

LO STATO DELLE REGIONI A VENT'ANNI  
DALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001

*Raffaele Bifulco\**

1. Introduzione. – 2. Le principali innovazioni contenute nelle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. – 2.1. I nuovi statuti regionali. – 2.2. La potestà legislativa all'interno del bicameralismo perfetto. – 2.3. L'autonomia amministrativa. – 2.4. L'autonomia finanziaria. – 3. Corte costituzionale e Parlamento nazionale. – 4. Il (fallito) tentativo di riforma del 2014-2016. – 5. La fase più recente: verso il regionalismo differenziato? – 6. Osservazioni conclusive.

I. INTRODUZIONE

Il complesso e tortuoso sviluppo del regionalismo italiano è strettamente legato al sistema politico-partitico. A differenza di quanto accade negli Stati federali classici (quelli che si sono formati attraverso processi associativi), nei processi federali dissociativi, tra i quali è possibile includere l'esperienza repubblicana italiana, il ruolo dei partiti politici è molto più incisivo. Difatti i processi federali di dissociazione interagiscono con partiti accentrati e collocati all'interno di sistemi di partito simmetrici. In alcune ipotesi i partiti riescono a conservare la struttura, l'organizzazione e la fisionomia originarie, come è accaduto in Italia, in Spagna, in Regno Unito, in Canada; in altre, i partiti mutano in profondità in conseguenza del processo federale, come in Belgio; in ogni caso i partiti sono uno dei principali attori della scelta federale. Non è un caso se è all'interno di questi processi che si sviluppa un fenomeno completamente nuovo e dirompente rispetto ai modelli federali tradizionali, vale a dire la comparsa dei partiti regionali, che sono invece sostanzialmente assenti negli Stati federali tradizionali (con l'eccezione del Canada). Questo nuovo tipo di formazioni partitiche è indice, in altri termini, di una mutazione del partito in ragione di linee di divisione legate al territorio.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale alla Luiss Guido Carli di Roma.

Che anche il regionalismo italiano sia stato profondamente condizionato dal sistema partitico è dimostrabile ripercorrendo i momenti più importanti del suo sviluppo.

Premesso che il federalismo ha anche in Italia nobili ascendenze, come dimostra il dibattito in Assemblea costituente che registra la presenza di fervidi sostenitori dell'idea federale e del programma regionalistico della Democrazia cristiana, le aspirazioni all'autonomia regionale della Democrazia cristiana trovano adeguata soddisfazione solo dopo la crisi del maggio-giugno 1947, con l'estromissione delle sinistre (in particolare del Partito comunista italiano) dal governo. Ciò evidenzia che, fin dal suo nascere, il regionalismo italiano risulta condizionato da precise scelte strategiche del fattore partitico.

Questa impronta genetica si riflette in tutti i successivi snodi storici dell'Italia repubblicana. La mancata istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria, protrattasi fino all'inizio degli anni settanta del secolo scorso, è infatti il frutto di una scelta preordinata e consapevole del più grande partito di maggioranza. In proposito non si sottolineerà mai abbastanza che lo sviluppo del regionalismo e lo stesso sistema dei partiti sarebbero stati molto differenti ove le Regioni ad autonomia ordinaria fossero state prontamente istituite.

Il fattore partitico è anche all'origine dell'istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria e delle riforme costituzionali del 1999-2001. In entrambi i casi il processo federale riparte in coincidenza di uno dei momenti di maggiore crisi del sistema politico e partitico. Come accadde negli anni settanta, anche nel corso degli anni novanta il sistema dei partiti ha utilizzato la periferia per rivitalizzare se stesso o, comunque, per delocalizzare la crisi che lo avvolgeva. Nelle due fasi istituzionali, dunque, il rilancio dell'autonomia regionale si spiega con l'esigenza di riattivare circuiti politici malfunzionanti, di ridare legittimazione al sistema politico attraverso una rinnovata partecipazione dei cittadini alle scelte della politica, almeno in sede locale.

In particolare, la riforma costituzionale del 2001, che ha profondamente modificato il quadro costituzionale in senso autonomistico, fu l'effetto di un preciso calcolo politico-partitico della maggioranza di centro-sinistra, che decise di procedere con una revisione costituzionale a maggioranza (assoluta) per inseguire il partito della Lega Nord. L'intento era di andare incontro alle richieste federali, o comunque di forte autonomia, della Lega Nord per intercettare così le richieste dell'elettorato del Nord Italia.

Il rischio insito in questa strategia era che, per la prima volta, la revisione costituzionale veniva funzionalizzata o soggiogata alle esigenze politiche del momento o, meglio, alle esigenze di una parte politica. E difatti la riforma fu approvata a maggioranza assoluta e poi sottoposta a referendum confermativo. Si è aperta così, da quel momento, una stagione di riforme costituzionali approvate con maggioranze assolute e seguite da referendum popolari, che hanno privato le modifiche costituzionali di quel respiro lungo che le dovrebbe caratterizzare. Un effetto collaterale molto rilevante di riforme costituzionali a colpi di maggioranza è che esse rischiano poi una scarsa o inesistente attuazione nel caso in cui al governo, durante la fase di attuazione, vi siano le forze politiche che si erano dichiaratamente opposte alla riforma. È quanto accaduto proprio nel caso della riforma del 2001, poiché la maggioranza di centro-sinistra che l'aveva votata a marzo fu scalzata, in maggio, dalla maggioranza di centro-destra, che poco o nulla fece per dare attuazione alla riforma<sup>1</sup>. Anzi, tra il 2005 e il 2006 il governo di centro-destra approvò una "riforma della riforma", che tuttavia non superò il vaglio degli elettori al referendum svoltosi il 25 e il 26 giugno del 2006.

In ogni caso la riforma del 2001 fu confermata dal referendum popolare, caratterizzato da un'affluenza molto scarsa (solo il 34,1% degli aventi diritto), ma da una netta maggioranza di voti a favore della riforma (64%).

Nelle pagine che seguono proverò a fornire un quadro dei principali sviluppi del regionalismo italiano a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. A tal fine sarà però necessario dare uno sguardo ai profili più innovatori di tali riforme (2). Il ruolo centrale della Corte costituzionale rappresenterà l'oggetto dell'analisi del paragrafo 4. Le più recenti vicende del regionalismo italiano sono segnate dal tentativo di riforma costituzionale portato avanti dal governo Renzi, bocciato dal referendum costituzionale del dicembre 2016 (paragrafo 5), e dall'avvio delle trattative del governo con le tre Regioni settentrionali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto nell'ambito del regionalismo differenziato (paragrafo 6).

<sup>1</sup> Bisogna però ricordare che il governo di centro-destra approvò la l. n. 131/2003, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

2. LE PRINCIPALI INNOVAZIONI CONTENUTE  
NELLE RIFORME COSTITUZIONALI DEL 1999 E DEL 2001

La l. cost. n. 1/1999 e la l. cost. n. 3/2001 hanno profondamente cambiato la disciplina costituzionale delle Regioni e delle autonomie territoriali.

Le riforme costituzionali si proponevano il definitivo compimento dello Stato regionale, in coerenza con il dettato dell'art. 5 Cost., secondo cui «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». Da questo punto di vista il nuovo art. 114 Cost., con cui si apre il titolo v della Costituzione, svolge anche una funzione simbolica, ponendo sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Tutti questi enti diventano parte costitutiva della Repubblica italiana, mentre nella precedente versione Regioni, Province e Comuni erano una mera ripartizione interna della Repubblica.

*2.1. I nuovi statuti regionali*

L'oggetto principale della riforma costituzionale del 1999 è un rinnovato potere statutario delle Regioni sia con riguardo al procedimento (divenuto oramai interamente regionale) sia con riguardo ai contenuti (forma di governo e organizzazione interna). A seguito di tale riforma le Regioni ordinarie si sono oramai dotate di un nuovo statuto, approvato interamente dagli organi regionali. Tutte le Regioni hanno optato per una forma di governo che ricorda molto da vicino il premierato inglese, con l'elezione diretta del presidente della Regione, il quale nomina e revoca i membri del governo regionale. Solo la Val d'Aosta e la Provincia di Bolzano hanno optato per una forma di governo "tradizionale", in cui il presidente della Regione viene scelto dal Consiglio regionale.

L'elezione diretta del presidente della giunta regionale e la forte stabilità assicurata al governo regionale tramite il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* hanno giocato nettamente a favore della legittimazione politica dei presidenti di giunta, ma anche portato a una forte personalizzazione della politica regionale e, spesso, a

un suo sganciamento dalle logiche partitiche nazionali. Questi fenomeni hanno ulteriormente rafforzato il polo dell'esecutivo, anzi degli esecutivi, a scapito del polo delle assemblee.

La forza dei presidenti di giunta si è progressivamente trasmessa alla Conferenza delle Regioni, divenuta nel tempo l'*alter ego* del governo nazionale. Guardando al ruolo svolto da tale organismo nel periodo della pandemia da Covid-19, Giandomenico Falcon ha parlato di un piccolo Bundesrat all'italiana, cogliendo nel segno per la forza politica che la Conferenza è capace di esprimere. Sicuramente tutto il sistema delle Conferenze ha svolto una funzione compensativa rispetto a un sistema costituzionale privo di un effettivo coinvolgimento delle autonomie regionali nella fase decisionale.

La riforma costituzionale del 1999 ha modificato anche l'art. 122, che oggi attribuisce alla legge regionale il potere di disciplinare «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali [...] nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». La legge cornice dello Stato, che ha posto i principi fondamentali, è la l. n. 165/2004.

Tutto sommato, questa è la parte delle riforme che ha ricevuto una compiuta attuazione, anche perché rimessa sostanzialmente alle Regioni, non alla collaborazione tra Stato e Regioni.

## 2.2. *La potestà legislativa all'interno del bicameralismo perfetto*

Molto più complesso e articolato è l'intervento riformatore del 2001. Con la l. cost. n. 3/2001 sono stati modificati in particolare il riparto delle competenze nell'ambito della funzione legislativa, i criteri di attribuzione delle funzioni amministrative, gli spazi dell'autonomia finanziaria delle Regioni, il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e il controllo sulle leggi regionali ai fini del giudizio in Corte costituzionale, con l'espressa abrogazione dell'interesse nazionale. Questi istituti giuridici così importanti per ogni Stato composto hanno maggiormente risentito della carente attuazione da parte delle forze politiche che si sono succedute al governo dopo il 2001.

Il nuovo art. 117, che appunto contiene il nuovo riparto delle competenze, si ispira a modelli federali, con un duplice elenco di

materie, uno contenente le materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 2) e un altro contenente le materie sulle quali Stato e Regioni concorrono "all'italiana" (lo Stato pone i principi fondamentali e le Regioni le leggi di dettaglio, comma 3). Il comma 4 contiene infine una clausola generale che attribuisce alle Regioni tutto quanto non è previsto nei due elenchi.

Il conflitto davanti alla Corte costituzionale è stato intenso e acceso, provocato sia dalla presenza di materie definite "trasversali" (come la tutela dell'ambiente e della concorrenza), che hanno consentito allo Stato di intervenire anche su materie di competenza regionale, sia dalla concorrenza di leggi cornice troppo dettagliate o, invece, dalla completa assenza di leggi cornice. La Corte costituzionale è stata così costretta a svolgere un ruolo di supplenza nei confronti del legislatore nazionale, poco attento alle esigenze delle autonomie.

Ciò che è mancata, in particolare, è stata una camera di integrazione in cui far incontrare Stato e Regioni nell'attività di produzione normativa. È qui che vanno collocati i tentativi di "riforma della riforma" portati avanti sia dal governo Berlusconi nel 2005-2006 sia dal governo Renzi nel periodo 2014-2016. In entrambi i casi la riforma mirava, da un lato, a perfezionare le carenze del nuovo riparto e, dall'altro, a modificare un bicameralismo perfetto, che tutti riconoscono essere poco giustificabile. Nel progetto di riforma del governo Berlusconi i membri del Senato federale della Repubblica erano eletti direttamente dal corpo elettorale regionale, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale. In quello più recente del governo Renzi il Senato era invece composto da consiglieri regionali e sindaci scelti dai Consigli regionali. Entrambe le riforme sono state bocciate in sede di referendum costituzionale.

Fino a oggi non ha trovato attuazione neppure una forma di minore integrazione, prevista espressamente dalla l. cost. n. 3/2001. L'ultimo articolo di quella legge stabilisce infatti che i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. La Commissione così integrata avrebbe il potere di esprimere un parere sulle leggi riguardanti sia le materie di potestà legislativa concorrente sia quelle relative all'autonomia finanziaria; in caso di parere negativo, l'assemblea potrebbe superare il parere negativo solo a maggioranza assoluta dei componenti.

In assenza di tutto ciò, il sistema si è così retto sul c.d. “sistema delle Conferenze”, diretto a raccordare livelli statali e livelli regionali di governo e costituito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Conferenza Stato-Regioni), dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali (Conferenza Stato-città), dalla Conferenza unificata e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Questo sistema ha dei limiti perché le intese stipulate in queste sedi riguardano la fase di attuazione della normazione primaria, l’implementazione di decisioni già assunte a livello primario, non il livello primario della normazione.

Tuttavia una recente sentenza della Corte costituzionale, adottata pochi giorni prima dello svolgimento del referendum sul progetto di revisione costituzionale del governo Renzi, ha posto le basi per un ampliamento delle funzioni della Conferenza Stato-Regioni. Con la sent. n. 251/2016 la Corte costituzionale ha infatti stabilito che quando il governo, su delega del Parlamento, riforma istituti incidenti su competenze statali e regionali che siano tra loro inestricabilmente connesse, è necessario ricorrere all’intesa, e non al mero parere, con le Regioni; intesa da adottare all’interno di una delle sedi del sistema delle Conferenze prima dell’adozione del decreto legislativo (una conferma di tale giurisprudenza si trova nella sent. n. 261/2017).

### *2.3. L'autonomia amministrativa*

Un cenno necessariamente rapido va dedicato alla distribuzione delle funzioni amministrative. Con riguardo a questo ambito, la l. cost. n. 3/2001 si è distaccata dal precedente criterio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, in base al quale le Regioni avevano funzioni amministrative nelle stesse materie attribuite dalla Costituzione alla loro competenza legislativa. Il nuovo art. 118 Cost., infatti, attribuisce in via generale le funzioni amministrative ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». In tal modo il ruolo centrale viene assunto dalla legge dello Stato, chiamata a determinare, in concreto, l’allocazione delle funzioni amministrative (D’Atena, *Il principio*, 749).

Va detto che già la legge delega n. 59/1997 e poi i successivi decreti legislativi attuativi (tra di essi in particolare il d.lgs. n. 112/1998) avevano avviato un energico processo di conferimenti di funzioni amministrative agli enti locali.

Seguendo una tradizione italiana, i poteri ordinamentali sugli enti locali (almeno per quanto riguarda legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali) sono affidati alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. p.

La legislazione statale in materia non è riuscita a identificare, successivamente al 2001, le funzioni proprie degli enti locali con sufficiente chiarezza. Si segnala, a tal proposito, l'art. 7, comma 1, l. n. 131/2003, secondo cui lo Stato e le Regioni sono obbligati a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Il conferimento deve avvenire secondo i tre principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e comunque deve limitarsi soltanto a «quelle funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriali». «Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite», conclude la disposizione in esame, «spettano ai Comuni». Come è chiaro, si tratta di una disposizione che dà mandato al legislatore di intervenire, senza farlo direttamente (art. 2, comma 1, l. n. 131/2003). Il governo ha lasciato però scadere la delega contenuta nell'art. 2, comma 1, diretta all'individuazione delle funzioni fondamentali, definite dalla medesima disposizione come quelle essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle Comunità di riferimento.

I successivi tentativi di procedere al conferimento organico delle funzioni amministrative si sono arenati. Solo la l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale ha proceduto, in via transitoria e al fine di attuare l'art. 119 Cost., all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

#### *2.4. L'autonomia finanziaria*

L'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali è un altro aspetto importante della riforma costituzionale del 2001.

In applicazione dell'art. 114 Cost., l'art. 119, comma 1, Cost. attribuisce alle Regioni le seguenti fonti di entrata: tributi propri, compartecipazioni e quote del fondo di perequazione. La concreta determinazione di queste fonti di entrata è rimessa, per un verso, alla competenza esclusiva dello Stato («sistema tributario e contabile dello Stato» e «perequazione delle risorse finanziarie») e, per un altro, alla competenza concorrente di Stato e Regioni («coordinamento della finanza pubblica»).

In sostanza è lo Stato che disciplina il sistema tributario italiano. Subito dopo l'entrata in vigore della riforma si è discusso dei concreti poteri di intervento normativo delle Regioni. Di fatto questi sono molto limitati. A ciò vanno sommati gli effetti della grave crisi economico-finanziaria della seconda decade del XXI secolo, che ha fatto definitivamente tramontare le speranze delle Regioni in una reale capacità impositiva. Lo Stato ha difatti utilizzato il «coordinamento della finanza pubblica» per centralizzare progressivamente competenze. In tale operazione di accentramento lo Stato è stato sostenuto dalla Corte costituzionale, che ha giustificato, per esempio, i limiti massimi al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali<sup>2</sup>, il divieto di assunzioni in capo alle Regioni<sup>3</sup> e le nuove forme di controllo da parte della Corte dei Conti provenienti dai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea<sup>4</sup>. Il giudice delle leggi ha proceduto anche a un'estensione orizzontale e verticale della materia del coordinamento della finanza pubblica: nel senso orizzontale riconoscendone il carattere funzionale<sup>5</sup>, e nel senso verticale ritenendo applicabili i principi del coordinamento della finanza pubblica anche alle Regioni speciali<sup>6</sup>.

La Corte ha poi valutato con molta generosità la differenza tra principio e dettaglio, stabilendo che nell'ambito finanziario anche disposizioni molto specifiche possono avere natura di principio<sup>7</sup>, giustificando gli interventi più penetranti in nome della loro prov-

<sup>2</sup> Sentt. nn. 215/2012, 61/2014.

<sup>3</sup> Sent. n. 27/2014.

<sup>4</sup> Sent. n. 39/2014.

<sup>5</sup> Sentt. nn. 36/2004, 390/2004, 414/2004.

<sup>6</sup> Fra le tante sentenze della Corte: 169/2007, 120/2008, 229/2011, 3/2013, 39/2014, 72/2014, 127/2014, 175/2014.

<sup>7</sup> Sent. n. 430/2007.

visorietà<sup>8</sup> e del carattere non esaustivo degli strumenti adoperati per il conseguimento del fine<sup>9</sup>. Da ultimo, la Corte ha collegato il “coordinamento della finanza pubblica” a più ampi principi, come l’“interesse alla legalità costituzionale-finanziaria” e (al)la “tutela dell’unità economica della Repubblica”, che la Corte ha ricavato dalla revisione costituzionale in materia di equilibrio di bilancio realizzata con la l. cost. n. 1/2012<sup>10</sup>.

### 3. CORTE COSTITUZIONALE E PARLAMENTO NAZIONALE

La Corte costituzionale ha svolto un ruolo centrale non solo nell’ambito dei rapporti finanziari, sopra esaminati. Dopo le revisioni effettuate con le leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001, i rapporti tra Stato e Regioni risultano fortemente influenzati dalla giurisprudenza costituzionale. Dal 1999-2001 fino a oggi può dirsi che non vi è segmento dell’attuale diritto regionale italiano sul quale la Corte non sia intervenuta con sentenze che hanno indicato la strada da seguire ai legislatori della Repubblica. Quest’opera, per certi versi maieutica, ha raggiunto il suo apice nell’ambito della definizione delle materie contenute negli elenchi dell’art. 117, commi 2-4, Cost.

È bene dire a chiare lettere, fin da ora, che tutto ciò è un evidente indice negativo dello stato del regionalismo, giacché in uno Stato composto non può essere il giudice costituzionale l’ago della bilancia dei rapporti centro-periferia. Questa anomalia è stata “ufficialmente” certificata dalla dichiarazione del presidente della Corte costituzionale, che ha parlato di una supplenza nei confronti del legislatore “non richiesta e non gradita”<sup>11</sup>.

Varie sono le ragioni che hanno finito per attribuire alla Corte costituzionale un ruolo così centrale nella configurazione del diritto regionale italiano post 2001: si va da quelle più strettamente attinenti all’imperfetta qualità del testo di revisione alla mancanza di norme transitorie, da quelle riguardanti la lenta e carente imple-

<sup>8</sup> Sent. n. 141/2016.

<sup>9</sup> *Ex multis* sent. n. 169/2007.

<sup>10</sup> In tal senso si vedano le sentt. n. 39 e n. 88/2014.

<sup>11</sup> Conferenza stampa del 2 aprile 2004.

mentazione della riforma costituzionale alla forte contrapposizione che ha caratterizzato il contesto politico successivamente all'adozione della stessa, alla crisi economico-finanziaria che ha provocato un progressivo accentramento e una conseguente ridefinizione dei rapporti Stato-Regioni.

Forse queste molteplici spiegazioni, tutte valide in sé, possono, più semplicemente, essere così sintetizzate: il ruolo centrale della Corte costituzionale nella configurazione dei rapporti Stato-Regioni si spiega, per un verso, con la parzialità e l'incompletezza delle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, e per l'altro con l'assenza di un contesto istituzionale orientato all'attuazione delle stesse. Le dimensioni assunte dal contenzioso costituzionale rappresentano, quindi, la cifra di ciò che hanno significato le revisioni costituzionali del 1999-2001<sup>12</sup>: un'apertura di credito nei confronti dell'autonomia regionale – sicuramente la più significativa dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948 –, priva tuttavia di una vera strategia istituzionale diretta a darle concretezza ed effettività. In altri termini, il legislatore costituzionale di quegli anni si è preoccupato di concedere quanta più autonomia possibile alle Regioni, tralasciando o volutamente disinteressandosi sia dei successivi meccanismi implementativi sia dei contrappesi necessari a bilanciare tale rinnovata autonomia.

Con riguardo ai meccanismi implementativi, basti pensare a quanto già detto a proposito dell'assenza di una seconda Camera rappresentativa delle Regioni o della mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001. Entrambe le soluzioni avrebbero potuto svolgere un ruolo di mediazione politica fondamentale per attutire, ma soprattutto prevenire, il conflitto costituzionale che si è riversato sulle spalle della Corte costituzionale.

Altrettanto fondamentale per un bilanciato funzionamento del regionalismo italiano sarebbe stata un'immediata o, quantomeno, rapida attuazione del nuovo art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria; come è ben noto, solo nel 2009 il legislatore è riuscito

<sup>12</sup> A partire dal 2004 le decisioni della Corte in materia di rapporti tra Stato e Regioni si sono mantenute a livelli costantemente alti, con una media di decisioni di poco inferiore alle 100 per anno e con picchi tra il 2010 e il 2013 di 140 decisioni per anno. Il 2007 è stato l'anno con il minor numero di decisioni riguardanti i rapporti Stato e Regioni con (sole!) 72.

ad adottare la legge delega n. 42, la cui attuazione pare sostanzialmente ferma. Sulla mancanza di questi due centrali segmenti dell'organizzazione statale la Corte, soprattutto nei primi anni successivi alla riforma del 2001, non ha esitato a richiamare l'attenzione. L'assenza di un'effettiva autonomia finanziaria delle Regioni ha agito anche sul riparto della funzione legislativa, se è vero quanto ha notato la Corte a proposito della necessità di un sistema di finanziamento coordinato quanto più possibile con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere esercizio di funzioni e oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse o di devoluzione di gettito tributario o di altri meccanismi di finanziamento dall'altro<sup>13</sup>.

È mancata infine l'adozione di nuove leggi cornice o comunque una seria ricognizione dei principi fondamentali in materia (come pure prometteva l'art. 1, l. n. 131/2003)<sup>14</sup>.

Con riguardo ai contrappesi, la tendenziale equiparazione fra tutti gli enti costitutivi della Repubblica – scolpita nell'articolo di apertura del nuovo titolo v, l'art. 114 – necessitava di strumenti adeguati che consentissero all'ente statale, chiamato a garantire le istanze unitarie, di poter controbilanciare le spinte centrifughe che un certo tipo di legislazione regionale ha pure perseguito successivamente al 2001. Anche a questa carenza la Corte costituzionale ha dovuto far fronte con un creativo ricorso al principio di sussidiarietà, che ha permesso allo Stato di avocare competenze legislative anche nelle materie di competenza regionale<sup>15</sup>.

#### 4. IL (FALLITO) TENTATIVO DI RIFORMA DEL 2014-2016

Con riguardo all'ultimo tentativo di riforma della Costituzione, quello portato avanti dal governo Renzi e perfezionatosi con la legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la

<sup>13</sup> Così Corte cost., sent. n. 97/2013, che riprende le sentt. n. 138/1999 e n. 241/2012. Sia osservato per inciso che l'assenza di un tale sistema permette allo Stato di abolire tributi erariali devoluti alle Regioni, con susseguente riduzione di risorse per le Regioni, anche speciali.

<sup>14</sup> Rare eccezioni sono costituite, per esempio, dal d.lgs. n. 30/2006 in materia di professioni e dal d.lgs. n. 171/2006 in materia di casse di risparmio.

<sup>15</sup> La sentenza fondamentale in proposito è la n. 303/2003.

soppressione del CNEL e la revisione del titolo v della parte II della Costituzione”<sup>16</sup>. Ultimo di una lunga serie, esso va collocato in un contesto più ampio di quello italiano<sup>17</sup>.

Nel corso del 2013, infatti, il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nominato dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, e la Commissione per le riforme costituzionali, istituita dal presidente del Consiglio Enrico Letta, esprimono esigenze di riforma costituzionale che non nascono da spinte solo nazionali, bensì rispondono a input provenienti da un contesto europeo, se non globale. A ciò si aggiungano la famosa e, a dir poco, irrituale lettera dei due governatori della BCE dell’agosto 2011 indirizzata al governo Berlusconi, l’intero processo europeo di riforma della governance del bilancio e la conseguente riforma costituzionale del 2012, nonché la riforma delle Province e l’istituzione delle Città metropolitane, realizzata con la l. n. 56/2014. Tutti questi eventi possono essere considerati come momenti di un processo di riforma istituzionale e costituzionale che non può essere più pensato in termini esclusivamente nazionali. Anche le riforme costituzionali, in altri termini, vanno pensate in una chiave postnazionale. La riforma proposta dal governo Renzi provava a chiudere la lunga stagione di tentativi di riforma che mai erano riusciti a toccare il cuore dell’assetto organizzativo dello Stato. E lo faceva – mi sentirei di dire – in continuità con questi progetti.

A uno sguardo attento non può infatti sfuggire che tutti i progetti di revisione che ho menzionato, con riguardo al profilo della modifica del bicameralismo perfetto, svolgevano un medesimo filo rosso che, in estrema sintesi, può sintetizzarsi come segue. Il primo dato comune è che tutti i progetti in parola si orientavano verso l’elezione indiretta dei senatori in due differenti versioni: o quella di un Senato composto integralmente da membri eletti in via indiretta ovvero quella di un’integrazione dell’attuale Senato, per spe-

<sup>16</sup> La legge, approvata a maggioranza assoluta, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 e sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016. L’esito del referendum è stato sfavorevole all’entrata in vigore della legge.

<sup>17</sup> La legge si inserisce a pieno titolo nella lunga fase di progetti e proposte di revisione costituzionale risalenti almeno al 1994. In quell’anno il c.d. “Comitato Speroni” formalizza una prima proposta di revisione del bicameralismo; si avvia così un processo che – passando per la Commissione D’Alema del 1997, le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, la “controriforma” del governo Berlusconi del 2005-2006, la c.d. “bozza Violante” del 2009 (per non citare “bozze”, “lodi” e altri tentativi di revisione poi abortiti) – arriva fino a oggi.

ciali sessioni, attraverso rappresentanti delle istituzioni territoriali. Faceva eccezione solo il progetto del governo Berlusconi nel 2005-2006, che proponeva l'elezione diretta dei senatori; coerentemente il progetto del governo Berlusconi manteneva l'espressione della fiducia in capo a entrambe le Camere. Il secondo dato comune è che tutti i progetti menzionati prevedevano la presenza, nel Senato, di rappresentanti delle Regioni ma anche, in forme differenti, degli enti locali.

La riforma Renzi, bocciata al referendum il 4 dicembre 2016, era in linea di continuità con questi dati. Elezione indiretta e presenza dei sindaci, oltre che dei consiglieri regionali, erano anche i suoi punti caratterizzanti.

Diversa – e, a mio avviso, più complessa – è la valutazione del progetto di riforma in relazione ai rapporti Stato-Regioni. La riforma era in linea con il sostanziale riaccentramento di competenze che il legislatore ha operato negli ultimi dieci anni con il sostegno della Corte costituzionale. Indubbiamente lo spostamento delle competenze legislative verso lo Stato era sostanzioso. Non per questo ciò si sarebbe tradotto necessariamente, come pure si è spesso sentito dire nel corso della campagna referendaria, in una diminuzione dell'autonomia regionale. La riforma avrebbe potuto rappresentare l'occasione per un duplice rilancio dell'istituto regionale: verso una rigenerazione della classe politica regionale, chiamata a prendere posizione in Parlamento sulle grandi questioni nazionali, e verso un ripensamento del modello dell'ente regionale, chiamato a farsi parte attiva nella fase dell'esecuzione delle leggi piuttosto che in quella della legislazione.

Indipendentemente dagli ulteriori aspetti tecnici relativi ai rapporti Stato-Regioni, credo sia infine necessario evidenziare un dato di fondo istituzionale. In tutta questa vicenda le Regioni sono rimaste parte passiva, subendo l'attacco riformatore senza opporsi e senza sostanzialmente proporre modelli alternativi. Alla fine rimane la sensazione di un'indecisione di fondo su ciò che saranno le Regioni nei prossimi anni.

La vicenda referendaria del dicembre 2016, legata alla conferma della revisione costituzionale voluta dal governo Renzi, ha mostrato tutti i limiti della disciplina della revisione costituzionale a maggioranza. Ho già evocato i molteplici progetti di riforma susseguitisi dal 1994 a oggi. Se li si osserva dal punto di vista procedimentale, si

scopre che le leggi costituzionali istitutive hanno previsto deroghe all'art. 138 per ben tre volte (nel 1993 con la c.d. "Commissione De Mita-Iotti", nel 1997 con la c.d. "Commissione D'Alema", e infine con il procedimento di revisione avviato dal governo Letta nel 2013). In nessuno di questi casi la riforma costituzionale è andata in porto. A ciò si aggiunga che in tre casi – 2001, 2006 e 2016 – il procedimento di revisione si è concluso in Parlamento con votazione a maggioranza assoluta, mentre il successivo referendum costituzionale ha portato per ben due volte alla bocciatura del progetto da parte del corpo elettorale (solo nel 2001 l'esito fu positivo, ma andò a votare il 33,9% degli aventi diritto).

Emerge così un dato di fondo: l'autovincolo del legislatore costituzionale a procedere a riforme costituzionali con la maggioranza dei due terzi dei componenti si è decisamente allentato a seguito del mutamento di scenario politico-partitico dei primi anni novanta.

Da ciò discende un secondo profilo critico emerso a seguito del referendum: la crisi del Parlamento, l'attore istituzionale che ha maggiormente pagato, in termini di legittimazione, la competizione referendaria. È come se si fossero contrapposte, più volte, sovranità parlamentare e sovranità popolare senza un'adeguata mediazione finale.

L'uso distorto della revisione costituzionale, portata avanti a colpi di maggioranza assoluta, finisce per avere riflessi negativi anche sulla Costituzione in sé, sulla sua capacità normativa. A rimetterci è stato il regionalismo italiano, che non aveva certo bisogno di contrapposizioni frontali, ma di una prudente e condivisa manutenzione.

##### 5. LA FASE PIÙ RECENTE: VERSO IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO?

Fallita la riforma, si è aperta la fase dell'autonomia differenziata. L'art. 116 Cost. è stato modificato nel 2001. Il suo terzo comma permette oggi alle Regioni ordinarie di conseguire forme ulteriori di autonomia attraverso un complesso procedimento. In sostanza, le materie che possono essere oggetto di ulteriori forme di autonomia riguardano tutte le materie di competenza legislativa concorrente e un limitato numero di materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Al termine della xvii legislatura (vale a dire nel corso del 2017) il governo ha avviato le trattative con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. I negoziati hanno così condotto alla sottoscrizione, in data 28 febbraio 2018, di tre diversi accordi preliminari, che attestano la convergenza delle parti sui principi generali e su un elenco di materie in vista dell'intesa definitiva. In sostanza, in tutti e tre gli accordi preliminari l'intesa ha riguardato le materie relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla tutela della salute, all'istruzione, alla tutela del lavoro, ai rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Il processo è ripartito con la xviii legislatura (avviatasi con le elezioni del marzo 2018), anche in virtù dell'espressa previsione di attuazione del regionalismo differenziato contenuta nel programma del primo governo Conte. Le richieste delle Regioni, in questa seconda fase, si sono notevolmente ampliate: Lombardia e Veneto hanno chiesto praticamente tutte le materie rientranti nella competenza concorrente e le tre di competenza esclusiva dello Stato (per un totale di 23 materie nel caso del Veneto e di 20 nel caso della Lombardia), l'Emilia-Romagna ha richiesto 16 materie. Anche altre Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania), nel frattempo, hanno dichiarato di voler intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia. Nel febbraio 2019 i testi delle bozze di intesa con le tre Regioni sono stati pubblicati sul sito del dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio, in un testo concordato tra governo e ciascuna delle tre Regioni limitatamente alla "parte generale" (cioè privo dell'elenco delle materie da trasferire).

Le richieste delle tre Regioni hanno incontrato una forte resistenza in una parte del governo (il Movimento 5 Stelle) e nell'opinione pubblica meridionale più attenta alle vicende istituzionali. In effetti, oltre a pretendere un paniere di materie troppo esteso (ambiente, istruzione, infrastrutture, sanità, solo per menzionare gli ambiti materiali che sarebbero passati alle tre Regioni), le intese presentavano notevoli carenze sul piano del finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni.

Al di là della concreta vicenda, conviene tuttavia porsi qualche domanda sul significato di questi più recenti sviluppi nei rapporti fra Stato e Regioni in relazione ad altri ordinamenti composti che pure hanno vissuto il fenomeno delle asimmetrie. A ben guardare,

le asimmetrie, quando ci sono, connotano, ancor prima di quella costituzionale, la struttura sociale della comunità organizzata in forma federale o regionale. Le asimmetrie servono cioè a dare forma costituzionale a caratteristiche legate soprattutto alla presenza di diverse nazionalità o etnie, a specificità legate ad aspetti geografici (isolamento dal resto del territorio statale) o demografici (unità costitutive troppo popolose o troppo poco popolose rispetto al resto delle unità costitutive), alla volontà di aggregare a uno Stato preesistente nuove unità. Sono, dunque, ragioni molto forti quelle che spingono verso l'asimmetria.

Nel caso italiano tali caratteristiche non sono presenti, sicché la questione si pone in termini diversi. L'art. 116.3 Cost. si collega ai problemi irrisolti dell'Unità d'Italia e allo storico dualismo economico tra Nord e Sud. Un dualismo che non è mai stato assorbito, divenendo così strutturale, e che vede il motore economico italiano concentrato soprattutto in alcune Regioni del Nord. Il riconoscimento di maggiore autonomia a queste Regioni permetterebbe loro di gestire meglio le risorse di cui dispongono.

Resta il fatto che, fino a oggi, le risposte del sistema politico e partitico alle richieste delle autonomie territoriali è stato sempre di tipo simmetrico e omogeneo, con la conseguenza che le richieste delle tre Regioni creano non poco disorientamento nel ceto politico e nell'opinione pubblica.

Concentrando poi l'esame sugli anni più recenti, non può passare inosservata la circostanza che si sia passati da una proposta di riforma fortemente accentratrice e comunque fondata sulla simmetria (il riferimento è al progetto di revisione del governo Renzi, bocciato dal referendum costituzionale del 2016) a risposte dirette ad assecondare spinte fortemente asimmetriche. Pare dunque esserci un nesso tra i falliti tentativi di riforma del bicameralismo e del titolo v della seconda parte della Costituzione, da un lato, e la richiesta di attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost., dall'altro. Per quanto confusi, quei tentativi erano guidati da un'idea di fondo: trasportare una certa idea di regionalismo – per capirsi, quella fondata sulla centralità delle Regioni ordinarie, tutte caratterizzate da una sostanziale e formale omogeneità – dentro le istituzioni centrali.

Va quindi rilevata un'ambigua contingenza nella risposta del ceto politico ai problemi dell'autonomia, con sensibili oscillazioni tra fasi politiche favorevoli all'autonomia e improvvisi cambi di marcia

che portano il sistema politico ad andare in senso contrario. Tutto ciò non può non essere tenuto in conto nel momento in cui si valutano i tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

In conclusione, mi pare di poter dire che il riconoscimento di regimi asimmetrici così forti come quelli che sono stati richiesti nel corso del 2019 finirebbe solo per accentuare ulteriormente l'atavico dualismo economico e sociale, con possibili ripercussioni sul principio di unità della Repubblica e sul principio di eguaglianza sostanziale. La tesi secondo cui una maggiore competizione tra Regioni potrebbe aiutare a migliorare l'intero sistema delle autonomie dal punto di vista dell'efficienza amministrativa ed economica può avere un suo fondamento a condizione che sia applicata in maniera chirurgica e per settori ben determinati. In realtà bisognerebbe chiedersi se ciò che desiderano effettivamente le Regioni sia una maggiore autonomia legislativa ovvero una maggiore autonomia amministrativa. Come mi è già capitato di osservare in altra sede, la mia personale impressione è che, al di là delle dichiarazioni legate ai riti della politica, la vera richiesta riguardi l'autonomia amministrativa piuttosto che quella legislativa.

## 6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Vanno infine messi in conto gli effetti della pandemia da Covid-19. È difficile esprimere un giudizio sulla resa delle Regioni nel periodo in cui la pandemia ha monopolizzato la vita istituzionale e politica. Da un lato, l'emergenza ha rivelato molte disfunzioni, anche nelle Regioni che si ritenevano più capaci dal punto di vista organizzativo; dall'altro, le Regioni hanno dato vita a momenti di forte contrapposizione dialettica rispetto alle politiche emergenziali dello Stato, che tuttavia non possono essere liquidati, al di là di alcuni casi macroscopici, come meramente ostruzionistici o propagandistici. Nonostante qualcuno abbia parlato di fallimento delle Regioni, con riguardo proprio alla resa delle Regioni nel periodo pandemico, mi pare che la contrapposizione sia servita a evitare un pensiero unico e centralizzatore. Come tutte le emergenze serie, anche quella legata alla pandemia ha prodotto effetti di inevitabile centralizzazione, di cui sarà difficile sbarazzarsi. Basti guardare al modo in cui è stato congegnato il sistema di governance del Piano

nazionale di ripresa e resilienza, nella forma che ha assunto con il d.l. n. 77/2021, conv., con modificazioni, in l. n. 108/2021, per rendersi conto del ruolo marginale assegnato alle Regioni e a tutto il sistema degli enti territoriali. E tuttavia la pandemia, paradossalmente, potrebbe anche essere all'origine di una ripartenza nell'attuazione della riforma costituzionale del 2001 in ragione dell'allentamento dei vincoli di bilancio a fronte di ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione europea. L'attuazione del Piano, del resto, prevede interventi normativi rilevanti riguardanti la normativa vigente (in particolare la l. n. 42/2009 e il d.lgs. n. 68/2011) e il completamento del processo di fiscalizzazione dei trasferimenti nonché la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard non sanitari entro dicembre 2024.

Insomma, bene o male che sia, anche il PNRR, la sua attuazione, lascia emergere la dimensione effettiva delle Regioni italiane, quella amministrativa. Rispetto a questo scenario, il sistema politico nel suo insieme dovrebbe interrogarsi sul ruolo delle Regioni nei prossimi anni. Il ruolo ricavato per le Regioni dal PNRR non è che una conferma di ciò che è oramai chiaro da decenni, vale a dire che l'ambito di azione delle Regioni si caratterizza soprattutto attraverso l'azione amministrativa. È qui il cuore pulsante dell'azione regionale. Ciò ovviamente non implica una dequotazione della sfera legislativa, che rimane indispensabile per permettere alle Regioni di esprimere il proprio indirizzo politico.

Una cosciente presa d'atto di questa situazione, anche da parte delle Regioni, potrebbe aiutare a far ripartire una stagione di riforme all'insegna della collaborazione tra istituzioni statali e regionali, con l'intento di: a) ridisegnare la posizione delle Regioni rispetto a un sistema di enti locali, caratterizzato da incompiutezza (il fallimento della riforma Renzi non ha permesso di chiudere il processo di riforma avviato con la l. n. 56/2014); b) riarticolare il riparto delle funzioni amministrative e finanziarie; c) ripensare il ruolo delle Regioni all'interno del procedimento legislativo nazionale.