

Tania Groppi  
Università di Siena

**L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI STATO IN ITALIA:  
UNO STATO REGIONALE SENZ'ANIMA?**

relazione al convegno:  
“La Costituzione ieri e oggi”  
Accademia Nazionale dei Lincei  
9 e 10 gennaio 2008

**SOMMARIO:** *1. Le ragioni e le fasi del decentramento nell'Italia unita. – 2. Nell'Italia repubblicana: lo Stato regionale secondo la Costituzione del 1948 e la sua inattuazione (1948-1970). – 3. L'istituzione delle regioni ordinarie, tra spinte autonomistiche e nuovo centralismo (1970-1990) – 4. Tra riforme legislative e costituzionali (1990-2001): l'Italia verso il federalismo? – 5. Dopo la riforma costituzionale del 2001: lo Stato centrale come garante del principio unitario e lo svuotamento della potestà legislativa regionale. – 6. Uno Stato regionale alla ricerca di identità e di senso.*

*1. Le ragioni e le fasi del decentramento nell'Italia unita*

Dalla proclamazione del Regno d'Italia, nel 1861, fino ad oggi, l'evoluzione della forma di Stato (quanto al rapporto tra sovranità e territorio) si è sviluppata secondo un processo “centrifugo”, ovvero attraverso un decentramento di competenze dallo Stato centrale ad enti esponenziali di comunità locali.

Nata come Stato unitario accentrato, attraverso la conquista della penisola, per tappe successive, da parte di uno piccolo regno insediato in una zona di frontiera e fortemente influenzato dalla tradizione giuridica e amministrativa francese, l'Italia è oggi una Repubblica che “riconosce e promuove le autonomie locali” (art.5), è “costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (art.114.1 Cost.), nella quale “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni” (art.117.1 Cost.): essa può essere a pieno titolo annoverata tra gli stati decentrati, sia pure non di tipo federale, come la Corte costituzionale ci ha recentemente ricordato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Così la sentenza n. 365 del 2007, secondo la quale “è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali,

Al centro di tale trasformazione si colloca la Costituzione del 1948: il paradigma della “rottura” rispetto all’ordinamento prefascista si attaglia pienamente alla scelta della forma di Stato e si esplica attraverso il riconoscimento costituzionale del principio di autonomia locale e lo scardinamento della unicità della funzione legislativa.

Tale processo non rappresenta un *unicum* nel panorama comparato. Uno dei caratteri principali nell’evoluzione degli Stati democratici, tanto di antica tradizione che di recente consolidamento, è la ricerca di un sempre più marcato riconoscimento dell’autonomia delle collettività locali. Questa tendenza appare pienamente comprensibile quando si consideri, da un lato, lo stretto nesso che lega l’autonomia delle comunità locali al principio democratico (nel duplice senso della natura strumentale della prima per la realizzazione della seconda e di requisito indispensabile della seconda per la stessa sopravvivenza della prima). Dall’altro lato, la sempre più chiara difficoltà del principio monistico del potere pubblico a sorreggere l’evoluzione in senso pluralistico della forma di Stato. Sotto questo secondo profilo, la fine del monopolio statale del diritto consente l’emergere, accanto allo Stato apparato, di una molteplicità di istituzioni distinte, espressive di variegata realtà sottostanti, tra le quali vengono a collocarsi anche le comunità locali: il pluralismo istituzionale, in altri termini, si configura quale una delle manifestazioni, articolata sulla base dell’elemento territoriale, di quel pluralismo sociale che connota lo Stato democratico contemporaneo<sup>2</sup>.

Tuttavia, in Italia l’opzione in favore di una forma di Stato decentrato non è stata guidata – se si escludono alcune esperienze, in zone periferiche del paese – dall’esigenza di far convivere, in un’unica struttura statale, comunità caratterizzate da elementi di tipo identitario, in qualche modo riconducibili all’idea di “nazione-etnos”; esigenza che, invece caratterizza la maggior parte dei *federalizing process* che si

---

economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali...Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l’ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali”.

<sup>2</sup> Sulla nozione di autonomia costituzionale delle comunità locali, in un’ottica volta a evidenziare la connessione con il principio pluralistico, v. in particolare G. Rolla, *L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998, 15 ss. Con riferimento alla Costituzione italiana, riconduce l’autonomia delle comunità locali nell’ambito del più vasto quadro delle formazioni sociali A. Barbera, *Commento all’art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G.Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 109 ss.

mettono in atto in Stati unitari accentrati<sup>3</sup>. Anzi, si è verificato in qualche misura il fenomeno opposto, per cui, a quasi 150 anni dalla unificazione, l'affermazione propria di uno dei padri del risorgimento italiano, Massimo D'Azeglio ("L'Italia è fatta, ora bisogna fare gli italiani") sembra aver perso la sua attualità: almeno dal punto di vista di D'Azeglio (anche se assai meno da altri!), oggi potremmo dire che "gli italiani sono fatti" e che l'Italia è uno Stato-nazione rispondente al modello ottocentesco (nonostante le prime timide sfide che vengono dai recenti fenomeni migratori).

La scelta in favore del decentramento è legata in Italia soprattutto a due elementi che sono riconducibili alle parole-chiave dell'efficienza e della democrazia (quest'ultima intesa nelle diverse accezioni di responsabilità, partecipazione e separazione dei poteri), che mi sembrano guidare aver guidato le fasi attraverso le quali può essere narrata l'evoluzione della forma di Stato italiana.

Una prima, prodromica e "di fatto", può essere individuata già in epoca statutaria, nella fioritura della vita locale cui si assiste nell'ultimo scorcio dello Stato liberale di diritto, sotto l'impulso del municipalismo socialista e cattolico,<sup>4</sup> ed è interrotta dall'avvento del regime fascista<sup>5</sup>.

Le ulteriori tre fasi coprono invece il cinquantennio repubblicano e sono scandite dall'adozione di apposite norme giuridiche: la Costituzione repubblicana, le leggi ordinarie di attuazione relative alle regioni ordinarie, le riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Alla descrizione dei caratteri di queste fasi di decentramento, ciascuna delle quali è stata seguita da un periodo di "riflusso", è dedicata l'esposizione che segue.

## *2. Nell'Italia repubblicana: lo Stato regionale secondo la Costituzione del 1948 e la sua inattuazione (1948-1970)*

Nell'Italia repubblicana, la prima tappa del processo di decentramento coincide con la Costituzione del 1948. L'Assemblea costituente, negli anni 1946-47, fece una

---

<sup>3</sup> La scelta di assetti organizzativi fondati sul principio di autonomia (indipendentemente dal carattere federale o regionale che vengano ad assumere) appare sempre più, nella nostra epoca, come una soluzione istituzionale attraverso la quale rispondere a spinte centrifughe esistenti nell'ambito di Stati unitari, al fine di valorizzare le identità culturali di gruppi di area vasta. Si tratta, in altri termini, di tendenza a "decentrare per unire", come testimoniano – ad esempio – la federalizzazione del Belgio e del Sudafrica, la *devolution* di poteri a Scozia, Galles e Irlanda del Nord in Gran Bretagna, l'ampliamento dell'autonomia della Corsica in Francia, la stessa regionalizzazione spagnola (v. T.Groppi, *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004, *passim*).

<sup>4</sup> V. M.S.GIANNINI, *Il Comune*, in ID., a cura di, *I Comuni*, Neri Pozza, Venezia, 1967, 20; F.PUGLIESE, *La normazione comunale*, ivi, 201.

<sup>5</sup> V. A.AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965; E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in *Storia contemporanea*, 1973 57 ss.

scelta in favore dello Stato decentrato, che si concretizza in due tipi di previsioni costituzionali: innanzitutto l'art.5, che inserisce autonomia e decentramento tra i principi fondamentali della Costituzione; inoltre, il titolo V della parte II, che istituisce per la prima volta le regioni, come enti dotati di potestà legislativa e riconosce l'autonomia dei comuni e delle province. Si tratta non solo di una novità nella storia d'Italia, ma anche di un interessante esperimento a livello di diritto comparato, trovando il suo antecedente soltanto nella breve esperienza della repubblica spagnola del 1931.

Il modello costituzionale di Stato decentrato si fondava su un regionalismo differenziato, obbligatorio, esteso all'intero territorio. La Costituzione prevedeva due tipi di regioni, quelle a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia) e quelle a statuto ordinario, occupandosi direttamente soltanto delle competenze di queste ultime. Per le regioni speciali – il cui trattamento differenziato trovava spiegazione in peculiarità di ordine geografico (insularità) o etnico-linguistico – la definizione delle competenze era affidata ad apposite leggi costituzionali. Per le regioni ordinarie – 15, direttamente individuate dalla Costituzione nell'art. 131, con riferimento a preesistenti suddivisioni previste a fini statistici – le condizioni di autonomia erano definite direttamente dalle norme contenute nel titolo V della parte II della Costituzione. Questa disciplina è stata letta dai commentatori come “deludente” rispetto alla solenne affermazione dell'art.5<sup>6</sup>. Il riparto di competenze era definito nell'art. 117 attraverso una lista alquanto circoscritta di materie affidate alla potestà legislativa regionale. Tale potestà era comunque unicamente di tipo concorrente, nel senso che la legge statale era chiamata a dettare norme di principio, vincolanti per la legislazione regionale. Le funzioni amministrative, sulla base del principio del parallelismo, seguivano quelle legislative, mentre alle regioni erano precluse le funzioni giurisdizionali. Erano previsti controlli preventivi di legittimità e di merito tanto sugli atti legislativi che amministrativi delle regioni. La risoluzione dei conflitti di competenza era affidata al giudice costituzionale. Le regioni erano dotate di autonomia statutaria, ma lo statuto, pur deliberato dall'assemblea regionale, doveva essere approvato poi dal parlamento nazionale. Gli enti locali godevano anch'essi di autonomia costituzionalmente garantita, che doveva esplicarsi nell'ambito dei principi definiti dalle leggi dello Stato, venendosi a creare una sorta di separazione rispetto alle regioni e un rapporto privilegiato con il centro. Infine, assai limitati erano i raccordi degli enti

---

<sup>6</sup> Segnalano la discrasia già i primi commentatori dell'art. 5: C.ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell'art.5 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana*, Padova,

territoriali con lo Stato e le forme di partecipazione delle regioni alle funzioni statali: in particolare, la legislazione ordinaria fin all'inizio non si preoccupò della previsione secondo la quale "il senato è eletto su base regionale" (art.57 cost.), circoscrivendone la portata alla definizione delle circoscrizioni elettorali.

Le ragioni della scelta in favore dello Stato regionale si rintracciano nella volontà, che guidò, in tutti i campi, i costituenti, di creare uno Stato nuovo, non solo rispetto a quello fascista, ma anche a quello liberale prefascista, cui l'ascesa del fascismo era imputata<sup>7</sup>.

La Costituzione italiana non è una costituzione negoziata tra vincitori e vinti, come accade nelle più recenti transizioni costituzionali, ma una costituzione dei vincitori (e quindi negoziata tra questi), che rompe con il passato e anche le previsioni sugli enti territoriali rispecchiano tale volontà.

Quasi tutti i programmi con i quali i partiti antifascisti si presentarono alle elezioni del 1946 per l'Assemblea costituente facevano riferimento alla necessità di dar vita ad uno Stato decentrato, al fine di avvicinare il potere ai cittadini e di rendere più salde le istituzioni democratiche, e la stessa impostazione emerge in Assemblea costituente. Le obiezioni, che pure continuarono ad essere presenti, specie nei partiti della sinistra, comunista e socialista, riguardano il principio di uguaglianza ed esprimono il timore che una frammentazione del potere in molteplici centri decisionali renda impossibili le riforme economico-sociali ritenute necessarie per porre rimedio alle disuguaglianze economiche, anche di tipo territoriale: esse, come è noto, vennero abbandonate nella fase finale dei lavori della Costituente, come scelta tattica, a fronte di una situazione politica che faceva prevedere una sconfitta elettorale della sinistra nelle prime, e ormai prossime, elezioni legislative (ciò che effettivamente avvenne il 18 aprile del 1948). Se vogliamo sintetizzare le ragioni della scelta in favore dello Stato regionale, ci pare di poter dire che si trattò, allora, soprattutto di una scelta "per la democrazia", nel doppio senso della partecipazione e della separazione dei poteri di madisoniana memoria<sup>8</sup>.

La fase di riflusso è pesante: nel clima della guerra fredda, come in molti campi della vita costituzionale, anche riguardo alle autonomie territoriali prevalse la continuità

---

1954, 67 ss. A livello bibliografico, sulle posizioni assunte dai primi commentatori in tema di autonomie locali, si veda E. ROTELLI, a cura di, *Dal regionalismo alla Regione*, Milano, 1973, 343 ss.

<sup>7</sup> V. E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, prefazione di F. Benvenuti, Milano, Giuffrè, 1967.

<sup>8</sup> V. *Federalist*, n. 73: la divisione dei poteri tra due diversi sistemi costituzionali, nella repubblica federale, rappresenta, secondo Madison, una "doppia garanzia di libertà".

con il passato<sup>9</sup>. Qualsiasi istituto che potesse contribuire a limitare il potere politico del centro era guardato con sospetto (come accadde per la corte costituzionale, il consiglio superiore della magistratura o il referendum) e ciò vale ancor più per le istituzioni locali, tenuto conto che in vaste aree del paese erano prevalenti forze politiche chiaramente ostili all'alleanza occidentale e vicine al blocco sovietico (si tratta soprattutto della questione del radicamento del Partito comunista nell'Italia centrale). Riguardo alle regioni, se si escludono quelle speciali, che godevano di regimi di "preautonomia" (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta) e delle quali già l'Assemblea costituente approvò statuti speciali che prevedevano ampie competenze legislative e una accentuata autonomia finanziaria (ad esse si affiancherà in un momento successivo la regione Friuli-Venezia Giulia, prevista dalla Costituzione ma istituita nel 1963), le altre per decenni rimasero sulla carta. Peraltro, l'unica legge di attuazione della Costituzione adottata in tale periodo, la legge n. 62 del 1953 ("Costituzione e funzionamento degli organi regionali"), mostra la tendenza a leggere la regione quale grande "ente locale", circoscrivendone l'autonomia entro la sfera amministrativa. Per parte loro, gli enti locali continuarono a funzionare, se si esclude il ripristino della elettività degli organi, in un quadro normativo rimasto pressoché immutato rispetto a quello dello Stato liberale e fascista (e questo stato di cose si protrarrà addirittura fino al 1990). L'inattuazione del dettato costituzionale nel periodo 1948-1970 ha conseguenze rilevanti che si proiettano fino ai nostri giorni. Si determina infatti il radicamento di un assetto istituzionale e di un sistema politico-partitico di stampo accentrato che si rivelerà assai arduo da smantellare anche quando il mutato clima internazionale consentirà infine l'attuazione del disegno regionale.

### *3. L'istituzione delle regioni ordinarie, tra spinte autonomistiche e nuovo centralismo (1970-1990)*

La seconda tappa si mette in moto alla fine degli anni sessanta (legge n. 108 del 1968 per l'elezione dei consigli regionali) e ha il suo nucleo centrale nella istituzione delle 15 regioni ancora mancanti, resa possibile dall'approvazione di una serie di leggi statali (già previste, a suo tempo, dalla VIII e IX delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione) per il trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie e umane necessarie per il funzionamento. Le ragioni che consentono, sul

---

<sup>9</sup> V. P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo (1945-1955)*, Bari, 1955, 227 ss.

piano politico, la creazione delle regioni è la attenuazione dei profili interni della guerra fredda, e quindi la progressiva incorporazione entro il sistema del partito socialista e comunista (partiti destinati a governare alcune delle nuove regioni, in virtù della loro predominanza in tutta la parte centrale del paese)<sup>10</sup>. La spinta diretta è però l'esigenza di riforma amministrativa: lo slogan che guida questa fase, che dura per tutti gli anni Settanta, è "le regioni per la riforma dello Stato"<sup>11</sup>: il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali avrebbe dovuto essere la via per una riforma, in termini di efficienza, dell'amministrazione pubblica. Inoltre, le esigenze di partecipazione che, a seguito dei movimenti culturali della fine degli anni sessanta erano forti anche in Italia, avrebbero potuto trovare uno sbocco nel livello regionale e nella rinnovata valorizzazione degli enti locali.

Molto ci sarebbe da dire sulla fase di istituzione delle regioni, sulla redazione degli statuti da parte dei consigli regionali neoeletti, sull'avvio dell'esercizio della potestà legislativa regionale, sui rapporti che si instaurano tra i nuovi enti territoriali e quelli già esistenti, i comuni e le province. Tuttavia, ci pare che la fase dell'attuazione della Costituzione si intrecci strettamente con quella che possiamo qualificare, ancora una volta, come "fase di riflusso".

In effetti, l'azione congiunta del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale ha contribuito a dar vita a uno Stato regionale caratterizzato da una autonomia legislativa regionale alquanto circoscritta, mentre si affermava la tendenza delle regioni a caratterizzarsi prevalentemente come enti di amministrazione. L'attuazione della Costituzione, negli anni Settanta e Ottanta, ha mostrato l'impossibilità di realizzare il modello "euclideo" di ripartizione delle competenze previsto dai costituenti. La debolezza delle regioni e la mancanza di meccanismi di partecipazione alle funzioni statali hanno però impedito la nascita di un compiuto modello cooperativo, dando luogo invece a un sistema a netta prevalenza dello Stato centrale.

Vari sono stati gli strumenti utilizzati<sup>12</sup>: la definizione delle materie è avvenuta sulla base delle funzioni amministrative trasferite alle regioni, secondo un "parallelismo all'inverso" che ne ha comportato la sostanziale decostituzionalizzazione; l'interesse

---

<sup>10</sup> L.PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992.

<sup>11</sup> AA.VV., *Le regioni per la riforma dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1976. Su questa fase v. anche A.BARBERA, F.BASSANINI, a cura di, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto n.616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1979.

<sup>12</sup> E.CHELI, *Lo "Stato regionale" nella giurisprudenza costituzionale*, in ID., *Il giudice delle leggi. La corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996, 83 ss.

nazionale, previsto nella costituzione come limite esterno alle competenze regionali, è stato utilizzato come titolo giustificativo di interventi statali di dettaglio nelle materie regionali, che hanno portato alla espropriazione di interi settori di competenza; il sistema leggi statali di principio-leggi regionali di dettaglio è stato superato nella prassi, riconoscendo la possibilità di rintracciare i principi fondamentali anche nel complesso delle leggi statali già in vigore e consentendo al legislatore statale di dettare una disciplina di dettaglio cedevole nelle materie regionali. Il sistema preventivo di impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato, sommandosi con i ritardi accumulati dalla Corte costituzionale, ha paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso governativo, dando luogo ad una anomala contrattazione legislativa previa, finalizzata, da parte delle regioni, a evitare ricorsi che si sarebbero tradotti in un “congelamento” dell’attività legislativa, nelle more della decisione della Corte. La finanza regionale si è configurata come essenzialmente derivata, potendo disporre le regioni di limitate risorse proprie. A fini di riequilibrio, anche sotto l’impulso della giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup>, si sono sviluppati meccanismi di collaborazione tra lo Stato e le regioni, culminati nella creazione di un organo misto, la Conferenza Stato-regioni, che riunisce i rappresentanti del governo centrale e di quelli regionali. Tuttavia, l’assenza di previsioni costituzionali al riguardo ha impedito alla Conferenza, e in generale al principio di leale collaborazione, di estendere i propri effetti alla funzione legislativa.

In definitiva, la fase di riflusso che segue alla istituzione delle regioni ordinarie rivela due principali aspetti. Da un lato, il fallimento della riforma amministrativa: non soltanto le regioni non sono un veicolo per la riforma dello stato, ma contribuiscono a creare un terzo livello di burocrazia, che si sovrappone ai due (statale e locale) già esistenti. Dall’altro, il fallimento del regionalismo politico: le regioni non si dimostrano in grado di perseguire proprie politiche, anche per una serie di cause: a) le limitate competenze legislative loro riconosciute dalla costituzione; b) l’invasione dello stato centrale, che pretende di intervenire in ogni campo in nome dell’interesse nazionale; c) la giurisprudenza costituzionale che giustifica la legislazione statale appoggiandosi proprio sulla clausola costituzionale dell’interesse nazionale. Nel complesso, in tutta questa decisiva fase, è il sistema politico che non riesce a riarticolarsi su base regionale

---

<sup>13</sup> Su questa giurisprudenza v. ad es. S.BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Le regioni*, 1988, 563 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le regioni*, 1989, 116 ss.

e dà una lettura del regionalismo strumentale alle esigenze tattiche del momento, secondo una prassi che affonda le sue radici già nell'epoca costituente.

#### *4. Tra riforme legislative e costituzionali: l'Italia verso il federalismo?*

La terza tappa del decentramento copre tutti gli anni Novanta: potremmo idealmente farla iniziare nel 1990, con l'approvazione della nuova legislazione statale sui comuni e le province (la prima di epoca repubblicana) e terminare con la riforma costituzionale del 2001 (la più ampia e profonda che abbia investito la costituzione italiana).

La spinta viene soprattutto dall'efficienza: la necessità di fornirsi di apparati istituzionali che consentano all'Italia di acquistare competitività nel contesto internazionale ed europeo<sup>14</sup>. In questa prospettiva sono trasferite a regioni ed enti locali, con leggi, molteplici funzioni amministrative in precedenza svolte dallo Stato centrale (secondo il principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria) e viene modificata la forma di governo locale, con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province. L'elemento democratico è inteso soprattutto nel senso della "responsabilità" (e quindi funzionale rispetto all'efficienza), collegandosi all'elezione diretta dei vertici degli esecutivi, mentre perde rilievo l'aspetto della partecipazione (con una progressiva emarginazione delle assemblee regionali e locali e della democrazia diretta).

In questa fase, peraltro, per la prima volta nella storia italiana, sembra emergere anche una diversa spinta alla riforma: quella della richiesta di autogoverno da parte di comunità locali, testimoniata dal successo elettorale, nel corso degli anni Novanta, della Lega Nord, una formazione, radicata nel Nord-est del paese, che faceva del federalismo e della secessione le sue parole d'ordine. Non è stato possibile misurare la "spinta federalista" effettivamente presente nella società attraverso modalità diverse da quelle delle elezioni politiche, ad esempio per mezzo di referendum, benché a un certo punto tale via sia stata tentata: la Corte costituzionale ha infatti bloccato i tentativi portati avanti negli anni dalle "regioni del nord" (Lombardia e Veneto) di sottoporre a referendum regionale consultivo disegni di legge costituzionale di iniziativa regionale volti a modificare in senso federalista la Carta costituzionale<sup>15</sup>. La questione regionale è

---

<sup>14</sup> Una sintesi di questa fase è in F. PIZZETTI, a cura di, *Federalismo, regionalismo e riforma dello stato*, Giappichelli, Torino, 1998.

<sup>15</sup> Si vedano le sentenze 470/1992, 496/2000.

stata comunque sottoposta all'attenzione dell'opinione pubblica ed è entrata stabilmente a far parte dei programmi politici dei partiti e dei governi. L'elemento di "pluralismo" territoriale che chiede una risposta giuridico-istituzionale è quindi l'irrisolto dualismo economico italiano, nord-sud. A questa spinta possono imputarsi alcuni degli aspetti qualificanti la riforma costituzionale del 2001, di matrice più tipicamente federale, *in primis* la valorizzazione della potestà legislativa regionale.

Molte importanti riforme sono state realizzate attraverso la legislazione ordinaria, come il trasferimento di nuove funzioni amministrative, la riduzione dei controlli sugli atti amministrativi, la individuazione di un ruolo comunitario delle regioni, la riforma dell'ordinamento locale, l'introduzione di un nuovo sistema elettorale per i consigli regionali, la eliminazione di tutti i finanziamenti vincolati e la loro trasformazione in partecipazioni ai tributi erariali.

Soltanto alla fine degli anni Novanta si è posto mano alla riforma costituzionale, non senza difficoltà ed in mezzo ad uno scontro politico che ha assunto toni sempre più aspri, al punto che, nel 2001, la riforma più importante è stata approvata dalla sola maggioranza di governo (di centro-sinistra), con il voto contrario dell'opposizione di centro-destra, ivi comprese le sue componenti più esplicitamente autonomiste (la Lega Nord), benché i suoi contenuti fossero il prodotto di una negoziazione portata avanti per anni, fin dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita con la legge cost. n.1 del 1997 (la c.d. "Commissione D'Alema).

La revisione del Titolo V della Parte II è avvenuta in due tappe, con la legge cost.n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001<sup>16</sup>.

Nella prima tappa si è riconosciuto alle regioni piena autonomia statutaria, anche per quanto attiene la forma di governo, attraverso la sottrazione degli statuti all'approvazione parlamentare. In via transitoria, e in assenza di contraria decisione regionale, è stata introdotta l'elezione diretta del presidente della regione.

Nella seconda tappa sono state oggetto di modifica tutte le rimanenti norme, a partire dal riparto delle competenze legislative, anche se è stata tenuta ferma l'impostazione garantistica fondata sulla elencazione delle materie. Il criterio risulta ribaltato rispetto al passato: è stato introdotto un elenco di materie di competenza esclusiva dello stato mentre sono state affidate alle regioni le competenze residue. E' scomparso altresì qualsiasi riferimento all'interesse nazionale, che si era rivelato il principale veicolo di flessibilizzazione del riparto delle competenze. L'elenco di materie

statali, peraltro, è molto ampio, comprendendo il diritto penale, il diritto civile, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, la garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. Tra le materie di competenza residuale delle regioni, nondimeno, possono essere annoverate agricoltura, industria, commercio, turismo, urbanistica, assistenza sociale...Esiste poi un elenco di materie di competenza concorrente, nelle quali lo Stato detta i principi e le regioni la disciplina di dettaglio. Il controllo preventivo sulle leggi regionali è scomparso, e contro esse è possibile solo ricorso successivo alla Corte costituzionale. Le funzioni amministrative, sulla base del principio di sussidiarietà, sono attribuite in primo luogo ai comuni, che continuano ad avere un ruolo importante nello stato decentrato italiano. L'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali risulta potenziata, ma dipende completamente dalla concreta attuazione legislativa. Continuano invece a mancare i raccordi tra lo Stato e le regioni, essendo naufragata ogni previsione di riforma della seconda camera e non essendo stata costituzionalizzata la conferenza Stato-regioni, che peraltro mostra di giocare un ruolo crescente nel concreto sviluppo del processo di federalizzazione italiano. Volendo dare un giudizio, sulla carta, della riforma del 2001, si potrebbe dire che le regioni hanno acquisito maggiori competenze (soprattutto legislative) e una forte presenza istituzionale, anche in conseguenza delle elezioni dirette dei presidenti. Restano comunque presenti alcuni tratti caratteristici del modello italiano, e in primo luogo l'importante posizione costituzionale degli enti locali (valorizzata soprattutto dagli artt.114 e 118 Cost.), che contribuisce a dar vita, piuttosto che al sistema a due livelli caratteristico degli stati federali classici, a un sistema policentrico fondato, quanto alla distribuzione delle funzioni amministrative, sul principio di sussidiarietà.

*5. Dopo la riforma costituzionale del 2001: lo Stato centrale come garante del principio unitario e lo svuotamento della potestà legislativa regionale*

L'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 (che fu sottoposta, per la prima volta nella storia repubblicana, a un referendum costituzionale ai sensi dell'art.138 Cost.)<sup>17</sup> è stata seguita da una ulteriore fase di riflusso. Sei anni dopo, la costituzione vivente, che risulta, oltre che dalle norme costituzionali scritte, anche dalla

---

<sup>16</sup> T. GROPPI, M. OLIVETTI, a cura di, *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003; S.BARTOLE, R.BIN, G.FALCON, R.TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>17</sup> Nel referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 ha partecipato al voto il 34,1% degli aventi diritto, ed il sì si è affermato con il 64,2% dei voti.

legislazione, statale e regionale, e dalla giurisprudenza costituzionale, è profondamente diversa dal testo del 2001<sup>18</sup>.

La potestà legislativa non è ripartita sulla base degli elenchi dell'art.117; le funzioni amministrative non sono state conferite secondo il principio dell'art.118; le risorse finanziarie non sono distribuite sulla base dell'art.119; lo statuto non può scegliere la forma di governo, a differenza di quanto stabilito dall'art.123.

Ha prevalso la continuità con l'assetto del regionalismo italiano precedente la riforma del 2001: in particolare è stata riaffermata una concezione del principio unitario incentrata sul ruolo di garanzia dello Stato, che gli rende lecito intervenire in ogni materia, indipendentemente dagli elenchi dell'art.117<sup>19</sup>.

In parte ciò può trovare una spiegazione in termini politici: l'attuazione della riforma del 2001, approvata allo scadere della XIII legislatura, è stata gestita, nella XIV, da una maggioranza politica diversa da quella che l'aveva sostenuta e che ha portato avanti un suo progetto di riforma, noto con il nome, di sicura presa mediatica ma privo di qualsiasi collegamento con il suo contenuto, di "devolution"<sup>20</sup>, che, dopo essere stato approvato dalle Camere a maggioranza assoluta nel 2005 è stato bocciato nel referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006<sup>21</sup>. Tuttavia le modalità attraverso le quali è avvenuto lo svuotamento delle novità principali del testo del 2001 non sono nuove. Esse ricordano molto quelle che erano state poste in essere già negli anni Settanta e Ottanta, nei confronti del dettato originario della Costituzione, la cui portata autonomistica era stata notevolmente ridotta in fase di attuazione: si tratta infatti, ancora una volta, dell'azione congiunta del legislatore statale e della Corte costituzionale.

Il legislatore statale ha agito attraverso tre principali modalità: a) continuando a legiferare a tutto tondo, quasi che la riforma non esistesse, nonostante la introduzione di una apposita sede procedimentale – la commissione affari costituzionali di ogni Camera – nella quale deve essere espresso un parere sulla riconducibilità dei disegni di legge

---

<sup>18</sup> Così ad es. F.MERLONI, *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le regioni*, 2005, 469 ss.; S.MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 ottobre 2006.

<sup>19</sup> Per una possibile, diversa configurazione del principio unitario, costruito dal basso, nel rapporto tra istituzioni e società, v. V.ANTONELLI, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in A.PIOGGIA, L.VANDELLI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2007, 49 ss. e autori ivi richiamati.

<sup>20</sup> L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>21</sup> Il referendum, che ha visto partecipare al voto il 52,3% degli aventi diritto, ha determinato l'affermazione del no, con il 61,3%. Per una sintesi sui caratteri della riforma bocciata nel referendum, relativamente alle autonomie territoriali, si rinvia a T. Groppi, *La devolution e il nuovo Titolo V*, in T.GROPPI, P.PETRILLO, a cura di, *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, 43 ss.

statale alle materie di competenza dello Stato<sup>22</sup>; b) attraverso l'approvazione di una legge generale di attuazione della riforma costituzionale (c.d. "legge La Loggia", dal nome dell'allora ministro degli affari regionali, legge n. 131 del 2003) che, oltre ad apparire di dubbio fondamento costituzionale, ha contribuito ad una lettura riduttiva della riforma (specie riguardo alla potestà legislativa concorrente)<sup>23</sup>; c) omettendo di approvare norme necessarie per l'attuazione della riforma, soprattutto in tema di autonomia finanziaria e di riordino delle funzioni amministrative in coerenza con il principio di sussidiarietà. A ciò si aggiungano le impugnative, da parte del governo, delle leggi regionali ritenute esorbitare dalle competenze delle regioni, che sono state in numero assai superiore al passato<sup>24</sup>.

Per parte sua, la Corte costituzionale, come ha detto nella conferenza stampa annuale per il 2003 il suo presidente, "è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita", trovandosi ad affrontare un numero senza precedenti di ricorsi in via principale<sup>25</sup>. Volendo tentare di sintetizzare i principali strumenti utilizzati dalla Corte per giustificare gli interventi statali, riconducendoli alla tutela del principio unitario, essi potrebbero essere schematizzati come segue<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Su tale giurisprudenza, v. C.DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le regioni*, 2002, 249 ss. In linea generale, ci pare di poter dire che, in parlamento, un titolo competenziale "non si nega a nessuno". Basti pensare alla adozione di una legge statale sull'agriturismo, legge 20 febbraio 2006, n.96: quando sia agricoltura che turismo sono materie di competenza residuale delle regioni, legge che è stata in molte sue parti dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 339 del 2007. La Corte ha peraltro ribadito, in tale occasione, che "la legge impugnata prescrive una disciplina generale per l'attività agrituristica, attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo, di competenza residuale delle regioni, interferisce tuttavia con altre materie, attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato".

<sup>23</sup> V. ad es. P.CAVALERI, E.LAMARQUE, a cura di, *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004. In parte ha posto rimedio a tale impostazione la Corte costituzionale, con la sentenza 280/2004.

<sup>24</sup> Sul contenzioso di fronte alla Corte costituzionale v. A.PIOGGIA, L.VANDELLI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

<sup>25</sup> Nel 2003, l'anno nel quale la Corte ha affrontato appieno le nuove questioni, ben il 15% delle decisioni è stato emesso nel giudizio in via principale (contro il 2% del 2002) e delle 136 sentenze il 36% risolve questioni sollevate nel giudizio principale (a fronte del 40% di sentenze pronunciate nel giudizio incidentale). Nel 2004, quasi il 22% delle decisioni è emesso nel giudizio principale, mentre delle 167 sentenze, il 37,72% risolve questioni incidentali (63 in totale) e ben il 48,5% (81 in valore assoluto) ricorsi promossi in via principale. Per la prima volta nella cinquantennale storia della Corte costituzionale italiana, il numero delle sentenze rese nel giudizio principale supera quello delle sentenze emesse nel giudizio incidentale. Dati analoghi si riscontrano anche nel 2005: nel giudizio principale è stato emesso il 20,95% delle decisioni, mentre ben 85 sentenze sono state rese in tale tipo di giudizio (42,93%), a fronte delle 80 del giudizio incidentale (40,40%). La tendenza continua (e si rafforza) anche nel 2006: il 24,41% delle decisioni è emesso nel giudizio principale, al quale vanno ascritte 82 sentenze, pari al 43,85% (contro le 70 del giudizio incidentale, pari al 37,43%).

<sup>26</sup> V. *amplius* T. GROPPI, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 5 ss. e in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2005, 9 ss.; una lettura problematica di questa giurisprudenza è data anche da A.RUGGERI, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e*

a) In primo luogo, il principio di sussidiarietà verticale, cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso per introdurre un meccanismo, assente nel testo costituzionale, finalizzato a rendere flessibile il riparto delle competenze legislative, secondo un modello non dissimile dalla *konkurrierende Gesetzgebung* dell'art. 72 del *Grundgesetz*. La Corte, con una decisione che, a detta di molti commentatori, ha "riscritto il titolo V", ha affermato che, qualora in nome del principio di sussidiarietà (espressamente codificato nell'art.118 Cost. riguardo alle funzioni amministrative) lo Stato conservi alcune funzioni amministrative, perché ritenute di interesse unitario, ciò avrà anche conseguenze sulla competenza legislativa, che resterà statale (sentenza 303/2003)<sup>27</sup>.

b) Un aspetto altamente problematico è rimasto quello della definizione delle materie<sup>28</sup>. Qui, nonostante il ribaltamento della enumerazione delle competenze, la Corte si è attestata su posizioni particolarmente penalizzanti per l'autonomia regionale, sotto vari punti di vista.

Innanzitutto, ha circoscritto le competenze regionali residuali dell'art.117, comma 4, riportandole a ambiti "interstiziali". Essa ha affermato "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione" (sentenza 370/2003)<sup>29</sup>.

---

*sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 ottobre 2005 e da S.MANGIAMELI, cit., che parla di "disarticolazione" del riparto di competenze.

<sup>27</sup> La possibilità, per lo Stato, di disciplinare, in nome delle esigenze unitarie, aspetti di dettaglio delle materie di competenza concorrente (o di intervenire nelle materie di competenza residuale: sentenza 6/2004) è tuttavia temperata già nella sentenza 303/2003 dall'affermazione che "i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

<sup>28</sup> V. al riguardo F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>29</sup> Ad esempio, i lavori pubblici, di cui pure l'art. 117 non parla, costituiscono "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (sentenza 303/2003). Materie innominate, come l'edilizia e l'urbanistica, sono a loro volta ricondotte dalla Corte entro la competenza concorrente del "governo del territorio" (sentenza 362/2003); l'edilizia residenziale pubblica è ricostruita addirittura su tre livelli. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi

Inoltre, la Corte ha continuato a utilizzare, al fine di ricondurre un determinato oggetto entro una materia, il criterio legislativo-evolutivo. Con la conseguenza che un cambiamento nella legislazione ordinaria di settore può comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto materiale delle competenze legislative dell'art. 117 Cost.<sup>30</sup> Gli atti statali di trasferimento delle funzioni amministrative, benché precedenti alla riforma costituzionale del 2001, hanno continuato a mantenere la medesima valenza interpretativa del passato ai fini della definizione delle materie<sup>31</sup>. In sostanza, questa impostazione comporta un permanere della decostituzionalizzazione del riparto delle competenze, in favore di una definizione offerta, in via unilaterale, dal legislatore statale.

In terzo luogo, molte delle materie di competenza statale dell'art. 117, comma 2, sono state lette dalla Corte non come materie, ma come “clausole trasversali”, che legittimano un intervento della potestà legislativa statale, anche con norme di dettaglio, e finanche della potestà regolamentare del governo (sentenza 401/2007), capace di intersecare tutte le materie di competenza regionale, con il solo limite della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto all'obbiettivo perseguito<sup>32</sup>.

Infine, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre alle Regioni, (ipotesi che la Corte, a partire dalla sentenza 50/2005, definisce “concorrenza di competenze” e non “competenza ripartita o concorrente”)<sup>33</sup>, la Corte ritiene di poter far ricorso, “qualora appaia evidente

---

del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente dalla Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (sentenza 94/2007). Lo stesso si può dire dello “sviluppo economico”, che, secondo la Corte, “costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie” (sentenze 430/2007 e 165/2007).

<sup>30</sup> Così, ad esempio, a seguito della evoluzione legislativa, la disciplina degli asili nido viene ricondotta entro la materia dell'istruzione e, per alcuni profili, entro quella della “tutela del lavoro” (sentenza 370/2003); la disciplina delle fondazioni di origine bancaria è ritenuta estranea, a seguito degli sviluppi legislativi, alla materia concorrente “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, per essere ricondotta invece a quella, statale, dell'ordinamento civile (sentenza 300/2003).

<sup>31</sup> Vedi sentenze 9 e 26/2004, sui beni culturali, oppure 287/2004, sui servizi sociali.

<sup>32</sup> In particolare, si è fatto ricorso a tale tecnica interpretativa per le materie statali più strettamente legate ai diritti fondamentali: la tutela dell'ambiente (sentenze 407/2002 e 536/2002), l'ordinamento civile (sentenza 359/2003), i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti in ogni parte del territorio nazionale (sentenze 282/2002 e 88/2003). Le esigenze unitarie sottese a tali competenze statali sono a più riprese esplicitate dalla Corte. Come clausola trasversale è stata letta anche la tutela della concorrenza (sentenze 430 e 401/2007 e sentenza 14/2004).

<sup>33</sup> Di “concorrenza di competenze” si inizia a parlare a partire dalla sentenza 50/2005 (v. anche sentenze 51 e 62/2005). La Corte afferma espressamente che “per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della

l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre", al non meglio specificato "criterio della prevalenza", che ha giocato, nei casi in cui è venuto in rilievo, in favore della competenza statale<sup>34</sup>.

c) Altro aspetto controverso è quello della definizione dei principi fondamentali. Anche qui, in molte occasioni, si è assistito a uno svuotamento delle competenze regionali, attraverso decisioni che hanno, a vario titolo, ritenuti legittimi interventi statali che esauriscono l'intera disciplina della materia. Basti pensare al caso in cui la Corte individua nella legislazione statale un principio fondamentale che impone la riserva allo Stato della disciplina di una parte della materia<sup>35</sup>. In altri casi, essa ha definito come principio fondamentale l'intera disciplina statale di una materia, in quanto essa realizza un corretto equilibrio tra valori costituzionali<sup>36</sup>. Tale avocazione di competenza allo Stato, attraverso la qualificazione come principi fondamentali di disposizioni statali che espropriano del tutto la regione della materia, in alcuni casi è stata ricondotta alla esigenza di garantire l'uguaglianza dei diritti. Ciò è evidente laddove la Corte definisce principi fondamentali previsioni contenute in una legge statale che debbono essere "necessariamente uniformi" su tutto il territorio nazionale<sup>37</sup>.

d) Il ruolo centrale del principio unitario emerge anche nella interpretazione che la Corte ha dato dei poteri statali repressivi e sostitutivi previsti dagli art. 127 e 120, comma 2, Cost. Circa l'art.127, la Corte ha affermato che lo Stato può impugnare le leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio proprio perché "allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione,

---

"leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (così sentenza 219/2005).

<sup>34</sup> Oltre alla sentenza 50/2005, si può richiamare la sentenza 234/2005: entrambe fanno "prevalere" la competenza statale in materia di "ordinamento civile" su competenze regionali residuali. Nella sentenza 430/2007 si fa ritenere prevalente la competenza concorrente sulla tutela della salute rispetto a quella residuale in materia di commercio quanto alla attività economica di rivendita dei farmaci.

<sup>35</sup> Ad esempio, essa ha qualificato come principio fondamentale quello "secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato" (sentenza 353/2003).

<sup>36</sup> In tal modo, la legislazione statale in materia di vivisezione ha acquisito "in blocco" lo *status* del principio fondamentale, poiché esprime "il punto di equilibrio della sperimentazione", bilanciando il rispetto verso gli animali con l'interesse collettivo alla sperimentazione (sentenza 166/2004).

<sup>37</sup> La sentenza 361/2003, sul c.d. "fumo passivo", afferma la natura di principi fondamentali delle disposizioni statali che prevedono varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute. Il carattere di principi fondamentali, necessariamente uniformi, si ricava dalla "loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione

ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria" (sentenza 274/2003). Quanto all'art 120, comma 2, e al potere sostitutivo là previsto, la Corte ne ha sottolineato il carattere di rimedio straordinario, a garanzia del principio unitario<sup>38</sup>. L'intervento del governo finalizzato a garantire gli interessi essenziali indicati nel medesimo comma prescinde dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie (e, dovremo aggiungere, da quello delle competenze legislative, in quanto, benché le clausole dell'art.120, comma 2, siano riconducibili alle riserve statali dell'art.117, comma 2, esse non si riferiscono a "materie", ma a quelle che la stessa Corte ha definito "competenze idonee ad investire tutte le materie": sentenza 282/2002).

Il giudizio che si dà di questa giurisprudenza è controverso: mi pare di poter dire che è dalla maggior parte dei commentatori salutata con favore, come un gravoso compito cui la giurisprudenza costituzionale non si è sottratta allo scopo di ricondurre a coerenza un testo che ne era privo, pur riconoscendo l'anomalia insita nel fatto che un organo giurisdizionale abbia "riscritto la costituzione"<sup>39</sup>. In tal modo, si sarebbe da un lato sopperito all'assenza nel nuovo titolo V di sufficienti strumenti unificanti nelle mani dello Stato, assenza enfatizzata dalla scomparsa nel testo costituzionale di ogni riferimento all'interesse nazionale<sup>40</sup>. Dall'altro, il modello di regionalismo duale

---

al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale".

<sup>38</sup> Essa ha precisato (sentenza 43/2004) che "la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato". Essa ha aggiunto che "quanto all' 'unità giuridica' e all' 'unità economica', quale che ne sia il significato... si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi 'naturalmente' facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione".

<sup>39</sup> In questo senso v. gli scritti raccolti in E.BETTINELLI, F.RIGANO, a cura di, *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, e in *Le regioni*, 2-3/2004. Tra questi in particolare G. FALCON, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, 305 ss.; M.LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, 355 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, 381 ss. Su queste posizioni è anche A.D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), 24 maggio 2006, nonché L.VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A.PIOGGIA, L.VANDELLI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 47, secondo il quale la Corte si è fatta carico della tenuta complessiva del sistema.

<sup>40</sup> Tale scomparsa è stata confermata a più riprese dalla Corte costituzionale, che ha respinto l'ipotesi, affacciata da parte della dottrina, di ricondurre l'interesse nazionale entro i "limiti impliciti" alla legislazione regionale. La Corte ha affermato che, a sostegno della competenza statale, non "è invocabile – come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato - la sussistenza di un "interesse nazionale", che sarebbe "sotteso alla disciplina del Titolo quinto della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini". Una categoria giuridica del genere è infatti estranea al disegno costituzionale vigente, come questa Corte ha

disegnato in modo ingenuo dal legislatore costituzionale del 2001 sarebbe stato ricondotto dalla Corte entro l'alveo delle esperienze più evolute degli Stati regionali e federali, improntate al modello collaborativo<sup>41</sup>.

Le difficoltà in cui la Corte si è mossa sono bene testimoniate dal presidente Onida, che parlando nel 2005 ha detto: “ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell'azione amministrativa”.

Tuttavia, va aggiunto che, pur essendo “saltato” l'impianto costituzionale, ciò non è avvenuto senza lasciare tracce.

Le conseguenze si apprezzano soprattutto sul terreno della forma di governo: infatti gli interventi statali in nome del principio unitario sono legittimi, secondo la giurisprudenza costituzionale, in tanto in quanto rispettano il principio di “leale collaborazione”<sup>42</sup>.

La Corte agisce tentando un qualche riequilibrio attraverso decisioni additive, che inseriscono il momento procedimentale dell'intesa, da trovarsi nella Conferenza Stato-regioni, quindi a livello di esecutivi. Una volta correttamente realizzatasi l'intesa,

---

rilevato, affermando che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sentenza n. 303 del 2003)" (così sentenza 370/2003).

<sup>41</sup> Che si tratti di un modello duale è affermato, ad esempio, da A.ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 209, mentre rileva che è venuto meno ogni potere unificante della legge statale F.PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le regioni*, 2001, 1171. Parla di “dimenticanza” del legislatore costituzionale F.BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, cit., 23.

<sup>42</sup> Oltre alle ipotesi di “chiamata in sussidiarietà” e di “concorrenza di competenze”, la Corte ritiene costituzionalmente necessaria la leale collaborazione anche qualora la legge statale disponga interventi finanziari dello Stato in materie regionali: tali interventi, ammissibili in via transitoria fino alla piena attuazione dell'art.119 Cost., debbono però sempre prevedere momenti di collaborazione con le regioni, titolari delle competenze (ad esempio, sentenze 222 e 231/2005).

la via del contenzioso dovrebbe essere preclusa, venendo a difettare l'interesse a ricorrere<sup>43</sup>.

Da ciò discende: a) una ulteriore valorizzazione degli esecutivi, tanto a livello centrale che regionale, a scapito delle assemblee rappresentative; b) una sorta di "associazione permanente" delle regioni alle decisioni del centro, che incide sui processi decisionali dello Stato centrale, accrescendone la complessità.

Le procedure di collaborazione, peraltro, nell'attuale assetto italiano presentano limiti significativi.

Innanzitutto, è una collaborazione "zoppa". Essa dovrebbe esplicitarsi su due piani, come la Corte ha precisato riguardo alla attrazione delle funzioni in sussidiarietà: a) la legge attributiva delle funzioni dovrebbe essere adottata attraverso procedure che assicurino la partecipazione al procedimento legislativo di tutti i livelli di governo coinvolti; b) la legge stessa deve introdurre adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni allocate in capo agli organi centrali (sentenza 6/2004).

In assenza di una norma costituzionale che preveda la partecipazione regionale al procedimento legislativo<sup>44</sup>, il primo aspetto è privo di tutela costituzionale e potrebbe essere reso vincolante soltanto attraverso una revisione costituzionale delle norme relative al procedimento legislativo.

La partecipazione regionale è obbligatoria unicamente a livello sublegislativo e soltanto l'assenza di tale contenuto necessario può portare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge che effettua la "chiamata in sussidiarietà"<sup>45</sup>. Quando la legge individua direttamente il livello unitario dell'interesse, il meccanismo partecipativo (relativo in ogni caso alle modalità attuative) appare del tutto inidoneo a contribuire a determinare adeguatamente il livello dell'interesse; esso può servire soltanto a evitare una completa espropriazione della competenza regionale coinvolta (è questo il caso della sentenza 62/2005).

In secondo luogo, restano aperte le incertezze sul carattere, forte o debole, delle intese, derivante dal fatto stesso che "non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla

---

<sup>43</sup> Come la Corte ha espressamente affermato nella sentenza 235/2006.

<sup>44</sup> Assenza evocata anche dopo la riforma del Titolo V, dalla sentenza 196/2004, secondo la quale "non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)". Nello stesso senso le sentenze 387/2007, 98/2007, 133/2006, 31/2005. V. già la sentenza 437/2001.

<sup>45</sup> V. la sentenza 233/2004 con nota di I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante, per una Metro leggera*, in *Le regioni*, 2004, 1392 ss.

quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa” (sentenza 6/2004)<sup>46</sup>. Qualora non sia la legge stessa a determinare il carattere forte della partecipazione regionale, la precisazione è rimessa alla Corte, che opera con esiti alterni e secondo orientamenti non sempre decifrabili, lasciando in molti casi impregiudicata la questione quando è chiamata a pronunciarsi sulla legge in sede di giudizio principale<sup>47</sup>.

Lo strumento per garantire che la collaborazione, prevista dalla legge, si svolga con lealtà diventa allora il conflitto di attribuzione Stato-regioni (o, per meglio dire, regioni-Stato)<sup>48</sup>: via di accesso al giudizio della Corte fino ad oggi marginale, ma che potrebbe invece in futuro assumere sviluppi del tutto imprevisi<sup>49</sup>.

### *7. Uno Stato regionale alla ricerca di identità e di senso*

Mi pare di poter concludere dicendo che siamo di fronte ad un caso macroscopico di scostamento tra costituzione scritta e costituzione vigente.

---

<sup>46</sup> Per intesa “forte” si intende che l’intesa deve necessariamente essere raggiunta affinché sia possibile adottare un atto, mentre per intesa “debole” si intende che l’intesa deve essere perseguita e ricercata lealmente, ma qualora non sia possibile addivenirvi, lo Stato può comunque adottare l’atto.

<sup>47</sup> Ma si veda la citata sentenza 62/2005, ove l’intesa è chiaramente configurata come “debole”. Al contrario, la sentenza 383/2005 si riferisce alla intesa necessaria per l’attrazione di competenze in sussidiarietà (si trattava del caso della costruzione di elettrodotti) come “intesa forte”. La Corte precisa che “nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell’ambito dei procedimenti legislativi dello Stato”, tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell’intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l’unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all’esercizio di un potere unilaterale”.

<sup>48</sup> Nella specie, il conflitto si potrebbe produrre in conseguenza dell’adozione da parte dello Stato, espletato senza esito il tentativo di trovare un’intesa, di un atto rispetto al quale la legge (o una sentenza della Corte) prevedeva la necessità di intesa, lasciandone impregiudicata la natura. Rispetto alla garanzia del principio di leale collaborazione il conflitto svolge anche altre funzioni: ad esempio, può servire a censurare un atto statale adottato unilateralmente in contrasto con una intesa già raggiunta: «le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sentenza 31/2006; 58/2007).

<sup>49</sup> Si veda al riguardo la già citata sentenza 383/2005 che, una volta proclamato, come si è ricordato, il carattere “forte” dell’intesa, continua affermando che “l’esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l’opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l’adozione dell’atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l’intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. *E nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni*” (corsivo nostro).

Ciò pone cruciali interrogativi sulle ragioni di questa situazione e, sulla base delle cause che si individuino, sulle misure da assumere per fronteggiarla.

La premessa è, ovviamente, la considerazione che, perché la costituzione scritta abbia un senso, deve tendere alla effettività. Quando lo scostamento tra costituzione scritta e costituzione vigente supera un certo livello, si è di fronte ad una patologia del sistema, alla quale occorre rimediare, nel senso di ridurre lo scostamento. Ciò che può essere conseguito o attraverso una modifica delle norme costituzionali che le adegui alla effettività dei rapporti o attraverso una modifica del quadro dei rapporti, che lo riconduca entro il disegno delle norme costituzionali.

Le cause della ineffettività del titolo V della Costituzione italiana mi pare che possano essere ricercate seguendo due vie, una che si appoggia su cause definibili, a vario titolo, contingenti e una che invece riflette sulle cause “di sistema”.

Tra le cause di tipo contingente dello scostamento tra previsioni costituzionali ed effettività dei rapporti spicca la spiegazione in termini politici della inattuazione della riforma del Titolo V: se si ritiene che l’ostilità del centro-destra alla riforma costituzionale del 2001 è stata la principale ragione della sua inattuazione, oggi, venuta meno quella maggioranza, non resta che procedere all’attuazione. Ma inserirei in questa categoria anche quelle cause che si incentrano sulla presenza di alcune lacune nella riforma del 2001, anch’esse dovute a ragioni a loro modo “contingenti”, come l’assenza di norme transitorie o la mancata costituzionalizzazione di meccanismi di raccordo e collaborazione (dei quali esisteva un embrione, mai attuato, rappresentato dalla integrazione con rappresentanti regionali e degli enti locali della commissione parlamentare per le questioni regionali). Da questo punto di vista, sarebbe sufficiente completare la riforma del 2001 con la riforma della seconda camera o con la costituzionalizzazione di idonei meccanismi di raccordo e collaborazione per poter avviare la costruzione di uno Stato delle autonomie funzionante ed effettivo: compito arduo, ma non tale da rimettere in discussione il complesso della forma di Stato disegnata nel 2001<sup>50</sup>.

Qualora invece si ritenga trattarsi di cause di sistema, il problema si fa più complesso.

Parlando di “cause di sistema” intendo riferirmi al fatto che il testo costituzionale, che contiene previsioni, specie in materia di potestà legislativa, assai

---

<sup>50</sup> Così, ad esempio, L.VANDELLI, *Dopo il referendum del giugno 2006: quali riforme?* in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2006.

vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali<sup>51</sup>, non sia adeguato alle esigenze che emergono dal corpo sociale e sia pertanto sprovvisto di legittimazione.

Occorre allora interrogarsi sulle ragioni che stanno a fondamento di una differenziazione su base territoriale<sup>52</sup>. E, *in primis*, sulle ragioni che giustificano l'attribuzione di scelte politiche di rango legislativo (ovvero immediatamente infracostuzionale) ad assemblee esponenziali di collettività locali: è il problema della potestà legislativa, come disegnata dall'art.117, quello che sembra oggi in Italia configurare il più grave scostamento tra testo ed effettività costituzionale.

Prima di tutto, ciò può essere giustificato da motivi forti di tipo “nazionale” o storico: fatto questo che deve essere escluso in Italia, ove mancano pulsioni regionali a sfondo nazionalistico (se si escludono i territori su cui insistono alcune delle regioni speciali) e dove non esiste neppure una richiesta di autonomia su base storica, in virtù della mancata corrispondenza tra le regioni individuate dalla costituzione e gli stati preunitari.

Il senso di uguaglianza e di una comune cittadinanza è profondo, il tasso di differenziazione tollerato dal sistema è minimo, specie quando vengono in discussione le scelte politiche di fondo, ad esempio quelle che attengono al godimento dei diritti<sup>53</sup>.

Ciò non toglie che esistano ormai, anche in virtù di più di trent'anni di regionalismo, identità regionali caratterizzate da diversificate esigenze economiche e sociali, che si possano rispecchiare nel corrispondente livello istituzionale: con l'avvertenza che non può essere parificato a identità regionale quello che è bieco egoismo delle regioni più ricche. Le competenze delle regioni dovranno essere in ogni caso adeguate alla domanda di autonomia che proviene dalla comunità regionale: tenendo presente la opportunità di introdurre o attivare congegni volti a una differenziazione dei livelli di competenza, in risposta a tali diverse esigenze (nel 2001, in nome di tale necessità, è stato introdotto il meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., che consente alle regioni che ne facciano richiesta di ottenere, con il consenso dello Stato, maggiori competenze in una serie di materie).

---

<sup>51</sup> Così, ad esempio, M.OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T.GROPPI, M.OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., 85 ss.

<sup>52</sup> Su questa linea si colloca A.BARBERA, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 dicembre 2006; S.MANGIAMELI, cit.

<sup>53</sup> Sul carattere fondamentalmente unitario dell'ordinamento italiano, che risponderebbe ad elementi profondi del modo di essere delle istituzioni, anche regionali, della società civile, e perfino della psicologia delle singole persone, v. G.FALCON, *La riforma costituzionale e la legislazione regionale*, in *Le regioni*, 2005, 707 ss., a commento di un'analisi che ha mostrato, in molti settori materiali, la omogeneità della legislazione regionale.

Se in Italia la scelta “federale” non risponde alla volontà delle comunità regionali di compiere scelte politiche fortemente divergenti, al contrario, pare ormai, in un momento in cui la complessità delle relazioni, interne ed esterne allo Stato, si moltiplica, di non poter prescindere da una scelta in favore del decentramento (regionale e locale) a scopo di efficienza, intesa quale adeguatezza: è ben possibile che, dato un quadro comune di scelte politiche di fondo, certi territori possano gestire alcune funzioni in modo migliore, perché più adeguato alle loro specifiche caratteristiche di quanto potrebbe fare lo Stato centrale con una politica uniforme. Accanto all’efficienza, il decentramento può favorire la responsabilità, quale punto di snodo tra efficienza e democrazia. Mi pare che riacquisti attualità, in favore di uno Stato decentrato, anche l’elemento partecipativo, in un momento in cui il sistema politico nazionale appare in seria difficoltà nel rapportarsi con la società civile.

Efficienza e partecipazione: quello che resta da chiedersi è se l’assetto istituzionale delineato dalla riforma del 2001 risponde a queste primarie esigenze.

Lo scostamento da cui si è partiti, tra *constitution in the books* e *constitution in action*, pare mostrare che non è così, almeno riguardo alla distribuzione delle competenze legislative: la soluzione adottata non è risultata consona alle esigenze della società italiana. Il senso della riforma del 2001, infatti, era quello di circoscrivere l’intervento dello Stato a materie elencate (esclusive o concorrenti), lasciando alle regioni le scelte politiche primarie (ovvero con il solo limite delle norme costituzionali) in tutte le altre materie, dalle quali lo Stato avrebbe dovuto essere escluso: una scelta idonea unicamente se l’esigenza da soddisfare fosse stata l’espressione di volontà politiche fortemente differenziate da parte dei diversi territori, quale risposta a forti identità regionali.

Se si riconosce che in Italia non esistono pulsioni di tal fatta non resta (a meno di non voler procedere sulla strada della costruzione di identità regionali artificiali, basate su “tradizioni” inventate<sup>54</sup>) che prenderne atto e procedere, a ritroso, in modo pragmatico e deideologizzato, in favore dell’assetto che sia più adeguato a queste finalità: un assetto che non può essere centrato sulla potestà legislativa “esclusiva” delle regioni, ma che lasci lo spazio aperto, in ogni materia, per una possibile concorrenza statale; che riconduca allo Stato tutte quelle materie sulle quali la differenziazione non risponda ad esigenze di efficienza; che valorizzi i margini di autonomia delle regioni

---

<sup>54</sup> Alla stregua dei casi esaminati in E.J.HOBSBAWM, T.RANGER, *L’invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino, 2002.

laddove si tratti di scelte più specificamente legate al territorio; che lasci aperta la via, per le regioni che chiedono maggiori spazi di autonomia, ad un regionalismo differenziato; che attui appieno il principio di sussidiarietà quanto alle funzioni amministrative, dando un senso al dettato dell'art.114 Cost.

Ovvero, non resta che far coincidere la Costituzione formale – non con l'attuale assetto dei rapporti materiali, ma – con quelli che sono i bisogni della società italiana, che soli possono fornirle una base di legittimazione.

Più facile a dirsi che a farsi: alle difficoltà presenti in qualsiasi processo riformatore volto a (ri)assegnare competenze al centro<sup>55</sup> si somma il carattere strumentale al gioco politico nazionale che sempre ha connotato le riforme delle autonomie territoriali in Italia. Ciò è testimoniato dalla stessa riforma del 2001, nonché da quella, soltanto tentata, del 2006, la cui vicenda è emblematica: anche se finalizzata a realizzare un accentramento, essa è stata propagandata come volta ad attribuire maggiori competenze alle regioni, al punto che, pur bocciata su base nazionale, ha avuto invece il sostegno dell'elettorato in Veneto e Lombardia<sup>56</sup>, ovvero proprio nelle due regioni che chiedono più autonomia e i cui esecutivi hanno avviato il procedimento previsto dall'art.116, comma 3, Cost., per attingere un più elevato livello di competenze<sup>57</sup>.

E' pertanto altamente probabile che l'evoluzione prosegua, come nei passati sei anni, in un intreccio di negoziato politico e interventi normativi di rango non costituzionale, attraverso continui aggiustamenti legislativi e giurisprudenziali, al di fuori di qualsiasi disegno prestabilito. Con conseguenze non secondarie non solo sulla certezza del diritto e su quella efficienza che rappresenta una delle principali ragioni d'essere di uno Stato decentrato, ma sul significato stesso del principio di rigidità costituzionale e sulla fiducia nella capacità della Costituzione di determinare gli assetti istituzionali e di orientare la convivenza sociale. In altre parole, sulla sua capacità di definire la forma di Stato.

---

<sup>55</sup> Si veda, come raro esempio, la riforma del federalismo tedesco realizzata nel 2006, con legge di revisione costituzionale.

<sup>56</sup> Nel referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 i sì sono stati il 54,6 % in Lombardia e 55,3 % in Veneto, e, benché il testo sottoposto al voto contenesse molte altre riforme, è ragionevole sostenere, anche alla luce della campagna elettorale, che l'attenzione degli elettori in queste due regioni si sia soffermata sulle norme relative alle autonomie territoriali.

<sup>57</sup> Sull'avvio di tale procedimento v. M.BORDIGNON, *Federalismo? A velocità variabile*, in *Il Sole 24 ore*, 2 settembre 2006.