatori con metodo proporzionale tra i propri componenti (oltre che, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei rispettivi territori) «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» (art. 57 Cost. modificato).

(2) Differentemente da quanto previsto, come noto, dal modello del *Bundesrat* tedesco, che prevede la presenza di rappresentanti individuati dagli esecutivi dei *Länder*; il voto unitario per i rappresentanti di ogni singolo *Land* e l'esclusione di ogni forma di immunità.

Alla luce del rinvio alla prevista nuova legislazione elettorale, l'esatta conformazione e composizione del Senato può al momento soltanto essere immaginata, rimanendo aperte diverse possibilità di selezione del personale politico da parte delle istituzioni territoriali: molto dipenderà, infatti, dalle scelte operate dalle formazioni politiche a livello nazionale, oltre che dalla stessa classe politica regionale. Quanto il nuovo Senato sarà in grado di rappresentare, effettivamente, gli interessi delle istituzioni territoriali e quanto, invece, non si riproporranno al suo interno le medesime dinamiche di articolazione partitica presenti a livello nazionale, e rappresentate dalla nuova Camera dei deputati, è difficile allo stato immaginarlo.

Quanto alle funzioni del nuovo Senato, eletto indirettamente ed estraneo al rapporto di fiducia col Governo nazionale (artt. 55 e 94 Cost. modificati), il testo della riforma sembra valorizzarne il ruolo di Camera di confronto tra Stato e istituzioni territoriali, con particolare riferimento alle Regioni. In questo senso, come messo in evidenza da Salvatore Curreri, sembrano andare non solo gli ambiti di concorrenza all'esercizio "paritario" della funzione legislativa con la Camera dei deputati ora previsti in capo al nuovo Senato (chiara espressione di un bicameralismo differenziato e asimmetrico)³, ma anche la previsione del suo coinvolgimento in caso di adozione del decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio regionale o di rimozione del Presi-

(3) In base all'art. 70 Cost. modificato «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto 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, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma [legge elettorale del Senato], 80, secondo periodo [leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati UE], 114, terzo comma [ordinamento di Roma Capitale], 116, terzo comma [regionalismo differenziato], 117, quinto e nono comma [partecipazione di Regioni e province autonome alla formazione e attuazione del diritto UE; accordi internazionali delle Regioni], 119, sesto comma [patrimonio di Regioni ed Enti locali], 120, secondo comma [potere sostitutivo del Governo nei confronti di Regioni ed Enti locali], 122, primo comma [principi fondamentali della legislazione elettorale regionale], e 132, secondo comma [distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra].

dente della Regione che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o per motivi di sicurezza nazionale (art. 126 Cost. modificato).

Nell'ambito della determinazione e valutazione delle politiche pubbliche, poi, è previsto che esso concorra «all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea» e partecipi «alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» che abbiano ricadute sui territori. Infine, si prevede che il nuovo Senato debba valutare «le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni», concorrendo a «verificare l'attuazione delle leggi dello Stato» oltre che «l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori».

Anche in questo caso, come appare evidente, molto dipenderà dalla concreta attuazione del disegno di riforma costituzionale; un ruolo particolarmente importante, in questo senso, potrà eventualmente essere giocato dal nuovo Regolamento del Senato, in grado di conformare, articolare e disciplinare nel dettaglio le nuove attribuzioni della Camera alta. Tuttavia, ancora una volta, fondamentale sarà anche il maggiore o minore protagonismo dei “nuovi” senatori, in grado di interpretare in modo più o meno esteso le proprie rinnovate attribuzioni costituzionali di “raccordo” inter-istituzionale.

Il modello di “Stato regionale” italiano, tuttavia, non viene solamente inciso quanto alla sua visibile “presenza” al centro del sistema, grazie all'introduzione di una Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma complessivamente riletto anche sul piano del più generale rapporto tra Stato e Regioni.

Ciò, in particolare, vale sul piano degli ambiti di intervento legislativo, grazie ad una profonda riscrittura dell'art. 117 Cost. Consapevole delle debolezze e delle lacune della riforma del Titolo V del 2001, con particolare riferimento alla difficile attivazione della clausola di residualità a favore delle Regioni rispetto a materie di sicuro rilievo nazionale (si pensi, solo per fare un esempio, ai lavori pubblici) e al riconoscimento alle Regioni stesse di potestà concorrente in settori altrettanto strategici di intervento (come nel caso della produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, delle grandi reti di trasporto e di navigazione o dei porti e aeroporti civili), il legislatore di revisione ha optato

per una sostanziale “riallocazione al centro” di molti ambiti di competenza legislativa.

Nel fare questo, si è per molti aspetti codificata la giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi quindici anni la quale (in assenza di un’attuazione politico-legislativa della riforma del 2001) ha fornito un’interpretazione estensiva degli ambiti di intervento legislativo statale nei confronti delle Regioni (un esempio per tutti: il coordinamento della finanza pubblica e la tutela della concorrenza). Come noto, questo è stato possibile non solo attraverso una valorizzazione delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (spesso individuate come finalità da perseguire, più che veri e propri ambiti oggettivi di intervento), ma anche alla luce della difficoltà di un’esatta definizione del confine tra disposizioni di principio statali e normazione di dettaglio regionale nell’ambito delle materie di competenza concorrente.

Uno dei punti centrali della riforma è infatti l’eliminazione della potestà legislativa concorrente, con una conseguente redistribuzione delle materie dell’attuale art. 117.3 Cost. tra Stato e Regioni. Sono state quindi “riconsegnate” allo Stato materie forse frettolosamente assegnate alle Regioni nel 2001, espressione invece di interessi strategici nazionali⁴, mentre in relazione alla potestà legislativa regionale si è affiancata alla

(4) In base al nuovo art. 117.2 Cost. modificato, infatti, risultano di competenza legislativa esclusiva dello Stato: la promozione della concorrenza e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (lett. *e*); norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale (lett. *g*); disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (lett. *m*); disposizioni generali e comuni sull’istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (lett. *n*); previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale (lett. *o*); ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (lett. *p*); commercio con l’estero (lett. *q*); coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell’amministrazione statale, regionale e locale (lett. *r*); tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo (lett. *s*); ordinamento delle professioni e della comunicazione (lett. *t*); disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (lett. *u*); produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia (lett. *v*); 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 (lett. *z*).

clausola di residualità (dimostratasi assai debole, anche alla luce della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale) l'indicazione esplicita di specifici ambiti di competenza legislativa⁵.

Come sottolineato anche da Gino Scaccia, il superamento della potestà legislativa concorrente potrebbe apparire solo formale, alla luce della previsione della nuova competenza legislativa statale su «disposizioni generali e comuni» relative a diversi ambiti materiali; tuttavia, a ben vedere, tale previsione non sembra sovrapponibile alla tradizionale distinzione tra norme di principio e di dettaglio, dal momento che le disposizioni generali e comuni statali sembrano finalizzate ad introdurre una disciplina uniforme, anche di dettaglio, per garantire un'omogeneità di disciplina a livello nazionale, potendo conformare sul punto le competenze legislative regionali eventualmente insistenti sul medesimo ambito materiale. È quindi sulla qualità dell'intervento legislativo statale e regionale che sembra insistere oggi la riforma, più che sulla "quantità" o sull'estensione degli stessi: allo Stato spetta dettare una disciplina uniforme, anche di dettaglio; alle Regioni disciplinare la programmazione e la pianificazione dei relativi servizi e delle infrastrutture in ambito regionale⁶.

Attraverso la valorizzazione esplicita della dimensione degli interessi in gioco, infine, i nuovi rapporti legislativi tra Stato e Regione potrebbero articolarsi anche secondo un'ulteriore direttrice, come sottolineato an-

(5) Secondo l'art. 117.3 Cost. modificato «spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

(6) Ancora riconducibili allo schema della "vecchia" competenza legislativa concorrente sembrano, invece, essere le "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni" (art. 117.2, lett. *g*, Cost. modificato), oltre che i confermati "principi fondamentali" statali in materia di legislazione elettorale regionale (art. 122.1 Cost.).

cora una volta da Gino Scaccia, potendo ricondursi alla competenza legislativa regionale tutti i profili di regolazione non “strategica” o di interesse “nazionale” (protezione civile locale, produzione, trasporto e distribuzione intraregionale dell’energia, infrastrutture, reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili di interesse regionale), anche se in questo caso potrebbe ritenersi operante (anche se “*pro quota*”) la già prevista clausola di residualità generale.

Il superamento della rigidità del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni sembra confermato, poi, anche dalla previsione esplicita di una sorta di clausola di “supremazia” (o, meglio, di “unità nazionale”)⁷, in grado di sostituire sul piano della mediazione e decisione politico-parlamentare quella sorta di succedaneo giurisdizionale e contenzioso rappresentato dalla “sussidiarietà legislativa” inaugurata a partire dalla nota sent. n. 303/2003 della Corte costituzionale. In base all’art. 117.4 Cost. modificato, infatti, «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale». La necessità di garantire la partecipazione e il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di attivazione di tale clausola di “unificazione legislativa” è alla base della previsione di un procedimento legislativo particolare, in cui la Camera dei deputati (che comunque decide in via definitiva sul punto) potrà superare le proposte di modificazione approvate dal Senato a maggioranza assoluta dei componenti solo attraverso un’analoga deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti (art. 70.4 Cost. modificato)⁸.

Da ultimo, il progetto di riforma non affronta in maniera significativa la sempre più problematica specialità regionale e le ipotesi (mai attivate) di regionalismo differenziato di cui all’art. 116 Cost., le quali inve-

(7) Così definita da A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l’attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

(8) Poco, secondo Gino Scaccia, rispetto alle garanzie procedurali individuate dalla Corte in caso di “chiamata in sussidiarietà”, circostanza che avrebbe dovuto suggerire l’estensione anche a tale caso del procedimento legislativo paritario, con un vero e proprio “potere di blocco” del nuovo Senato rispetto alla Camera dei deputati.

ce vengono potenziate ed estese ad altri settori. Il punto centrale, come noto, è quello delle risorse finanziarie effettivamente disponibili per l'efficace gestione di tali ulteriori competenze da parte delle Regioni, in un momento di crisi economica e di fronte a provvedimenti di contenimento della spesa pubblica conseguenza diretta dei vincoli di bilancio derivanti dall'UE. La questione, in realtà, sembra affiorare in merito alle ipotesi di regionalismo differenziato, in relazione alle quali il testo dell'art. 116.3 Cost. modificato subordina l'attivazione delle "nuove" competenze regionali alla circostanza che «la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio», in coerenza con i principi già inseriti in Costituzione dalla legge cost. n. 1/2012 (cfr. in particolare l'art. 97.1 Cost.).

Irrisolta, invece, rimane la questione delle Regioni a Statuto speciale (e delle Province autonome), alle quali la modifica costituzionale si applicherà solo successivamente «alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime», compreso il nuovo art. 119.4 Cost. modificato, il quale prevede che «con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio» delle funzioni pubbliche regionali e locali⁹. In ogni caso, deve essere sottolineato come una possibile leva per ridiscutere i confini della tradizionale specialità di alcune Regioni possa già (a rigore) essere rappresentata proprio dalla riforma che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione nel 2012, direttamente applicabile anche alle Regioni speciali e alle Province autonome¹⁰.

Una riforma ambiziosa, dunque, mossa dall'intento di colmare le lacune della revisione del Titolo V della Costituzione operata nel 2001 (a partire dall'introduzione di una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali) e volta correggere alcune delle sue più evidenti "stortu-

(9) Evidente, in questo senso, il "verso" centripeto della riforma rispetto alla precedente revisione operata dalla legge cost. n. 3/2001, il cui art. 10 (come noto) stabiliva che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

(10) Vedi, in particolare, anche gli artt. 9-12 della legge di attuazione n. 243/2012. Sul punto, da ultimo, cfr. la sent. n. 88/2014 della Corte costituzionale.

re”, sviluppo sostanzialmente coerente dell’impianto regionalista della Carta del 1948 e ormai assai lontana dagli orizzonti “federalisti” dei primi anni 2000. Una riforma che sembra scommettere sugli aspetti di integrazione tra governi e territori, più che sulla loro reciproca competizione, individuando forme di raccordo tra centro e periferia di tipo politico e istituzionale, più che giurisdizionale e contenzioso. Quanto tale percorso potrà essere efficacemente svolto e portato a compimento dipende, ancora una volta, dalla volontà politica degli attori istituzionali nel darle rapida e puntuale attuazione, cercando anche di risolvere i diversi punti critici evidenziati in dottrina (e in parte ripresi anche dagli scritti ospitati dal fascicolo). Molto, dunque, dipenderà dal complesso percorso di attuazione previsto, ma soprattutto (e prima di tutto) dalla volontà popolare che si esprimerà in occasione del *referendum* del prossimo autunno.