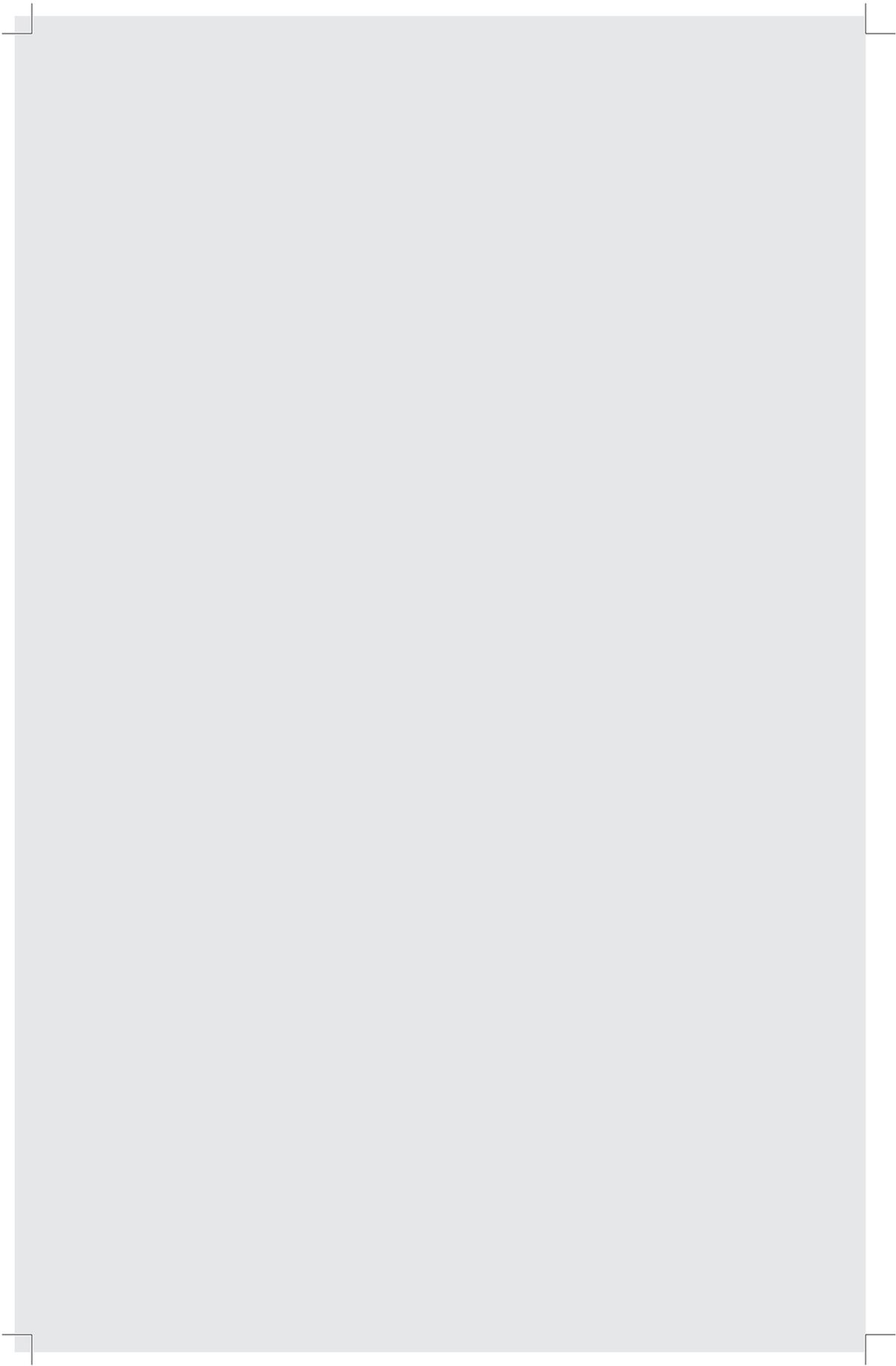


L'EVOLUZIONE DELLO STATO REGIONALE ITALIANO: DALLE RIFORME CENTRIFUGHE AL FALLIMENTO DI QUELLE CENTRIPETE

Giancarlo Rolla

SUMARIO

- I. La formazione in Italia di uno Stato unitario centralizzato e la scelta regionalista in Assemblea costituente.
- II. Nascita e sviluppo del regionalismo.
- III. La travagliata via crucis delle riforme costituzionali: dalle Commissioni bicamerali alla revisione dell'intero titolo v della Costituzione.
- IV. La difficile e contraddittoria attuazione della riforma costituzionale.
- V. L'accentuazione di tendenze centripete tra vincoli europei e tentativi (falliti) di rivedere la Seconda parte della Costituzione.
- VI. E' possibile una nuova fase per il regionalismo italiano?



I. LA FORMAZIONE IN ITALIA DI UNO STATO UNITARIO CENTRALIZZATO E LA SCELTA REGIONALISTA IN ASSEMBLEA COSTITUENTE

Quando si dovettero definire i lineamenti costituzionali del nascente Regno d'Italia (1861), i costituenti avevano davanti due distinte esperienze di ordinamenti unitari: le Repubbliche federali e le Monarchie costituzionali.

Le prime erano storicamente nate per soddisfare un'esigenza di maggiore unità: diverse comunità territoriali avevano rinunciato a parti della propria originaria sovranità per meglio affrontare insieme problemi comuni, in quanto la forma di Stato federale appariva l'assetto istituzionale più idoneo ad assicurare l'unificazione giuridica ed economica, nonché a favorire un'amalgama di culture e tradizioni. A questo proposito si è rivelata particolarmente acuta l'osservazione di Dicey il quale ha individuato le precondizioni per la creazione di una federazione, da un lato, nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia, dalla razza, da una comune nazionalità e, dall'altro lato, nella circostanza che gli abitanti di quei territori desideravano l'unione, ma non l'omogeneità.¹

Per contro, le monarchie costituzionali si sono diffuse in Europa nell'800 ispirandosi in vario modo ai principi organizzativi propri dello Stato liberale di diritto (principio di legalità, separazione dei poteri, superamento dell'unitarietà del potere regio a vantaggio di un maggior ruolo dei Parlamenti, centralità della legge nei confronti delle altre fonti del diritto).

Si è trattato di due esperienze alternative: gli Stati federali hanno individuato nel principio repubblicano un *humus* favorevole allo sviluppo di tale forma di Stato e sono pervenuti all'unità attraverso una libera scelta dei territori (Svizzera, Stati Uniti d'America, Stati Uniti del Messico, Venezuela, Argentina), viceversa

¹ A. Dicey, 1885; p. 141.

le Monarchie costituzionali si sono formate attraverso la fusione e l'annessione di nuovi territori. Non a caso, le prime esperienze federali si sono realizzate nel continente americano, mentre in Europa, eccetto la peculiare esperienza svizzera, il federalismo si affermò solo nel secolo successivo con la caduta degli Imperi (Austria, Repubblica di Weimar in Germania).

Alla luce di queste considerazioni si può ritenere che —all'atto della formazione dello Stato italiano— l'opzione italiana a favore della monarchia costituzionale fosse nella logica del processo storico europeo, anche se si sarebbe potuto introdurre un assetto non rigidamente centralistico, in coerenza con le posizioni di chi sosteneva l'opportunità di un'unificazione capace di dare espressione alle differenze culturali, storiche e politiche.²

In altri termini, gli statisti cui toccò l'arduo compito di promuovere un accelerato processo di unificazione del paese manifestarono in tema di decentramento politico un diverso orientamento rispetto a precedenti posizioni: la centralizzazione politica e amministrativa dello Stato fu perseguita con coerente determinazione e conseguì il risultato di fondere in breve tempo sette Stati, superando ogni particolarismo territoriale. Esclusa la convocazione di un'assemblea costituente, si preferì percorrere un'evidente continuità tra lo Stato Sabauda e la Monarchia italiana, simboleggiata dalla decisione di fare dello Statuto albertino la Costituzione dello Stato nazionale italiano.

L'opzione a favore di un'organizzazione amministrativa uniforme e di un ordinamento fortemente centralizzato e politicamente omogeneo ha avuto motivazioni diverse. Sicuramente determinanti furono le ragioni di ordine politico, alimentate dalla diffusa convinzione che il riconoscimento di autonomie territoriali avrebbe alimentato tendenze centrifughe favorite dall'assenza di una coscienza nazionale, mettendo in pericolo il consolidamento dell'unificazione politica dell'Italia.

Eguale, furono addotte sia ragioni di ordine economico (i governi liberali considerarono il centralismo la via più sicura per assecondare lo sviluppo dell'economia italiana), che motivazioni di natura giuridica e istituzionale. Tra queste ultime vi era —su influenza del costituzionalismo francese— la convinzione che l'esercizio delle funzioni sovrane (come il potere legislativo e giurisdizionale) dello Stato non potesse essere trasferito a enti politicamente autonomi, nonché il prevalere di una concezione del principio di eguaglianza inteso come eguale trattamento dei cittadini innanzi alla legge.³

² D. Veneruso, 2005; pp. 95 ss.

³ C. Ghisalberti, 2000; pp. 87 ss.

Alla luce di queste considerazioni non stupisce se, in concreto, la prima limitata apertura al decentramento regionale si ebbe con il Regio decreto n. 1319 del 1921, il quale istituì una commissione consultiva con il fine di valutare la possibilità di concedere un'autonomia regionale, ai territori del Trentino-Alto Adige e della Venezia Giulia. Tuttavia, tale decreto, che si proponeva di dare attuazione al Trattato di *Saint Germain* relativamente all'annessione all'Italia di territori facenti parte del Regno austro-ungarico alla fine della prima guerra mondiale, non ebbe alcuno sviluppo concreto.

Con la nascita della Repubblica in seguito a un referendum popolare a suffragio universale (2 giugno 2016), l'Assemblea costituente (eletta nella stessa data) introdusse una cesura nella natura dello Stato italiano approvando il titolo v della Costituzione (intitolato "Le Regioni, le Province, i Comuni"): l'istituzione dell'ordinamento regionale, preceduto dall'inserimento dell'autonomia degli enti locali tra i principi fondamentali, ha rappresentato —al pari della giustizia costituzionale e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario dal potere esecutivo— un elemento di forte discontinuità nell'evoluzione della forma di Stato.⁴

Si trattò di una scelta netta, ma non improvvisata: sia perché anticipata dalla decisione di istituire alcune Regioni ad autonomia speciale, sia in quanto il dibattito in Assemblea costituente fu orientato da una pregevole attività preparatoria svolta dalla Commissione per la riforma dell'amministrazione e dalla Commissione per gli Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nonché dalla documentazione fornita dal Ministero per la Costituente.⁵

Nonostante il timore per alcune tendenze separatiste e la preoccupazione per i difficili problemi sociali ed economici della ricostruzione, nei costituenti maturò la convinzione che diverse zone del paese avrebbero costituito un potenziale focolaio di movimenti antiunitari se non si fossero introdotte istituzioni finalizzate a facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e alle decisioni politiche. Di conseguenza, ribaltando molte delle impostazioni culturali e politiche che avevano alimentato la formazione dello Stato nazionale, la Costituzione repubblicana afferma per la prima volta la compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico.⁶

I costituenti, quindi, scelsero di dar vita a un assetto istituzionale "intermedio" tra lo Stato federale e l'ordinamento unitario accentrato. E la chiave per comprendere l'"idea" di Regione regolata nel titolo v della Costituzione deve essere

⁴ G. Rolla, 1979; p. 12.

⁵ A. Perelli, 2013; pp. 321ss.

⁶ E. Rotelli, 1979; pp. 17 ss.

trovata nella formula dell'art.5 Cost., che simboleggia il coagulo delle posizioni diverse attorno a un punto comune, rappresentato dalla volontà di affermare i principi dell'autonomia e del decentramento e di evitare che nella distribuzione delle competenze vada perduta l'unità del paese, che il pluralismo territoriale generi una contrapposizione istituzionale.⁷

Natura unitaria dello Stato e distribuzione territoriale del potere politico sono considerati valori complementari, due poli contrapposti ma inscindibili, dal momento che l'assetto istituzionale (Stato, Regioni ed enti locali) risulta composto da ordinamenti autonomi, ma integrati all'interno di un medesimo sistema di valori e di principi individuato dalla Costituzione.⁸ Di conseguenza, al riconoscimento di condizioni costituzionali di autonomia si accompagna la previsione di efficaci poteri che consentano allo Stato di intervenire a salvaguardia dell'unitarietà del sistema, nonché al fine di evitare che le differenze tra le comunità regionali incrinino i principi di eguaglianza (nel godimento dei diritti sociali ed economici) e di solidarietà (tra i territori).

A differenza della Costituzione spagnola del 1978, l'autonomia delle Regioni che emerge dall'architettura del titolo v non si basa sul principio dispositivo, ma si sviluppa su impulso dell'attività legislativa dello Stato: come bene emerge dall'art.5 Cost., che utilizza l'espressione "promuove" per sottolineare il ruolo centrale dello Stato nel conformare l'autonomia delle comunità territoriali.

II. NASCITA E SVILUPPO DEL REGIONALISMO

Nel rendimento delle istituzioni un ruolo importante è svolto dal "fattore tempo": il ritardo nell'attuazione della Costituzione non determina soltanto un'omissione da parte del Governo e del Parlamento, ma anche una deviazione dalle scelte originarie.⁹ Di ciò pareva consapevole la stessa Assemblea costituente, la quale si era premurata di prevedere tempi rapidi per l'istituzione delle Regioni: infatti, secondo l'VIII disposizione transitoria i nuovi Consigli regionali avrebbero dovuto essere eletti entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, mentre la IX disposizione transitoria assegnava al Parlamento tre anni di tempo per adeguare la legislazione statale alle nuove competenze regionali.

Nonostante tali aspettative, l'ordinamento regionale decollò con molto ritardo a causa di motivazioni diverse, ma concomitanti: dal prevalere all'interno dei partiti della maggioranza di posizioni centraliste all'azione frenante svolta degli apparati

⁷ C. Esposito, 1954; p. 69.

⁸ G. Rolla, 2006; pp. 9 ss.

⁹ G. Rolla, 1980; pp. 21 ss.

ministeriali preoccupati di perdere competenze e quote importanti di potere decisionale, sino alle preoccupazioni per un eccessivo onere per le finanze pubbliche.

Le previsioni del titolo V della Costituzione trovarono, quindi, le condizioni favorevoli alla loro attuazione soltanto alla fine degli anni '60 in un contesto sociale, economico e politico profondamente mutato; e l'avvio dell'esperienza regionale (1968-1970) risentì di un clima culturale aperto all'approvazione di leggi volte a promuovere la partecipazione e il pluralismo, a favorire la democratizzazione dello Stato e a correggere una visione della sovranità interamente fondata sulla rappresentanza politica nazionale. L'istituzione delle Regioni ordinarie fu considerata in questo contesto un'opportunità per promuovere una riforma complessiva dello Stato, coerentemente con un'interpretazione evolutiva della formula dell'art.5 Cost. secondo cui spetta alla Repubblica adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Sinteticamente l'evoluzione del regionalismo in Italia —dalla scelta costituente alla c.d. "stagione" delle riforme costituzionali (1999-2001)— può essere suddivisa in quattro fasi.

a) La prima fase (1948-1970) si qualificò per una regionalizzazione parziale, limitata alle cinque Regioni ad autonomia speciale previste dall'art.116 Cost., consistente nell'attribuire a porzioni del territorio italiano condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.

In primo luogo, ciascuna delle Regioni ad autonomia speciale ebbe uno *status* costituzionale proprio —codificato nei rispettivi Statuti— coerente con le diverse motivazioni poste a sostegno della specialità delle singole comunità. Nel caso della Sicilia e della Sardegna esse furono individuate nell'insularità di quei territori, integrata da specifiche valutazioni di natura politica (come la necessità di contrastare le tendenze separatistiche della Sicilia e di porre riparo al mancato sviluppo della Sardegna, imputato al processo storico di unificazione nazionale).

Alla base della codificazione della specificità del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* vi era, invece, la necessità di dare attuazione all'Accordo di pace siglato nel 1946 tra il presidente del Consiglio dei ministri italiano Alcide De Gasperi e il ministro degli esteri austriaco Karl Gruber finalizzato ad assicurare la convivenza tra la comunità italiana e quella austriaca: e tale obiettivo fu conseguito riconoscendo alle due Province di Trento e di Bolzano un'ampia autonomia all'interno dell'autonomia generale della Regione. Mentre nel caso della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* l'attribuzione di una condizione di specialità scaturì da un impegno assunto in quel territorio dai Comitati di liberazione nazionale della Valle d'Aosta, del Piemonte e dell'Alta Italia, i quali trovarono in tale soluzione un punto di me-

diazione tra posizioni locali favorevoli all'annessione alla Francia e orientamenti politici favorevoli a considerare l'autonomia della Valle come parte integrante dell'unità nazionale: si offrì, quindi, un particolare riconoscimento alla minoranza francofona, come riparazione delle politiche di assimilazione intraprese durante il periodo fascista. Infine, la vicenda della Regione Friuli-Venezia Giulia fu condizionata dal delicato contesto politico internazionale caratterizzato dallo *status* della città di Trieste, dal contenzioso in ordine alla definizione dei confini, dalle diversità tra i territori friulani e giuliani.

Per quanto concerne il rapporto tra Regioni ordinarie e speciali, gli orientamenti manifestati in seno all'assemblea costituente furono sufficientemente espliciti nel ritenere che a questa ultime dovesse essere attribuita una posizione di maggior rilievo, mentre la dottrina ritenne che la specialità dovesse implicare un'autonomia più vasta e un complesso di attribuzioni più intense.¹⁰

In sintesi, la specificità attribuita dalla Costituzione e dagli Statuti alle Regioni ad autonomia speciale si è manifestata essenzialmente nell'attribuzione di competenze legislative maggiori e suscettibili di manifestarsi entro una gamma più vasta di settori materiali; nella previsione di procedimenti formalmente distinti, di natura bilaterale, per definire i molteplici aspetti che attengono al contenuto costituzionale dell'autonomia; nell'ammissibilità di deroghe rispetto a quanto previsto in via generale dalla Costituzione in tema di organizzazione e funzionamento degli organi regionali; nella specificità del sistema finanziario.

b) La seconda fase (1971-1978) — di avvio dell'esperienza delle Regioni ad autonomia ordinaria —, si è caratterizzata innanzitutto per l'approvazione degli Statuti e per il tentativo di interpretare in chiave estensiva le materie di competenza regionale, con particolare interesse per le quelle riconducibili ai temi ambientali e alla programmazione del territorio. Inoltre, i neo eletti Consigli regionali individuarono nuovi strumenti di partecipazione popolare (aumentando i tipi di referendum rispetto a quelli previsti in ambito nazionale) e di tutela dei cittadini a fronte di casi di *maladministration* (con l'istituzione del Difensore civico). Sul piano della forma di governo, gli Statuti si proposero di favorire l'apporto delle forze politiche ai processi decisionali sia potenziando il ruolo delle assemblee legislative, sia introducendo il principio di collegialità degli esecutivi.¹¹

Con l'approvazione del decreto presidenziale n. 616 del 1977 di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni si ebbe, forse, il

¹⁰ F. Bassanini, 1972; p. 1732.

¹¹ D. Serrani, 1972; pp. 600 ss.

più rilevante processo di decentramento e si raggiunse il livello più alto nella progettazione delle relazioni interistituzionali : non soltanto perché si attribuirono alle Regioni e agli enti locali numerose e importanti competenze amministrative, ma anche in quanto si precisarono le relazioni tra la Regione e il sistema delle autonomie locali, determinando l'ossatura del nuovo "Stato delle autonomie".

In particolare, con tale decreto legislativo -frutto di una trattativa "trilaterale" tra il Governo, le Regioni ed il Parlamento, nonché di un innovativo coinvolgimento della dottrina- si afferma un'interpretazione evolutiva delle materie di competenza regionale e si prevede un trasferimento organico di funzioni amministrative a favore delle Regioni. Inoltre, si potenziano le competenze amministrative dei Comuni e delle Province attraverso una duplice strategia: da un lato, prevedendo la soppressione di numerosi enti locali non elettivi e strumentali e il conseguente trasferimento delle loro attribuzioni a favore dei Comuni, dall'altro lato, introducendo una tendenziale differenziazione di "ruolo" tra Regione ed enti locali, riservando alla prima eminentemente compiti di normazione, di coordinamento e di programmazione e ai secondi funzioni di natura amministrativa e di rappresentanza delle istanze territoriali di base.

c) Nella terza fase (1980- 1992) dell'esperienza regionale si conseguì la stabilizzazione del sistema al termine di un processo che si svolse secondo un percorso peculiare, distinto tanto dalle originarie intenzioni dei costituenti, quanto dagli obiettivi perseguiti al momento dell'attivazione delle Regioni ordinarie (della sua fase c.d. "costituente"). Nel corso di quel periodo si generò una modificazione del "dover essere" dell'ente Regione prodotta tanto dagli scostamenti dal dettato costituzionale introdotti in via di prassi o sulla base della legislazione ordinaria,¹² quanto dalla crisi complessiva che, in tempi successivi, ha coinvolto il sistema politico ed istituzionale italiano.

Innanzitutto, si è modificato il sistema delle relazioni interistituzionali, determinando il graduale passaggio da un regionalismo di tipo garantistico a uno di natura collaborativa, ispirato a criteri di lealtà costituzionale (secondo cui nessun livello istituzionale deve porre in essere comportamenti finalizzati a incrinare la necessaria coesione che deve sussistere tra le singole parti che compongono il tutto) e di collaborazione (che impongono di superare una logica competitiva, a vantaggio del conseguimento di intese nel perseguimento di comuni obiettivi). L'esperienza acquisita ha testimoniato che la forma di Stato regionale può funzio-

¹² A. D'Atena, 1994; pp. 208 ss.

nare soltanto se si instaura un'attitudine di tipo relazionale, che diviene decisiva per l'efficacia complessiva del sistema.

Tale apertura a forme di collaborazione è stata promossa sia da fattori endogeni che esogeni.

Tra i primi possiamo annoverare la "crisi" di un criterio di ripartizione delle competenze, il quale presupponeva — attraverso l'elencazione delle materie di competenza regionale — una statica demarcazione delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni. Infatti, l'esistenza di numerosi intrecci e sovrapposizioni tra le materie ha reso necessario un coordinamento tra le politiche nazionali e quelle locali; inoltre, si è introdotta una sostanziale "decostituzionalizzazione" degli ambiti di competenza legislativa regionale, con l'affermazione (giurisprudenziale) che la concreta definizione giuridica delle materie è fissata dal legislatore (statale) e scandita dall'evolversi nel tempo della produzione normativa¹³

Inoltre, per quanto concerne l'esercizio della funzione amministrativa, il principio del parallelismo delle competenze amministrativo previsto dall'art.118 Cost. si incrinò, a causa tanto del crescente ruolo amministrativo degli enti locali territoriali, quanto dell'attribuzione al Governo di significativi poteri di intervento — non esplicitamente previsti in Costituzione —, ma ritenuti necessari per garantire le esigenze unitarie dell'ordinamento costituzionale — come, ad esempio, l'attività di indirizzo e di coordinamento e l'esercizio del potere sostitutivo —.

Tra i fattori esogeni che hanno influito sui caratteri dell'ordinamento regionale meritano un'attenzione particolare il ruolo svolto dall'Unione europea e dalla Corte costituzionale.

Con riferimento alla prima va considerata, innanzitutto, l'incidenza che il rafforzamento dell'integrazione comunitaria esercitò sulle relazioni interistituzionali. Innanzitutto, si dovettero affrontare problematiche inizialmente non previste quali, ad esempio, la disciplina del procedimento di attuazione della normativa comunitaria, la definizione dei rapporti tra le Regioni e gli organi comunitari, la previsione di poteri statali di intervento in caso di inadempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni. Inoltre, le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati sono scandite da regole differenti da quelle delineate dal titolo V della Costituzione — come, ad esempio, l'armonizzazione delle normative piuttosto che la rigida distinzione delle competenze, il coordinamento per assicurare la soddisfazione di esigenze unitarie invece di una riserva di poteri a favore del livello istituzionale sovraordinato, la sussidiarietà al posto di un sistema statico di

¹³ G. Rolla, 1982; pp. 100 ss.

attribuzione delle competenze— che hanno inevitabilmente influito sui criteri di funzionamento delle istituzioni nazionali.¹⁴

Un ruolo importante nell'evoluzione del regionalismo è stato svolto anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha assunto nel tempo una posizione articolata, ma coerente. Da un lato, ha promosso una limitata “attualizzazione” del dettato costituzionale, favorendo il dinamismo nel sistema delle competenze e la collaborazione nelle relazioni tra i livelli istituzionali: in tal modo, la Corte ha consentito allo Stato di far evolvere i contenuti giuridici delle materie e ha permesso alle Regioni di meglio difendere le proprie prerogative legittimando il diritto a partecipare all'attività decisionale statale.

Dall'altro lato, il giudice costituzionale è apparso determinato nel salvaguardare il contesto unitario entro cui le Regioni debbono operare. Si deve, infatti, alla sua giurisprudenza l'elaborazione di alcune nozioni chiave: come quelle relative all'interesse nazionale, all'attività statale di indirizzo e di coordinamento, alla ripartizione delle competenze sulla base della dimensione degli interessi, al “ritaglio” delle competenze regionali per la salvaguardia dell'unità giuridica dell'ordinamento, ai pregnanti poteri dello Stato in materia di attività internazionale delle Regioni.¹⁵

d) Tra il 1992 e il 1999 l'ordinamento regionale entra, infine, in una sorta di “cono d'ombra” essendo contagiato dalla crisi che ha caratterizzato la vita politica italiana, a proposito della quale è stata coniata, sia pure impropriamente, l'espressione di “seconda Repubblica”.

L'idea di Regione che aveva ispirato il periodo iniziale del regionalismo —maggiormente attenta alla sua dimensione politica e alla capacità di riformare lo Stato in senso pluralistico e democratico— fu considerata un freno alle potenzialità di sviluppo dell'economia e venne sostituita da una concezione dell'autonomia di tipo funzionale, intesa come soluzione istituzionale idonea a migliorare l'efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche, a semplificare i processi di decisione politica.

Inoltre, il pieno decollo del principio costituzionale di autonomia fu limitato dai caratteri del sistema italiano dei partiti politici: la mancanza di effettivi partiti regionali (eccetto forse la Lega nord nella sua fase iniziale di esistenza), ha reso meno incisiva l'attività rivendicativa e di contrattazione delle Regioni; mentre l'autonomia politica delle Regioni è stata condizionata dalla presenza di

¹⁴ P. Costanzo, A. Ruggeri, 2006; pp. 425 ss.

¹⁵ AA.VV., 1988; pp. 1-490.

forti partiti di massa (nazionali e centralizzati), le cui strategie hanno riprodotto in ambito locale le problematiche nazionali ovvero hanno utilizzato le Regioni quale terreno di sperimentazione o di anticipazione di soluzioni istituzionali da adottare a livello statale.¹⁶

In altri termini, le spinte alla differenziazione hanno perso di incisività a vantaggio di soluzioni uniformi sull'intero territorio regionale: conformemente all'idea, peraltro non nuova nella formazione dello Stato italiano, che è preferibile decentrare in amministrazione e accentrare in politica. Il trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle Regioni fu equilibrato da un progressivo rafforzamento dell'omogeneità dell'assetto istituzionale, che confermò la secolare aspirazione dello Stato italiano all'uniformità istituzionale e politica.

La crisi del sistema politico regionale fu accelerata, infine, dai gravi scandali di corruzione politica che investirono l'Italia nel corso degli anni '90 e che coinvolsero anche gli organi di governo delle comunità territoriali; inoltre la critica al sistema dei partiti, la ricerca di nuove forme di legittimazione della rappresentanza politica, il tentativo di introdurre forme di governo di "democrazia immediata" in grado di limitare il potere di intermediazione dei partiti politici fecero maturare la consapevolezza che l'attualizzazione dell'ordinamento regionale non potesse più avvenire attraverso una sua graduale modificazione "tacita", sfruttando (in funzione integrativa) i "silenzi" della Costituzione.

In altri termini, apparve ineludibile modificare il testo della Carta costituzionale e anche le Regioni furono investite dal dibattito politico generale sulle riforme istituzionali che portò all'approvazione delle leggi costituzionali n.1 del 1999 e n.3 del 2001.

III. LA TRAVAGLIATA VIA CRUCIS DELLE RIFORME COSTITUZIONALI:

DALLE COMMISSIONI BICAMERALI ALLA REVISIONE DEL'INTERO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Come si è visto, il regionalismo si è sviluppato secondo un percorso differente rispetto all'originario disegno dei costituenti, mettendo in crisi il "modello" di Regione delineato dalla Costituzione del 1948. Dal contrasto tra disposizioni e prassi costituzionali si è tentato di uscire secondo due percorsi distinti: il primo – considerando fisiologico un certo disallineamento tra il testo costituzionale e le trasformazioni politiche e sociali - si è limitato a esercitare un'opera di "manutenzione" costituzionale attraverso un aggiornamento del testo costituzionale;

¹⁶ G. Pasquino, 1983; pp. 785 ss.

il secondo — animato da una maggiore progettualità — ha proposto un'ampia e organica revisione della materia, che coinvolgesse l'intero titolo V della Costituzione.¹⁷

Il primo percorso fu seguito dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nel 1983 e presieduta dal costituente Aldo Bozzi la quale si proponeva essenzialmente di allineare il testo della Costituzione all'ordinamento regionale allora vigente. In particolare, le proposte di revisione più significative tendevano ad adeguare le materie di competenza concorrente ai settori organici individuati dal decreto di trasferimento n.616 del 1976 e a conferire un fondamento costituzionale all'attività di indirizzo e di coordinamento. Inoltre, al fine di favorire la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali dello Stato prevedeva, all'interno del procedimento di approvazione delle leggi che fissano i principi della competenza concorrente delle Regioni, l'intervento con poteri consultivi della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata da 20 rappresentanti delle Regioni.¹⁸

Tali proposte non ebbero, tuttavia, un seguito legislativo; però, la via delle “microriforme” costituzionali fu tentata anche in anni successivi. Nel 1991 la Commissione bicamerale per le questioni regionali fu incaricata di svolgere un'indagine conoscitiva, la quale anticipò diversi temi che, successivamente, focalizzarono il dibattito sulle riforme costituzionali: è il caso, ad esempio, della proposta di far eleggere direttamente dal corpo elettorale i Presidenti delle Giunte regionali (introdotta, poi, con la legge costituzionale n.1 del 1999), nonché di modificare la composizione del Senato trasformandolo in Camera rappresentativa delle Regioni (presente nelle leggi costituzionali del 2005 e del 2016, ma non entrata in vigore a causa dell'esito negativo dei successivi referendum confermativi).

Nel 1992 fu istituita una nuova Commissione per le riforme costituzionali — presieduta da Nilde Iotti e da Enrico De Mita — la quale approvò una serie di principi direttivi per la riforma della parte seconda della Costituzione, ma lo scioglimento anticipato delle Camere pose fine a questo tentativo. Alcune delle ipotesi di revisione saranno, poi, presenti nelle leggi di revisione costituzionale del 1999 e del 2001: si pensi, sul piano dell'organizzazione costituzionale, alla proposta di riservare all'autonomia degli Statuti regionali la scelta della forma di governo; mentre, sotto il profilo delle competenze, si segnala sia l'attribuzione di una potestà regionale concorrente in materia di ordinamento degli enti locali,

¹⁷ A. Morrone, 2005; pp. 376 ss.

¹⁸ S. Galeotti, 1984; pp. 619 ss.

sia il superamento del sistema della enumerazione delle competenze regionali a favore del riconoscimento —accanto alla competenza concorrente— di materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni.

Infine, una Commissione ministeriale istituita nel 1994, oltre ad anticipare la formulazione del nuovo art.114 Cost. proponendo l'espressione "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato", suggeriva di introdurre innanzi alla Corte costituzionale un ricorso diretto a tutela dell'autonomia locale. Anche in questo caso l'interruzione anticipata della legislatura impedì al Parlamento di potare a termine la complessa procedura di revisione costituzionale prevista dall'art.138 Cost.

Con la legislatura successiva, il Parlamento decise di tentare nuovamente l'*iter* di revisione costituzionale: istituì una nuova Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, ma ammaestrato dalle esperienze negative precedenti introdusse una deroga al procedimento ordinario previsto dall'art.138 Cost.: per un verso, riservò alla Commissione parlamentare l'iniziativa legislativa (demandando alle Camere solo la discussione e la votazione sulla proposta di legge di revisione costituzionale), per un altro verso, stabilì l'obbligatorietà del referendum popolare sulla legge di revisione.¹⁹ La Commissione, sotto la presidenza dell'on. D'Alema, lavorò con ritmi intensi: tuttavia, le profonde divisioni tra le forze politiche su aspetti costituzionalmente rilevanti (inerenti, in particolare, alla forma di governo e all'organizzazione costituzionale dell'ordine giudiziario) determinarono una situazione di stallo che indusse le Camere ad interrompere la discussione parlamentare.²⁰

Dinanzi alla verificata impossibilità di conseguire una *macroconstitutional reform* attraverso l'istituzione di Commissioni bicamerali *ad hoc* e la previsione di procedimenti legislativi derogatori, il Parlamento optò realisticamente per il ritorno alle procedure costituzionali ordinarie. Il Parlamento, riprendendo molte delle proposte e delle ipotesi avanzate nel decennio precedente, riuscì ad approvare prima della fine della legislatura tre importanti leggi costituzionali che produssero la revisione totale del titolo v della Costituzione: la prima (n.1 del 1999), entrata in vigore nella prossimità delle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali, modificò la forma di governo delle Regioni e le materie riservate agli Statuti; la seconda (n.2 del 2001) estese alle Regioni ad autonomia speciale le novità previste dalla legge del 1999, che riguardava le sole Regioni ordinarie; la

¹⁹ R. Romboli, 2006; pp. 100 ss.

²⁰ G. Ferrari, 1998; pp. 63 ss.

terza, infine (n.3 del 2001) revisionò la ripartizione delle competenze normative e amministrative tra lo Stato e le autonomie territoriali e la disciplina dei relativi rapporti finanziari.²¹

Per avere un quadro sintetico del profondo cambiamento introdotto dalle riforme costituzionali del 1999-2001 rispetto all'impostazione originaria data dall'Assemblea costituente è opportuno prendere in considerazione soprattutto la nuova disciplina dell'art.114 Cost. (elementi costitutivi della Repubblica), dell'art.120 (Statuti regionali), dagli art.117 (distribuzione della competenza normativa) e art.118 (ripartizione della competenza amministrativa).

In ordine al primo punto, va precisato che l'art.114 Cost. deve essere interpretato in relazione all'art.5 Cost, costituendone una qualificazione: se quest'ultimo afferma la natura unitaria dell'ordinamento, sia pure retto dal principio di autonomia, il primo individua la spina dorsale dello Stato che risulta costituito da una pluralità di livelli istituzionali autonomi, ma coordinati.

L'originaria formulazione (lo Stato si riparte in Comuni, Province e Regioni) esprimeva una visione gerarchica degli ordinamenti in quanto le Regioni e gli enti locali erano qualificati come una parte dello Stato nazionale. Invece, il nuovo testo dell'art.114 Cost., introdotto dalla legge costituzionale n.3 del 2001, delinea un sistema interistituzionale "a rete" secondo il quale tanto lo Stato, quanto gli altri livelli istituzionali sono, nella loro rispettiva autonomia (organizzativa, normativa e politica) elementi costitutivi della Repubblica italiana. In tal modo, la Costituzione revisionata recepisce l'innovazione apportata dal *multilevel constitutionalism* europeo e fatto proprio dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, in proposito, ha parlato di "ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti" (sentenza n.389/89).

Tale mutamento di prospettiva valorizza la rilevanza degli strumenti di coordinamento e di collaborazione; favorisce, poi, il superamento del principio di omogeneità e di uniformità, a vantaggio di quello di differenziazione grazie alla competenza statutaria delle Regioni in tema di forma di governo e legislativa in materia elettorale. Inoltre, il principio di differenziazione introduce all'interno della tradizionale distinzione tra Regioni ordinarie e speciali, un *tertium genus* aprendo alla possibilità di forme di regionalismo asimmetrico.

La nuova formulazione dell'art.116 Cost., infatti, incrinando una tendenza storica del regionalismo italiano all'uniformità, favorisce sostanziali processi di dif-

²¹ S. Mangiameli, 2002; pp. 21-295. G. Cerrina Ferroni, G. Tarli Barbieri (cur.), 2008; pp. 1-230. A. Anzon, 2008; pp. 1-230.

ferenziane in ordine alle competenze esercitabili: consente alle Regioni ordinarie di acquisire maggiori competenze sia in materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), sia per disciplinare in forma esclusiva materie rientranti nella competenza concorrente. Tuttavia, per acquisire tali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", è necessario seguire un procedimento legislativo aggravato (iniziativa regionale, acquisizione del parere degli enti locali, approvazione di una legge da parte del Parlamento), che per la sua complessità —nonostante ricorrenti dichiarazioni di intenti da parte di alcune Regioni— non è stato ancora concretamente attivato.²²

La nuova disciplina della potestà statutaria, a sua volta, si proponeva di superare gli evidenti limiti dell'originaria formulazione dell'art.123 Cost., la quale apparve, sin dai primi commenti, insoddisfacente, tanto dal punto di vista sostanziale, quanto sotto il profilo procedurale: per quanto concerne l'oggetto della potestà statutaria, la scelta dei costituenti circoscriveva i margini di autonomia all'organizzazione interna delle Regioni, inoltre, i suoi contenuti dovevano essere in armonia non solo con la Costituzione, ma anche con le leggi della Repubblica; sotto il profilo del procedimento, poi, lo Statuto era deliberato a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale, ma approvato con legge dello Stato.

Tali limiti sono stati superati in buona parte dalla legge costituzionale n.1 del 1999. Dal punto di vista procedurale, la legge riserva alla Regione la competenza sull'intero procedimento e individua un *iter* che sembra riecheggiare quello previsto per le leggi costituzionali, testimoniando un'implicita volontà del legislatore di fare dello Statuto una sorta di "Costituzione regionale". Lo Statuto regionale è approvato con legge regionale secondo un *iter* aggravato: per un verso, è prevista una maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale), per un altro verso, viene richiesta una procedura speciale (occorrono due deliberazioni successive adottate ad un intervallo non minore di due mesi).

La legge di approvazione dello Statuto può essere impugnata dal Governo, che ha la facoltà di promuovere la questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione. Infine, lo Statuto, può essere sottoposto a referendum popolare qualora ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla data della sua pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale.²³

²² G. D'Ignazio, 2007; pp. 13 ss.

²³ G. Rolla, 2014; pp. 118 ss.

L'autonomia statutaria delle Regioni è stata, inoltre, incrementata (almeno sotto il profilo linguistico) per quanto concerne gli oggetti disciplinabili in tale fonte. Più precisamente si è ampliato il contenuto necessario delle leggi statutarie, estendendolo alla possibilità di determinare la forma di governo di ciascuna Regione: si tratta di un riconoscimento importante (anche se, come vedremo in seguito, perderà molto della sua portata innovativa in sede di attuazione della riforma costituzionale) in quanto per la prima volta si ammette l'esistenza di assetti istituzionali differenziati tra le Regioni. Viene, in altri termini, codificato il principio che l'autonomia costituzionale implica una differenziazione delle forme di organizzazione politica, incrinando quel principio di sostanziale uniformità che, tuttora, regola la potestà statutaria dei Comuni e delle Province.

Inoltre, il nuovo testo costituzionale prevede una riduzione significativa dei limiti materiali all'autonomia statutaria, nel senso che è stato abrogato il generico e ambiguo riferimento alle "leggi della Repubblica", rimanendo come limite generale quello di contenere norme "in armonia con la Costituzione". Formula alla quale, tuttavia, non è stato attribuito un significato univoco: avendo ricevuto una interpretazione sia estensiva (nel senso di ritenere che gli Statuti non solo non possono derogare alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, ma debbono rispettarne anche lo spirito), sia restrittiva (ritenendo che le Regioni possono adottare delle soluzioni normative che si discostano da quelle costituzionali, purché coerenti con i principi ispiratori).²⁴

Tuttavia, nonostante la molteplicità delle modifiche costituzionali introdotte con le revisioni costituzionali, la innovazione più radicale ha riguardato i criteri di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, sia per quanto concerne la potestà legislativa che amministrativa.²⁵

Il testo originario dell'art.117 Cost. aveva optato per la sola elencazione delle materie di competenza regionale, che doveva svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali della materia indicati dalla legislazione statale; inoltre era lasciato alla discrezionalità del Parlamento di demandare alle Regioni la possibilità di emanare norme per l'attuazione di leggi della Repubblica. Il nuovo sistema di distribuzione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni si basa, invece, su di un criterio differente: vengono enumerate le materie di competenza statale e quelle di competenza concorrente, mentre le altre sono riservate in via residuale alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie.

²⁴ M.Olivetti, 2002; pp. 165 ss. G. D'Alessandro, 2008; pp. 1-374. A. D'Atena, 2008; pp. 1-192; E. Catelani (cur.); 2008, pp. 1-252.

²⁵ A. Anzon, 2002; pp. 1-240. E. Malfatti, 2003; pp. 285 ss.

Se l'attribuzione alle Regioni di una competenza legislativa di tipo concorrente —cioè, da esercitarsi nell'ambito dei principi della materia individuati da leggi statali— non ha carattere innovativo, risulta —invece— del tutto nuova l'estensione a tutte le Regioni ordinarie di una potestà legislativa di tipo esclusivo, la quale si affianca a quella propria dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale. Con tale scelta la Costituzione ha determinato una parificazione piena tra legge dello Stato e della Regione, non solo dal punto di vista della forza giuridica, ma anche per quanto concerne le limitazioni.²⁶

Inoltre, la potestà legislativa delle Regioni e quella dello Stato incontrano i medesimi limiti, consistenti nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali. Se i primi due limiti non rappresentano una novità rispetto al sistema vigente prima della revisione costituzionale, appare innovativo invece, il limite degli obblighi internazionali, dal momento che attribuisce agli atti di diritto internazionale ratificati dallo Stato con legge ordinaria la natura di norme interposte utilizzabili per verificare la legittimità costituzionale della legislazione.

Per quanto concerne, infine, l'attività amministrativa, la riforma costituzionale del 2001 ha adottato un criterio di attribuzione delle competenze autonomo rispetto a quello previsto per la potestà legislativa: se in quest'ultimo caso ha fatto ricorso alla tecnica degli elenchi, distinguendo la competenza in base alle materie, a proposito dell'attività amministrativa rinuncia a ogni elencazione e si limita all'individuazione di un principio e alla codificazione di alcuni criteri interpretativi. Il principio generale è rinvenibile nell'affermazione che le funzioni amministrative sono attribuite in via prioritaria ai Comuni, mentre i criteri da adottare sono individuati nella sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza. In concreto, poi, spetterà al legislatore statale e regionale (secondo le rispettive competenze) il compito di provvedere analiticamente alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.

Tali criteri non hanno rappresentato, invero, per il nostro ordinamento giuridico una novità, dal momento che erano previsti già dalla legislazione ordinaria, per cui, pare corretto presumere che il legislatore costituzionale abbia inteso, al momento di codificarli, far riferimento al significato e alla portata che avevano secondo la normativa primaria. In base al criterio di differenziazione, il legislatore deve considerare le diverse caratteristiche (associative, demografiche, territoriali e strutturali) degli enti; mentre per adeguatezza si intende valutare l'idoneità

²⁶ R. Bifulco, A. Celotto, 2015; pp. 1-502.

organizzativa delle singole amministrazioni a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle diverse funzioni. La sussidiarietà, infine, applicata in un sistema —come quello delineato dalla nuova formulazione dell'art.118 cost.— che afferma la centralità dei Comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative, rappresenta una formula che autorizza a “sottrarre” competenze amministrative ai Comuni, a favore —soprattutto— delle Regioni.

IV. LA DIFFICILE E CONTRADITTORIA ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Questa revisione organica del regionalismo venne inizialmente valutata positivamente sia dalla dottrina che dalla “classe politica” regionale al punto che si pensò di avere avviato una evoluzione del sistema in senso federale.²⁷ Tuttavia l'iniziale ottimismo cominciò a declinare quando, avviando il processo politico di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali, emerse la difficoltà di tenere ferma la rotta che è stata impressa dalle revisioni costituzionali del biennio 199-2001.

Un primo dubbio ha riguardato la stessa qualificazione della riforma costituzionale: ad esempio, se —utilizzando alcune classificazioni inerenti all'esercizio del potere costituente— si fosse in presenza di una revisione costituzionale “bilancio” o “programmatica”. Alcune soluzioni normative inducevano a ritenere che il legislatore abbia voluto conferire organicità e stabilità al sistema, così come si era evoluto nel corso di trenta anni. Ad esempio, si può intravedere una sorta di continuità tra i principi in materia di titolarità delle funzioni amministrative codificati dall'art.118 Cost. e le scelte del decreto legislativo n.112 del 1998, che aveva individuato nei Comuni gli enti pubblici più idonei all'esercizio delle attività amministrative, attribuendo alle Regioni il compito di organizzare il sistema delle funzioni amministrative esercitate a livello locale.

Sotto un altro profilo, poi, si poteva evidenziare che il nuovo criterio di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni introdotto dall'art.117 cost. era stato anticipato dall'art.1 della legge n. 59 del 1997, il quale aveva esteso il decentramento delle competenze al di là delle materie elencate in Costituzione, sino a coinvolgere potenzialmente ogni settore materiale, con l'esclusione di un elenco di materie esplicitamente riservate alla legislazione statale.

Altre disposizioni, per contro, lasciavano intravedere un obiettivo più ambizioso, sintetizzabile nell'intenzione di superare tanto l'originaria disciplina delle

²⁷ A. D'Atena, 2001; pp. 71 ss.

Regioni introdotta dai nostri costituenti, quanto il concreto regionalismo che si è evoluto nel tempo: come nel caso del passaggio da una visione omogenea a una pluricentrica delle relazioni interistituzionali, fondata su prospettive di differenziazione e di collaborazione.

In fase attuativa emersero, poi, alcuni limiti della nuova disciplina costituzionale, riconducibili sia ad alcune omissioni, sia all'approssimativa formulazione di determinate disposizioni costituzionali. È il caso, per un verso, della mancata considerazione dei riflessi che una nuova impostazione dei rapporti tra i livelli istituzionali deve riverberare sull'assetto istituzionale, con particolare riferimento alla costituzionalizzazione dei necessari organi di collaborazione e degli strumenti di partecipazione regionale alla formazione della volontà legislativa dello Stato: nel nuovo testo la leale collaborazione è meramente evocata, mentre mancano norme relative alla natura, alla composizione e ai caratteri degli organi di collaborazione.

Mentre, per un altro verso, l'esperienza concreta ha evidenziato i limiti della concreta ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, la quale ha generato un ampio e complesso contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.²⁸ Egualmente, il riconoscimento di una competenza residuale delle Regioni si è rivelato meramente virtuale, dal momento che tale competenza ha incontrato —oltre a limiti “espliciti” (come il rispetto dei vincoli europei e degli obblighi internazionali)— anche pregnanti limiti “impliciti”, individuabili in materie statali che hanno una caratterizzazione trasversale, cioè sono suscettibili di incidere su una molteplicità di materie di competenza regionale (come nel caso, ad esempio, della tutela della concorrenza, dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, della perequazione delle risorse finanziarie, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale).

In effetti, dall'analisi complessiva del nuovo testo costituzionale non emerge un'idea univoca circa il futuro ruolo delle Regioni. Se l'esperienza di diritto comparato evidenzia distinti modelli di distribuzione del potere su base territoriale, il legislatore italiano non sembra intenzionato a compiere un'opzione netta, per cui all'interno della Costituzione si rinvengono disposizioni riconducibili a visioni contrapposte: vi sono scelte favorevoli a un regionalismo tanto omogeneo, quanto asimmetrico; così come una visione funzionale dell'autonomia pare convivere con una comunitaria.

²⁸ P. Carrozza, 2003; pp. 69 ss.

Ad esempio, l'art.114 Cost. —laddove afferma che “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” — fa intravedere l'adesione del legislatore costituzionale a un tipo di distribuzione territoriale del potere di natura politico-costituzionale, secondo cui le Regioni sono enti rappresentativi delle comunità locali preposti alla cura dei loro interessi generali e la loro autonomia è riconducibile più alla comunità territoriale di riferimento che dell'ente giuridico. Mentre altri articoli del titolo V —in particolare, l'art.118 cost.— sembrano optare per una regionalizzazione di natura prevalentemente funzionale, attenta a criteri di sussidiarietà e di adeguatezza, più che di integrazione comunitaria.

Alcune difficoltà attuative sono, poi, ascrivibili ai limiti del processo politico che ha portato all'approvazione delle leggi costituzionali e ai comportamenti tenuti dai principali attori istituzionali in sede di attuazione della normativa costituzionale.

Per quanto concerne il primo profilo, va innanzitutto sottolineato che la legge costituzionale n.1 del 1999 fu approvata sotto l'urgenza delle imminenti elezioni regionali e condizionata nella sua formulazione dalla pressione politica favorevole a introdurre nella forma di governo regionale istituti già sperimentati a proposito dell'ordinamento dei Comuni e delle Province. Tale soluzione ha favorito un sostanziale avvicinamento tra il Consiglio regionale e i Consigli degli enti locali territoriali, riproponendo, in un certo senso, l'antica (ma mai sopita) concezione della Regione come ente locale.

A sua volta, la legge costituzionale n.3 del 2001, approvata da una maggioranza parlamentare assai ridotta e sulla scia di profonde divisioni politiche, ha costituito il primo caso di revisione costituzionale non condivisa tra i principali gruppi parlamentari; tale aspetto merita una particolare sottolineatura non soltanto perché segna una discontinuità (che si verificherà anche nei successivi tentativi di riforma costituzionale del 2005 e del 2016) rispetto alla precedente prassi parlamentare, ma anche —e soprattutto— in quanto ha finito per condizionare negativamente il processo di attuazione costituzionale.

L'attuazione completa e coerente del testo costituzionale fu resa difficile sia dal rapido succedersi di maggioranze politiche contrapposte, che hanno tolto linearità al processo di decisione politica (nelle elezioni politiche del 2001 lo schieramento politico che aveva approvato la revisione della Costituzione fu ampiamente sconfitto dell'opposizione); sia dal fatto che il Governo, appena insediato, si pose l'obiettivo di sostituire la legge appena entrata in vigore con una nuova, più ampia, revisione costituzionale che coinvolse l'intera Parte Seconda

(approvata dal Parlamento e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale il 18 novembre del 2005).

Per sintetizzare le vicende istituzionali di quel quinquennio può essere utile richiamare figure mitiche —come quella di Penelope— o mitologiche —come quello di Sisifo—. Affrontare in modo organico i difficili problemi applicativi sollevati dalle nuove disposizioni in materia di ordinamento regionale costituì una vera e propria “fatica di Sisifo” a fronte dell’ *iter* di revisione costituzionale del titolo v della Costituzione avviato dal nuovo Governo. A sua volta, il mito della “tela di Penelope” riecheggia nella tentazione di depotenziare la portata delle disposizioni costituzionali, inserendo le “novità” del nuovo titolo v della Costituzione nell’alveo del precedente processo evolutivo. Infatti, dinanzi a tanti dilemmi, l’inerzia del sistema ha ricercato in diversi casi l’approdo nel porto sicuro della continuità.

A tal proposito, è interessante analizzare il comportamento tenuto dai principali attori istituzionali (Regioni, Parlamento e apparati dello Stato, Corte costituzionale) in sede di attuazione della normativa costituzionale.

Sul versante regionale va segnalata, ad esempio, la parabola involutiva che ha contraddistinto il dibattito sull’autonomia statutaria. Innanzitutto, il processo di elaborazione dei nuovi Statuti regionali è stato lento e politicamente laborioso, specie se comparato con la solerzia che aveva contrassegnato l’approvazione dei primi Statuti regionali. E’ vero che il contesto istituzionale delle due distinte “fasi statutarie” era assai diverso, qualora si consideri che l’approvazione degli Statuti nel 1970-71 era condizione necessaria per il funzionamento delle Regioni (appena istituite), mentre nel secondo caso la presenza nella legge costituzionale n.1 del 1999 di una disciplina transitoria, accompagnata dall’assenza di interventi sostitutivi in caso di inerzia, non incentivava una rapida approvazione delle leggi regionali statutarie.

Inoltre, non si è molto lontani dal vero se si afferma che la ritardata approvazione dei nuovi Statuti da parte delle Regioni sia stata la conseguenza della posizione critica assunta dai Consigli regionali nei confronti della previsione dell’art.126,3 c. Cost. secondo la quale la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto determina lo scioglimento automatico del Consiglio regionale. Da parte regionale, in particolare, si criticava questa disposizione costituzionale per la scelta di far sciogliere un’assemblea legislativa legittimata direttamente dal voto elettorale in seguito a “fatti” naturali, non rilevanti politicamente (come la morte, un impedimento permanente o le dimissioni volontarie).

Tra i limiti della seconda fase statutaria regionale rientra anche l'affermarsi di un orientamento a favore di una forma di governo omogenea per tutte le Regioni: a tale risultato concorsero sia le Regioni, sia una giurisprudenza restrittiva della Corte costituzionale. Se la formulazione dell'art.123 Cost. apriva alla possibilità di assetti istituzionali differenziati, nella realtà i Consigli regionali hanno fatto propria la soluzione "transitoria" prevista dall'art.122 Cost.: valutando come politicamente non proponibile (specie in una fase politica critica al ruolo di intermediazione dei partiti politici) il ritorno all'elezione indiretta del Presidente della Giunta da parte del Consiglio regionale. Di conseguenza, la forma di governo di tutte le Regioni fu configurata secondo le disposizioni della legge costituzionale del 1999, che riprendeva nella sostanza la disciplina valida per il sistema delle autonomie comunali: cioè, inesistenza di un rapporto iniziale di fiducia tra il Consiglio e il Presidente della Giunta, autonomia del Presidente nella scelta e nella revoca dei componenti la Giunta, scioglimento automatico del Consiglio in caso di dimissioni del Presidente o approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti.

Inoltre, i tentativi di alcune Regioni di potenziare in sede di approvazione degli Statuti il ruolo "politico" del Consiglio regionale, accrescendone le funzioni di controllo e partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico, sono stati ripetutamente frustrati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, il giudice costituzionale se, da un lato, ha ritenuto non illegittime le disposizioni degli Statuti secondo cui il programma di governo del Presidente eletto deve essere discusso ed approvato dal Consiglio (sentenza n. 372/04); dall'altro lato, si è premurato di evitare che la disciplina dei modi di discussione consiliare delle scelte del Presidente determini "indirettamente" una violazione delle disposizioni costituzionali relative alla ripartizione delle competenze tra i due organi elettivi (art. 122 Cost.). Di conseguenza, ha precisato che le determinazioni del Consiglio sul punto debbono assumere un valore meramente politico e non giuridico, con la conseguenza che da un eventuale voto contrario non deve discendere alcun obbligo giuridico per il Presidente di dimettersi, di modificare il programma ovvero di sostituire uno dei componenti la Giunta (sentenza n. 6/2006).

Inoltre, un orientamento restrittivo della Corte costituzionale ha espunto la materia elettorale dagli oggetti disciplinabili in sede statutaria, riservando tale disciplina non agli Statuti, ma ad apposite leggi regionali. Tale precisazione — apparentemente formalistica in quanto tale materia veniva riservata alla fonte legislativa ordinaria invece che alla legge statutaria (e, in quanto tale criticabile dal momento che la materia elettorale, concorrendo a determinare il carattere

della rappresentanza politica, costituisce, comunque, un profilo importante della forma di governo regionale)— possedeva una rilevanza sostanziale dal momento che i controlli statali sulle leggi regionali sono più penetranti di quelli relativi alle leggi statutarie.

Per quanto concerne, poi, l'atteggiamento complessivo della Corte costituzionale nei confronti del ricco contenzioso che la revisione costituzionale ha prodotto si può sinteticamente affermare che ha prevalso un atteggiamento di cautela: in genere, ha evitato di intervenire nel contenzioso tra Stato e Regioni con pronunce —e, soprattutto, con motivazioni— suscettibili di imporre (a fronte delle incertezze e delle aporie dello stesso testo costituzionale) un modello di regionalismo di natura giurisdizionale. Anche se è apparsa prevalente la preoccupazione di assicurare una ragionevole continuità nel funzionamento del sistema costituzionale, piuttosto che di sottoporre a riesame, alla luce della nuova normativa costituzionale, i propri precedenti (consolidati) orientamenti giurisprudenziali.²⁹

D'altra parte, siffatto atteggiamento appare comprensibile, dal momento che il giudice di costituzionalità delle leggi ha dovuto navigare tra Scilla e Cariddi, tra il rischio di favorire la continuità con il passato (attraverso un'interpretazione restrittiva delle disposizioni costituzionali) e il pericolo di attuare in via giurisdizionale —a fronte dell'inerzia del legislatore— le disposizioni del “nuovo” titolo V della Costituzione, tra l'altro in un contesto politico critico nei confronti della legge del 2001.³⁰

Non va, inoltre, sottovalutato che la Corte, a causa della mancata inserzione nella legge costituzionale n.3 del 2001 di norme finali e transitorie, si è fatta carico, in più occasioni, dell'esigenza di assicurare la continuità e la funzionalità dei processi istituzionali, nonché di garantire la certezza del diritto e la sicurezza giuridica. Siffatta preoccupazione si è manifestata soprattutto in materia di finanza pubblica e di continuità di servizi essenziali.

In tema di finanza pubblica il giudice costituzionale ha avvertito l'esigenza che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema avvenisse in modo graduale e ha auspicato la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema al nuovo (sentenza 37/04): di conseguenza, ha ritenuto che la piena operatività del principio codificato nell'art.119 Cost. (Le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e se-

²⁹ G. Rolla, 2007; pp. 287 ss.

³⁰ G. Cerracchio, 2007; pp. 123 ss. L. Ronchetti, N. Viceconte, 2007; pp. 134 ss.

condo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) decorresse soltanto successivamente alla definizione di “un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni” (sentenza 381/04). Di conseguenza, la normativa costituzionale nell'importante settore della finanza regionale e locale non ebbe immediata applicazione, ma costituì un obiettivo (peraltro indeterminato nei tempi) da concretizzare a cura del legislatore nazionale.

Eguale, la Corte costituzionale ha subordinato l'operatività delle nuove competenze legislative delle Regioni all'effettiva operatività delle strutture e dei servizi regionali, ritenendo prioritario garantire la continuità delle funzioni pubbliche (a fronte di un'attribuzione formale di competenza). Secondo questa prospettiva, il giudice costituzionale ha riconosciuto, ad esempio, transitoriamente la validità degli atti di programmazione della rete scolastica compiuti dal Ministero, in attesa che le Regioni provvedano a dotarsi di apparati burocratici regionali preposti all'esercizio di tale funzione. Mentre in materia di attività culturali, ha negato che l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 abbia determinato l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente (sentenza 255/04).

Da ultimo, l'azione del Parlamento si è contraddistinta in questo periodo per una duplice, ma concomitante azione: per un verso, ha rallentato l'attuazione della normativa costituzionale del 1999-2001, per un altro verso, ha approvato un nuovo progetto di revisione della Costituzione che sarà sottoposto al voto referendario.

Molte significative previsioni costituzionali sono state disattese: dalla piena attuazione del principio del federalismo fiscale codificato dall'art. 119 Cost., alla determinazione in via legislativa delle norme statali suscettibili di fungere come limite alla competenza concorrente delle Regioni; dall'individuazione delle funzioni fondamentali spettanti ai Comuni e alle Province all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e del sistema delle autonomie. Emerge anche la non attuazione dei criteri di ripartizione delle competenze amministrative codificata dall'art. 118 Cost. e il blocco nel decentramento di ulteriori funzioni amministrative.

Lo stesso orientamento di risolvere le incertezze interpretative emergenti dal testo della legge costituzionale n.3 del 2001 ricorrendo all'approvazione di una legge ordinaria ha sollevato gli stessi problemi di legittimità costituzionale che hanno coinvolto la legge spagnola di armonizzazione (LOAPA), dichiarata incostituzionale dal Tribunale Costituzionale con la motivazione che “...l'interesse che si intende tutelare e che giustifica l'utilizzazione di tecniche armonizzatrici

si identifica con lo stesso interesse generale che già fu tenuto in considerazione dal potere costituente nel fissare il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome” (STC 76/83).

Se, da un lato, l’approvazione di questa legge di attuazione del dettato costituzionale —legge n.131 del 2003— sembrò indicare la volontà del Parlamento di concludere il percorso aperto dal legislatore costituzionale; per un altro verso, l’approvazione nel 2005 di nuove proposte di revisione costituzionale —alternative all’esperienza di regionalismo sinora consolidatosi— ha contribuito a rendere incerto il quadro di riferimento.

In particolare, quest’ultima legge costituzionale —approvata dal Parlamento in data 16 novembre 2005, ma mai entrata in vigore a causa dell’esito del referendum costituzionale svoltosi nel mese di giugno del 2006 (i NO raggiunsero il 61,09 %)— prevedeva dei sostanziali cambiamenti del Titolo V, oltre che dell’assetto organizzativo dello Stato (organi di governo, Presidente della Repubblica, ordine giudiziario, Corte costituzionale).

Alcune disposizioni costituzionali si proponevano, invero, di completare la riforma costituzionale del 2001, disciplinando profili che non erano stati affrontati: in particolare la costituzionalizzazione degli organi dello Stato che consentono alle Regioni di partecipare la formazione della volontà nazionale e che appaiono necessari per assicurare un corretto funzionamento del regionalismo collaborativo (il Senato federale della Repubblica e la Conferenza Stato-Regioni).

Altre disposizioni innovavano, a loro volta, il testo della Costituzione uscito dalla riforma del 2001: tra queste, la modificazione più significativa aveva interessato le materie di competenza legislativa delle Regioni. In primo luogo, si è tentato di incrementare il numero delle materie di competenza esclusiva dello Stato; in secondo luogo, la competenza residuale delle Regioni, riconosciuta attualmente sotto forma di clausola residuale (spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato) era stata riformulata nel senso di introdurre, sia pure in forma esemplificativa, un nuovo elenco delle materie rientranti nella competenza esclusiva regionale (assistenza ed organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale).

Infine, la riforma costituzionale votata nel 2005 conteneva delle disposizioni suscettibili di limitare sostanzialmente l’autonomia costituzionale delle Regioni. Ha suscitato, ad esempio, fortissime perplessità l’introduzione di un controllo di merito sulle leggi regionali, che consentiva al Governo, qualora ritenga che una

legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, di sottoporre la questione al Parlamento in seduta comune, il quale poteva annullare la legge a maggioranza assoluta dei propri componenti.

I limiti della richiamata formulazione furono subito evidenziati dalle opposizioni che lamentavano l'introduzione di un controllo di merito sulle leggi regionali, difficilmente compatibile con lo *status* di autonomia costituzionale di cui godono le Regioni.³¹

V. L'ACCENTUAZIONE DI TENDENZE CENTRIPETE TRA VINCOLI EUROPEI E TENTATIVI (FALLITI) DI RIVEDERE LA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE

Non essendo entrata in vigore la revisione costituzionale del Titolo v approvata nel 2005 in conseguenza dell'esito negativo del referendum confermativo, la riforma istituzionale del 2001 ha potuto riprendere il suo percorso attuativo, il quale, tuttavia, ha seguito un itinerario assai diverso dalle iniziali aspettative a causa di fattori concomitanti come, ad esempio, l'ambigua struttura linguistica di alcuni articoli, l'esistenza di "omissioni" nella disciplina costituzionale di alcuni istituti, ma soprattutto il mutamento del panorama economico e finanziario internazionale. Da ciò, la crescente necessità di controllare della spesa pubblica e di aderire ai vincoli posti dall'Unione europea, con il conseguente accentramento dei poteri decisionali.³²

I nuovi criteri di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni introdotti dalla revisione costituzionale del 2001 avevano indotto a ipotizzare un ampliamento quantitativo (nuovi ambiti materiali) e qualitativo (minori limiti) della potestà normativa regionale, con particolare riferimento alla competenza residuale.³³ Tuttavia, l'esperienza successiva ha evidenziato come tale auspicio fosse eccessivamente ottimistico, dal momento che si è determinato un sostanziale rafforzamento del ruolo del legislatore statale e della sua capacità di coordinamento e di indirizzo.

Tra processo è stato agevolato dalla tecnica di ripartizione delle competenze adottata dalla nuova formulazione dell'art.117 Cost. di dividere la competenza statale e regionale in submaterie (come nel caso, ad esempio, dell'ambiente, dei beni culturali, dell'istruzione) e, soprattutto, di attribuire in forma esclusiva allo Stato della disciplina delle c.d. "materie trasversali", che consente allo Stato di

³¹ Per un esame organico del tentativo di riforma si rinvia al numero monografico della Rivista *Le regioni*, n. 1/2015, Bologna, Il Mulino.

³² AA.VV., 2016; pp. 3-301.

³³ G. Rolla, 2008; pp. 140 ss.

intervenire su oggetti rientranti nella gran parte delle materie riservate alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Ma, in una fase di crisi delle finanze pubbliche, ha assunto una importanza preponderante la scelta di riservare alla competenza esclusiva dello Stato particolari attività materiali come la tutela della concorrenza, la perequazione delle risorse finanziarie, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. L'espansione del legislatore statale è stata giustificata dalla preoccupazione di evitare che la capacità autonoma di spesa delle Regioni e degli enti locali (riconosciuta dall'art.119 Cost.) impedisca la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione al patto di stabilità e di crescita definito in sede di Unione europea.³⁴

Anche se la giurisprudenza della Corte costituzionale ha cercato di circoscrivere la discrezionalità del legislatore statale, precisando che le sue "incursioni" in ambiti materiali di competenza regionale dovrebbero avvenire secondo procedure di leale collaborazione e in via transitoria, la compressione dei poteri regionali è divenuta sempre più evidente. Al punto che l'intervento del legislatore ordinario è giunto persino a circoscrivere l'autonomia statutaria delle Regioni, in virtù dell'approvazione di norme che, con l'obiettivo di porre un freno alle spese degli organi politici delle Regioni, hanno fissato un limite all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri e al numero dei consiglieri e degli assessori regionali: oggetti che in precedenza erano considerati riservati alle leggi statutarie regionali in quanto riconducibili alle materie "forma di governo" e "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Inoltre, nel periodo tra il 2006 e il 2016 la finanza pubblica ha costituito una vera e propria *grundnorm* costituzionale, dal momento che l'emergenza economica e finanziaria ha prodotto —in Italia come in altri ordinamenti—³⁵ un'alterazione dell'ordinaria organizzazione dei poteri. Infatti, le crisi economiche globali hanno favorito un accentramento delle sedi decisionali, con un correlato indebolimento dei livelli intermedi: dello Stato nei confronti degli organismi sovranazionali, dei livelli territoriali decentrati rispetto allo Stato.³⁶ Si tratta di fenomeni che incidono sulla forma di governo (per quanto concerne i rapporti tra Parlamento ed esecutivo), sul sistema delle fonti (a proposito dell'attribuzione della potestà normativa) e sulle forme di Stato (con specifico riferimento alle

³⁴ E. Albanesi, 2016; pp. 161 ss. P. Masala, 2016; pp. 189 ss.

³⁵ G. Delle Donne, 2016; pp. 73 ss.; A. Canepa, 2016; pp. 227 ss. F. Balaguer Callejón, 2014; pp. 73 ss.

³⁶ G. Rolla, 2016; pp. 13 ss.

relazioni interistituzionali): i quali possono essere “tollerati” dagli ordinamenti democratici solo a condizione che la deroga all’ordinario sistema delle competenze sia provvisoria e limitata a un arco temporale circoscritto.

Nel caso dell’ordinamento italiano, però, si è preferito irrigidire la distribuzione delle competenze: ciò che avrebbe dovuto essere transitorio rischia di trasformarsi in un dato permanente nella misura in cui l’esercizio di poteri emergenziali da parte dello Stato si trasforma in regola costituzionale. Emblematicamente la legge costituzionale n.1 del 2012 ha costituzionalizzato la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di controllo della finanza pubblica: la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” è stata inserita nell’elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la nuova formulazione dell’art.119 Cost. ha esteso il vincolo costituzionale del rispetto dell’equilibrio di bilancio dallo Stato a tutti i singoli livelli istituzionali (Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane).³⁷

Esattamente dieci anni dopo la mancata entrata in vigore della revisione costituzionale del 2005, il corpo elettorale si è nuovamente espresso con un voto referendario contro l’entrata in vigore di una nuova revisione costituzionale della Seconda parte della Costituzione. L’*iter* per una nuova legge costituzionale fu avviato nel 2013 dal Presidente della Repubblica (Napolitano) con la nomina di una Commissione di “saggi”, quindi —sempre nel 2013— il Presidente del Consiglio dei Ministri (Letta) istituì un comitato parlamentare per le riforme costituzionali; infine l’*iter* ebbe una decisa accelerazione con la nomina a Presidente del Consiglio di Matteo Renzi, che nell’aprile del 2014 presentò un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa (derogando alla prassi secondo la quale in materia di revisione costituzionale l’iniziativa era riservata ai gruppi parlamentari). Il disegno di legge, terminato il proprio percorso parlamentare, fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016 e, non avendo ottenuto la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, fu sottoposto a referendum. La consultazione elettorale si svolse il 4 dicembre del 2016 e la proposta ebbe il voto contrario del 59,12% dei votanti.

Diversi articoli di questa legge costituzionale incidono in misura significativa sul Titolo V e sull’ordinamento delle Regioni in generale. In particolare, i punti più controversi hanno riguardato la natura e la composizione del Senato, la disciplina del procedimento legislativo, la nuova ripartizione delle competenze legislative, l’introduzione di una clausola di supremazia a favore dello Stato.³⁸

³⁷ AA.VV., 2016; pp. 5-302.

³⁸ A. D’Atena, 2015; n.º 2. AA.VV., 2015; pp 1-310. F. S. Marini, G. Scaccia, 2016; pp. 1 ss.

A proposito della disciplina costituzionale della Seconda Camera la nuova formulazione dell'art.55 Cost. precisava che il Senato della Repubblica non rappresenta più la Nazione (come la Camera dei deputati), ma le istituzioni territoriali: conseguentemente i suoi componenti non erano eletti a suffragio universale e diretto, ma indirettamente dai Consigli regionali in proporzione alla popolazione dei rispettivi territori. Tuttavia, pur qualificandosi come organo di rappresentanza territoriale, il suo *status* costituzionale era incerto e non pienamente coerente con gli obiettivi espliciti del legislatore costituzionale.

Ad esempio, non gli erano stati attribuiti significativi compiti di raccordo e di collaborazione tra lo Stato e le Regioni, che rimanevano affidati alle Conferenze Stato - Regioni e Stato - autonomie locali. Inoltre, l'incertezza circa la natura del Senato risultava accresciuta dalla circostanza che, da un lato, ai Senatori si applicavano le stesse prerogative dei Deputati (immunità, insindacabilità, inviolabilità), mentre, dall'altro lato, nei loro confronti non operava il divieto di mandato imperativo. Nei confronti della soluzione istituzionale adottata la dottrina prevalente ha criticamente evidenziato che l'introduzione di un Senato di rappresentanza delle comunità territoriali aveva senso se si inseriva all'interno di una prospettiva di rafforzamento del ruolo delle Regioni (e non di maggior accentramento delle competenze e di rafforzamento dei poteri statali di indirizzo).³⁹

Inoltre, è stato sottolineato come la stessa non teneva conto delle ricette offerte dalle esperienze comparate le quali, nel caso degli ordinamenti regionali, prevedono o un Senato con minori competenze rispetto alla Camera ma sempre elettivo, salvo una limitata rappresentanza delle Comunità autonome (Spagna), o un Senato eletto a suffragio indiretto, che possiede il medesimo *status* costituzionale della Assemblea nazionale (Francia); oppure un Senato a composizione mista —una parte eletta direttamente, un'altra designata dalle Comunità territoriali, una terza infine cooptata— (Belgio).

Negli ordinamenti federali europei, poi, i senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale (Svizzera) oppure dalle Diete dei *Länder* in base alla popolazione e per consuetudine scelti tra i non consiglieri (Austria). Mentre costituisce un *unicum* la soluzione adottata nella Repubblica federale di Germania in cui i membri del *Bundesrat* sono costituiti da membri dei governi territoriali e votano con il vincolo di mandato, mentre il coordinamento tra le due Assemblee è esercitato

³⁹ I. Ruggiu, 2016; pp. 1-413. I. Ciolli, 2016; n.° 4. M. Olivetti, 2014; n.° 19. R. Bifulco, 2016; pp. 35 ss.

tramite una Camera “comune” composta per due terzi da membri del *Budestag* e per 1/3 del *Bundesrat*.⁴⁰

La legge italiana di revisione costituzionale, tuttavia, non ha aderito a nessuna di queste esperienze, preferendo assemblare elementi propri della disciplina francese (elezione indiretta) e di quella austriaca (elezione da parte dei Consigli regionali); mentre i profili essenziali del *Bundesrat* tedesco — ad esempio, la partecipazione degli esecutivi e il vincolo di mandato dei rappresentanti dei singoli *Länder* — non sono stati introdotti.⁴¹

La previsione di un bicameralismo imperfetto influiva evidentemente in modo significativo sull'*iter legis*: il procedimento legislativo rimaneva bicamerale paritario solo in materie espressamente riservate dalla Costituzione (leggi costituzionali, tutela delle minoranze linguistiche, disciplina dei referendum, leggi elettorali regionali e locali, legge elettorale del Senato, attribuzione alle Regioni di forme di autonomia particolari ai sensi dell'art.118 Cost.); nelle altre materie, invece, il Senato partecipava al procedimento con competenze e modalità diversificate. Rimaneva, in ogni caso, ferma la “centralità” della Camera dei Deputati a cui competeva sia la elaborazione del testo della legge sia la votazione finale, mentre la Seconda Camera esprimeva dei pareri diversamente vincolanti.⁴² Siffatta eccessiva segmentazione del procedimento legislativo è stato valutato criticamente dalle forze politiche ed intellettuali contrarie alla revisione costituzionale in quanto ritenuta un fattore di conflitti procedurali, suscettibili di incrementare il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

Particolarmente acceso è stato anche il dibattito sull'introduzione all'interno dell'art.117 Cost. di una c.d. “clausola di supremazia”, secondo la quale “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 e economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”.⁴³ Tale istituto è stato interpretato come il tentativo di reintrodurre la contestata formula dell'interesse generale (già presente in Costituzione sino alla revisione del 2001, ma come limite di merito sanzionabile dal Parlamento), con l'obiettivo di fornire al Governo e alla sua maggioranza parlamentare uno strumento incisivo per ingerirsi in materie di competenza delle Regioni. Una clausola, tra l'altro, che si sarebbe aggiunta al po-

⁴⁰ G. Rolla, 2008; pp. 55 ss.

⁴¹ P. Martino, 2009; pp. 1-299. A. Sciortino, 2005; pp. 1-138. N. Occhiocupo, 1975; pp. 3-77. AA.VV., 2016; pp. 303 ss.

⁴² G. Brunelli, 2016; I. P. Passaglia, 2016, marzo.

⁴³ L. Violini, 2015; p. 308.

tere sostitutivo che il vigente art.120 Cost. attribuisce in via generale al Governo per sostituirsi alle Regioni qualora venga compromessa la sicurezza nazionale, l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.⁴⁴

Solo un accostamento superficiale poteva avvicinare la formula introdotta nella nuova formulazione dell'art.117 Cost. ad alcune delle molteplici soluzioni che l'esperienza comparata offriva a salvaguardia del carattere unitario dell'ordinamento: è il caso, ad esempio, delle clausole che riservano allo Stato l'esercizio di poteri impliciti, finalizzati a salvaguardare l'unità politica, economica e giuridica del sistema (come l'*interstate commerce clause* della Costituzione degli Stati Uniti d'America, o i poteri di intervento attribuiti alla Federazione del Canada allorché ciò sia necessario per assicurare *peace, order and good government*);⁴⁵ ovvero di quelle che riconoscono la prevalenza del diritto federale su quello decentrato (Repubblica federale di Germania, Svizzera, Argentina, Australia) e affermano il carattere suppletivo del diritto statale rispetto a quello delle Comunità autonome (Spagna).

La differenza tra questi poteri riservati allo Stato e la clausola ipotizzata dalla revisione costituzionale del 2016 è notevole.

Infatti, il principio di *supletoriedad* —come è stato ricordato dalla dottrina e confermato dal giurisprudenza del Tribunale costituzionale— “puede dictar normas... con la finalidad específica de servir de derecho supletorio a la Comunidades Autónomas, pero con ello no se puede producir una invasión de la competencias de éstas”,⁴⁶ mentre l'esercizio di poteri impliciti suscettibili di interferire con importanti competenze decentrate è temperato dalla presenza di un legislatore in cui una Camera è rappresentativa degli interessi dei territori (USA, Germania, Svizzera) ovvero dall'esistenza di solidi e sostanziali meccanismi di collaborazione interistituzionale (come le conferenze intergovernative in Canada). Per contro, la clausola di supremazia poteva interferire anche in materie di competenza propria delle Regioni e, oltre a presupporre una scelta unilaterale dello Stato, spostava il potere sostanziale di decisione dal Parlamento al Governo.⁴⁷

⁴⁴ AA.VV., 2003; pp. 1-176.

⁴⁵ Si può far riferimento ad altri ordinamenti in cui lo Stato può intervenire per garantire l'unità economica e monetaria (Belgio) e l'equilibrio di bilancio (Messico), per promuovere un equilibrio socio-economico tra gli Stati (Brasile), per assicurare lo sviluppo armonico all'interno delle diverse Province (Argentina)

⁴⁶ E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, 2012; p. 829.

⁴⁷ S. Aru, 2016; pp. 63 ss.

Un'ulteriore innovazione che la legge di revisione costituzionale del 2016 ha tentato di introdurre riguardava, infine, la codificazione di un diverso criterio di ripartizione della competenza legislativa tra i diversi livelli istituzionali.

Nella formulazione della Costituzione del 1948 l'art.117 Cost si limitava a elencare le materie di competenza regionale, riservando alla legge statale sia la competenza di fissare i principi generali della materia, sia la possibilità di delegare alle Regioni una competenza legislativa di tipo integrativo. La revisione costituzionale del 2001, invece, aveva ribaltato il "modello" enumerando le materie di competenza statale ed introducendo una clausola residuale a favore delle Regioni; per alcune materie, poi, era prevista una competenza ripartita, in cui le Regioni legiferavano nell'ambito dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato. Infine, la legge del 2016 ha optato per la tecnica del "doppio" elenco, dettagliando le materie di competenza propria sia dello Stato che delle Regione: con tale soluzione veniva eliminato il tipo di competenza legislativa concorrente, ritenuta dai fautori della legge costituzionale la causa principale dell'ampio contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni e della conseguente disfunzionalità del sistema.⁴⁸

L'obiettivo enunciato dal legislatore costituzionale (ridurre i conflitti di competenza) apparve sicuramente condivisibile, ma la soluzione proposta (eliminare la competenza concorrente) apparve subito inadatta allo scopo. Infatti, l'esperienza costituzionale —italiana e straniera— ha dimostrato che la frontiera delimitatrice le competenze è tutt'altro che statica e stabile nel tempo; inoltre, gli "argini linguistici" offerti dagli elenchi di materie si rivelano non sempre efficaci e in grado di proteggere la competenza regionale dalle frequenti incursioni della legislazione statale. In altre parole, l'esperienza evidenzia come, nonostante l'aspirazione onnicomprensiva degli elenchi, le incertezze in ordine all'attribuzione di una determinata competenza rappresentano —nelle relazioni tra i diversi livelli istituzionali— una costante quasi quotidiana, dal momento che il Parlamento e i Consigli regionali, quando approvano una legge, regolano spesso un complesso di attività riconducibili a materie differenti, per cui l'intreccio di competenze è per molti versi inevitabile.

Di conseguenza, un ulteriore ampliamento degli elenchi di materie riservate allo Stato o alle Regione contribuisce non già a rendere "sicuri i confini" delle rispettive competenze, ma ad inflazionare le "zone grigie" in cui si annida il conten-

⁴⁸ F. Palermo, 2015; pp. 170 ss. E. Gianfrancesco, 2015; p. 170. P. Caretti, 2015; n.° 4. G. Serges, 2015; 3.

zioso tra Stato e Regioni in ordine alle rispettive competenze. Mentre l'esperienza comparata evidenzia, ancora una volta, che lo stesso è più facilmente limitabile promuovendo meccanismi partecipativi in grado di produrre scelte condivise e concordate circa l'attribuzione delle competenze (Svizzera e Germania) - il c.d. *political path* -.⁴⁹

VI. È POSSIBILE UNA NUOVA FASE PER IL REGIONALISMO ITALIANO?

Gli obiettivi di rafforzamento delle competenze regionali e di modernizzazione delle forme di governo perseguiti con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 sono stati conseguiti solo parzialmente a causa sia di alcuni limiti imputabili alle scelte normative del Parlamento, sia dell'accentramento dei processi decisionali "imposto" dalla crisi economico finanziaria e dai conseguenti vincoli europei. Nello stesso tempo, le mancate revisioni del 2006 e del 2016 —determinate dall'esito negativo dei referendum costituzionali— hanno, al momento, bloccato il tentativo di imporre una riforma in senso centripeto del regionalismo italiano: il quale sembra vivere una situazione di attesa, una sorta di leopardiana "quiete dopo la tempesta".

Anche per la dottrina il referendum costituzionale del 2016 costituisce una sorta di spartiacque, che alimenta non tanto certezze, quanto "prospettive";⁵⁰ ricerca di "piste possibili";⁵¹ interrogativi circa "quale dei tanti regionalismi si prospetta".⁵² A tal proposito, i più recenti numeri dell'autorevole Rivista "Le Regioni" contengono alcune proposte per migliorare l'attuale assetto delle Regioni, le quali possono essere classificate a seconda che si limitino a prevedere interventi di mera "manutenzione" dello *status quo* ovvero aspirino a conferire una più elevata organicità al sistema.

A proposito della partecipazione delle Regioni ai processi decisionali dello Stato (in particolare del Parlamento), preso atto che per ben due volte il corpo elettorale ha rifiutato una revisione del bicameralismo con l'istituzione di un Senato di rappresentanza territoriale, l'idea prevalente è quella di dare finalmente un seguito alla previsione di cui all'art.11 della legge costituzionale n.3 del 2001, che assegnava ai regolamenti parlamentari la possibilità di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con la partecipazione di "rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali". Tale nuova Commis-

⁴⁹ G. Rolla, 2014; pp. 32 ss.

⁵⁰ A. Ruggeri, 2015; pp. 15 ss.

⁵¹ G. Falcon, 2016; pp. 777 ss.

⁵² L. Violini, 2016; pp. 909 ss.

sione —una volta istituita— può intervenire nell' *iter legis* inerente a materie di competenza regionale o di finanza regionale e locale con parere motivato; qualora esso venga disatteso dall'Aula, la legge dovrà essere approvata dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Altre proposte suggeriscono di mettere ordine nel sistema delle Conferenze tra Stato e Regioni e tra Stato-autonomie locali, potenziando il ruolo delle Regioni al fine di conseguire un più efficace sistema di *cooperative federalism*. Inoltre, si auspica di estendere il principio della “leale collaborazione” dai procedimenti di natura amministrative a quelli legislativi, approfittando di alcuni *obiter dicta* presenti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il riferimento è alla sentenza n.251 del 2016 in cui il giudice costituzionale, a proposito di alcuni decreti legislativi che incidevano su materie di competenza legislativa “mista” (in parte statale, in parte regionale), ha precisato che “occorre contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie”; e tale obiettivo —sempre secondo il giudice costituzionale— può essere conseguito attraverso una necessaria “intesa” tra i livelli istituzionali da raggiungere in sede di Conferenza unificata tra lo Stato e le Regioni. Si tratta di un'importante apertura giurisprudenziale, in quanto in precedenza la Corte aveva riservato l'istituto dell'intesa solo agli atti di natura non legislativa.⁵³

Un terzo percorso da intraprendere è stato individuato nella semplificazione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative e nella riduzione del conseguente contenzioso innanzi alla Corte costituzionale. In relazione al primo profilo, viene ipotizzata una loro sostanziale “decostituzionalizzazione”, sia inserendo le materie regionali negli Statuti in modo da favorire una certa asimmetria sulla base degli interessi specifici di ciascuna Regione, sia pervenendo all'individuazione delle rispettive attribuzioni attraverso intese concordate tra i diversi livelli istituzionali. Nel primo caso, si avrebbe una possibile diversificazione nelle competenze tra le Regioni, nel secondo —invece— la competenza sarebbe comune a tutte le Regioni, ma concordata con lo Stato. Ad avviso di qualche autore, poi, il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale potrebbe essere ulteriormente contenuto, qualora si statuisse che i ricorsi di costituzionalità o i conflitti di attribuzione debbano essere preceduti da tentativo di accordo istituzionale tra i soggetti interessati.

Ferma restando l'utilità degli interventi correttivi sopra ipotizzati, sarebbe —a nostro avviso— utile introdurre alcune correzioni istituzionali capaci di incidere

⁵³ R. Bifulco, 2017; p. 1 ss.

sulla qualità del sistema regionale italiano, depurandolo del limite principale che l'esperienza di questi cinquant'anni ha evidenziato. Infatti, l'ordinamento regionale non è riuscito ad affermare appieno la sua specificità, emancipandosi dall'idea che le Regioni appartengano alla più ampia categoria degli enti locali territoriali: come emerge dalla disciplina che "omogeneamente" riguarda le modalità di trasferimento delle funzioni amministrative, la disciplina dell'autonomia finanziaria, la determinazione "dall'alto" della forma di governo delle Regioni e dei Comuni.

Inoltre, si è affermato un tipo di regionalismo territorialmente omogeneo e centripeto che sembra messo in crisi sia dalle più recenti trasformazioni che interessano gli ordinamenti federali e regionali,⁵⁴ sia da alcuni apporti della dottrina che individuano nella forma di Stato regionale un criterio di organizzazione che favorisce la creazione di una comunità nazionale composta da una pluralità di comunità più circoscritte che mantengono la propria peculiarità.⁵⁵ Secondo questa prospettiva, nei processi di regionalizzazione il territorio deve assumere un nuovo e centrale significato costituzionale: non è più inteso nella sua dimensione meramente fisica, come spazio di vigenza delle norme statali, bensì come ambito spaziale in cui elementi geografici convivono con altri di natura culturale e identitaria. In altri termini, l'autonomia di determinate comunità si dovrebbe fondare sulla storia e sugli "interessi profondi" di quei territori, determinando un rapporto di necessità tra uno specifico ambito territoriale e la disciplina del suo assetto istituzionale.

Nei casi di regionalizzazione uniforme si è alla presenza di un «modello» comune che plasma omogeneamente l'organizzazione delle singole comunità territoriali; nella regionalizzazione differenziata o asimmetrica — invece — le Regioni dovrebbero distinguersi per competenze, poteri, soluzioni organizzative, fruendo di un distinto *set* di competenze. Regionalismo ordinario e differenziato rappresentano anche due strategie istituzionali differenti al fine della integrazione tra le comunità territoriali: nel primo caso, le specificità territoriali non vengono annullate, ma "neutralizzate" attraverso l'attribuzione di comuni ambiti di autonomia e di competenza; nel secondo, invece, l'integrazione di un determinato territorio all'interno dell'ordinamento generale è perseguito attraverso il riconoscimento (e la valorizzazione) delle sue specificità.

Le cause giustificative una disciplina asimmetrica dell'autonomia sono molteplici: possono essere ricondotte a un complesso di fattori di natura culturale, giu-

⁵⁴ W. Norman, 2006; pp. 1 ss.

⁵⁵ E. Fossas, F. Requejo, 1999; pp. 1-344. P. Haberle, 1994; pp. 130 ss.

ridica e politica, che hanno una base nella storia, ma permangono nell'attualità e, a causa della loro vitalità, si proiettano nel futuro; ma il riconoscimento di regimi giuridici differenziati può essere favorito anche da esigenze di natura sociologica ed economica — come il miglioramento della capacità competitiva — o di natura giuridica, connesse al riconoscimento di particolari sistemi legali. Infine, le varie esperienze di regionalismo differenziato (o di asimmetria) sono portatrici di una visione innovativa dell'eguaglianza, intesa come riconoscimento che possono esistere “bisogni particolari” e che, quindi, vanno rispettate le differenze nel modo di conseguire obiettivi unitari.

Per avviarsi, *rebus sic stantibus*, lungo questo sentiero può essere utile partire dalle potenzialità presenti nell'art.116, 3 c. Cost., che — introdotto con la revisione costituzionale del 2001 — ha avuto agli inizi un *appeal* assai limitato. Infatti, dal 2001 al 2016 gli sporadici tentativi di attivare questa procedura si arenarono ai primi adempimenti formali: la Regione Toscana (2003) elaborò una proposta di acquisizione di competenze nel settore dei beni culturali e paesaggistici, la Lombardia, il Veneto (2007) e il Piemonte (2008) si limitarono ad approvare alcuni documenti e atti di indirizzo. Tuttavia tali iniziative non ebbero alcun seguito.

Ciononostante, in tale disposizione si può individuare la “chiave” per introdurre una visione più dinamica e attuale del regionalismo: infatti, essa prefigura una relazione interistituzionale di tipo pattizio e di natura settoriale — che si contrappone a quella attualmente vigente, improntata a relazioni multilaterali e paritarie —, così come incrina una consolidata tendenza all'uniformità delle competenze, dando vita a sostanziali processi di differenziazione circa le competenze esercitabili. L'attuazione della “clausola di asimmetria” potrebbe, in sintesi, favorire una più compiuta realizzazione dell'autonomia ordinaria, che faccia perno sulle specificità delle identità territoriali.

Dopo l'esito negativo del referendum costituzionale del 2016 due Regioni (Veneto, Lombardia) hanno indetto referendum consultivi per chiedere alle popolazioni interessate l'autorizzazione ad avviare la trattativa con lo Stato per la concessione dell'autonomia ai sensi dell'articolo 116, 3° comma della Costituzione; mentre una terza Regione (l'Emilia-Romagna) ha deliberato un complesso di richieste, senza attivare la procedura referendaria. Conseguentemente, si è avviato un confronto con il Governo circa le materie da trasferire alle Regioni (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali con specifica attenzione a quelli con l'Unione europea) e in data 28 febbraio 2018 è stata sottoscritta una specifica intesa di durata decennale tra lo Stato e le Regioni.

Attualmente, l'*iter* è in *stand by* a causa della fine della legislatura e delle priorità di natura economica e sociale che stanno impegnando il nuovo esecutivo: sarebbe, tuttavia, auspicabile che il processo di differenziazione non si interrompesse, costituendo la base di partenza per una diversa considerazione del regionalismo e della sua collocazione all'interno della forma di Stato.

VII. BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1988). *La Corte costituzionale e le Regioni*. Napoli: ESI.
- AA. VV. (2003). *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*. Torino: Giappichelli.
- AA.VV. (2015). Regioni e riforme costituzionali. *Le Regioni*, n° 1.
- AA.VV. (2016). *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*. Napoli: Editoriale scientifica.
- AA.VV. (2016). Il nuovo Senato italiano? *Istituzioni del federalismo*, n° 2.
- ALBANESI, E. (2016). La giurisprudenza ed il ruolo della Corte costituzionale nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni alla luce del principio di equilibrio di bilancio (nel contesto della crisi economica). In *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche* (pp. 161-188). Napoli: Editoriale scientifica.
- ÁLVAREZ CONDE, E., TUR AUSINA, R. (2012). *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.
- ANZON, A. (2002). *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*. Torino: Giappichelli.
- ARAGÓN, M. (1986). ¿Estado jurisdiccional autonómico? *Revista vasca de administración pública*, n° 16, pp. 9-14.
- ARU, S. (2016). La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale; si scrive "interesse nazionale", si legge "indirizzo politico-governativo", *Costituzionalismo.it.*, n° 1.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2014). Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica. In S. Gambino (Cur.). *Il federalismo fiscale in Europa*. Milano: Giuffrè.
- BASSANINI, F. (1971). Alcune riflessioni sui problemi attuali delle regioni a statuto speciale e sui rapporti tra autonomia speciale ed autonomia ordinaria, *Rivista trimestrale diritto pubblico*.
- BIFULCO, R. (2016). Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l. cost.). In F. S. Marini, G. Scaccia (Cur.). *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*. Napoli: ESI.
- BIFULCO, R., CELOTTO A. (Cur.) (2015). *Le materie dell'art.117 nella giurisprudenza della Corte costituzionale: 2001-2014*. Napoli: Editoriale Scientifica.

- BIFULCO, R. (2017). L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale. *Federalismi*, n° 3.
- BRUNELLI, G. (2016). La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici. *Rivista Aic*.
- CANEPA, A. (2016). *Crisi economica e Costituzione in Portogallo, in Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*. Napoli: Editoriale scientifica.
- CARETTI, P. (2015). La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo v della seconda parte della Costituzione. www.osservatoriosullefonti.it.
- CARROZZA, P. (2003). Le "materie": uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del "regionalismo di esecuzione" previsto dal nuovo Titolo v della Costituzione. In G. F. Ferrari, G. Parodi (Cur.). *La revisione costituzionale del titolo v tra nuovo regionalismo e federalism*. Padova: Cedam.
- CATELANI, E. (Cur.) (2008). *L'attuazione statutaria delle Regioni: un lungo cammino*. Torino: Giappichelli.
- CERRACCHIO, G. (2007). Profili "quantitativi" del contenzioso costituzionale. In *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*. Milano: Giuffrè.
- CERRINA FERRONI, G., TARLI BARBIERI, G. (Cur.) (2008). *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*. Napoli: ESI.
- CIOLLI, I. (2016). Il Senato della riforma tra forma e sostanza. *Rivista Aic*.
- COSTANZO, P., RUGGERI, A. (2006). Unione europea ed autonomie territoriali. In P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri (Cur.). *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*. Torino: Giappichelli.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2001). La Constitución accidental. In F. Pau i Vall (Coord.). *El futuro del Estado autonómico*. Navarra: Aranzadi.
- D'ALESSANDRO, G. (2008). *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*. Padova: Cedam.
- D'ATENA, A. (1994). La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalism. In A. D'Atena (Cur.). *Federalismo e regionalismo in Europa*. Milano: Giuffrè.
- D'ATENA, A. (2001). *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*. Milano: Giuffrè.
- D'ATENA, A. (2008). *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*. Milano: Giuffrè.
- D'ATENA, A. (2015). Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi. *Rivista Aic*.
- DICEY, A. (1885). *An introduction to the Study of the Law of the Constitution* London: Mac Millan.
- D'IGNAZIO, G. (2007). Integrazione europea e tendenze asimmetriche del "neoregionalismo" in Italia. In G. D'Ignazio (Cur.). *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*. Milano: Giuffrè.

- DELLEDONNE, G. (2016). Il dibattito dottrinale e l'esperienza di gestione degli stati di crisi economica in Germania. In *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*. Napoli: Editoriale scientifica.
- ESPOSITO, C. (1954). Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione. In *La Costituzione italiana. Saggi*. Padova: CEDAM.
- FALCON, G. (2017). Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale. *Le Regioni*, n° 5-6.
- FERRARI, G. F. (1988). *La forma di Stato, in La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*. Padova: Cedam.
- FOSSAS, E., REQUEJO, F. (1999). *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canada, Belgica y España*. Madrid: Trotta.
- GALEOTTI, S. (1984). Le Regioni e la riforma istituzionale, *Quaderni regionali*.
- GAMBINO, S. (2015). Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto. *Osservatorio AIC*.
- GARCÍA RUIZ, J. L., GIRÓN REGUERA, E. (Coord.). *Estudios sobre descentralización territorial*. Cadiz: Universidad de Cádiz.
- GHISALBERTI, C. (2000). *Storia costituzionale d'Italia*. Bari: La Terza.
- GIANFRANCESCO, E. (2015). Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici. *Le Regioni*, n° 1.
- HABERLE, P. (1994). Problemi attuali del federalismo Tedesco. In A. D'Atena (Cur.). *Federalismo e regionalismo in Europa*. Milano: Giuffrè.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1997). Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías. In *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*. Madrid: MAP.
- MALFATTI, E. (2006). Legge costituzionale 2001, n.3. In *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*. Bologna: Zanichelli.
- MANGIAMELI, S. (2002). *La riforma del regionalismo italiano*. Torino: Giappichelli.
- MARINI, S., SCACCIA, G. (2016). *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*. Napoli: ESI.
- MARTINO, P. (1999). *Seconde Camere e rappresentanza politica*. Torino: Giappichelli.
- MASALA, P. (2016). La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica: gli orientamenti della Corte costituzionale italiana. In *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*. Napoli: Editoriale scientifica.
- MAZZOLA, G. (2018). Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare? *Rivista I.S.S.I.R.F.A.*
- MORRONE, A. (2005). L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme. In A. Vignudelli (Cur.). *Istituzioni e dinamiche del diritto*. Torino: Giappichelli.

- NORMAN, W. (2006). *Negotiating Nationalism: Nation Building, Federalism and Secession in the Multinational States*. Oxford: Oxford University Press.
- OCCHIOCUPO, N. (1975). *La "Camera delle Regioni"*. Milano: Giuffrè.
- OLIVETTI, M. (2002). *Nuovi Statuti e forme di governo delle Regioni*. Bologna: Mulino.
- OLIVETTI, M. (2014). Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014. *Amministrazione in cammino*.
- PALERMO, F. (2015). Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale. *Forum costituzionale*.
- PASSAGLIA, P. (2016). Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale. *Federalismi*.
- PASQUINO, G. (1983). Organizzazione dei partiti. In *La regionalizzazione*. Milano: Giuffrè.
- PERELLI, A. (2013). Il dibattito sulla regionalizzazione dello Stato nel periodo transitorio, In Rolla, G. (Cur.). *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*. Milano: Giuffrè.
- ROLLA, G. (1979). *Riforma delle istituzioni e costituzione material*. Milano: Giuffrè.
- ROLLA, G. (1979). *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*. Milano: Giuffrè.
- ROLLA, G. (1982). La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale. *Le Regioni*.
- ROLLA, G. (2006). Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: autonomía, unidad e integración. In J. L. García Ruiz, E. Girón Reguera (Coord.). *Estudios sobre descentralización territorial*. Cádiz: Universidad de Cádiz.
- ROLLA, G. (2007). *Scritti sulla giustizia costituzionale*. Genova: ECIG.
- ROLLA, G. (2008). *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*. Milano: Giuffrè.
- ROLLA, G. (2014). *L'organizzazione territoriale della Repubblica*. Milano: Giuffrè.
- ROLLA, G. (2016). *Profili costituzionali dell'emergenza, in Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*. Napoli: Editoriale scientifica.
- ROMBOLI, R. (2006). Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art.138 Cost. In S. Gambino, G. D'Ignazio (Cur.). *La revisione costituzionale e i suoi limiti*. Milano: Giuffrè.
- RONCHETTI, L., VICECONTE, N. (2007). La giurisprudenza costituzionale. In *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*. Milano: Giuffrè.

- RUGGERI, A. (2017). Prospettive del regionalismo in Italia. *Le Regioni*, n° 1-2.
- RUGGIU, I. (2016). *Contro la Camera delle Regioni*. Napoli: Jovene.
- SCIORTINO, A. (2005). *Parlamento e sistema delle autonomie territoriali*. Torino: Giappichelli.
- SERGES, G. (2015). La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione. *Rivista Aic*.
- SERRANI, D. (1972). Momento costituente e statuti. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- VENERUSO, D. (2005). Carlo Cattaneo e la mancata affermazione del modello federalistico nell'Europa dell'ottocento. In D. Preda, C. Rognoni Vercelli (Dir.). *Storia e percorsi del federalismo*. Bologna: Mulino.
- VIOLINI, L. (2015). Note sulla riforma costituzionale. *Le Regioni*, n° 1.
- VIOLINI, L. (2016). Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta? *Le Regioni*, n° 5-6.