

Laura Ronchetti*

*Riforma Renzi-Boschi e accentramento dei poteri.
Il nuovo Titolo V*

SOMMARIO: 1. Titolo V e Costituzione – 2. Il principio autonomistico e pluralismo – 3. Le autonomie sono state una delusione ma anche una garanzia – 4. Interesse nazionale e regionalismo – 5. L'eliminazione della potestà concorrente: una novità apparente e dannosa? – 6. Esclusività statale e rinnovato contenzioso – 7. Quale autonomia, quale politicità? – 8. Perché perseguire la spoliticizzazione degli enti territoriali?

1. Titolo V e Costituzione

Il discredito che ha colpito le autonomie territoriali negli ultimi anni rischia di condizionare pesantemente la riflessione sull'ennesima revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione attualmente dedicato a *Le Regioni, le Province, i Comuni*.

Per cogliere appieno il significato del Titolo V è opportuno collocare gli articoli interessati (artt. 114-133) nel tessuto complessivo della Costituzione. Il rilevante numero di articoli coinvolti – per certi versi sorprendente – spinge a chiedersi perché le autonomie territoriali occupino tanto spazio *della e nella* Costituzione, suggerendo che si tratti comunque di disciplina affatto minore, non secondaria, per l'intero ordinamento repubblicano¹.

È rilevante, dunque, cogliere i nessi esistenti tra il Titolo V, i *Principi*

* Ricercatrice di Diritto costituzionale presso il Cnr di Roma (Issirfa).

¹ Si tratta di interpretare ben 15 articoli (considerando i 5 articoli abrogati nel 2001) sui 139 della Costituzione; si tratta, dunque, di un Titolo più corposo di quelli dedicati al *Presidente della Repubblica* (Titolo II, artt. 83-91), al *Governo* (Titolo III, artt. 92-100), a *La magistratura* (Titolo IV, artt. 101-113), a *Le garanzie costituzionali* (Titolo VI, artt. 134-139). L'unico Titolo dell'intera Parte II della Costituzione, dedicata all'*Ordinamento della Repubblica*, che supera per numero di articoli il Titolo V, è il I, dedicato al *Parlamento* (artt. 55-82), sede della rappresentanza politica, potere titolare della funzione legislativa e organo decisivo nella forma di governo.

Fondamentali e la Parte I della Costituzione dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini*. Ai nostri fini assume centralità l'art. 5 della Costituzione che recita «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». In prospettiva storica può dirsi che l'art. 5 ha avuto un primo svolgimento con il testo originario della Costituzione, peraltro attuato soltanto dal 1971 con la tardiva istituzione delle Regioni ordinarie; una seconda forma attuativa con la complessiva riforma costituzionale del triennio 1999-2001² e attualmente torna ad essere oggetto di un ulteriore progetto di revisione costituzionale promosso dal ddl Renzi-Boschi.

È opportuno domandarsi quale idea di autonomia territoriale si sviluppi in queste tre differenti fasi nel passaggio dal testo originario a quello attualmente vigente, fino all'eventuale nuovissimo Titolo V.

2. Il principio autonomistico e pluralismo

L'art. 5 introduce, come immodificabile, il principio autonomistico nella nostra Costituzione. Con questo principio si aggiungeva un ulteriore tassello alla visione pluralista dell'ordinamento e delle forme della convivenza che pervade l'intera Costituzione. Garantire sfere di autonomia – dunque di autodeterminazione, di autogoverno, di libertà, di potere di darsi un proprio ordinamento – significa riconoscere e valorizzare la pluralità, non solo dei soggetti individuali, ma anche di quelli collettivi. Tra i soggetti collettivi, oltre a quelli tipicamente sociali, nel nostro ordinamento assumono un ruolo chiave le autonomie territoriali, di cui appunto si occupa il Titolo V. Può, quindi, dirsi che tale Titolo sia lo svolgimento sul piano territoriale del principio supremo autonomistico.

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali si inseriscono in un più largo e profondo mutamento del rapporto tra gli elementi essenziali delle forme della convivenza: il territorio, la comunità e il potere di decidere delle forme giuridiche della convivenza. Nella relazione tra questi elementi – che nella teoria dello Stato sono definiti territorio, popolo e sovranità – con le Costituzioni democratiche moderne si è passati dalla centralità del sovrano che possedeva il territorio e i suoi abitanti

² Legge cost. n. 1 del 1999 e legge cost. n. 3 del 2001.

alla comunità politica che esercita sul proprio territorio la sovranità che le spetta. In questa evoluzione, dunque, il territorio da semplice elemento fisico, oggetto della proprietà del monarca, si è trasformato in «centro di riferimento degli interessi comunitari»³.

In questa prospettiva le autonomie sono definite territoriali quando hanno nel territorio «qualcosa di positivo, che ne costituisca o ne integri l'organismo»⁴, al contrario degli altri enti che nel territorio trovano soltanto un limite negativo, la delimitazione spaziale dell'efficacia del proprio operare.

Contrariamente a questi enti pubblici *non* territoriali affidatari della cura di interessi particolari per lo più di natura economica, le autonomie territoriali curano interessi – come scriveva Giannini – che riguardano non categorie o settori della popolazione ma l'intera collettività di un territorio, «una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc.»⁵.

L'asse portante del principio di autonomia territoriale, dunque, è sempre la collettività del territorio che l'ente dovrebbe rappresentare⁶. La politicità della dimensione territoriale, infatti, è connaturata al fatto che l'ente territoriale è istituzione «esponentiale» e rappresentativa di una collettività, che può «assurgere a centro autonomo di iniziativa politica»⁷. Le istituzioni territoriali costituiscono, in questa ottica, strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico⁸.

I nostri Costituenti, dunque, optarono per un regionalismo politico, in cui il potere d'indirizzo politico deriva, non dallo Stato, ma dalla comunità che convive sul territorio abbandonando l'alternativa funzionalista che, invece, considera le autonomie territoriali meri enti idonei a veicolare

³ T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, 1994, 9.

⁴ S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in ID., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, 204.

⁵ M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, 578.

⁶ La stretta connessione con il principio democratico e la sovranità popolare impone che si possa parlare di autonomia territoriale quando sia «organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati», come scriveva C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 80.

⁷ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Opere*, I, Milano, 2000, 470.

⁸ Pur nella consapevolezza di una condizione differenziata tra gli enti costitutivi della Repubblica (Comuni, Province, Regioni e Stato) la stessa Corte costituzionale riconosce che le autonomie territoriali «sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002).

le risorse del territorio verso obiettivi di settore, come ogni altro tipo di ente pubblico.

In altri termini più che le specifiche competenze e funzioni, l'idea che sorregge il principio autonomistico risiede nella convinzione che le autonomie territoriali non sono meri enti funzionali all'indirizzo politico dello Stato ma enti esponenziali e rappresentativi di una comunità in grado di esprimere un indirizzo politico anche diverso da quello della maggioranza politica che guida lo Stato⁹. Un'attività di indirizzo politico proprio che soltanto per le Regioni – e non per le altre autonomie locali – si svolge anche tramite la potestà di adottare leggi, affidata alle assemblee rappresentative della comunità regionale.

Sarebbe superficiale, quindi, ridurre il regionalismo a mera questione di competenze legislative quando, invece, è parte significativa del rapporto complessivo che si crea tra la comunità politica e il territorio, tra popolo e Repubblica.

3. Le autonomie sono state una delusione ma anche una garanzia

Le tante insufficienze, negligenze e nefandezze addebitabili alle autonomie territoriali non dovrebbero impedire di scorgere e di riconoscere che non di rado le esperienze regionali e locali hanno anticipato importanti conquiste sociali (basti pensare al diritto alla casa, ai consultori, ai centri antiviolenza o al reddito di cittadinanza) e hanno sperimentato nuove forme della convivenza (dal *cohousing* alla filiera corta, dalla ospitalità diffusa all'ippoterapia)¹⁰. Sono nel tempo diventate «strumenti della politica di welfare» così fondamentali che rischiano di sottrarre legittimazione politica a uno Stato che, invece, da decenni introduce tagli alle spese sociali di cui resta responsabile, con particolare riferimento alla previdenza¹¹.

Talvolta hanno anche saputo contrastare efficacemente una politica nazionale lesiva dei diritti fondamentali, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale. Esempari in proposito sono le leggi regionali che, a

⁹ Si rinvia a T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *RTDP*, 1956, 132.

¹⁰ Si rinvia a *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, a cura di S. Mangiameli, G.M. Napolitano, Milano-Roma, 2016.

¹¹ Cfr. M. DOGLIANI, *Autonomie regionali e innovazione politica*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, 439 ss., dove richiama P. INGRAO su *Rinascita*, 22/1980.

fronte del c.d. “Pacchetto sicurezza”, hanno espressamente riconosciuto i diritti fondamentali a tutte le persone presenti sul territorio a prescindere, non solo dalla cittadinanza, ma anche dalla regolarità del permesso di soggiorno¹². Si tratta di un esempio lampante di come il conflitto tra indirizzo politico statale e quello regionale possa creare quei pesi e contrappesi che sono considerati garanzie costituzionali contro ogni tipo di tendenza o tentazione accentratrice del potere.

Il principio di autonomia diviene così «garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»¹³, come scriveva Crisafulli, ed elemento caratterizzante la dimensione democratica della Repubblica¹⁴.

La Repubblica – composta da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.) – è il soggetto incaricato dalla Costituzione di attuare tutti i principi supremi dell’ordinamento, dal promuovere la cultura al diritto al lavoro, passando per quello che è definito “il compito” per eccellenza, vale a dire perseguire l’uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2): nella loro qualità di enti interni alla Repubblica, quindi, le autonomie territoriali partecipano all’attuazione dei principi supremi dell’ordinamento.

In questo importante compito le aspettative riposte nei Consigli regionali sono state spesso deluse. Tra le cause di questa crisi dei Consigli, tuttavia, rientra anche la riforma del Titolo V intervenuta tra il 1999 e il 2001 che ha introdotto un meccanismo istituzionale contraddittorio: da un lato, si è fortemente potenziata la competenza legislativa regionale, dall’altro, si è invece determinata la marginalizzazione politica dei titolari della relativa potestà – i Consigli regionali – che sono stati esautorati dal nuovo ruolo del Presidente della Regione, direttamente investito dall’elettorato. La conseguente crisi dei Consigli ha impedito ancora una volta di valorizzare la politicità dell’autonomia regionale intesa come attività di indirizzo politico esercitata in maniera prioritaria attraverso la potestà legislativa.

A fronte di tale crisi, con la revisione costituzionale in corso si intende ricentralizzare in capo allo Stato molte delle materie attribuite alle Regioni nel 2001, mentre si lascia intatta la forma di governo regionale che dal 1999 prevede lo scioglimento del Consiglio in caso di qualunque motivo (anche non politico, compresa la morte) porti alle dimissioni del Presidente della Regione.

¹² Si rinvia al mio *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, 2012, 29-54.

¹³ V. CRISAFULLI, *Vicende della 'questione regionale'*, in *Le Regioni*, 4/1982, 497.

¹⁴ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Artt. 1-12, Bologna, I, 1975, 276.

4. Interesse nazionale e regionalismo

L'incapacità dei Consigli regionali di svolgere fino in fondo la loro missione rappresenta un grave problema in una forma di stato regionale nella quale l'interesse generale o nazionale o repubblicano non si esaurisce nei soli interessi statali. Le espressioni del pluralismo territoriale – riconducibili a differenti comunità e territori – sono tutte chiamate, infatti, a concorrere alla composizione dell'interesse nazionale dell'intera Repubblica.

Nella revisione costituzionale Renzi-Boschi, invece, l'interesse nazionale – ora espressamente reintrodotta in Costituzione dopo essere stato eliminato nel 2001 perché l'esperienza dell'originario Titolo V aveva mostrato le sue potenzialità scardinanti ogni garanzia per le Regioni – rischia di ritornare a essere prettamente statale.

Se attualmente ogni singolo parlamentare (deputato e senatore) rappresenta la Nazione, infatti, nel progetto costituzionale *in itinere* la sua rappresentanza spetterà unicamente ai deputati¹⁵. Se i senatori non rappresentano più la Nazione, deve prendersi atto che i componenti del Senato della Repubblica non perseguiranno l'interesse nazionale, ma altri interessi intesi evidentemente come particolaristici, se non lobbistici. L'attribuzione della rappresentanza della Nazione soltanto ai deputati, dunque, sembrerebbe segnare una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi locali e quelli nazionali che finiranno per coincidere con quelli meramente statali.

Secondo il “nuovissimo” Titolo V, anzi, l'interesse nazionale rischia di corrispondere all'interesse invocato dal Governo.

In base alla revisione in corso, infatti, il Governo potrà invocare l'interesse nazionale per attivare la c.d. “clausola di supremazia” che consentirà l'intervento dello Stato in materie riservate dalla Costituzione alle Regioni (art. 117, comma 4)¹⁶. In tale ipotesi la Camera dei deputati può superare

¹⁵ La Nazione viene spostata dall'art. 67 al nuovo art. 55.

¹⁶ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra stato e regioni ed il ruolo della corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, considera inappropriata la definizione di clausola di “supremazia” perché non sarebbe caratterizzata dall'individuazione del legislatore prevalente ma si limiterebbe a individuare gli obiettivi in ragione dei quali è possibile attivarla; tra questi obiettivi assume particolare rilievo l'interesse nazionale così come evidenziato da E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSiRFA-CNR, Studi e interventi*, settembre 2014. S. MANGIAMELLI, *Titolo V – Il Nuovo Art. 117*, intervento al seminario “Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli enti locali”, organizzato dal Consiglio della Regione Lombardia, Milano 28 novembre 2014, in *ISSiRFA-CNR, Studi e interventi*, 2015, non condivide la definizione di “supremazia” considerandola una

le eventuali modificazioni «proposte» dal Senato con un voto a maggioranza assoluta, pari a 316 voti (art. 70, comma 4). La maggioranza assoluta richiesta alla Camera, tuttavia, è inferiore al numero di seggi che la nuova legge elettorale – l. n. 52 del 2015, detta *Italicum* – attribuisce in premio (340 seggi sui 630 della Camera dei deputati) alla lista che otterrà il 40% dei voti o vincerà il ballottaggio. Si tratta, dunque, di un numero di voti che supera la stessa maggioranza necessaria per derogare alle competenze regionali in nome dell'interesse nazionale.

La clausola di supremazia, quindi, è un procedimento affidato, in ultima analisi, alla maggioranza che sostiene il Governo senza alcuna garanzia che l'autonomia regionale non venga irragionevolmente compressa da un Governo che potrà addirittura prescindere dalle eventuali divisioni interne alla stessa maggioranza che lo sostiene.

Questo profilo della legge di revisione costituzionale *in itinere*, dunque, rappresenta un saliente punto di contatto tra la compressione del pluralismo politico e di quello territoriale.

La circostanza che il Senato che dovrebbe rappresentare le istituzioni territoriali non partecipi in condizioni paritarie con la Camera dei deputati¹⁷ alla decisione su quanto rendere flessibili i confini stabiliti in Costituzione tra le materie statali e quelle regionali, inoltre, priva la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali di un'essenziale funzione che ne giustificherebbe l'esistenza. Una seconda Camera in una forma di stato regionale, infatti, risponde all'esigenza di spostare in sede politica e rappresentativa la contrattazione sul riparto delle competenze. Soltanto per tale motivo, d'altra parte, vi è stata la richiesta – a lungo condivisa pressoché unanimemente – di un Senato quale sede della rappresentanza politica delle istituzioni territoriali. L'obiettivo di creare un'istituzione rappresentativa che possa definire quanto oggi affidato al contenzioso di fronte alla Corte costituzionale¹⁸ non sembrerebbe, tuttavia, soddisfatto dalla revisione in corso.

clausola di mera flessibilizzazione.

¹⁷ Sui procedimenti bicamerali previsti dalla riforma sui connessi *rischi di conflitti procedurali tra le due camere e il possibile aumento dei casi di vizio formale* si rinvia a G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

¹⁸ Sul ruolo della Corte costituzionale a seguito della riforma del Titolo V del 2001 cfr. G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 585 ss.

5. *L'eliminazione della potestà concorrente: una novità apparente e dannosa?*

Anche se la revisione costituzionale Renzi-Boschi si pone l'obiettivo dichiarato di ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, esistono fondati timori che tale risultato che non sarà raggiunto neanche dalla maggiore novità della riforma: l'eliminazione della competenza concorrente tra Stato e Regioni, presente sin dal testo originario della Costituzione e fortemente ampliata nel 2001¹⁹.

L'eliminazione della potestà concorrente, infatti, non avrà particolari effetti benefici sul contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale²⁰ sul quale questa competenza incide relativamente²¹. Tale soppressione, invece, elimina un'altra ragione di esistenza di una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali: proprio il mantenimento di un elenco di materie in cui lo Stato stabilisce i principi fondamentali e le Regioni le norme di dettaglio avrebbe giustificato la presenza delle istituzioni territoriali in una seconda Camera; le Regioni avrebbero potuto partecipare all'individuazione dei principi fondamentali della materia in modo da prevenire il contenzioso costituzionale.

Per di più si tratta di "eliminazione apparente": le materie spostate dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale (tutela della salute, istruzione e governo del territorio) sono anticipate da espressioni nuove come «disposizioni generali e comuni», che produrranno comunque una *compresenza* tra norme statali e quelle regionali con il relativo conflitto.

Le Regioni, inoltre, non sapranno più se osare fino al limite dei principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione già vigente e sulla base della giurisprudenza pregressa o se, invece, tutto cambierà. Sarà inevitabilmente chiamata la Corte costituzionale a fornire l'interpretazione di queste nuove formule, contribuendo a una nuova stagione di giurisprudenza costituzionale sull'assetto autonomistico della nostra Repubblica²².

¹⁹ I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, relazione al seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa (Firenze, 23 ottobre 2015), in *gruppodipisa.it*, parla di "dissoluzione" tra "mistificazioni e realtà" (ivi, 9).

²⁰ *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*. Atti del Seminario di Studi (Roma, 29 maggio 2012), a cura di N. Viceconte, Milano, 2013 nonché il volume II a cura di N. Viceconte e P. Colasante.

²¹ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *cortecostituzionale.it*, parla invece di "effetto deflattivo" sul contenzioso costituzionale prodotto dall'eliminazione della potestà concorrente.

²² Cfr. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

6. Esclusività statale e rinnovato contenzioso

Ad aver pesato in modo significativo sul contenzioso di fronte la Corte costituzionale in seguito alla revisione del Titolo V operata nel 2001 è stato soprattutto l'esercizio della competenza esclusiva statale o la sua rivendicazione a fronte dell'esercizio della potestà legislativa regionale²³.

Infatti proprio lo Stato – il cui potere legislativo ha approvato le citate revisioni costituzionali del Titolo V, incrementando la potestà legislativa delle Regioni (ordinaria e statutaria) – ha in seguito rivendicato con determinazione davanti la Corte costituzionale un'interpretazione particolarmente estensiva delle proprie competenze²⁴.

In questa giurisprudenza può cogliersi un generale orientamento della Corte costituzionale teso a mitigare il – certamente eccessivo – depotenziamento del ruolo dello Stato, contenendo al tempo stesso alcune tra le più forti spinte neocentraliste²⁵.

È pur vero, tuttavia, che questo riaccentramento in capo allo Stato poteva essere affrontato più proficuamente, forse attenuandone gli eccessi, se ci fosse stata una sede politica rappresentativa di raccordo e negoziazione sul riparto delle materie, delle competenze e delle relative risorse.

Con la revisione costituzionale Renzi-Boschi non ci si limita, però, a portare a compimento quella svolta neocentralista che si percepì subito dopo l'entrata in vigore della revisione del 2001, ma si va ben oltre quanto già consentito dalla Corte costituzionale.

Nell'ampliamento delle competenze statali operato dalla revisione in corso vi è la collocazione in capo allo Stato di molte materie²⁶ che nel 2001

²³ *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, a cura di N. Viceconte, cit.

²⁴ Sebbene con risultati alterni, la giurisprudenza costituzionale sulle materie di competenza esclusiva statale si è caratterizzata per l'introduzione di almeno tre tipi di meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenza: le cosiddette competenze esclusive statali "trasversali", vale a dire le «materie-non materie», che godono del privilegio di poter «attraversare» «tutte le materie» (sent. n. 282 del 2002) o 'investire' «una pluralità di materie» (sent. n. 407 del 2002) in ordine alle quali si manifestano «competenze diverse, che ben possono essere regionali»; la chiamata in sussidiarietà delle competenze con cui lo Stato può attrarre nella propria competenza qualunque materia che la Costituzione attribuisca alle regioni per raggiungere obiettivi ultraregionali; la funzione trainante della competenza concorrente del «coordinamento finanziario».

²⁵ Si rinvia al mio *The Judicial Construction of Italian Regionalism*, in *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Essays on federalism and Regionalism*, a cura di S. Mangiameli, Springer International Publishing Switzerland, 2014, 379-404.

²⁶ Per un'approfondita analisi si rinvia a G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, relazione al III seminario A.I.C. "I costituzionalisti

sono state attribuite alla competenza concorrente: le comunicazioni e le professioni, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia nonché le infrastrutture strategiche, le grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale.

L'attribuzione a titolo esclusivo allo Stato di queste materie conferma che le istituzioni territoriali sono state espunte dal perseguimento dell'«interesse nazionale». Non sarà più costituzionalmente obbligatorio, infatti, prevedere forme di leale collaborazione tra lo Stato e gli altri enti della Repubblica per la disciplina di queste materie e per le relative attività amministrative sottraendo alle autonomie territoriali la possibilità di difendere e di rappresentare gli interessi dei propri territori.

Sarà unicamente lo Stato, se non il Governo, a decidere quanto concedere ai singoli territori, senza che le relative comunità possano invocare le attuali garanzie costituzionali.

Anche altre attribuzioni allo Stato a titolo esclusivo destano preoccupazione, con particolare riferimento alla tutela e sicurezza del lavoro accompagnate dalle politiche attive sul lavoro. Si modifica così radicalmente l'attuale modello delle politiche del lavoro in una direzione anticipata dal Jobs Act. Il nesso tra salute e sicurezza *nel e del* lavoro, infatti, è sempre stato individuato nella prevenzione e nella vigilanza per le quali sembrerebbe determinante l'intreccio con la tutela della salute e con la strutturazione in Asl di competenza regionale. Il riaccentramento in capo allo Stato delle competenze sulla vigilanza senza un parallelo trasferimento dell'intero sistema sanitario con le connesse funzioni di prevenzione, dunque, potrebbe alterare il legame tra prevenzione e vigilanza oggi incardinato sulle Regioni e sulle loro strutture operative.

Altri spostamenti in capo allo Stato annichiliscono, infine, ogni autonomia regionale.

In particolare il passaggio della materia del «coordinamento della finanza pubblica» dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato non si limita a recepire quanto già consentito dalla giurisprudenza costituzionale, ma va ben oltre: non sarà più garantita, infatti, alle Regioni neanche l'individuazione delle singole voci di spesa all'interno del contenimento deciso dallo Stato. È vero che su tale materia è intervenuta anche la legge di revisione del 2012 sull'equilibrio di bilancio²⁷, ma ciò non toglie che una competenza concorrente in materia obbliga costituzionalmente a

e le riforme», Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015, in *Rivista AIC*, 3/2015.

²⁷ Si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo v alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *issirfa.cnr.it.*, settembre 2013.

lasciare un qualche spazio all'autonomia finanziaria *di spesa* alle Regioni.

Al di là di ogni retorica sul c.d. federalismo fiscale, infatti, l'autonomia finanziaria nasce democraticamente come rivendicazione di scegliere come e in cosa investire le risorse pubbliche. Parte saliente del programma politico con cui ci si candida alle elezioni di qualunque tipo è l'indirizzo politico su come utilizzare le risorse a disposizione. Se il mantenimento della competenza concorrente in materia potrebbe far riesperire i margini decisionali delle Regioni, la sua attribuzione esclusiva in capo allo Stato, invece, rischia di eliminare ogni ipotesi di autonomia finanziaria di spesa delle autonomie regionali.

7. *Quale autonomia, quale politicità?*

In base a quanto argomentato, può rilevarsi l'incoerenza della scelta di trasformare il – comunque confermato – bicameralismo per dare voce a livello statale ad autonomie territoriali fortemente ridimensionate. Non convince, infatti, la tesi che legge nel nuovo Senato una forma di compensazione della perdita di sfere legislative in capo alle Regioni.

A fronte della perdita di garanzia costituzionale della competenza legislativa delle Regioni e l'assenza di vere garanzie che possano essere attivate dal nuovo Senato è opportuno, dunque, domandarsi quale accezione del principio autonomistico intenda perseguire la revisione costituzionale in corso.

Per rispondere a questo interrogativo, oltre a guardare alla quantità delle funzioni e delle competenze, diventa dirimente interrogarsi sulla loro qualità, sulla loro natura. Nella significativa contrazione delle competenze regionali, infatti, deve rilevarsi che nelle materie affidate alle Regioni si moltiplicano i riferimenti alla *mera programmazione e organizzazione, promozione e valorizzazione* che sono interamente riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli. Saremmo di fronte, quindi, a una definitiva amministrativizzazione delle Regioni alle quali sarebbe «preclusa ogni possibilità di selezionare l'interesse sociale destinatario» delle funzioni svolte²⁸.

La connotazione prettamente amministrativa della legge regionale finirà, dunque, per rendere più acuta la crisi della politicità del territorio, non più pensato come spazio politico della comunità ma concepito come

²⁸ M. DOGLIANI, *Autonomie regionali e innovazione politica*, cit., 447, con queste parole descrive «il carattere oggettivamente amministrativo (in quanto contrapposto a politico) di una funzione».

ente con la funzione di *eseguire* obiettivi di settore.

Analogo scivolamento dalla natura politica verso l'amministrativizzazione, inoltre, potrebbe coinvolgere il Senato della Repubblica. La revisione costituzionale in corso, infatti, attribuisce alla seconda Camera la *valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni*, nonché *la verifica dell'attuazione delle leggi*, funzioni che si connotano chiaramente per essere attività di carattere tecnico-amministrativo e non certo di controllo e indirizzo della politica nazionale, funzione rimessa a titolo esclusivo alla Camera dei deputati²⁹.

La spinta verso la spolitizzazione coinvolge, dunque, entrambi i livelli di governo. L'ambigua natura che le autonomie regionali sembrerebbero assumere nella prospettiva della riforma è, infatti, strettamente connessa l'anfibia natura del nuovo Senato.

È arduo, in particolare, cogliere il tipo di rapporto rappresentativo che i cento nuovi senatori potranno esprimere: liberi nel mandato tanto quanto i deputati che continueranno a esprimere la fiducia al Governo, i senatori selezionati dai Consigli regionali (al loro interno e tra i sindaci) e dal Presidente della Repubblica sono definiti «rappresentativi delle istituzioni territoriali»³⁰ (art. 57, comma 1). La circostanza che i componenti del Senato non godano della qualifica di «rappresentanti» suggerisce l'assenza di un rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica dei senatori con le istituzioni territoriali. Se questa interpretazione dovesse trovare riscontro, si rischierebbe di avere, quindi, un nuovo Senato della Repubblica autorappresentativo e autoreferenziale.

Le trasformazioni delle sedi rappresentative, dunque, sembrerebbero trovare echi e parallelismi tra il livello statale e quello locale dando forma alla crisi dell'idea stessa dell'ente esponenziale rappresentativo, crisi nella quale il territorio è pensato non come spazio politico della comunità ma concepito nella sua dimensione quantitativa amministrativizzata. Sembrerebbe, quindi, in corso un ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali e della Camera che le dovrebbe rappresentare a favore di una loro riscrittura in senso funzionalista.

samente meno significativo al potere statale e, in particolare, al potere del Governo. La connotazione garantista del principio autonomistico – quale elemento strutturale della dimensione democratico-costituzionale

²⁹ Per le prospettive sul tema cfr. M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, relazione al convegno "Costruire il nuovo Senato", Roma, 2 dicembre 2015, in *Rivista AIC*, 1/2016.

³⁰ Si rinvia alle considerazioni di F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

della Repubblica – verrebbe fortemente ridimensionata, modificando il modo d’essere della Repubblica.

Se tale cambiamento investirà soltanto la portata normativa dell’art. 5 Cost., ovvero avrà ricadute su tutti gli altri principi fondamentali della Costituzione, è questione aperta ma, purtroppo, non peregrina.

8. Perché perseguire la spoliticizzazione degli enti territoriali?

In passato non è mancato chi abbia colto come la questione delle autonomie in Italia riemerge in tutti i momenti di crisi e di passaggio perché espressiva anche dei «rapporti di classe e di potere affermatosi in Italia dall’unificazione»³¹ in poi. Anche in questa fase il nuovo intervento sulla forma di Stato regionale trova corrispondenze con esigenze insite negli sviluppi delle forme di interdipendenza a livello globale. La *lex mercatoria* e le sue istituzioni spingono per il progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo Stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione funzionalista dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione³².

Non deve sottovalutarsi che questa accezione impolitica delle forme della convivenza continua a trovare una forma di resistenza nelle Costituzioni ancora vigenti. Con lo sviluppo dei fenomeni della globalizzazione risulta sempre più evidente che, per quanto siano depotenziati i limiti normativi posti nelle Costituzioni democratiche – di garanzia dei diritti e di divisione dei poteri –, la loro forma scritta rappresenta tuttora un ostacolo al pieno dispiegarsi della *lex mercatoria*.

Le Costituzioni della “periferia” europea e tra queste quella italiana – per usare le parole di un’autorevole istituzione della globalizzazione – si caratterizzerebbero, infatti, oltre che per «esecutivi deboli; disposizioni costituzionali di tutela dei diritti del lavoro; sistema di costruzione del consenso che favorisce il clientelismo politico; il diritto di protestare se

³¹ E. RAGIONERI, *Accentramento e autonomie nella storia dell’Italia unita*, in *La Regione*, 1/1963, 15.

³² Si rinvia al mio *Territori e spazi politici*, in *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*. Atti del Convegno di Bergamo (6-7 giugno 2014), a cura di S. Troilo, B. Pezzini, Napoli, 2015, 3-32.

modifiche non benvenute sono fatte allo *status quo*», anche «per stati centrali deboli rispetto alle Regioni»³³.

La riforma delle autonomie territoriali, in effetti, rientra già nelle politiche di condizionalità che si sono travasate nell'ordinamento dell'Unione europea. Basti ricordare che la lettera del 4 agosto 2011 rivolta all'Italia a doppia firma del Governatore uscente e quello entrante della Bce – oltre alla riforma pensionistica, al blocco del *turn over*, alla riduzione degli stipendi pubblici, alla modificazione della contrattazione collettiva – «invitasse» a mettere sotto stretto controllo, non solo l'assunzione di indebitamento, ma anche le spese delle autorità regionali e locali nonché espressamente ad abolire le Province.

In questa direzione è possibile leggere, dunque, non solo l'introduzione in Costituzione nel 2012 del pareggio di bilancio che orienta anche il regionalismo italiano, ma la riforma Delrio che ha eliminato la elettività diretta per i nuovi enti di area vasta che hanno sostituito le vecchie province³⁴. È, quindi, possibile cogliere un filo rosso tra queste riforme e la revisione costituzionale in corso.

Con queste osservazioni conclusive non si intende affatto negare l'opportunità di ripensare – per limitarsi a quel che in queste riflessioni rileva – il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali disciplinato dal Titolo V della Costituzione, soprattutto al fine di rimediare agli errori commessi

³³ J.P. MORGAN, *The Euro area adjustment: about halfway there*, *Europe economic research*, 28 maggio 2013, 12, che collega queste caratteristiche alla «forte influenza socialista, riflettendo la forza politica dei partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo».

Sul ruolo dell'agenzia di *rating* si rinvia ai contributi dedicati al tema nel fascicolo n. 2 del 2012 di *Costituzionalismo.it*.

³⁴ La recente legge Delrio ha soppresso l'elezione diretta dei consigli provinciali a costituzione invariata. Con la sentenza n. 50 del 2015 la Corte costituzionale ha ritenuto che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano [...] l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti». La Corte, richiamando la sentenza n. 96 del 1968, in proposito ha anche affermato «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado». A parte la non divisibile associazione con l'elezione indiretta per la più alta carica dello Stato – la Presidenza della Repubblica – richiamata da entrambe le decisioni perché finisce per sovrapporre la rappresentanza dell'unità nazionale con quella politica, deve segnalarsi che la citata sentenza del 1968 affermava anche che «il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia» e che «la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento». Si è incrinato, dunque, tale principio generale.

con le precedenti revisioni costituzionali³⁵, quanto piuttosto di contestualizzare l'orizzonte di senso dell'attuale progetto di riscrivere ancora una volta una parte così significativa della Costituzione.

Abstract

Il contributo si propone di offrire un'analisi della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e delle sue possibili conseguenze sul principio autonomistico (art. 5 Cost.). Le modificazioni approvate vanno nella direzione di un ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali e della Camera che le dovrebbe rappresentare a favore di una loro riscrittura in senso funzionalista. In caso di loro conferma per via referendaria le Regioni e con esse la Camera che le rappresenta costituiranno un contrappeso decisamente meno significativo al potere statale e, in particolare, al potere del Governo. La connotazione garantista del principio autonomistico – quale elemento strutturale della dimensione democratico-costituzionale della Repubblica – verrebbe fortemente ridimensionata, modificando il modo d'essere della Repubblica.

³⁵ G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009, le ha definite «esempio illuminante dell'insipienza giuridica e politica del revisionismo, riformismo, nuovismo costituzionale».

