

L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?

di Tania Groppi

Sommario: 1. Le ragioni e le fasi del decentramento nell'Italia unita. – 2. Ritorno alle origini: accentramento e decentramento nel Regno d'Italia. – 3. Nell'Italia repubblicana: lo Stato regionale secondo la Costituzione del 1948 e la sua inattuazione (1948-1970). – 4. L'istituzione delle regioni ordinarie, tra spinte autonomistiche e nuovo centralismo (1970-1990) – 5. Tra riforme legislative e costituzionali (1990-2001): l'Italia verso il federalismo? – 6. Dopo la riforma costituzionale del 2001: lo Stato centrale come garante del principio unitario e lo svuotamento della potestà legislativa regionale. – 7. Uno Stato regionale alla ricerca di identità e di senso.

1. Dalla proclamazione del Regno d'Italia, nel 1861, fino ad oggi, passando per la nascita della Repubblica nel 1946 e la Costituzione del 1948, l'evoluzione della forma di Stato (quanto al rapporto tra sovranità e territorio) si è sviluppata in Italia secondo un processo “centrifugo”, ovvero attraverso un decentramento di competenze dallo Stato centrale ad enti esponenziali di comunità locali, stanziate su territori di diverse dimensioni: a un certo punto di questo percorso, alle regioni, enti di area vasta, si è giunti a riconoscere la potestà legislativa, finanche “esclusiva”; agli enti locali (comuni e province) unicamente la titolarità di funzioni amministrative e di potestà regolamentare.

Tale processo non è stato guidato – 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, come ci mostra il diritto comparato, caratterizza la maggior parte dei *federalizing process* che si mettono in atto in Stati unitari accentrati, come il Belgio e la Spagna. L'affermazione propria di uno dei padri del risorgimento italiano, Massimo D'Azeglio («L'Italia è fatta, ora bisogna fare gli italiani») ha perso, a quasi 150 anni dalla unificazione, la sua attualità: almeno dal punto di vista di D'Azeglio, 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 stata 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 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. Le ulteriori tre fasi coprono invece il cinquantennio repubblicano e sono messe in moto da apposite norme giuridiche.

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. La premessa da cui partire riguarda le modalità attraverso le quali si giunge alla nascita dello Stato italiano, poco dopo la metà del XIX secolo: l'unificazione della penisola avviene attraverso la conquista, per tappe successive, ad opera di uno Stato, il Regno di Sardegna, insediato, al di là del nome, in una piccola parte dell'Italia settentrionale (il Piemonte) e fortemente influenzato dalla tradizione giuridica e amministrativa francese. Il principio che si afferma è quello della continuità tra il Regno di Sardegna e il Regno d'Italia: le istituzioni e la legislazione di quello sono estese al nuovo Stato (per fare un esempio, non si adotta una nuova costituzione, ma si estende al Regno d'Italia la costituzione *octroyée* piemontese, lo "Statuto albertino"). Sul piano della organizzazione territoriale del potere, la scelta è per un modello di Stato unitario accentrato di impronta napoleonica, basato sul principio di uniformità come traduzione del principio di uguaglianza formale: gli enti locali (comuni e province) non hanno competenze garantite e sono posti sotto tutela dell'amministrazione statale, attraverso la figura del prefetto. Tutto ciò nel quadro di uno Stato liberale che è stato definito "statocentrico" e "monoclasse"¹.

L'idea regionale (che fa la sua comparsa negli anni della unificazione, concretizzandosi anche in un progetto di legge di iniziativa governativa, c.d. "progetto Minghetti", poi accantonato), è rifiutata per due ragioni: il timore della dissoluzione dell'unità da poco raggiunta (quindi, potremmo dire, l'esigenza di "fare gli italiani"); la grande differenza esistente, in termini di sviluppo economico e di tradizioni di autogoverno, tra le varie parti del paese, e soprattutto il sorgere di una "questione meridionale", riconducibile al sottosviluppo economico e alle peculiari strutture sociali dell'Italia del sud che, a detta di molti (e degli stessi esponenti liberali meridionali), avrebbero reso impraticabile l'autogoverno in questa parte del paese².

¹ Sull'unificazione italiana, sotto il profilo qui trattato, v. almeno: U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989; L. VANDELLI, *Poteri locali*, Il Mulino, Bologna, 1989; R. RUFFILLI, *Governo, Parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865* (1969), ora in *Id.*, *Istituzioni, società e Stato*, Il Mulino, Bologna, 1989, I, 275 ss.

² Sul fallimento del tentativo regionalista di Minghetti, v. R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 2001.

Ciò non di meno, una prima fase di decentramento è individuabile proprio negli anni che vanno dalla unificazione all'avvento del fascismo e ha al centro gli enti territoriali allora esistenti, ovvero i comuni e le province. L'elettività dei governi locali, accompagnata da un progressivo allargamento del suffragio, è parte della trasformazione dello Stato liberale italiano, da monoclasse a pluriclasse: i comuni divengono enti esponenziali delle comunità locali, sedi dove hanno modo di iniziare a manifestarsi le dinamiche democratico-partecipative. Allo stesso tempo, essi approfittano della riottosità dello Stato centrale a voler assumere nuove funzioni, nel campo economico-sociale, per ritagliarsi un ruolo interventista, specie nella gestione dei servizi pubblici locali: la nascita di un embrione di "stato sociale" avviene in Italia a livello municipale, soprattutto nei comuni governati dai nuovi partiti dei lavoratori, quello socialista e quello cattolico³.

A questa fase di decentramento, svoltasi in gran parte senza rilevanti interventi normativi, se si escludono quelli in materia elettorale, e non sprovvista di difficoltà (come testimonia il tentativo dottrinale di sistemazione di queste esperienze sotto l'ambigua categoria dell'"autarchia")⁴, rispose la fase di accentramento rappresentata dal regime autoritario fascista, che nel 1926 provvide alla soppressione delle elezioni locali e alla sostituzione degli organi elettivi locali con organi nominati dal centro, inaugurando quindi un'epoca di completo accentramento, che corrisponde al carattere autoritario assunto dalla forma di Stato (è inutile ricordare che la democrazia costituisce la premessa indispensabile per qualsiasi Stato decentrato)⁵.

3. Nell'Italia repubblicana, la prima tappa del processo di decentramento coincide con la Costituzione del 1948. L'Assemblea costituente, negli anni 1946-47, fa una 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 di una novità nella storia d'Italia, ma anche di un interessante esperimento a livello di diritto comparato, trovando il proprio antecedente soltanto nella breve esperienza della repubblica spagnola del 1931.

³ 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.

⁴ V. F. RUGGE, *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra ottocento e novecento*, Liguori, Napoli, 1986, 273 ss.

⁵ 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.

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, facendo riferimento a preesistenti suddivisioni 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.5⁶. 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 territoriali con lo Stato e le forme di partecipazione delle regioni alle funzioni statali: in particolare, la legislazione ordinaria non dette mai attuazione alla previsione secondo la quale “il senato è eletto su base regionale” (art.57 cost.), interpretandola unicamente ai fini della 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 imputata⁷.

⁶ 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, 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. 7 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.

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 memoria⁸.

La fase di riflusso è pesante: nel clima della guerra fredda, come in molti campi della vita costituzionale, anche riguardo alle autonomie territoriali prevale la continuità con il passato⁹: qualsiasi istituto che possa contribuire a limitare il potere politico del centro è guardato con sospetto (questo vale anche per la corte costituzionale, il consiglio superiore della magistratura o il referendum), e ciò è vero tanto 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; gli enti locali continuano a funzionare, se si esclude il ripristino della elettività degli organi, in un quadro norma-

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

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

tivo 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 di stampo accentrato, che si rivelerà assai arduo da smantellare anche quando il mutato clima internazionale consentirà infine l'attuazione del disegno regionale.

4. La seconda tappa si mette in moto alla fine degli anni sessanta (1968: legge per l'elezione dei consigli regionali) e ha il suo nucleo centrale nella creazione delle 15 regioni ancora mancanti, resa possibile dalla approvazione di una serie di leggi statali (già previste, a suo tempo, dalle disposizioni transitorie della costituzione) per il trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie e umane necessarie per il funzionamento. Le ragioni che consentono, sul 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)¹⁰. 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"¹¹: il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali dovrebbe 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 sono forti anche in Italia, potrebbero 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.

¹⁰ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992.

¹¹ 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.

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 utilizzati¹²: 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 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 costituzionale¹³, 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 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.

¹² 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.

¹³ Su questa giurisprudenza v. ad es. S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento 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.

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'invadenza 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 fase, è il sistema politico che non riesce a riarticolarsi su base regionale e dà una lettura del regionalismo strumentale alle esigenze tattiche del momento (secondo una prassi che affonda le sue radici già nell'epoca costituente).

5. 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 europeo¹⁴. 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 di "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).

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" attraverso modalità diverse da quelle delle elezioni politiche: la Corte costituzionale ha infatti bloccato tutti 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 autonomistico la Carta costituzionale¹⁵.

¹⁴ Una sintesi di questa fase è in F. Pizzetti (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello stato*, Giappichelli, Torino, 1998.

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

La questione regionale è stata comunque portata 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 compartecipazioni 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 2001¹⁶.

La prima tappa ha inciso sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo delle regioni: è stata riconosciuta loro 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, si è introdotta l'elezione diretta del presidente della regione.

Nella seconda tappa è stato modificato il criterio di riparto delle competenze, introducendo un elenco di materie di competenza esclusiva dello stato centrale, e affidando alle regioni le competenze residue. 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.

¹⁶ 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.

Tra le materie di competenza esclusiva delle regioni, nondimeno, figurano 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: contro di esse è infatti possibile solo il 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 è sulla carta accresciuta, ma occorrerà attendere la 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.

6. 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.)¹⁷ è stata seguita da una ulteriore fase di riflusso. Cinque anni dopo, la costituzione vivente, che risulta, oltre che dalle norme costituzionali scritte, anche dalla legislazione, statale e regionale, e dalla giurisprudenza costituzionale, è profondamente diversa dal testo del 2001¹⁸.

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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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, 5 ottobre 2006.

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.117¹⁹.

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 legislatura, 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"²⁰, che, dopo essere stato approvato dalle Camere a maggioranza assoluta nel 2005 è stato bocciato nel referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006²¹. 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 statale alle materie di competenza dello Stato²²; b) attraverso l'approvazione di una legge generale di attuazione delle riforma costituzionale (c.d. "legge La Loggia", dal nome dell'allora ministro degli affari regionali, legge n. 131 del 2003) che, oltre a porre dubbi sul suo stesso fondamento competenziale, ha contribuito ad una lettura

¹⁹ 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.

²⁰ L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna, 2002.

²¹ 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.

²² 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 un titolo competenziale si trova sempre: basti pensare alla adozione di una legge statale sull'agriturismo, l. 20 febbraio 2006, n.96: quando sia agricoltura che turismo sono materie di competenza residuale delle regioni.

riduttiva della riforma costituzionale (specie riguardo alla potestà legislativa concorrente)²³; 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 passato²⁴.

Per parte sua, la Corte costituzionale, come ha detto nella conferenza stampa annuale per il 2003 il suo presidente, Gustavo Zagrebelsky, «è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita», trovandosi ad affrontare un numero senza precedenti di ricorsi in via principale²⁵. 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 segue²⁶.

a) In primo luogo, c'è il principio di sussidiarietà, 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

²³ V. ad es. P. Cavaleri, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁴ Sul contenzioso di fronte alla Corte costituzionale v. A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

²⁵ 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%).

²⁶ 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 Autònoms 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 sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in www.federalismi.it, 6 ottobre 2005 e da S. MANGIAMELI, cit., che parla di "disarticolazione" del riparto di competenze.

funzioni amministrative, perché ritenute di interesse unitario, ciò avrà anche conseguenze sulla competenza legislativa, che resterà statale (sentenza 303/2003)²⁷.

b) Un aspetto altamente problematico è rimasto quello della definizione delle materie. Qui, nonostante il ribaltamento della enumerazione delle competenze, con l'attribuzione alle regioni della competenza residuale, 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)²⁸.

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.²⁹. 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 materie³⁰. 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.

²⁷ 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».

²⁸ 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).

²⁹ 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).

³⁰ Vedi sentenze 9 e 26/2004, sui beni culturali, oppure 287/2004, sui servizi sociali.

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", capaci di incidere su tutte le materie di competenza regionale³¹.

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 "di concorrenza di competenze" e non "competenza ripartita o concorrente")³², la Corte ritiene di poter far ricorso, "qualora appaia evidente 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 statale³³.

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 materia³⁴. 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 costituzionali³⁵.

³¹ 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), la tutela della concorrenza (sentenza 14/2004), 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.

³² 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 "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (così sentenza 219/2005).

³³ 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.

³⁴ 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).

³⁵ 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).

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 nazionale³⁶.

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, 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 unitario³⁷. 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).

³⁶ 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 al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale».

³⁷ 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».

Il giudizio che si dà di questi interventi giurisprudenziali è controverso: mi pare di poter dire che sono dalla maggior parte dei commentatori salutati 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 che, in tal modo, si è “riscritta la costituzione” da parte di un organo giurisdizionale³⁸.

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”³⁹.

³⁸ 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, 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.

³⁹ 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 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, la via del contenzioso dovrebbe essere preclusa, venendo a difettare l'interesse a ricorrere⁴⁰.

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 esplicarsi 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 sulla partecipazione regionale al procedimento legislativo⁴¹, il primo aspetto è privo di tutela costituzionale: la partecipazione regionale è obbligatoria unicamente a livello sublegislativo e soltanto l'assenza di tale contenuto necessario può portare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge⁴². 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 intese⁴³. 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

⁴⁰ Come la Corte ha espressamente affermato nella sentenza 235/2006.

⁴¹ 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)».

⁴² 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.

⁴³ 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.

e secondo orientamenti non sempre decifrabili, lasciando in molti casi impregiudicata la questione quando è chiamata a pronunciarsi sulla legge in sede di giudizio principale⁴⁴. 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)⁴⁵: via di accesso al giudizio della Corte fino ad oggi marginale, ma che potrebbe invece in futuro assumere sviluppi del tutto imprevisi⁴⁶.

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

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.

⁴⁴ 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».

⁴⁵ Conflitto che si può produrre in conseguenza dell'adozione da parte dello Stato, unilateralmente, di un atto rispetto al quale la legge (o una sentenza della Corte) prevedeva la necessità di intesa, lasciandone impregiudicata la natura.

⁴⁶ 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).

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 fanno perno 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 2001⁴⁷.

Qualora invece si ritenga che le cause sono “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 vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali⁴⁸, non sia adeguato alle esigenze che emergono dal corpo sociale e sia pertanto sprovvisto di legittimazione.

Occorre allora interrogarsi sulle ragioni che stanno alla base di una differenziazione su base territoriale⁴⁹. E, *in primis*, sulle ragioni che giustificano l’attribuzione di scelte politiche di rango legislativo (ovvero immediatamente infracostituzionale) ad assemblee esponenziali di collettività locali: ché 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

⁴⁷ Così, ad esempio, L. VANDELLI, *Dopo il referendum del giugno 2006: quali riforme?* in www.astridonline.it, 2006.

⁴⁸ Così, ad esempio, M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., 85 ss.

⁴⁹ Su questa linea si colloca A. BARBERA, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, in www.forumcostituzionale.it, 11 dicembre 2006; S. MANGIAMELI, cit.

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 diritti⁵⁰.

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 competenziali, 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 livelli competenziali in una serie di materie).

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 acquisti 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*, in questa prospettiva, mostrerebbe che non è così, almeno riguardo alla distribuzione delle competenze legislative: la scelta fatta 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),

⁵⁰ 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.

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" inventate⁵¹) 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 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 centro⁵² 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 Lombardia⁵³, 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 tetto competenziale⁵⁴.

⁵¹ Alla stregua dei casi esaminati in E.J. HOBBSBAWM, T. RANGER, *L'invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino, 2002.

⁵² Si veda, come raro esempio, la riforma del federalismo tedesco realizzata nel 2006, con legge di revisione costituzionale.

⁵³ 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.

⁵⁴ Sull'avvio di tale procedimento v. M. BORDIGNON, *Federalismo? A velocità variabile*, in "Il Sole 24 ore", 2 settembre 2006.

È pertanto altamente probabile che l'evoluzione prosegua, come nei passati cinque 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 sulla certezza del diritto e su quella stessa efficienza che rappresenta una delle principali ragioni d'essere di uno Stato decentrato.

Tania Groppi. Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Siena.

Ewolucja formy państwa we Włoszech: państwo regionalne bez duszy?

Tania Groppi

Streszczenie

Stopniowe wprowadzanie decentralizacji we Włoszech dokonało się w trzech etapach, po których następowały za każdym razem okresy „odpływu”, czy regresu. By je ustalić, należy uwzględnić dwie ważne przestanki: pierwsza polega na tym, że celem decentralizacji włoskiej nie był wymóg współzycia wspólnot o różnych tożsamościach (narodów), jak to miało miejsce w większości procesów federalizacji. Celem decentralizacji włoskiej było raczej formułowanie gwarancji demokratycznych oraz zwiększanie skuteczności w rządzeniu.

Druga przestanka nawiązuje do dziejów zjednoczenia Włoch dokonanego wokół podboju półwyspu ze strony jednego państwa: Piemontu. Ta okoliczność znalazła swój wyraz w strukturze państwa, scentralizowanej według modelu francusko-napoleońskiego, a pogłębionej jeszcze w tym kierunku w okresie faszystowskim.

Wychodząc z tych przesłanek, można poddać analizie trzy etapy decentralizacji Republiki Włoskiej i następujące po nich „odpływy” (regresy). Pierwszym znaczącym etapem tego procesu jest konstytucja z 1947 roku, a to z dwóch powodów: włączenie do zasad podstawowych artykułu 5-go, uznającego i promującego samorządy lokalne; b) obecność tytułu V-go, przewidującego istnienie regionów z władzą ustawodawczą, uzupełniających państwo, oraz uznającego obecność gmin i prowincji. Powstaje, tym samym, zupełnie nowa forma państwa, różniąca się zarówno od państwa faszystowskiego jak i od państwa liberalnego.

Odnosna faza „odpływu” – regresu polega na nie stosowaniu, przez całe dziesięciolecie, tych zaleceń konstytucyjnych (za wyjątkiem regionów o statucie specjalnym), a to z uwagi na międzynarodową atmosferę zimnej wojny i wynikające stąd obawy, by niektóre regiony włoskie nie dostały się we władanie ugrupowań politycznych zwalczających istniejący system polityczny.

Drugi etap miał miejsce pod koniec lat sześćdziesiątych, kiedy powstało 15 regionów o statucie zwyczajnym, a kolejna faza „odpływu” – regresu obejmowała z grubsza cały okres lat osiemdziesiątych i uwidoczniła się w dwóch aspektach: a) niepowodzenie reformy administracyjnej; b) nie wprowadzenie w życie regionalizmu politycznego, zarówno z powodu ograniczonych kompetencji ustawodawczych, jak i orzecznictwa konstytucyjnego kierującego się interesem ogólnokrajowym.

Trzeci i ostatni etap decentralizacji Republiki Włoskiej obejmuje całość lat dziewięćdziesiątych i osiąga swój szczyt reformą Tytułu V konstytucji Włoch z 2001 roku, która odnowiła głęboko kompetencje regionów, prowincji i gmin. Faza „odpływu” –

regresu tego etapu jest widoczna w ustawodawstwie 2001-2006, które nie uwzględniło wytycznych nowego tytułu V-tego, zachowując w przeważającej mierze ciągłość z poprzednim układem.

Włoskie doświadczenie wykazuje, jak trudną sprawą jest wprowadzanie regionalizmu tam gdzie nie istnieje odrębna tożsamość regionalna, która mogłaby odzworowywać się na poziomie konstytucyjnym, i jak nie można pominąć uczestnictwa jako warunku skuteczności i demokracji. Powstaje pytanie, czy reforma z 2001 roku spełnia te wymogi i czy nie należałoby cofnąć się do układu, który odpowiadałby lepiej tym celom.

The evolution of the State in Italy: a regional State without soul?

Tania Groppi

Abstract

In Italy, the process of decentralisation has been implemented progressively over three stages that have always been followed by stages of “reflux”. Two fundamental premises are appropriate to identify them. Firstly, the objective of decentralisation in Italy has not been driven by the need to force communities with different identities (nations) to live together, like the case of most federalisation processes. The main objective of the Italian decentralisation process is the need to guarantee democracy and greater efficiency.

The second premise refers to the historical event of the Italian unification, which was carried out through a conquest process conducted by only one State: Piedmont. This process brought about the structure of a centralised State on the basis of the French-Napoleonic model and of the fascist experience; these two aspects further increased the features of a centralised model.

These premises can be used as a starting point in order to analyse the three stages of decentralisation process of the Italian Republic and its subsequent refluxes. The first large stage of this process was produced in the Constitution of 1948 for two reasons: *a)* the introduction of Article 5, among the fundamental principles, which recognises and promotes local autonomies; *b)* the introduction of Title V, which entitles regions with legislative power concurrent with the State recognising the presence of Municipalities and Provinces. Therefore, a completely new form of Government was constituted, with respect both to the fascist and liberal States.

The corresponding reflux stage consists of the failure to implement these constitutional provisions (with the exception for regions with a special statute) for decades, due to the international Cold War situation that arose fears for which anti-system political forces could govern some Italian regions.

The second stage falls at the end of the 1960s when the 15 ordinary statute regions

were set up. The following reflux stage developed during the 1980s and two aspects can be identified: *a)* the failure of administrative reform; *b)* the failure of political regionalism due not only to limited legislative competence but also to constitutional case law based on national interests.

The third and final stage of republican decentralisation covers the 1990s and culminates in the 2001 reform of Title V, which radically renewed the powers of the Regions, Provinces and Municipalities. The reflux stage to this phase can be seen in the 2001-2006 legislation, with the failure to implement the new Title V, so that continuity of the previous structure prevails.

The Italian experience highlights how difficult it is to implement federalism where there is no regional identity at a constitutional level and that it is not possible to keep apart elements of efficiency and democracy and participation. It still remains to verify whether the structure of the 2001 reform will react to these needs, or whether it will be necessary to look back in order to find a structure which better responds to these aims.