

Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*

Francesco Palermo**

(3 gennaio 2015)

1. Il contesto giuridico-culturale e il (falso?) mito della semplificazione

Il processo di riforma costituzionale in corso di elaborazione nella XVII legislatura è il più ampio e ambizioso della storia repubblicana¹. Nessuna revisione finora approvata ha riguardato un numero così ampio di aspetti (e di articoli del testo)², andando a mutare radicalmente l'intero impianto della parte ordinamentale della costituzione. Si tratta di una riforma che, se approvata³, andrà a modificare in modo talmente profondo la forma di governo da non poter finire per non incidere anche significativamente sulla forma di Stato, ossia sulla natura del rapporto tra governanti e governati⁴ e che per questo richiede un'attenzione anche sistemica che finora è largamente mancata anche nel dibattito accademico.

Nonostante alcune critiche alla riforma non abbiano mancato di sottolinearne incongruenze e una certa approssimazione⁵, appare innegabile la presenza di un filo

* Una differente versione del presente contributo è in corso di pubblicazione in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, Eurac, 2015.

1 Ddl AS n. 1429, presentato l'8 aprile 2014 e approvato dal Senato il giorno 8 agosto 2014. Al momento in cui si scrive (dicembre 2014) il testo si trova all'esame della Camera.

2 Una portata analoga aveva tuttavia la revisione costituzionale approvata dalle Camere nel 2005 (in G.U. n. 269 del 18 novembre 2005), ma respinta nel referendum costituzionale del giugno 2006.

3 L'esito del processo è condizionato al verificarsi o meno di alcune condizioni, prevalentemente di carattere politico. Infatti, dopo l'abbandono del percorso – assai più interessante – del progetto di riforma costituzionale portato avanti durante il governo Letta nel 2013 (su cui M. SICLARI (cur.), *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, Aracne, 2013), si è deciso di non modificare l'art. 138 cost. per prevedere l'obbligatorietà *una tantum* del referendum confermativo. Pertanto il referendum sarà solo eventuale in caso di mancato raggiungimento dei 2/3 nella seconda deliberazione, e per questo è stato stabilito in via politica che questa maggioranza, anche qualora fosse possibile in termini numerici, sarà fatta mancare proprio per procedere comunque al referendum. Altro fattore politico di incertezza è dato evidentemente dalla possibilità di uno scioglimento anticipato delle Camere prima che il percorso parlamentare della riforma sia approvato.

4 Cfr. *amplius* M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 5. ed., 2013, pp. 4 ss.

5 Nel dibattito parlamentare le critiche si sono paradossalmente incentrate su due profili in contraddizione tra loro: il dilettantismo e la scarsa sistematicità della riforma da un lato, la “deriva autoritaria” dall'altro, aspetti che, com'è evidente, risultano incompatibili (si rinvia per una più precisa ricostruzione delle critiche ai resoconti parlamentari – al momento disponibili solo quelli dell'Aula del Senato in occasione del primo passaggio parlamentare nell'estate del 2014: <http://www.senato.it/static/bgt/listaresaula/17/index.html>). In dottrina per contro alcuni autori hanno riproposto le critiche già menzionate, ma nel complesso le osservazioni principali riguardano l'equilibrio tra i poteri, la democraticità e l'efficienza del sistema che la riforma introduce (i testi delle audizioni di numerosi illustri studiosi relativi al primo passaggio in Senato nell'estate 2014 sono reperibili in http://www.senato.it/3572?current_page_29825=2).

rosso che collega le diverse parti del testo e ne svela la concezione di fondo. Si tratta della semplificazione del processo decisionale, attraverso una riduzione delle istanze coinvolte e una concentrazione del potere decisionale finale in capo al circuito Camera dei Deputati – Governo (o forse, più propriamente, Governo – Camera dei Deputati). In questa logica si situano le molte disposizioni in tema di forma di governo centrale, dal superamento del Senato elettivo all'abolizione del CNEL e delle Province, dal rapporto di fiducia alla previsione di poteri significativi del Governo per la calendarizzazione e l'approvazione in Parlamento di disegni di legge di iniziativa governativa, dalle altre significative modifiche del procedimento legislativo fino all'introduzione del principio di semplificazione all'art. 118 cost. Di contorno, si introducono alcune misure volte a favorire una maggiore diffusione di strumenti di democrazia diretta come le modifiche all'art. 75 cost. sul referendum, quelle sull'iniziativa legislativa popolare (art. 71 c. 2) e una generica menzione di "altre forme di consultazione" per cui il novellato art. 71 contiene una riserva di legge. Anche queste, a ben vedere, frutto della medesima logica semplificatrice: il Parlamento (*rectius*, il Governo) decide su tutto salva la possibilità che in alcuni casi sia il corpo elettorale a pronunciarsi direttamente.

Al di là di facili ironie su un progetto che ha come stella polare la semplificazione ma riesce ad applicarla a tutto tranne che al drafting legislativo (l'art. 70 cost. passa dalle attuali 9 parole⁶ a 332...)⁷, l'intento è, oltre che chiaro, anche largamente condivisibile. Il sistema decisionale che è venuto affermandosi in Italia – a dire il vero più per effetto della legislazione ordinaria e ancor più in via di prassi che per motivi legati al testo della costituzione – è indubbiamente macchinoso e poco efficiente, tanto da diluire la potenziale maggiore democraticità di un sistema ricco di contrappesi in un farraginoso e poco trasparente intreccio di veti. Quasi niente si riesce a decidere (e quel poco si fatica ancor più ad applicarlo), mentre nulla è più facile che porre ostacoli. Insomma, la ragione di fondo la si comprende e difficilmente si potrebbe non condividerla.

La domanda da porsi è piuttosto quella dell'efficacia degli strumenti posti in essere rispetto ai risultati sperati in termini di semplificazione e velocizzazione (e, per riprendere un pessimo neologismo, di "efficientamento") del sistema. Ed è di questo – dell'efficacia degli strumenti – che sembra di doversi dubitare.

Al di là di diverse previsioni necessarie e finanche di buon senso – come la semplificazione dell'attività legislativa e del rapporto di fiducia, la previsione dell'omogeneità dei decreti, le norme per la riduzione del ricorso alla decretazione d'urgenza, gli interventi in tema di elezione del Presidente della Repubblica, l'introduzione del ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali, la costituzionalizzazione dello statuto dell'opposizione, le disposizioni per aumentare l'efficacia dell'azione di governo senza costringere al costante ricorso al voto di fiducia⁸

6 “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”.

7 Per non dire dei numerosi rinvii a commi e lettere su cui il Senato partecipa all'attività legislativa (art. 70) o alle materie delegabili alle Regioni (art. 116) o la lista di competenze di Stato e Regioni (art. 117), che ricordano più una brutta legge ordinaria che un testo costituzionale.

8 Molte di queste disposizioni razionalizzano la giurisprudenza costituzionale (ad es. in materia di decretazione d'urgenza) o la prassi (ad es. in tema di priorità per i disegni di legge governativi) e sono sicuramente importanti e utili. Anche qui tuttavia il drafting lascia a desiderare: a volte sembra mancare la materia costituzionale, introducendosi disposizioni di natura più che altro regolamentare (talvolta persino rischiando il ridicolo con

– la concezione di fondo della riforma sembra ispirarsi ad una riaffermazione del primato della politica da un lato e alla sua legittimazione popolare dall’altro. Non a caso gli unici contrappesi efficaci vengono da un più agevole ricorso ai referendum. L’impostazione è quindi chiara: semplificazione attraverso una concentrazione dei centri decisionali e come unico contrappeso il ricorso al popolo attraverso la medesima logica maggioritaria che ispira sia il referendum sia la democrazia rappresentativa.

Gli altri contrappesi, da quello di natura politica del Senato a quello di natura territoriale delle Regioni, vengono affievoliti o persino cancellati, appunto in nome della semplificazione e della rapidità ed efficienza delle decisioni. L’idea di fondo è diplomaticamente ma chiaramente espressa nella relazione accompagnatoria al DDL Renzi-Boschi nella sua versione originaria dell’aprile 2014: superare la “cronica debolezza degli esecutivi nell’attuazione del programma di governo, la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi, [...], l’alterazione della gerarchia delle fonti del diritto e la crescente entropia normativa, le difficoltà di attuazione di una legislazione alluvionale e troppo spesso instabile e confusa, l’elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo”. Il duplice dichiarato obiettivo è “da una parte, rafforzare l’efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l’indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell’azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale; dall’altra, semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di co-decisione tra gli enti che compongono la Repubblica”⁹.

2. Premesse errate e conseguenze inevitabili. Le Regioni come fattore di complicazione?

In questo quadro, l’impostazione del legislatore della riforma è stata quella di una equazione immediata – ed erronea, per le ragioni che seguono – tra enti intermedi e complicazione, ostacolo e rallentamento dei processi decisionali. Gli enti intermedi di minor peso, quali il CNEL e le Province, vengono conseguentemente eliminati¹⁰, mentre quelli ineliminabili – le Regioni – vengono sostanzialmente ridotti ad una dimensione meramente amministrativa¹¹, di coordinamento delle politiche sul territorio, annichilendone la natura politica e annullandone la possibilità di esprimere un proprio

disposizioni non solo non adatte ad un testo costituzionale ma perfino non giuridiche, come nel caso dell’art. 64, in cui si è previsto l’obbligo per i parlamentari di partecipare ai lavori d’aula e delle commissioni – una disposizione inutile, ridondante e priva di sanzione) e altre volte si dice troppo poco, lasciando troppo margine ai regolamenti parlamentari (ad es., sempre all’art. 64, si introduce il fondamentale principio di garanzia delle minoranze parlamentari in modo troppo scarso delegando tutto al regolamento).

9 AS 1429, pp. 2 e 4.

10 Non sfugge la linea di continuità tra la riforma costituzionale e quella, approvata contestualmente alla presentazione del ddl costituzionale governativo, della riforma delle province, cd. Legge Delrio” n. 56/2014, sulla quale v. A. STERPA (cur.), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014.

11 Così anche D. DEL GAIZO, *Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale*, in www.federalismi.it n. 15/2014 (23 luglio 2014).

indirizzo politico autonomo. Solo gli enti intermedi più “solidi”, la cui esistenza è tra l’altro in alcuni casi garantita internazionalmente, ossia le autonomie speciali¹², non vengono (provvisoriamente) toccate, stabilendosi in norma transitoria che “le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale [quindi gli artt. 114-126 della costituzione riformata, n.d.r.] non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all’adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome” (art. 38 c. 11). La parziale valorizzazione degli strumenti di democrazia diretta è a sua volta pienamente coerente con l’intenzione di abolire dove possibile o comunque di ridurre significativamente il ruolo degli enti e dei corpi intermedi.

L’autonomia territoriale è dunque vista come ostacolo alla speditezza dei processi decisionali, come una delle innumerevoli corporazioni che hanno finora bloccato lo sviluppo del Paese, come un centro di interessi non generali di un territorio ma particolari rispetto all’interesse della “nazione”, oltretutto fonte di sprechi di risorse pubbliche e di corruzione. Se ne mantiene solo il minimo costituzionalmente imposto dal principio di autonomia di cui all’art. 5 cost. Questo il contesto culturale nel quale si situa la riforma e di cui questa è il prodotto. Più specificamente, con riferimento al ruolo delle Regioni, la riforma prende l’abbrivio dalla constatazione apparentemente neutrale delle “note travagliate vicende legislative e giurisprudenziali”¹³ della riforma del titolo V nel 2001 per giungere a “superare l’attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica, che riguarda sia lo Stato sia le regioni”¹⁴. Il che si traduce nella apparentemente ineludibile necessità di una “revisione e razionalizzazione delle competenze legislative – intervenendo al contempo su quelle regolamentari – dirette a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001 e che hanno avuto rilevanti ricadute sia sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, troppo spesso sfociati in contenziosi di natura costituzionale, sia su quello della competitività del sistema Paese”¹⁵.

12 A parte le valutazioni politiche sul peso dei voti dei rappresentanti di (alcune) autonomie speciali in Parlamento, motivo che sicuramente ha avuto un suo peso sulla scelta operata, unitamente alla pressione esercitata dalle Giunte di Regioni e Province autonome (v. *infra*), non va dimenticato che in dottrina si ritiene maggioritariamente che gli artt. 5 e 116 cost. siano parte del nucleo duro immodificabile della costituzione. In tal senso, tra gli altri, V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, vol. I, in part. p. 112 e S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (cur.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento 1997, p. 65.

13 Così ancora la relazione ad DDL AS 1429, p. 4.

14 *Ibidem*, p. 5.

15 *Ibidem*.

La neutralità di queste affermazioni è tuttavia solo apparente, in quanto da un lato si evita qualunque riferimento alle cause della deludente attuazione della riforma del 2001 e dall'altro si assume implicitamente che la correzione delle storture non possa che tradursi in un radicale accentramento di competenze. In ciò si cela una legittima ma chiara impostazione politica e ideologica rispetto al ruolo della "Repubblica delle autonomie"¹⁶ secondo cui per evitare i conflitti basta eliminare uno dei contendenti. Il che mostra l'assenza di una cultura dell'autonomia nella gran parte della classe politica del Paese, confermata dalla lettura dei resoconti dei lavori parlamentari, da cui emerge che per molti (in modo sostanzialmente trasversale alle varie forze politiche) la centralizzazione del potere in capo allo Stato è operata dalla riforma in oggetto in modo troppo morbido¹⁷. Si tratta di un dato di cui non può non tenersi conto nella valutazione complessiva della riforma. Perché non è stata minimamente presa in considerazione l'ipotesi che la maggiore efficienza, democraticità e flessibilità del sistema e il migliore coordinamento tra i livelli di governo (tutti obiettivi della riforma, secondo la relazione al DDL costituzionale) potessero passare per una valorizzazione delle autonomie anziché da una loro compressione. Il quadro, in altre parole, era culturalmente predeterminato secondo una accezione di (negazione della) autonomia ampiamente condivisa.

Ciò ricordato, conviene soffermarsi sui tre ambiti principali della riforma in tema di rapporti tra Stato e Regioni, per evidenziarne le lacune e il prevedibile funzionamento: il riparto delle competenze, il ruolo Senato e quello delle autonomie speciali.

2.1. Il riparto delle competenze: l'eterogenesi del fine della riduzione dei conflitti

Il nuovo riparto di competenze legislative che la riforma mira ad introdurre prevede in particolare l'eliminazione delle competenze concorrenti (art. 117 c. 2 e 3) e la loro attribuzione pressoché in toto alla competenza statale esclusiva, e l'introduzione della clausola di supremazia (art. 117 c. 4). Questo, come detto, soprattutto al fine di ridurre la conflittualità costituzionale tra Stato e Regioni che ha indubbiamente caratterizzato l'era del Titolo V post 2001 (anche se, a onor del vero, più nella prima fase successiva a quella riforma che negli ultimi anni, quando l'interpretazione della Corte si è progressivamente consolidata – e generalmente a favore di una lettura non favorevole alle Regioni)¹⁸. La questione da porsi è se questi obiettivi vengano realmente perseguiti e, se sì, se le modalità proposte siano o meno idonee a raggiungerli. La risposta non può che essere negativa, per diversi motivi.

16 Cfr. T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2. ed. 2003.

17 Moltissimi emendamenti presentati, specie durante il primo passaggio in Senato nell'estate 2014, miravano a comprimere ulteriormente il margine di competenza delle Regioni, specie in materia di sanità, o perfino a sopprimere le regioni a statuto speciale e ad accorpate molte regioni. Ma al di là di questi eccessi parlamentari, analoga impostazione volta a comprimere l'autonomia regionale ha ispirato la maggior parte dei componenti della commissione dei cd. "saggi" nominata dal Presidente della Repubblica, che ha presentato i propri lavori nel settembre 2013 e che ha fortemente condizionato il contenuto del DDL costituzionale di iniziativa governativa.

18 Per dati sull'andamento del conflitto di competenze Stato-Regioni si vedano le relazioni annuali della Corte costituzionale, da cui emerge che il picco di conflitti si è avuto tra il 2005 e il 2007.

In primo luogo, le ragioni della conflittualità competenziale sono state presuntivamente individuate, come detto, nell'eccessiva quantità delle competenze spettanti alle Regioni. Nonostante gli approfonditi richiami della dottrina che ha dettagliatamente analizzato il (mancato) funzionamento della riforma del 2001¹⁹, il legislatore della revisione costituzionale (e in genere il clima culturale che l'ha ispirato) non sembra essere stato neppure sfiorato dall'idea che il problema potesse invece risiedere nella tecnica dell'enumerazione delle materie. Una tecnica inadatta alla gestione di politiche pubbliche trasversali, di fasci di competenze che necessariamente richiedono la partecipazione di diversi soggetti, e che da tempo caratterizza gli ordinamenti composti²⁰. E ancor più inadatta se affidata a elenchi poco chiari e contenenti ambiti materiali generici (come "ambiente", "tutela della salute", "coesione sociale" e simili), in cui risulta inevitabile una *vindicatio potestatis* da parte di più livelli con la conseguenza di un inevitabile conflitto nell'individuazione del soggetto volta per volta titolato all'adozione di un provvedimento legislativo o amministrativo. La tecnica dell'elenco (spesso generico e talvolta contraddittorio) è stata adottata nella revisione del 2001 e la stessa tecnica (solo riducendo il numero delle competenze regionali) viene adottata stavolta. Con in più l'aggravante di raddoppiare il rischio di incertezza interpretativa prevedendo non uno ma due elenchi di competenze presuntivamente esclusive, quello dello Stato (art. 117 c. 2) e quello delle Regioni (art. 117 c. 3). Il risultato non potrà che essere il medesimo – la conflittualità competenziale –, perché ancora una volta non si affronta il vero nodo del coordinamento tra i livelli di governo.

In secondo luogo, l'eliminazione delle competenze concorrenti al fine di ridurre la conflittualità pare in tutta evidenza inadatta a raggiungere l'obiettivo. Questo non solo perché, in un sistema multilivello come quello in cui ogni ordinamento europeo si trova, quasi tutte le competenze sono di fatto concorrenti, ma anche perché il testo della riforma abbonda di formule che indicano concorrenza: locuzioni come "disposizioni generali e comuni" o "norme di principio" altro non significano che una legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio. La vecchia competenza concorrente definita però attraverso categorie nuove e incerte, che in quanto tali andranno a produrre, non a ridurre i conflitti.

In terzo luogo, al di là della ridefinizione degli elenchi di materie, la vera portata innovativa della riforma è data dalla doppia clausola di supremazia e dal ritorno dell'interesse nazionale. Infatti, in aggiunta alla previsione di un ampio potere sostitutivo del Governo rispetto alle Regioni, già presente nell'attuale art. 120 c. 2 cost.²¹ e che

19 Cfr. G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, 15 ss., che conclude come a seguito della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 il margine per l'autonomia regionale (ossia per un intervento legislativo volto a differenziare la regione interessata dalla disciplina generale) è andato riducendosi fino al punto per cui le leggi regionali finiscono per essere o incostituzionali o inutili.

20 *Amplius* R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 509 ss.

21 Art. 120 c. 2: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

viene mantenuta, il novellato art. 117 c. 4 prevede che “su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. Non è dato di riscontrare un ordinamento composto in cui la stessa clausola di supremazia sia presente due volte. Ciò che il nuovo art. 117 c. 4 aggiunge rispetto all’art. 120 c. 2 è la reintroduzione della categoria politica dell’interesse nazionale quale criterio derogatorio del riparto giuridico di competenze costituzionalmente garantite – oltre al fatto che mentre il veto del Senato sulle leggi di cui all’art. 120 c. 2 potrà essere superato solo a maggioranza assoluta dalla Camera, per le leggi fondate sull’interesse nazionale ex art. 117 c. 4 un eventuale voto contrario del Senato sarà superabile a maggioranza semplice. In pratica, il Governo potrà imporre alla sola Camera dei Deputati di legiferare in ogni materia di competenza regionale invocando un generico interesse nazionale.

E così si vanifica un altro obiettivo dichiarato della riforma, l’uscita dall’eccesso di legislazione. Perché lo Stato, già affetto da sovrapproduzione normativa, invece di delegificare sarà costretto a fare sempre più leggi, perché alle regioni non residua sostanzialmente più niente. E lo farà una Camera sola, che sarà ancora più intasata e rischierà di lavorare ancora peggio di quanto già accade oggi.

Infine, l’ampiezza della competenza esclusiva statale va a coprire ambiti manifestamente irragionevoli. Ad es. lo Stato farà leggi per disciplinare lo sport piemontese della pallapugno, visto che acquista la competenza esclusiva in materia di ordinamento sportivo (tout court, non più solo nazionale – art. 117 c. 2 lett. s). Potrà fare i piani urbanistici perché il governo del territorio passa allo Stato (che emanerà sì disposizioni “generali e comuni” ex art. 117 c. 2 lett. u, ma è facile immaginare che si tradurranno in normative dettagliate come insegna l’esperienza della legislazione di cornice). E potrà decidere, in ipotesi, che in una università si faccia ricerca in un certo ambito e non in un altro perché è competente sulla “programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica” (art. 117 c. 2 lett. n).

Ancora una volta, come detto, il paradosso giuridico non è che il frutto del paradigma culturale di cui la norma è il frutto. Che consiste nel ritenere, come implicitamente assunto dagli ideatori del DDL di riforma, che un Paese complesso e differenziato come l’Italia possa essere governato dal centro, illudendosi che una legge uguale per tutti abbia anche lo stesso effetto e confondendo unità dell’ordinamento con uniformità della disciplina²², il che è concettualmente falso come dimostra ampiamente anche il dato comparato²³.

2.2. Il Senato: Camera delle Regioni o Camera senza Regioni?

La riforma del Senato è stata (anche qui superficialmente) identificata come la chiave di volta della riforma costituzionale, in molti casi “venduta” nella comunicazione

22 Così E. D’ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: le autonomie speciali nel contesto della riforma*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni*, cit.

23 Per la confutazione comparatistica di questo argomento cfr., *ex multis*, G. D’IGNAZIO (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007.

politica come riduzione dei costi della politica²⁴ grazie al superamento dell'elezione diretta dei senatori, che la riforma prevede essere in massima parte (74) consiglieri regionali, in misura minore sindaci (21)²⁵ e in minima parte (5) di nomina presidenziale per una durata di 7 anni, ai quali si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica e i senatori a vita attualmente in carica²⁶. I 95 senatori elettivi saranno eletti dai consigli regionali tra consiglieri e sindaci e resteranno in carica per la durata del loro mandato "principale" (art. 57 cost. novellato).

Nell'ampio dibattito parlamentare sul punto, tuttavia, è mancata la risposta alla domanda più elementare e fondamentale: a cosa dovrà servire il nuovo Senato? Tutto è stato subordinato alla questione dell'elettività dei senatori, spostando l'attenzione dalla vera domanda rispetto alle funzioni dell'istituzione. In altre parole, si è partiti dalla fine (i senatori devono essere elettivi o meno?) e non dall'inizio (cosa devono fare e che tipo di rappresentanza incarnano?). Non si è dunque affrontata la domanda fondamentale: si vuole un Senato politico o territoriale? Deve svolgere funzioni di rappresentanza politica o di rappresentanza territoriale? Deve essere una Camera o un organo di incardinamento dei territori nel processo legislativo statale?

La mancata risposta a queste domande fondamentali ha fatto del Senato delineato dal DDL di riforma un organo ibrido e destinato a diventare più che una seconda Camera una Camera secondaria²⁷. Secondo il testo della riforma, il Parlamento resta bicamerale (art. 55 cost.) e il Senato partecipa a tutta l'attività legislativa, ma con tre diversi gradi di intensità corrispondenti a tre diversi procedimenti (art. 70): paritariamente per le leggi costituzionali e per altre leggi specifiche²⁸; con la possibilità di modificare le decisioni della Camera attribuendo però a questa il potere di non conformarsi alla deliberazione del Senato ma a maggioranza assoluta dei suoi componenti²⁹; e infine nelle altre ipotesi, in cui il Senato può su richiesta esaminare un disegno di legge approvato dalla Camera, fatta comunque salva la facoltà di questa di superare a maggioranza semplice la deliberazione del Senato (art. 70 c. 3).

Al di là delle disposizioni sul procedimento legislativo³⁰, però, non risulta affatto chiara la natura del Senato. In parte gli si attribuiscono funzioni precipuamente

24 Non molti sanno, tra l'altro, che nel bilancio del Senato le indennità dei senatori non supera il 10% dei costi complessivi dell'istituzione. Più precisamente, nel bilancio 2014 la spesa per indennità dei senatori ammonta al 10,17% della spesa del Senato, ma in questa percentuale sono inclusi anche gli emolumenti ai senatori cessati dal mandato (che peraltro costituisce l'unica voce di spesa in aumento). Interessante notare che nel 1983 la spesa per le indennità dei senatori rappresentava il 19,98% del bilancio complessivo. Per dettagli cfr. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/800291.pdf>

25 Diversa era l'impostazione iniziale del DDL governativo, che prevedeva una maggioranza di sindaci e la presenza di diritto dei Presidenti di Regione.

26 Si tratta quindi non di 100 senatori ma di qualcuno in più e non tutti senza indennità, continuando questa ad essere corrisposta ai senatori a vita già in carica, agli ex Presidenti della Repubblica e ai 5 senatori di nomina presidenziale ex art. 59 cost. novellato.

27 Per questa espressione v. I. RUGGIU, *Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni*, cit.

28 Segnatamente "per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione" (art. 70 c. 1). Sulla genesi di questa disposizione v. *infra*.

parlamentari e politiche generali, come la funzione legislativa paritaria con la Camera in ambiti del tutto scollegati dagli interessi territoriali (come i trattamenti sanitari obbligatori, la famiglia, la rappresentanza delle minoranze linguistiche ecc.) o la potestà di svolgere attività conoscitive in qualsiasi ambito. Coerentemente con queste funzioni, si prevede che i membri del Senato godano di immunità. Per contro, si afferma nella relazione al DDL costituzionale che il compito del nuovo Senato è di essere “raccordo tra lo Stato e il complesso delle Autonomie e garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale”³¹, anche se poi le funzioni di rappresentanza territoriale sono alquanto attenuate, e il collegamento coi territori risulta solo dall’elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, peraltro in base alla consistenza dei gruppi politici e senza rappresentanza unitaria, per cui i nuovi senatori siederanno nuovamente per gruppi politici e non per territori di provenienza.

Eppure la dottrina da tempo ha evidenziato il bivio inevitabile che si pone rispetto alle seconde Camere e alla tipologia di rappresentanza che queste incarnano, un bivio efficacemente definito il “paradosso di Madison”³²: o prevale il criterio di rappresentanza politica e la natura politica dell’organo, che funziona secondo logiche politiche ed è una Camera in senso proprio (come nella maggior parte degli ordinamenti federali), oppure prevale la rappresentanza territoriale, i componenti sono non parlamentari ma “ambasciatori” dei rispettivi territori e votano normalmente con voto unitario e vincolo di mandato. Nel primo caso si parla di modello senatoriale, nel secondo di modello ambasciatoriale³³. La scelta di fronte a questo bivio non è stata compiuta e ne è risultato così un organo debole e ibrido. Un po’ territoriale e un po’ politico, con funzioni ridotte e spesso in ambiti non pertinenti, i cui componenti sono un po’ rappresentanti del territorio (per modalità di elezione e condizioni dell’elettorato passivo) e un po’ della “nazione” senza vincolo di mandato (in base all’art. 67 cost.). Come non bastasse questa incertezza sull’identità e la funzione del Senato, si aggiungono altre due componenti minori, quella “onoraria” (gli ex Presidenti della Repubblica) e quella “delle competenze” (i senatori a vita del vecchio sistema e quelli “a vita (parlamentare) breve”, nominati per 7 anni dal Capo dello Stato), altre due tipologie di legittimazione che nulla hanno a che vedere con la rappresentanza dei territori.

29 Per “i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all’articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” (art. 70 c. 4).

30 Anch’esso non privo di incoerenza sistematica rispetto alla natura politica o territoriale del nuovo Senato. Incomprensibilmente infatti questo non avrà alcun potere di veto in uno dei settori di maggiore interesse per le Regioni, il coordinamento della finanza pubblica.

31 AS 1429, p. 5.

32 Per tutti R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1365 ss., I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006 e G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers* No. 5/2006: http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2006_edap05.pdf

33 Per ampi approfondimenti ed esempi di funzionamento dei due modelli sia consentito il rinvio a F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, Napoli, ESI, 2013, specie cap. IV.

Ancora una volta, insomma, la soluzione proposta dalla riforma non pare in grado di fornire risposte ai problemi che intende affrontare. E anche in questo caso (anzi, soprattutto in questo caso, vista l'attenzione politica e mediatica che in misura assai maggiore si è concentrata sulla riforma – e segnatamente sulla non elettività – del Senato rispetto agli altri temi affrontati nella revisione costituzionale) le ragioni della risposta insoddisfacente sono da rinvenire nell'insufficienza dell'elaborazione culturale a monte della scelta e nella prevalenza di contingenti fattori politici nella formazione della legge di revisione. Solo così si spiega, ad es., il motivo per cui il Senato debba concorrere paritariamente nella legislazione relativa a materie quali la famiglia e i trattamenti sanitari obbligatori (art. 70 c. 1 che richiama gli artt. 29 e 32 c. 2 cost.) che nulla hanno a che vedere con la funzione di raccordo con i territori. Una formulazione introdotta “per caso” nella prima votazione in Senato perché sui relativi emendamenti era previsto il voto segreto, votati col supporto di “franchi tiratori” col solo scopo di “mandare sotto” la maggioranza di governo. Lo stesso motivo è alla base della disposizione per cui il Senato partecipa paritariamente alla legislazione in materia di “attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche” (art. 70 c. 1). E gli esempi potrebbero continuare³⁴.

Ciò che emerge con evidenza, tuttavia, è anche in questo caso una forbice assai divaricata tra obiettivi della riforma e attitudine del testo di perseguirli. Calato in un contesto di appiattimento del ruolo delle Regioni, tra l'altro, anche il poco di rappresentanza territoriale attribuito al nuovo Senato perderà qualsiasi rilevanza. Anche qualora potesse parlarsi, in toni enfatici e poco tecnici, del nuovo Senato quale “Camera delle Regioni”, occorrerebbe constatare che, dopo aver avuto per troppo tempo delle Regioni senza una Camera che le rappresentasse, ci si troverebbe di fronte ad una Camera delle Regioni senza più le Regioni.

2.3. Le autonomie speciali: sempre più speciali (e sempre meno autonome)?

La concezione dell'autonomia che ispira l'intera riforma e le dinamiche che hanno condotto al testo del DDL costituzionale si manifestano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale. E ciò anche se, come ricordato, per le Regioni speciali non trova applicazione il nuovo sistema di riparto delle competenze introdotto dalla riforma (art. 38 c. 11 del DDL). Perché?

In primo luogo, va ricordato che il solo motivo per cui questa clausola è presente nel testo è contingente e politico, non sistematico. Il primo testo presentato dal Governo prevedeva che la riforma si applicasse alle autonomie speciali, previo adeguamento dei relativi statuti. Solo dopo una notte di trattative la formulazione assunse la forma definitiva che prevede la *non* applicazione fino all'adeguamento³⁵. E la “svista” fu giustificata con un errore di battitura. Che non di questo si trattasse è dimostrato dalla riproposizione della stessa formulazione originaria (“si applica... previo adeguamento degli statuti”) nella proposta di riformulazione del Governo agli emendamenti presentati dal Governo in commissione affari costituzionali del Senato nell'ultimo giorno di

³⁴ Tra questi, il motivo di stretta contingenza politica che ha indotto a modificare la composizione del Senato rispetto al testo originario del DDL governativo, riducendo il numero di sindaci e cancellando la presenza di diritto dei Presidenti di Regione e dei sindaci dei capoluoghi.

votazioni in commissione³⁶, poi ancora una volta modificata in extremis e portata in Aula nella versione definitiva. Oltre alla posizione non entusiasta del Governo, anche e soprattutto ampi segmenti parlamentari hanno palesemente avvertito (con emendamenti e interventi) le autonomie speciali, ritenendole costose e anacronistiche. Ciò che ha consentito l'inserimento della clausola di salvaguardia è stata solo la pressione politica delle regioni speciali del nord e l'indispensabilità dei rappresentanti di Alto Adige, Trentino e Valle d'Aosta per la maggioranza di governo in Senato. Nulla di sistematico, dunque, ma solo una necessità politica contingente, qualcosa da accettare in cambio della possibilità di portare avanti la riforma complessiva e garantire la sopravvivenza del Governo.

In secondo luogo, non è affatto detto che la salvaguardia così generata riesca ad operare come argine all'applicazione se non del testo della riforma almeno dei suoi criteri ispiratori, e ciò per la presenza di diversi profili potenzialmente problematici. Tra questi, in particolare, l'incertezza interpretativa rispetto al significato della previsione dell'*adeguamento* degli statuti: è un obbligo o no? È ipotizzabile un adeguamento ad una riforma che cancellerebbe la specialità regionale o non sarebbe una violazione della clausola di specialità di cui all'art. 116? Oppure l'obbligo di adeguamento significa impedire di fatto qualsiasi modifica degli statuti speciali, limitandone la possibilità di sviluppo e di adeguamento alle esigenze della società che evolve e quindi depotenziandoli? Sarebbe giuridicamente possibile, dopo l'entrata in vigore della riforma, una qualsiasi revisione degli statuti speciali che non ne prevedesse "l'adeguamento" alla riforma costituzionale ma si incentrasse su altri aspetti? Ancora, non può mancare di notarsi il problema interpretativo che, con la riforma a regime, sorgerebbe nel rapporto tra le norme, con conseguente inevitabile conflittualità che andrà a generarsi davanti alla Corte costituzionale. È pensabile, ad esempio, che lo Stato cessi di fare leggi quadro stante l'abolizione delle competenze concorrenti per tutte le Regioni e continui a farle solo per le autonomie speciali, visto che i loro statuti le prevedono? In che misura può ritenersi in vigore per le regioni speciali una disciplina (quella del 2001) che risulterà abrogata e che a sua volta era destinata ad applicarsi alle regioni speciali in via residuale (art. 10 l. cost. 3/2001)? E che ne sarà delle parti del titolo V non toccate dalla riforma, come porzioni sostanziali dell'art. 118 e in parte 119³⁷? Si può forse pensare che la non applicazione del nuovo Titolo V sia totale, quando questo include lo stesso art. 116 (ossia il fondamento della specialità), o regole necessarie come gli artt. 118 e 120³⁸? Ancora, se anche la clausola dell'interesse

35 Il testo non ancora stampato per il Senato e apparso sul sito internet del Governo il 10 aprile 2014 prevedeva che la riforma si applicasse alle autonomie speciali, previo adeguamento degli statuti. Successivamente, dalla mattina del giorno 11 aprile, il testo disponibile online prevedeva la nuova formulazione "non si applica [...] fino all'adeguamento". Questa versione è poi rimasta ed è quella presente fin dal primo stampato parlamentare del DDL governativo (AS 1429), che reca la data dell'8 aprile ma che è stato reso disponibile solo il giorno 11.

36 10 luglio 2014, v. http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/comm/44283_comm.htm.

37 Anche se le relazioni finanziarie con Friuli Venezia Giulia, Trentino e Alto Adige sono state ridisciplinate in via pattizia con la legge di stabilità 2015 (l. 190/2014) e quindi per queste regioni/province autonome è evidente che la disciplina applicabile sarà quella ivi contenuta. È da ritenere che restino tuttavia validi i principi sistemici dell'art. 119.

38 Poiché la risposta non può che essere in tutta evidenza negativa, ciò significa che anche la non applicazione sarà necessariamente soggetta ad interpretazione per determinare nello specifico cosa non sia applicabile e cosa

nazionale reintrodotta nell'art. 117 novellato non si applica direttamente alle regioni autonome, alcuni statuti speciali la prevedono³⁹ ed è difficile pensare che possa non essere utilizzata facendo parte del diritto positivo. E inoltre, la presenza di interessi unitari alla disciplina di alcune materie potrebbe mai non essere considerata dalla Corte in caso di conflitti, alla luce della sua giurisprudenza costante dopo la riforma del 2001 che ha stabilito l'applicazione di tali interessi anche alle autonomie speciali⁴⁰? Tutte queste domande non trovano una risposta univoca a priori e paiono destinate a generare ulteriore conflittualità con la relativa incertezza quanto agli esiti. L'effetto della clausola di salvaguardia nei confronti delle autonomie speciali (o per lo meno di quelle che decideranno di avvalersene) sembra essere più quello di rallentare e attutire l'impatto della riforma su quei territori che quello di impedirlo. Una sorta di "norma airbag", che previene le conseguenze più gravi di un incidente ma non il suo verificarsi.

Ciò che in qualche modo "salva" la specialità regionale è piuttosto (e forse soltanto) la seconda parte della clausola. Quella che prevede che l'adeguamento degli statuti possa avvenire solo "sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome". La costituzionalizzazione di questo principio, per quanto ampiamente richiesta dalle Regioni interessate, non era mai stata compiutamente raggiunta⁴¹ e garantisce la subordinazione di revisioni statutarie (di iniziativa governativa o parlamentare) al consenso delle Giunte regionali/provinciali interessate. A ben vedere, si tratta della costituzionalizzazione di quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale⁴² e dalla dottrina⁴³, ossia che la reale essenza qualitativa

invece lo sia in quanto norma costituzionalmente necessaria o addirittura di sistema (come gli artt. 114 e 116).

39 Ad es. art. 4 statuto Trentino-Alto Adige.

40 Cfr. tra le molte sent. 102/2008, 193/2012 e 26/2014.

41 Non compiutamente raggiunta, perché il principio non è del tutto nuovo per l'ordinamento. Esso era già previsto (nella medesima formulazione testuale) nella riforma del 2005, mai entrata in vigore per il voto negativo al referendum confermativo del giugno 2006. Ed è stato introdotto in forma attenuata in alcuni statuti speciali dopo la riforma costituzionale del 2001: così ad es. l'art. 103 c. 3 Statuto Trentino-Alto Adige, come modificato con l. cost.2/2001, prevede che "i progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi". Per quanto si tratti di un parere non vincolante, rappresenta un primo passo nella direzione del principio dell'intesa.

42 Per tutte e in modo esplicito sent. 213/1998. A conferma di ciò va segnalato che la natura pattizia della specialità non è stata revocata in dubbio dalla Corte nemmeno nella sua recente giurisprudenza sulla "legislazione della crisi economica" (quella successiva al 2008), in cui pure la Corte ha avallato pesanti interventi di ordine finanziario e competenziale nei confronti delle autonomie speciali. Per la Corte, infatti, l'art. 27 l. 42/2009, – per cui la disciplina statale si applica alle autonomie speciali «in conformità con i rispettivi statuti e con le procedure pattizie previste per l'adozione dei decreti di attuazione degli statuti» – esclude la diretta applicabilità delle norme statali (sentt. 178/2012 e 241/2012), a meno che non vi sia una precisa indicazione di segno contrario in una specifica disposizione, e anche in questo caso, laddove la fonte statale si fondi sul titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica, essa deve limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non deve prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sent. 193/2012).

43 Cfr. tra gli altri R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (cur.), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 205 ss. e F. PALERMO, *Non expedit della Corte al controllo*

della specialità consiste nel principio bilaterale/paritetico e nel conseguente metodo negoziale con lo Stato. È questa qualità, più della quantità delle competenze esercitate, a rappresentare il nucleo fondamentale e inderogabile della specialità regionale, e questo principio viene ora non solo rispettato ma espressamente costituzionalizzato.

Quale che sia il funzionamento della nuova disciplina relativa alla specialità regionale – di contenimento degli effetti della riforma come parrebbe dal dato testuale, di apertura di importanti brecce interpretative come sembra emergere dall'intreccio normativo che ne deriva, o perfino di sviluppo della bilateralità quale metodo caratterizzante e indisponibile della specialità –, il suo effetto complessivo non potrà che essere un'ulteriore accentuazione della sua natura eccezionale e derogatoria, e questo non aiuterà né le autonomie speciali né l'assestamento del sistema delle autonomie nel suo insieme. È infatti ormai da tempo che lo sviluppo delle relazioni istituzionali in Italia ha reso le autonomie speciali un corpo sempre più estraneo al disegno complessivo del sistema regionale italiano. Alla sostanziale estraneità delle Regioni a statuto speciale rispetto al percorso riformatore dei rapporti tra livelli di governo hanno concorso diversi fattori. Uno di questi è la concezione perennemente "eccezionale" dell'autonomia speciale nella lettura dominante della politica e anche della letteratura giuridica⁴⁴, che ha considerato come particolare, eccezionale, non strutturale un fenomeno che pure riguarda il 20% delle regioni, il 15% della popolazione e quasi il 25% del territorio nazionale⁴⁵. Un altro è certamente il diverso grado di autonomia reale e di "capacità autonomistica" delle diverse regioni speciali, molte delle quali hanno storicamente sfruttato poco o pochissimo il proprio potenziale di differenziazione, sia in chiave istituzionale⁴⁶ che politica⁴⁷. Vi ha contribuito anche un certo volontario isolamento delle regioni speciali più forti, che hanno prediletto il canale bilaterale per i rapporti con lo Stato anziché rendersi presenti nel dibattito sullo sviluppo delle relazioni territoriali in Italia, perseguendo in silenzio i propri interessi senza badare agli aspetti di sistema. Resta il fatto che si è venuta a creare una crescente incomunicabilità tra lo Stato e le

di costituzionalità delle norme di attuazione degli statuti speciali. Ancora sul diritto all'uso della lingua minoritaria nel processo, in *Giur. Cost.* 3/1998, pp. 1681 ss.

44 Si pensi, ad es., alla diffusione del termine "regionalismo differenziato" per indicare la potenzialità di differenziazione giuridica e competenziale tra le regioni a statuto ordinario, senza considerare che il regionalismo differenziato esiste in Italia da quando esistono le regioni. Cfr. per tutti L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, p. 146, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni* 3/2001, p. 493, A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002. Cfr. già R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituyente*, in *Le Regioni* 2-3/1997, pp. 228 ss. Per precisazioni terminologiche intorno ai concetti di specialità e differenziazione cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 55 ss.

45 Sia consentito il rinvio su questo a F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2012, pp. 9-26 e IDEM, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna Parlamentare* 4/2000, pp. 935-971.

46 Il dato emerge con illuminante chiarezza se si guarda al numero (oltre che al "peso") delle norme di attuazione approvate per i rispettivi statuti speciali. Alla fine del 2013, quelle per il Trentino-Alto Adige erano 167, molte in settori fondamentali come l'energia, le strade, il personale scolastico, ecc. È un numero oltre 10 volte maggiore di quelle approvate per la Sicilia e più di 20 volte maggiore rispetto alla Sardegna (in questi casi, tra l'altro, la maggioranza delle norme sono risalenti e poco significative in termini di estensione dell'autonomia regionale).

Regioni a statuto speciale che ha comportato l'instaurazione di un clima di sfiducia, sospetto e scarsa conoscenza. Appare pertanto prevedibile che la specialità finisca per ridursi nei fatti ai territori (Alto Adige, Trentino, Valle d'Aosta, forse Friuli Venezia Giulia) che la sapranno utilizzare e che questi territori diverranno progressivamente corpi sempre più estranei rispetto alla struttura complessiva dello Stato. Anche l'aumento (non necessariamente positivo) della specialità (in un contesto che la avversa) non è certo uno degli obiettivi perseguiti dalla riforma, eppure pare destinato ad essere uno dei suoi principali effetti.

In definitiva, anche la disciplina relativa alla specialità regionale pare porsi in linea con quanto già verificato a proposito degli altri aspetti della riforma qui analizzati: l'inadeguatezza dello strumento tecnico-giuridico a perseguire l'obiettivo politico della semplificazione e del coordinamento che il legislatore della riforma si è dato. Anzi, poiché tra gli obiettivi vi è anche "favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale [...] evitando [...] il rischio di un ritorno a logiche di contrapposizione tra centro e periferia, tra forze centripete e forze centrifughe, nella consapevolezza che questa impostazione è di ostacolo alla definizione di un nuovo e più funzionale assetto dei pubblici poteri"⁴⁸, allora il rischio è di essere in presenza di una profezia che si auto-avvera, giacché questo pare il risultato facilmente pronosticabile in riferimento alla specialità regionale.

3. Valutazioni conclusive: coerenza giuridica e obiettivi politici, un dialogo tra sordi?

L'approccio "semplificatore" espressamente dichiarato come obiettivo primario della riforma si è tradotto in una proposta normativa che, almeno con riferimento ai rapporti tra livelli di governo, pare destinato a funzionare poco e male, a causa di limiti strutturali. L'evidenziazione di questi limiti è in fondo il ruolo del tecnico del diritto. *Mutatis mutandis*, il rapporto tra diritto e politica è simile a quello tra ingegneria e architettura. L'architetto, come il politico, propone le visioni, l'ingegnere, come il giurista, cerca di attuarle, ma ha anche il compito di mettere in guardia quando vengono violate le fondamentali regole statiche e la costruzione è palesemente destinata a non stare in piedi. Talvolta accade che i giuristi siano degli ingegneri assai conservatori, e tendano a criticare a priori senza aprirsi a idee e strumenti nuovi. Ma altre volte sono le visioni degli architetti politici a imporre forme non in grado di reggere, per conseguire obiettivi che vanno al di là della costruzione cui si sta lavorando.

Fuor di metafora, il problema è l'utilizzo congiunturale e strumentale della costituzione come strumento della lotta politica. Che se è in parte inevitabile e

47 Ricorda drasticamente R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, cit., p. 205 che "in realtà in Italia esistono solo due regioni veramente speciali: la Val d'Aosta e la Provincia di Bolzano. Nelle altre, le ragioni della specialità si riducono a pochi tratti, a profili esclusivamente giuridici e a privilegi finanziari che, privi di giustificazioni sociologiche, ormai sono odiosi, sono visti dal resto della comunità nazionale come retaggi ingiustificabili, privi di un valido fondamento istituzionale. Qual è la ragione della specialità del Friuli Venezia Giulia o della Sicilia o della Sardegna se non il fatto, per queste ultime due, di essere casualmente delle isole? Cosa hanno dimostrato di essere di diverso dal resto del territorio nazionale?"

48 *Sic!* AS 1429, p. 4.

potenzialmente positivo (chi avrebbe mai realizzato le piramidi o il Pantheon senza l'ambizione di utilizzare lo strumento anche per fini simbolici e di potere?), può talvolta indurre allo strabismo e alla sottovalutazione degli aspetti di funzionamento del sistema. Per questo il dibattito giuridico è così fortemente critico nei confronti della riforma. Per contro, gli obiettivi politici ad essa sottesi sono del tutto indipendenti dalla funzionalità tecnica della norma, che in quest'ottica diventa uno strumento di stimolo e di esempio per altri settori più e prima che regola giuridica. L'opinione pubblica pensa che le Regioni siano sinonimo di complicazione, burocrazia e sprechi? Se ne limita l'autonomia. La classe politica deve dare il buon esempio della disponibilità ad accettare inevitabili riforme? Si parte dalla non elezione dei senatori invece che dalle funzioni dell'organo riformato, e il dibattito ruota attorno a ciò che dovrebbe essere conseguenza ed è invece trasformato in causa. Le Province sono percepite come enti inutili? Le si abolisce. Poco importa che le funzioni vadano comunque svolte, che i contrappesi si riducano, che affidare il controllo dell'intera macchina in un sistema inevitabilmente multilivello alla burocrazia statale sia a dir poco preoccupante, che i conflitti tra Stato e Regioni siano destinati a crescere anziché a diminuire, che le competenze concorrenti in realtà non si eliminino affatto, e via continuando. Ma questa è la critica del giurista. Nella visione politica gli obiettivi sono ciò che conta, e li si persegue come si può. In questa logica, la riforma ha una sua indubitabile coerenza politica, per quanto risulti assai traballante sul piano giuridico.

Ciò che anche in questo processo di riforma è mancato è stato il dialogo e la capacità di confronto sui temi specifici prima di tradurli in articolato. Non è mancato l'approfondimento (sono migliaia le ore dedicate alla trattazione della riforma nelle aule parlamentari, senza contare le varie commissioni di saggi ed esperti che si sono susseguite e il ricco dibattito accademico), ma questo è avvenuto troppo tardi, quando l'architettura era già stata disegnata. Ed è quindi divenuto un dialogo tra sordi.

Resta da dire, tuttavia, che le architetture cambiano e seguono le mode e gli stili. Il criterio ispiratore di questa riforma è un rigurgito anti-regionalista che bilancia l'ardore per il decentramento della fine degli anni '90. Il pendolo continua ad oscillare, ed è facilmente prevedibile che, una volta constatata la scarsa rendita istituzionale di questo modello, torni a muoversi nella direzione opposta. Magari aiutato dalla giurisprudenza costituzionale – da sempre vero arbitro dei rapporti Stato-Regioni – che potrebbe continuare a svolgere la funzione riequilibratrice già svolta prima della riforma del 2001 (attenuando gli elementi centralistici del sistema costituzionale e legislativo) e dopo di questa (quando ha operato in senso opposto livellando e riducendo gli spazi di manovra per il legislatore regionale)⁴⁹. In fondo, da tempo la migliore dottrina ci ricorda che il federalismo (inteso in senso ampio come rapporto tra livelli di governo) è un processo e non un fattore statico⁵⁰, e in quest'ottica vanno viste le inevitabili (anche se talvolta pericolose) oscillazioni del pendolo.

È difficile se non impossibile valutare in astratto dove sia il confine tra la semplificazione e la banalizzazione. In un'ottica sistemica e comparativa, tuttavia, non

49 In questo senso v. R. TONIATTI, Memoria presentata in occasione dell'audizione svolta presso la Camera dei Deputati sul DDL di riforma costituzionale il 23 ottobre 2014.

50 Per tutti il fondamentale lavoro di C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.

può sfuggire che la riforma si ponga in controtendenza rispetto ai tentativi (certo difficili, ma in corso nella gran parte degli ordinamenti composti) di affrontare la sfida della gestione multilivello delle politiche pubbliche⁵¹, proponendo invece una visione neogiacobina, che presume il monopolio della legge statale, che vede la costituzione come semplice legge politica – dalla politica disponibile e modificabile in base a esigenze contingenti – e il principio maggioritario come criterio ordinatore di ogni decisione. Il testo di riforma parte dall'assunto per cui le Regioni (e gli altri enti intermedi) fossero il problema e ne ha dato una soluzione non in grado di risolverlo. La sfida della complessità contemporanea richiede qualcosa di più e di meglio. O almeno di più coerente con le intenzioni dello stesso legislatore della revisione.

** Università di Verona e Eurac, Bolzano.

51 Su cui v. recentemente ed *ex multis* in numerosi e pregevoli contribute contenuti nelle collettanee di [G. ARENA](#), [F. CORTESE](#) (cur.), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011 e G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, P. POPELIER (eds.), *Re-exploring sub-national constitutionalism – Perspectives of Federalism*, vol. 6, issue 2, 2014.