

I NUOVI RAPPORTI TRA STATO, REGIONI, COMUNI

Barbara Randazzo*

Da dove viene e dove va il regionalismo italiano

Per apprezzare appieno il senso e la portata della riforma *in itinere* non è ozioso richiamare, seppur sinteticamente, le ragioni che indussero i nostri Padri costituenti a concepire e disegnare la struttura portante della nascente Repubblica come Stato regionale. Nella relazione di apertura della discussione sulle autonomie locali nella seconda Sottocommissione per la Costituzione (27 luglio 1946), l'onorevole Gaspare Ambrosini, dopo aver elencato gli inconvenienti dell'accentramento, invocava il concetto dell'autonomia, ritenendolo idoneo: «1) ad evitare i danni del centralismo statale; 2) a stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica; 3) a stabilire l'equilibrio tra le forze politiche e quindi ad impedire l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o di gruppi di interessi». Ambrosini chiariva inoltre che il *proprium* dell'autonomia politi-

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

ca regionale rispetto alle altre (quelle degli enti locali preesistenti), doveva rinvenirsi nell'attribuzione costituzionalmente garantita di competenze legislative. La Regione, elevata a persona giuridica, era concepita come «ente naturale» tra lo Stato e i Comuni; questi ultimi avrebbero dovuto essere garantiti nella loro autonomia anche nei confronti della Regione, per evitare l'affermarsi di un neo-centralismo regionale.

Garantendo il pluralismo istituzionale, con l'ente Regione in particolare, i Padri costituenti ci mettevano al riparo da nuove forme di autoritarismo, valorizzando anche in senso verticale (tra livelli di governo) il meccanismo dei *checks and balances* posto a presidio degli ordinamenti democratici.

Com'è noto, la Costituzione del 1948 riconobbe, tra i suoi principi fondamentali, accanto al principio di indivisibilità della Repubblica, quello autonomistico (art. 5) alla definizione del quale destinò l'intero titolo V intitolato «Le Regioni, le Province, i Comuni». Riservata allo Stato la competenza legislativa generale, all'art. 117 (riscritto nel corso della riforma costituzionale del 2001) si limitò a elencare puntualmente le sole materie (diciotto) attribuite alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie (su quelle ad autonomia speciale si tornerà tra breve), selezionandole tra quelle più prossime agli interessi territoriali (urbanistica, assistenza sanitaria, artigianato, agricoltura, turismo, ecc.). Detta potestà legislativa doveva essere esercitata dalla Regione nel rispetto della Costituzione ma anche dei principi fissati dallo Stato in leggi di settore, le cosiddette «leggi cornice», secondo il modello della potestà legislativa concorrente. All'attribuzione di funzioni legislative corrispondevano eguali funzioni amministrative (si veda l'art. 118: cosiddetto «principio del parallelismo delle funzioni»).

All'indomani dell'elezione dei primi consigli regionali delle Regioni ordinarie (1970), il legislatore ordi-

nario si premurò di definire le materie indicate nell'art. 117, stabilendo in tal guisa anche precisi confini tra la competenza legislativa statale e quella regionale, mediante l'adozione di diversi decreti legislativi *ad hoc*.

All'art. 116, invece, la Costituzione riconobbe «forme e condizioni particolari» di autonomia alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta «secondo statuti adottati con leggi costituzionali». Ragioni politiche, storiche ovvero esigenze connesse alla collocazione territoriale e alla presenza di minoranze linguistiche giustificarono la sottrazione di dette Regioni alla disciplina costituzionale comune (titolo V).

La riforma «in senso federalista» del 2001

La riforma in corso di approvazione è concepita, lo si dirà tra breve, come «correttiva» della riforma del titolo V del 2001: un cenno alla filosofia di fondo cui quest'ultima si ispirava e ai suoi aspetti di maggiore interesse è dunque ineludibile premessa alla comprensione di come si va modificando.

Nel bel mezzo della crisi politica determinata dalle inchieste giudiziarie (Tangentopoli), aperte all'indomani della storica caduta del Muro di Berlino, si aprì una stagione di riforme che sfociò in una sostanziale riscrittura del regionalismo italiano «in senso federalista», sotto la pressione dell'allora giovane partito della Lega Nord che rivendicava maggiore autonomia per le Regioni settentrionali, denunciando il centralismo e l'inefficienza della burocrazia romana e minacciando la secessione. I partiti tradizionali non travolti dalla bufera giudiziaria cercarono nuova legittimazione cavalcando l'onda del momento.

Nel 1999-2001 il legislatore costituzionale portò così a compimento una corposa riforma del titolo V

– con le leggi costituzionali n. 1 del 1999, nn. 2 e 3 del 2001 (quest'ultima ricevette anche l'avallo popolare col referendum, necessario per via della non sufficiente maggioranza conseguita in Parlamento) – la quale, almeno sulla carta, avrebbe potuto condurre a una radicale trasformazione della struttura della Repubblica.

L'art. 114 della Costituzione venne significativamente modificato: le autonomie furono concepite, insieme allo Stato, come elementi costitutivi della Repubblica e non più come mere partizioni della Repubblica di per sé identificata con lo Stato. All'art. 116 si introdusse la facoltà di attribuire ulteriori forme di autonomia anche ad altre Regioni oltre a quelle ad autonomia speciale, aprendo la possibilità di superare la rigidità del regionalismo cosiddetto binario (Regioni a statuto speciale e Regioni di diritto comune), in vista di un più realistico ed efficiente regionalismo a geometria variabile. Le disposizioni del titolo V in vigore si applicano anche alle Regioni speciali laddove offrano maggiore autonomia rispetto ai loro statuti (ex art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001).

Sul piano delle competenze legislative si riscrisse l'art. 117, invertendo il criterio di attribuzione delle competenze sul modello degli Stati federali, vale a dire elencando espressamente le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (comma 2) e riservando alle Regioni la competenza legislativa residuale (comma 4). Per la verità il modello federale di attribuzione delle competenze legislative fu «adeguato», sia prevedendo un lungo e puntuale elenco di materie (una trentina) riservate alla competenza statale esclusiva, sia con l'aggiunta di un secondo e altrettanto articolato elenco di materie (una ventina) rimesse alla competenza legislativa concorrente dello Stato (principi) e della Regione (dettaglio). Nonostante l'ampia valorizzazione dell'autonomia regionale, restava purtuttavia affidata alla competenza esclusiva dello Stato

la disciplina degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) come già accadeva sulla base dell'abrogato art. 128 della Costituzione.

Sul piano delle competenze amministrative, al principio del parallelismo delle funzioni (legislative/amministrative) si è sostituito il principio di sussidiarietà volto a privilegiare l'attribuzione delle funzioni amministrative all'ente più prossimo alla collettività in relazione alla dimensione territoriale degli interessi coinvolti (art. 118). Si è potenziata l'autonomia finanziaria regionale, ora garantita sia sul piano della spesa sia dell'entrata (art. 119). Per la prima volta si è fatto espresso riferimento al principio di leale collaborazione, per quanto in un contesto limitato, quale quello del potere sostitutivo del governo (art. 120). Sono stati soppressi tutti i controlli statali sugli atti amministrativi regionali (prima previsti dall'abrogato art. 125) e il controllo preventivo del governo e della Corte costituzionale sulle leggi regionali (art. 127).

Il ridimensionamento della riforma del 1999-2001 e il riaccentramento delle funzioni regionali per opera della Corte costituzionale.

Già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale il legislatore ordinario non mostrò alcuna convinzione nell'implementazione del nuovo assetto istituzionale e, nonostante l'approvazione della legge n. 131 del 2003 (legge La Loggia) recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», non approntò in realtà alcuna delle misure legislative e organizzative necessarie a dare corpo alla lettera del nuovo testo costituzionale. Il complesso doppio elenco di materie utilizzato per il riparto di competenze legislative richiedeva in particolare: una definizione *ex novo* delle materie (come era accaduto nella prima fase del regionalismo mediante i decreti legislativi

adottati per il trasferimento delle funzioni); l'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale (cosiddetta «bicameralina») integrata da rappresentanti regionali, prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, preposta alla composizione in sede politica dei contrasti (prevedibili e previsti) discendenti dall'articolata definizione degli ambiti di competenza. Ciò si rendeva necessario anche in considerazione dell'avvenuta soppressione della fase di negoziazione tra lo Stato e la Regione che prima aveva luogo in occasione del controllo preventivo del governo sulle leggi regionali (nella forma del rinvio al Consiglio regionale per un nuovo esame).

Venuta meno la volontà politica di dare forma a uno Stato più fortemente connotato in senso regionalista, le Regioni si sono trovate «potenziate», ma in un contesto ordinamentale complessivo non adeguato, incapaci a loro volta di darvi significativo impulso per diverse ragioni, non ultima la politica di «restaurazione» o ridimensionamento messa in campo dalla Corte costituzionale, fondamentalmente sulla base di una rilettura dell'art. 5 in senso statalista (prevalenza del principio di indivisibilità/unità della Repubblica rispetto a quello dell'autonomia, pure e principalmente ivi contemplato), e di un ampliamento sostanziale della potestà legislativa statale mediante interpretazioni del testo costituzionale che consentono allo Stato di intervenire di fatto in qualunque ambito di competenza legislativa regionale (si pensi alle cosiddette «materie trasversali», come la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza; oppure alla pervasività del potere statale di coordinamento finanziario; oppure alla «attrazione in sussidiarietà», ovvero la possibilità riconosciuta allo Stato di attrarre ulteriori competenze legislative in vista dell'esercizio di funzioni amministrative).

Il giudice costituzionale, peraltro, constatato l'incremento esponenziale del contenzioso Stato/Regioni,

non ha mancato di sottolineare di frequente il ruolo di supplenza che è costretto a esercitare per via della latitanza del legislatore, auspicandone l'intervento sia con riguardo alla definizione delle materie sia in ordine all'adeguamento degli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Gli obiettivi e i contenuti della riforma costituzionale *in itinere*

Con la legge di riforma costituzionale si è preferito, in realtà, porre mano a una radicale nuova riscrittura del titolo V anziché limitarsi a intervenire per via legislativa ordinaria, muovendo dagli approdi della giurisprudenza costituzionale per correggere gli errori della riforma del 2001. Si noti, *en passant*, tuttavia, che le modifiche in corso non toccano la disciplina degli organi regionali, né la forma di governo regionale – modificate con la legge costituzionale n. 1 del 1999 – e neppure il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali: tutti elementi che condizionano il concreto funzionamento delle autonomie.

Tre gli obiettivi di fondo perseguiti: 1) la riduzione del contenzioso costituzionale Stato/Regioni; 2) la semplificazione legislativa; 3) la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica.

Esaminiamo le novità introdotte alla luce degli scopi indicati.

1) La riduzione del contenzioso costituzionale Stato/Regioni

In vista della riduzione della conflittualità costituzionale avente a oggetto atti legislativi dello Stato o delle Regioni, si è proceduto alla soppressione della potestà legislativa concorrente, ritenendola responsabile della conflittualità tra lo Stato e le Regioni, e si

sono distribuite le competenze legislative in modo apparentemente netto (si veda l'art. 31 della legge costituzionale): da un lato l'elenco delle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2), dall'altro l'elenco delle materie di competenza esclusiva regionale (art. 117, comma 3), quasi che fosse possibile separare e distinguere le due sfere di competenza sulla base di mere formule verbali. Il legislatore della riforma sembra ignorare l'esperienza storica e l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale che hanno dimostrato lo strutturale e inevitabile intreccio di competenze che si realizza in presenza di diversi livelli di governo insistenti sullo stesso territorio, e la conseguente necessità di prevedere efficaci meccanismi (e sedi) di raccordo: il regionalismo, infatti, o è cooperativo o non lo è.

Dall'analisi del lungo elenco di materie (una cinquantina) riservate alla competenza esclusiva statale emerge con chiarezza la scelta di far confluire in capo allo Stato quasi tutte le materie prima attribuite alla competenza legislativa concorrente, financo quelle tradizionalmente legate agli interessi regionali (per esempio governo del territorio, alla lettera u, tutela della salute, alla lettera m), erodendo così anche quegli ambiti di autonomia legislativa che i Padri costituenti ritennero di spettanza regionale per natura. Lo stesso legislatore della riforma in corso si mostra consapevole della forzatura, e in queste materie limita, infatti, la potestà legislativa esclusiva dello Stato alla disciplina delle «disposizioni generali e comuni»: con una formula nuova che sembra mascherare in realtà una sorta di riedizione della soppressa potestà legislativa concorrente.

Sempre scorrendo il medesimo elenco, per l'ampiezza e la quantità degli ambiti coinvolti, viene da chiedersi per quale ragione si sia tenuto fermo il criterio dell'elencazione delle competenze statali – tipico degli Stati federali e introdotto nel 2001 in coerenza

con le finalità allora perseguite – anziché ripristinare la competenza legislativa statale generale ed elencare, più semplicemente, le sole materie riservate alla competenza legislativa regionale. Per le medesime ragioni viene da chiedersi altresì quale senso abbiano il mantenimento di una competenza residuale regionale (art. 117, comma 3) rispetto a quella (omnicomprensiva) esclusiva statale e l'introduzione della *supremacy clause* (art. 117, comma 4) che consente ulteriori espansioni della legislazione statale a salvaguardia dell'interesse nazionale in un contesto di ampio riaccostamento.

Nel nuovo terzo comma dell'art. 117 sono indicate espressamente alcune materie di competenza esclusiva regionale, come per esempio la rappresentanza delle minoranze linguistiche; la pianificazione del territorio regionale; la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, la valorizzazione e organizzazione del turismo, ecc. Ma l'impressione complessiva che si ricava dal linguaggio e dalle formule verbali utilizzati per la definizione delle materie di competenza regionale è che le si restringa in ambiti tipici dell'amministrazione più che della legislazione. Resta poi da valutare a sé la singolare previsione di una competenza regionale residuale e apparentemente esclusiva «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

Al di là dell'opinione che ci si sia formati sin qui sul disegno complessivo di compressione dell'autonomia regionale, ciò che appare indubbio è che le modifiche introdotte non siano congrue rispetto all'obiettivo della riduzione del contenzioso Stato/Regioni. Anzitutto perché resta fermo il criterio della materia e dunque, in assenza di un tempestivo intervento del legislatore e in mancanza di sedi di composizione politica dei contrasti (singolare il mancato coinvolgimento al riguardo del nuovo Senato: si vedano gli articoli di modifica

degli artt. 55 e 70), potranno sorgere conflitti tra Stato e Regioni in ordine alla definizione delle nuove formulazioni introdotte: si pensi, a mero titolo di esempio, alla definizione delle «disposizioni generali e comuni» in materia di governo del territorio, o di tutela della salute: quali spazi potranno essere riservati alla disciplina legislativa regionale? O ancora si pensi ai conflitti che potrebbero insorgere in ordine alla definizione delle materie di competenza esclusiva statale in vista della individuazione degli ambiti di competenza legislativa regionale residuale.

2) *La semplificazione legislativa*

Con le medesime modifiche apportate all'art. 117 della Costituzione poc'anzi illustrate, il legislatore della riforma intende perseguire l'obiettivo della semplificazione legislativa. L'assunto è che la soppressione della potestà legislativa concorrente e il conseguente accentramento in capo allo Stato in via esclusiva delle competenze legislative nei più diversi settori dell'ordinamento sarebbero di per sé idonei a ridurre lo stato di confusione e di incertezza discendente dalla molteplicità delle legislazioni regionali vigenti. Anche sotto questo aspetto, pur essendo condivisibile lo scopo perseguito, si ha l'impressione che l'ampiezza dell'intervento e il suo livello costituzionale non siano affatto congrui: le cause dell'attuale situazione di confusione e di incertezza non sembrano dipendere da difetti del testo costituzionale in vigore, quanto piuttosto dalla consueta latitanza del legislatore statale, e nella specie proprio dalla mancata tempestiva adozione dei nuovi principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. Se lo Stato avesse provveduto a suo tempo a disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale gli ambiti delle materie non assoggettabili a normative differenziate, quasi certamente oggi la situazione delle legislazioni regionali sarebbe ben diversa.

3) La razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica

Anche le modifiche del titolo V risentono della generale esigenza di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica; e che le autonomie territoriali costino è intuitivo, considerata la moltiplicazione dei centri decisionali, degli apparati e così via. Sotto questo aspetto, pertanto, sarebbe stato necessario e urgente un previo serio ripensamento del numero e della dimensione territoriale delle Regioni anche al fine di ridisegnare l'assetto delle relative competenze (sul punto si tornerà nel prossimo paragrafo). Le modifiche introdotte, invece, si limitano in realtà a toccare aspetti marginali e meramente simbolici (la fissazione di un tetto per gli emolumenti dei componenti degli organi regionali: si veda la proposta di modifica dell'art. 122, comma 1); ovvero a ribadire principi già vigenti e desumibili da altre disposizioni costituzionali (si pensi agli obblighi di osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e, analogamente, al richiamo degli indicatori – di costo e di fabbisogno – da fissarsi con legge dello Stato per promuovere l'efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche: si veda la proposta di modifica dell'art. 119).

I nodi irrisolti e il mancato adeguamento del disegno regionalista al contesto europeo

a) Il raccordo tra lo Stato, le Regioni e i Comuni

Se le modifiche del titolo V introdotte dalla legge di riforma costituzionale appaiono già incongrue rispetto agli obiettivi che si prefiggono, la loro valutazione risulta ancor meno soddisfacente se si esamina nel complesso, in tutte le sue parti, il disegno di riforma costituzionale, anche in relazione alla disciplina del nuovo

Senato della Repubblica, al quale è affidato il compito di rappresentanza delle istituzioni territoriali con funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti territoriali (si veda la proposta di modifica dell'art. 55).

Rinviando alla lettura di altri contributi del presente volume per l'illustrazione delle modifiche introdotte al riguardo, qui basta rilevare la scarsa corrispondenza tra il ruolo «annunciato» della seconda Camera, la sua composizione e le competenze, legislative e non, a essa attribuite.

Già la composizione dell'organo tradisce una certa contraddittorietà di intenti: non è dato comprendere in quale rapporto staranno i rappresentanti delle Regioni e i sindaci (i Comuni peraltro non hanno competenze legislative), e i rappresentanti di una stessa Regione tra loro: non vi siederanno gli esecutivi regionali e neppure è previsto il voto unico regionale, il solo strumento capace di garantire effettività alla rappresentanza dei territori e al pluralismo istituzionale contro la pervicace italica tendenza a considerare tutte le rappresentanze istituzionali in chiave di appartenenze partitiche. Difficile per l'interprete immaginare il futuro del sistema delle conferenze disciplinato dal decreto legislativo n. 281 del 1997, oggi principale sede dei processi di concertazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali.

Quanto poi alle incongruenze rispetto alle funzioni di rappresentanza e di raccordo affidate al Senato, spicca il suo limitato coinvolgimento nel procedimento legislativo per l'esercizio della cosiddetta *supremacy clause* e il suo mancato coinvolgimento nei procedimenti legislativi concernenti l'approvazione delle «disposizioni generali e comuni» nelle materie tradizionalmente attribuite alle Regioni (si veda la proposta di modifica dell'art. 70).

Un cenno a sé merita la competenza legislativa del Senato sulle leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzio-

ni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni. Le Province sono soppresse dalla proposta di modifica dell'art. 114 (si veda, in questo volume, il contributo di Stelio Mangiameli).

Si tratta di un piccolo passo nella direzione di un coinvolgimento – che dovrebbe essere ben più ampio – delle Regioni in una materia «per natura» di loro competenza? Per la verità anche il nuovo disegno costituzionale, riservando ancora alla competenza esclusiva statale la disciplina degli enti locali, pare preoccuparsi più di salvaguardare i Comuni dai rischi di un accentramento regionale, piuttosto che di dare impulso a un assetto di rapporti tra gli enti più efficiente e coerente con un riconoscimento pieno del ruolo di intermediazione istituzionale affidato alla Regione, disponendo al contempo semmai controlli *ad hoc*. Ma la stessa composizione «mista» del nuovo Senato sembra invero dare segnali nella direzione opposta, quella verso la valorizzazione di un nuovo municipalismo.

b) Il raccordo con l'Unione europea

Se poi si esamina il contenuto della riforma del titolo V alla luce delle esigenze discendenti dal contesto europeo, anche in un'ottica di tenuta funzionale del sistema delle autonomie, ecco che il livello di insoddisfazione cresce ulteriormente.

Prescindendo dalla necessità di ripensare le dimensioni territoriali delle Regioni *en taille européenne*, soprattutto nella prospettiva, che pare sottesa al disegno di riforma, di valorizzazione delle loro funzioni amministrative, la riforma di legge costituzionale si limita ad annunciare un «concorso» del nuovo Senato – peraltro senza specificare con chi – «all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea» e la sua partecipazione «alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione

zione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» (proposta di modifica dell'art. 55). Non è chiarito se e come detta nuova competenza si coordini con la partecipazione delle Regioni, nelle materie loro affidate, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti dell'Unione come previsto dall'attuale art. 117, comma 5, il cui tenore resta immutato.

L'esigenza di definire con chiarezza siffatto raccordo discende anche dalla progressiva «regionalizzazione» dell'Unione «che rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4 del Trattato sull'Unione europea).

c) Le Regioni tra esigenze di eguaglianza e di differenziazione

Se sin qui i contenuti della riforma appaiono incongrui rispetto agli scopi perseguiti, contraddittori o espressivi, più che dell'esigenza di dare soluzioni efficaci ai problemi reali, del desiderio di sollecitare il consenso politico, uno sguardo all'esperienza, ormai ultrasessantennale, del regionalismo italiano dimostra la vecchiezza dell'impianto su cui poggiano le modifiche al titolo V: la scelta di mantenere ferma la struttura binaria del regionalismo, fra Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario.

Senz'altro insufficiente a scalfire detto impianto di fondo è la timida valorizzazione della virtuosità finanziaria delle Regioni nel comma 3 dell'art. 116 della Costituzione, in riferimento alla «concedibilità» di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in talune materie con legge bicamerale sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata, e dunque non su richiesta previo mero accertamento della virtuosità dichiarata, ma a seguito di un procedimento negoziale dagli esiti largamente incerti.

Viene da chiedersi quali effetti possa produrre una riforma del sistema delle autonomie che sembra adottata a tavolino, senza tenere conto e valorizzare, cioè, le diverse realtà sulle quali incide, seguendo una logica analoga a quella sottesa ai «tagli lineari», quasi risulti impossibile introdurre previsioni differenziate sulla base di meccanismi premiali e sanzionatori applicabili alle autonomie territoriali e connessi alla qualità dei servizi e agli equilibri di bilancio (virtuosità funzionale e finanziaria).

In questa stessa ottica si dovrebbero ridiscutere le ragioni giustificatrici e le condizioni delle autonomie speciali, che invece la riforma in corso si limita a fare salve sino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese (si veda l'art. 39, comma 13 della legge costituzionale).

Il principio di eguaglianza, applicabile anche alle autonomie territoriali, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, è violato tanto se sono trattate diversamente situazioni uguali quanto se sono trattate nello stesso modo situazioni diverse.

La finzione di eguaglianze e differenze ancorata a mere qualificazioni storiche formali (a statuto speciale/a statuto ordinario) appare insostenibile nell'ottica di una riscrittura dell'edificio costituzionale della Repubblica che sappia guardare davvero al futuro.

Un bilancio di previsione dei costi e dei benefici di una riforma senz'anima

È indubbio che oggi il sistema delle autonomie territoriali esiga un ripensamento strutturale profondo e, tuttavia, le modifiche introdotte dalla riforma in corso non sembrano rispondenti alle effettive esigenze di cambiamento: è dunque difficile immaginare quali benefici queste possano produrre.

Il legislatore costituzionale è andato ben oltre la mera «correzione» degli errori del 2001, senza peraltro dare vita a un disegno coerente in sé e adeguato al contesto europeo. Le diverse parti del progetto non appaiono ispirate a una visione coerente e unitaria. Se da un lato sembrano prevalere spinte verso un drastico riaccentramento di funzioni, dall'altro si dà vita a una seconda Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, la cui composizione e le cui funzioni non lasciano però comprendere quale ruolo effettivo essa potrà esercitare.

Gli obiettivi perseguiti con lo strumento della riforma costituzionale, non solo non sembrano raggiunti, ma lasciano irrisolto il vero problema che ha compromesso l'intero disegno del 2001 e che rischia di compromettere anche quello odierno: la mancanza di una tempestiva e coerente legislazione di attuazione e di opportune sedi di coordinamento e raccordo. L'idea che la semplificazione legislativa passi attraverso un recupero di funzioni al centro e di un regionalismo «minore» rigorosamente separatista sembra astratta e antistorica.

Una riforma costituzionale incoerente, e per di più non condivisa – anche per via dell'atteggiamento di aprioristica chiusura di talune forze politiche –, portata comunque avanti a colpi di maggioranza pur di raggiungere un risultato, rischia di compromettere la funzionalità del sistema e la «credibilità» dell'intero edificio costituzionale: credibilità che neppure l'eventuale avallo popolare potrebbe ripristinare, come dimostra la sorte incontrata dalla riforma del 2001 pure approvata col referendum.