

Osservatorio sulle fonti

LA RIFORMA COSTITUZIONALE ALL'ESAME DEL SENATO*

di Eva Lehner**

1. Le brevi riflessioni che seguono hanno ad oggetto il rapporto tra il nuovo disegno di autonomia regionale delineato dal progetto di riforma costituzionale¹ (nel testo risultante dalle modifiche introdotte alla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015)² e il principio unitario di cui all'art.5 Cost.

All'uopo, occorre premettere un breve resoconto relativo all'attuale tenore del progetto, rispetto a quello che era stato licenziato dal Senato nell'agosto 2014.

Come è noto, per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario le novità più rilevanti della riforma riguarderebbero il riparto delle potestà legislative e la nuova configurazione del Senato.

Cominciando dalla riscrittura dell'art.117 Cost., resta ferma l'abolizione dell'elenco di potestà concorrente e si continuano ad aggiungere oggetti alla potestà statale esclusiva:

alla lettera e) la *promozione* della concorrenza;

alla lettera m) le *disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*;

alla lettera o) la *tutela e sicurezza del lavoro* – non più limitata alle “disposizioni generali e comuni” – nonché le *politiche attive del lavoro* e le *disposizioni generali e comuni sull'istruzione e la formazione professionale*;

alla lettera r) il coordinamento informativo, statistico e informatico *dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

In sostanza, se il testo del Senato aveva determinato l'impennata – rispetto al testo vigente – del numero di materie incluse nei titoli competenziali statali, adesso se ne annoverano altre 6, tra le quali spiccano quelle destinate a tagliare in modo cospicuo – molto più di quanto già non avvenga in virtù delle materie trasversali – due tra i più consolidati ambiti di potestà residuale regionale: politiche sociali e istruzione e forma-

* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

** Ricercatore confermato e Professore aggregato in Diritto regionale all'Università degli studi di Siena.

¹ Ossia, il d.d.l. cost. AC 2613 e abb, “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”.

² Come è noto, l'iter della riforma è cominciato in Senato, ramo del Parlamento in cui il Governo ha presentato il d.d.l. AS 1429 in data 8 aprile 2014. E' rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 che il 10 marzo 2015 la Camera dei Deputati ha apportato modifiche (operando la sua prima lettura) ed è esclusivamente su tali modifiche che il Senato dovrà operare una seconda lettura, affinché, ove il testo risultasse identico a quello votato dall'altra camera, possa ritenersi conclusa la prima delle due deliberazioni previste dall'art.138 Cost. All'uopo il d.d.l. cost. è stato trasmesso al Senato (AS 1429-B) e ivi assegnato (il 13 marzo 2015) alla Commissione affari costituzionali, anche se l'esame non è ancora iniziato.

Osservatorio sulle fonti

zione professionale.

Ne consegue, sul piano dell'elenco delle potestà residuali regionali, la scomparsa della “*istruzione professionale*” e la riduzione delle competenze “*formazione professionale*” e “*politiche sociali*” alla mera “*organizzazione*” delle stesse. Tutto ciò nel contesto del mantenimento sia dei nuovi tipi di fattispecie di co-legislazione, la cui definizione sarà rimessa ai sottili distinguo che emergeranno dalla futura giurisprudenza costituzionale, sia del doppio criterio di individuazione della competenza regionale: clausola residuale ed elenco (a sua volta composto in base a un criterio ibrido, funzional-materiale)³.

L'aumento dei titoli competenziali statali non è limitato all'art.117 Cost. perché deriva anche dall'attuale versione del progetto per quanto concerne gli artt. 119 e 122 Cost.

L'art.119 già nel testo uscito in agosto trasformava in potestà esclusiva la competenza concorrente in ordine alla determinazione e applicazione, da parte degli enti territoriali, dei tributi propri e delle entrate proprie, nonché in relazione al potere di tali enti di disporre di compartecipazioni al gettito erariale riferibile ai rispettivi territori: tutto ciò infatti dovrebbe avvenire non solo in armonia con la Costituzione (e non più “secondo i *principi* del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”) ma “secondo quanto disposto dalla legge dello Stato, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (materia che in base al “nuovo” art.117 Cost. verrebbe trasferita dall'ambito della potestà concorrente a quello della potestà statale esclusiva). Ora, nella versione della Camera, l'art.119 Cost. attribuirebbe in via esclusiva alla legge statale anche la *definizione* “degli indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche” degli enti territoriali per quanto attiene alle risorse destinate ad “assicurare” (ossia ad esaurire) il finanziamento di questi ultimi.

L'art.122 Cost. – che nel testo di agosto aveva già introdotto una riserva assoluta e rinforzata di legge statale per quanto concerne la determinazione degli emolumenti degli organi elettivi regionali – ora ospiterebbe anche una potestà concorrente in materia di *promozione dell'equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza* in ambito regionale⁴.

Resta invariata la formulazione della clausola di supremazia nell'art.117 co.4 Cost., solo che ora l'art.70 co. 4 Cost. imporrebbe al Senato – quale condizione per l'esercizio del potere rafforzato di proporre modifiche alle relative proposte di legge votate dalla Camera – il raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti.

Immutato è anche il riparto della potestà regolamentare (che il progetto già rifondava sul principio del parallelismo) mentre per quanto riguarda l'art.118 Cost. il voto della Camera ha aggiunto tra gli ambiti della funzione di indirizzo e coordinamento la tutela

³ Cfr. P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2014, 3.

⁴ Secondo la versione attuale del progetto infatti all'ultimo comma dell'art.122 Cost. verrebbe aggiunta la disposizione in forza della quale “La legge della Repubblica stabilisce altresì i *principi fondamentali* per promuovere l'equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza” (corsivo nostro).

Osservatorio sulle fonti

dei beni paesaggistici.

Infine, l'art. 120 Cost. introdurrebbe una nuova fattispecie di sostituzione consistente nell'esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle loro funzioni nel caso in cui venga accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

A fronte dell'incessante aumento delle potestà e degli strumenti tutorio-sanzionatori dello Stato, peraltro, restano fermi gli aspetti del progetto che strutturalmente impediscono alla seconda camera ivi prefigurata di compensare sul fronte della partecipazione alle decisioni centrali la drastica riduzione delle competenze regionali.

Certo, la versione più recente del progetto ha notevolmente ampliato le fattispecie di intervento paritario del Senato nel procedimento legislativo in settori di interesse regionale e tra queste spicca in positivo la previsione di una legge bicamerale in tema di modalità di esercizio dei poteri sostitutivi *ex art. 120 Cost.* e di fissazione dei casi di esclusione dei titolari degli organi di governo degli enti territoriali per dissesto finanziario.

Eppure, fatta questa eccezione, l'elenco delle leggi bicamerali continua a lasciar fuori i principali ambiti di interferenza tra Stato e Regione. Infatti, a parte le fattispecie già previste questa estate⁵ tra quelle aggiunte a marzo solo alcune ineriscono all'esercizio di potestà statali direttamente incidenti sull'autonomia regionale: principi generali per l'attribuzione di un patrimonio proprio agli enti territoriali; attribuzione delle forme c.d. ulteriori di autonomia differenziata *ex art. 116 Cost.*; distacco di comuni. Per il resto, le fattispecie di leggi bicamerali aggiunte nel progetto attengono non alle materie di cui all'art. 117 co. 2 Cost., ma a scelte statali indirettamente ricadenti sull'autonomia regionale (autorizzazione alla ratifica di Trattati sull'appartenenza dell'Italia all'UE), ovvero, alle *forme* di esercizio delle competenze regionali (procedure di partecipazione delle Regioni alle politiche dell'UE in fase ascendente e discendente e relativi poteri sostitutivi; procedure di attuazione ed esecuzione regionale degli accordi internazionali e relativi poteri sostitutivi; forme e casi del c.d. potere estero delle Regioni).

Dunque, gli ambiti di potestà statale più incisivi rispetto alle competenze regionali, ossia materie trasversali e clausola di supremazia (in ordine alla quale l'intervento rinforzato del Senato è stato persino reso più arduo) restano sottratti all'intervento paritario della seconda camera, così come gran parte degli oggetti attinenti all'autonomia finanziaria.

Inoltre, nel disegno di riforma sono la composizione e le modalità di funzionamento della seconda camera a rappresentare l'ostacolo più importante rispetto all'effettiva configurazione del Senato quale strumento di partecipazione regionale alle decisioni centrali.

Ebbene, la versione attuale del progetto, pur avendo corretto alcune evidenti anomalie presenti nella versione precedente⁶, non rimuove tale ostacolo.

⁵ Ossia: attuazione della tutela delle minoranze linguistiche; aspetti organizzativi e funzionali fondamentali degli enti locali; previsione dei principi sulle forme associative dei comuni, esercizio delle potestà statali (esclusive e concorrenti) in ordine al sistema elettorale e agli organi elettivi regionali.

⁶ In particolare, si veda la correzione apportata (in ordine alle modifiche all'art. 57 Cost.) per quanto riguarda la coincidenza del mandato dei senatori con quella "degli organi delle istituzioni territoriali da

Osservatorio sulle fonti

Innanzitutto, se lo scopo dichiarato della abolizione del bicameralismo paritario è quello di operare un *trade-off* tra competenze e partecipazione⁷ in ordine all'unico ente territoriale dotato di potestà legislative costituzionalmente garantite, ci si potrebbe interrogare sulla scelta di annoverare ben ventidue sindaci tra i novantacinque senatori espressivi delle autonomie. Ancora più incongrua in questa prospettiva è la previsione relativa ai cinque senatori nominati dal Capo dello Stato per sette anni (cui vanno sommati gli *ex* Presidenti della Repubblica, senatori di diritto e a vita): ammesso e non concesso che abbia senso conservare un istituto che si giustificava solo nell'ottica del bicameralismo paritario (in virtù del ruolo di "camera di riflessione" attribuito al Senato), è lecito chiedersi se l'unità nazionale di cui si fa portavoce il Presidente della Repubblica – l'unica cui è possibile riconnettere la funzione rappresentativa di questi cinque senatori - possa trovare usbergo nella camera delle autonomie. Infatti, o si ritiene che questi cinque senatori rappresentino lo stesso tipo di istanza unitaria già incorporata nelle numerosissime potestà statali (legislative o sostitutive) previste dal progetto, e allora i cinque senatori costituirebbero una ridondanza inappropriata nella camera deputata alla rappresentanza delle autonomie territoriali; oppure, se più correttamente, si volesse distinguere la funzione rappresentativa dell'unità nazionale imputata al Presidente della Repubblica dal ruolo delle istituzioni del pluralismo, chiamate con la politica attiva a costruire e proteggere quotidianamente gli elementi ideali, formali e materiali su cui si fonda l'unità politica del Paese⁸, la presenza di senatori nominati dal Capo dello Stato risulterebbe ancor più incongrua⁹.

La configurazione del Senato come camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, tuttavia, vacilla anche nella parte del d.d.l. relativa ai senatori eletti tra i consiglieri regionali.

Non si tratta tanto o solo del tipo di rappresentanza imputata ai senatori: se è vero che è il modello tedesco di seconda camera a incarnare nella sua forma più pura la nozione di rappresentanza territoriale, la scelta operata dal progetto a favore della rappresentanza politica generale è una opzione praticata negli stati federali che risponde all'esigenza di anteporre alla rappresentanza degli enti in quanto tali quella, sia pur mediata, delle rispettive collettività di riferimento. In sostanza, al modello statunitense (elezione diretta con numero eguale di rappresentanti a ciascun ente sub-statale) è stato preferito quello austriaco. Nel primo si preserva sia il nocciolo duro della rappresentanza di tipo territoriale (evitando l'egemonia degli enti più popolosi su quelli meno popolosi e quindi il sostanziale annacquamento della rappresentanza territoriale), sia quello

cui sono stati eletti (e non, come figurava nella versione approvata dal Senato, *nei quali*) e la nuova formulazione delle modifiche all'art.66 Cost., in forza delle quali ora il Senato si limiterebbe a *prendere atto* della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore (piuttosto che *giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti*).

⁷ Cfr. S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *federalismi.it*, 24/12/2014, 47.

⁸ V. al riguardo M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 11.

⁹ V. pure R. ZACCARIA, *Alcune note critiche sulla riforma costituzionale dopo la prima lettura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2014, 3.

Osservatorio sulle fonti

insito nel principio democratico-rappresentativo, ossia l'elezione a suffragio universale. Nel modello austriaco, invece, al significativo sacrificio imposto al principio democratico (elezione indiretta di un organo costituzionale dotato di poteri legislativi) si accompagna una tutela minima della rappresentanza territoriale dal momento che ciascun *Land* invia alla seconda camera un numero di rappresentanti variabile, sia pur entro un *range* predeterminato (da tre a dodici delegati), a seconda della rispettiva popolazione. Si noti, che nel progetto di riforma (a parte il caso delle Province autonome, per le quali i delegati sono indicati con un numero fisso) è previsto un limite minimo ma non un limite massimo in relazione al numero di rappresentanti attribuibili – in proporzione alla rispettiva popolazione - a ciascuna Regione. In questo quadro, l'assenza nel progetto di regole minime rispetto all'organizzazione dei lavori del Senato (criteri di composizione delle commissioni, dell'ufficio di presidenza etc.) impedisce di escludere che al suo interno si instauri un'egemonia strutturale delle Regioni più popolate¹⁰.

Pertanto, nel d.d.l. la rinuncia all'elezione diretta di un organo costituzionale dotato di poteri legislativi non può spiegarsi alla luce dell'istanza di rappresentazione delle collettività territoriali.

E qui veniamo alla radice del problema, il quale inesorabilmente si intreccia con le criticità rilevate in ordine all'altro cono della forma di stato, ossia con l'indebolimento strutturale del Parlamento che il progetto abbina ad un poderoso rafforzamento dei poteri di indirizzo dell'Esecutivo rispetto al procedimento legislativo.

La scelta per l'elezione indiretta da parte dei consigli regionali è stata imposta da una delle finalità prevalenti della riforma del bicameralismo, ossia la riduzione dei costi della politica, la quale, essendosi sin qui accompagnata al sostanziale svuotamento del ruolo politico delle Regioni, non poteva che pregiudicare la funzione federale del nuovo Senato, dando luogo al difetto più grave del disegno per quanto riguarda la seconda camera.

Come è stato rilevato, esso consiste nel voler affidare il funzionamento di un organo costituzionale a «soggetti precari, impegnati in un doppio lavoro, che è per giunta non retribuito»¹¹ e che, stando alle regole attualmente previste per l'elezione del Senato nel periodo transitorio, sono sostanzialmente designati dai *leader* dei maggiori partiti. L'art. 39 (commi 1-6) del d.d.l. infatti, prevede che - nelle more dell'entrata in vigore della legge bicamerale destinata a recare la disciplina per l'elezione della seconda camera – in ciascuna Regione e Provincia ogni consigliere possa votare per una sola lista di candidati che risulteranno eletti secondo l'ordine di presentazione. Che poi i senatori in tal guisa individuati desiderino mutare questo sistema e che all'uopo si trovi il necessario accordo con l'altra camera, questo è un evento futuro e incerto, così come futura e incerta è la

¹⁰ Sul tema vedi E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato* in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/12/gianfrancesco.pdf>, *passim*.

¹¹ V. E CHELI, *Sulla riforma costituzionale approvata dal senato nel luglio 2014*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2014, 2. Che l'indennità per i senatori rappresentanti «una spesa che non può essere messa in discussione a fronte della natura e del rilievo delle funzioni assegnate ai membri della seconda Camera» è rilevato anche da M.C. GRISOLIA, *Editoriale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2014.

Osservatorio sulle fonti

stessa adozione della legge bicamerale competente (a regime) a recare il sistema di elezione del Senato, vista la natura inesorabilmente ordinatoria del termine di approvazione (sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei Deputati successive all'entrata in vigore della riforma) contemplato dal d.d.l.

2. In definitiva restano validi i rilievi che la dottrina, con inedita compattezza rispetto a quanto di regola avviene innanzi a proposte di riforma dell'autonomia regionale, aveva già mosso al progetto.

Da un lato, si sottolinea il rischio di una nuova esplosione del contenzioso costituzionale dovuto sia all'aumento delle materie trasversali, sia all'inserzione dei nuovi tipi di clausole di co-legislazione¹².

Dall'altro, si coglie nella riforma la volontà di mutare radicalmente il ruolo delle Regioni: «non più enti di elaborazione politico-legislativa, bensì enti vocati all'amministrazione e al coordinamento delle amministrazioni locali nella dimensione territoriale della c.d. area vasta»¹³.

Infatti, una volta escluso che il *trade-off* tra competenze e partecipazione – da tempo invocato per compensare la crescente tendenza alla continua interferenza della legislazione statale¹⁴, e per restituire alle assemblee elettive regionali almeno una parte del loro potere decisionale ormai confluito presso i rispettivi esecutivi¹⁵ - possa essere operato mediante la seconda camera prevista dal progetto, è evidente che la massiccia riduzione delle potestà legislative regionali (tale da svuotare di senso il contestuale mantenimento del vigente verso di enumerazione delle competenze) e, soprattutto, la loro prevalente configurazione in chiave attuativa rispetto alla legislazione statale (tanto da far parlare di una potestà normativa sostanzialmente secondaria) conduca inesorabilmente a questa sorta di “amministrativizzazione” delle Regioni¹⁶.

Per questi motivi, si è ritenuto che il progetto vada ben oltre la codificazione della

¹² V. *ex plurimis*, M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/12/cecchetti.pdf>, 4; P. CARETTI, *La potestà legislativa*, cit., 5; G. RIVISECCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/11/Rivosecchi.pdf>, 6.

¹³ In questi termini M. CECCHETTI, *I veri obiettivi*, cit., 3, ma per conclusioni sostanzialmente analoghe, *ex plurimis*: S. MANGIAMELI, *Prime considerazione sul disegno di legge costituzionale as/1429 sulla modifica della seconda parte della costituzione (maggio 2014)*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7492,908.html#1; par.1>; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, 16 aprile 2014, 16; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2014, spec. 14 ss.

¹⁴ S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, 53-74.

¹⁵ M. MANETTI, *The Italian-Style Federal Senate*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers*, Giuffrè, Milano, 2006, 829 ss., 856.

¹⁶ Vedi M. CECCHETTI, *I veri obiettivi*, cit. 3 aderendo a E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini(?)*, in [OsservatorioAIC](http://www.osservatorioaic.it), maggio 2014, e A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2014.

Osservatorio sulle fonti

giurisprudenza costituzionale relativa alla crescita degli ambiti di interferenza tra Stato e Regioni, giungendo in sostanza a «rimettere in discussione lo stesso regionalismo»¹⁷.

La prova del nove è rappresentata dalle previsioni del progetto relative al coordinamento della finanza pubblica, materia attraverso la quale negli ultimi anni sono già passate forme inaudite di compressione dell'autonomia politica regionale.

L'art.117 Cost. disporrebbe che questa materia passi dalla potestà concorrente alla potestà statale esclusiva. Di conseguenza, in base al nuovo art. 119 Cost. il potere degli enti territoriali di determinare e applicare tributi propri ed entrate proprie, e di disporre di partecipazioni al gettito erariale riferibile ai rispettivi territori, dovrà svolgersi non più solo in "armonia dei principi" ma "secondo quanto disposto dalla legge statale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". In base allo stesso articolo spetterebbe in via esclusiva alla legge statale anche il potere di dettare – agendo sul piano del c.d. coordinamento statico della finanza pubblica- non più solo i criteri di individuazione¹⁸ ma, direttamente, gli "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche" degli enti territoriali per quanto attiene alle risorse destinate ad "assicurare" il finanziamento di questi ultimi.

Infine, il nuovo art. 120 – agendo anche sul terreno del c.d. coordinamento dinamico della finanza pubblica - inserirebbe nel novero dei poteri sostitutivi del Governo l'esclusione dei titolari degli organi di governo locali e regionali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando venga accertato il "grave dissesto finanziario dell'ente".

Cominciando da quest'ultima previsione, è ovvio il tentativo di costituzionalizzare il meccanismo del c.d. *fallimento politico regionale* che l'art. 2 co.5 della legge 213 del 2012 ha riproposto in forma evoluta e rafforzata¹⁹ rispetto allo schema originariamente varato (in relazione ai piani di rientro dei disavanzi sanitari) dalle norme (art. 2 commi 2,3,5 del d.lgs. n. 149 del 2011) dichiarate incostituzionali con la sent. Corte cost. 219/2013.

In sostanza, nonostante la collocazione nell'art.120 Cost., l'*esclusione* dei titolari degli organi di governo regionale dall'esercizio delle loro funzioni integrerebbe non una fattispecie di potere sostitutivo ma un nuovo caso di rimozione, diverso da quelli previsti dall'art.126 Cost.

Non si tratta della nomina di un commissario *ad acta*, destinato a sostituirsi temporaneamente a un organo regionale ai fini dell'adozione di provvedimenti specifici volti a risolvere lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente, spostando il peso della relativa responsabilità sul Governo: al contrario, qui si ricorre ad una misura sanzionatoria che

¹⁷ Così S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni*, loc.ult.cit.

¹⁸ Vedi al riguardo la giurisprudenza costituzionale riportata da L. GORI, *La difficoltà di punire e di premiare. Note a proposito del d.lgs. n. 149 del 2011, fra federalismo fiscale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2014, fasc. 1-2, 176 ss., 178.

¹⁹ Secondo L. GORI, *La difficoltà*, cit., 199, l'art.2 della Legge 213/2012, nel configurare quale grave violazione di legge ex art.126 Cost. la mancata adozione di misure ordinamentali che ricadono nel nucleo duro dell'autonomia regionale e che sono volte al riassetto della complessiva organizzazione regionale, reca una finalità non limitata alla riduzione dei costi, ponendosi oltre l'ambito del c.d. coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Osservatorio sulle fonti

rimuove il titolare dell'ufficio dalla sua carica e che – in base alla giurisprudenza costituzionale – fondandosi sull'avvenuto esercizio dei poteri inerenti a tale carica non è inquadrabile nel *genus* della sostituzione. Su queste basi, del resto, il legislatore ordinario ha corretto i presupposti di ogni anomala commistione tra le due sfere: in seguito alla citata sentenza della Corte sull'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 - che prevedeva la possibilità di rimuovere il Presidente della Giunta dopo che questi era stato nominato commissario *ad acta* per i piani di rientro - infatti, la legge n. 190 del 2014 ha modificato l'art. 2, commi 79-84**bis** della legge n. 191 del 2009 escludendo, ai fini dell'attuazione dei suddetti piani di rientro, che i titolari di organi regionali possano essere nominati commissari *ad acta* del Governo.

Dunque, l'inserimento nell'art.120 Cost. della esclusione degli organi di governo regionali dall'esercizio delle loro funzioni per grave dissesto finanziario risponde alla volontà di apportare una deroga all'art. 126 Cost., la quale verrebbe disposta per sottrarre il nuovo caso di rimozione ai divieti che quest'ultimo articolo pone a presidio dell'equilibrio tra istanze unitarie e autonomia regionale: quello di instaurare automatismi tra la rimozione e l'avverarsi delle condizioni tipizzate dal legislatore, nonché di alterare altrimenti il margine di apprezzamento discrezionale rimesso al Governo e al Presidente della Repubblica (ad esempio vincolando la decisione di questi soggetti alle determinazioni assunte da altri organi). Si tratta di contenuti che la Corte ha ritenuto incompatibili con l'art.126 Cost. (contenuti cautamente non riprodotti nell'art.2 co.5 della legge 213 del 2012), e che - ove passasse la riforma – potrebbero essere riproposti dal legislatore ordinario sotto la copertura del nuovo art.120 Cost.

Quanto alla definizione di “grave dissesto finanziario”, le condizioni che il legislatore statale potrebbe tipizzare eroderebbero l'autonomia legislativa e statutaria delle Regioni molto più di quanto non sia già avvenuto finora: l'annessione del coordinamento della finanza pubblica nel novero della potestà statale esclusiva, infatti, deve valutarsi alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla portata dei principi fondamentali in questa materia.

Essi, da un lato possono consistere nella previsione di misure sanzionatorie indirizzate all'ente (come i tagli nei trasferimenti erariali) e dall'altro possono indicare quali presupposti dell'irrogazione di tali misure la mancata adozione da parte delle Regioni di minuziose modifiche legislative e statutarie incidenti sulla loro forma di governo, e sugli altri aspetti organizzativi e funzionali dell'ente (compresi quelli interni agli stessi Consigli regionali)²⁰.

²⁰ Tra i provvedimenti richiesti alle Regioni dalla Legge 213/2012 spiccano in particolare, a parte la conferma del “taglio” del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, le seguenti misure: la riduzione delle indennità, la riduzione delle spese per l'esercizio del mandato e dell'assegno di fine mandato di consiglieri e assessori; il divieto di cumulo tra indennità ed emolumenti; la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari (con la rideterminazione delle spese per il personale degli stessi); le riduzioni per i vitalizi; l'introduzione di strumenti per assicurare la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale delle cariche pubbliche e di governo; l'istituzione di un sistema informativo per i finanziamenti ai gruppi; l'applicazione delle misure di controllo contabile anche ai Consigli regionali. Sul punto v. G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma*

Osservatorio sulle fonti

Attualmente la legislazione statale di questo tenore viene fatta salva in due modi: per quanto attiene all'autonomia statutaria ordinaria, finalizzando alle previsioni dell'art.117 Cost. sul coordinamento della finanza pubblica l'interpretazione del limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art.123 Cost. in modo tale da trasformare i principi costituzionali (ad esempio, l'eguaglianza del voto) da limiti negativi a limiti positivi, interpretazione in forza della quale lo Stato può disporre in ordine al numero dei consiglieri regionali (sent. 198/2012)²¹ condizionando di conseguenza la legittimità delle relative previsioni statutarie (sent. 35/2014)²²; per il resto, puntando sul carattere indiretto del meccanismo «che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria» (sent. 23 del 2014)²³.

Se adesso questa è l'unica condizione imposta al legislatore statale, che essa sia conforme o meno ai precedenti della Corte sui limiti della potestà concorrente in questa materia²⁴ o alla nozione stessa di coordinamento²⁵, la trasformazione del coordinamento della finanza pubblica in materia di potestà esclusiva potrebbe legittimare non più solo la previsione di *oneri* (stando alla prospettiva formalistica sposata dalla Corte) ma di veri e propri *obblighi* alla cui violazione si può far conseguire direttamente la rimozione prevista dal nuovo art.120 Cost.: cosa ben diversa dal potere attualmente riconosciuto al legislatore di definire quale “grave violazione di legge” di cui all'art.126 Cost. la “reiterata e pervicace violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica” da cui – come si visto – non può derivare automaticamente la rimozione del Presidente della Giunta (sent. 219/2013)

Senza contare che questi obblighi – dato il carattere esclusivo che tale potestà verrebbe ad assumere – potrebbero essere ancor più invasivi dell'autonomia regionale.

Passando ad un piano più generale, la nuova configurazione del coordinamento della finanza pubblica, accanto al potenziamento degli strumenti di pressione esercitabili sulle Regioni, implicherebbe una più salda copertura costituzionale ai meccanismi attraverso i quali le politiche pubbliche regionali vengono direttamente conformate all'indirizzo

stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli” (a proposito della sent.23/2014), Le Regioni, 2014, n. 4, 805 ss. 806 e nt.1.

²¹ Sulla quale, si veda ad es. F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sent. 198 del 2012*, in *Rivista AIC*, 4/2012, spec. 4-5.

²² Sulla quale v. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 2014, n.4, 827 ss.

²³ Qui la Corte si riferiva al taglio dei trasferimenti erariali, senza poter rilevare alcunché riguardo al fallimento politico previsto dalla legge n. 213 del 2012 che le ricorrenti ritenevano a torto applicabile alle Regioni a Statuto Speciale. Sulla pronuncia v. G. MOBILIO, *La Corte costituzionale*, cit., *passim*.

²⁴ In forza della quale lo Stato può «porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale», e «stabilire vincoli relativi al limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»: cfr. sentt. e n. 326 del 2010 ma già ; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007 182 del 2011. Sul tema, v. ad es. G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7334,908.html#5> (settembre 2013) par.5.

²⁵ V. al riguardo A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie «alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni»*, in *Le Regioni*, 2012, n. 5-6, 1137 ss., 1139.

Osservatorio sulle fonti

politico statale (direzione verso la quale ovviamente convergono le connesse previsioni relative all'autonomia di entrata e di spesa, e agli indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno).

All'uopo occorre far riferimento ancora una volta alla ben nota vicenda dei piani di rientro sanitario: riproponendo una lettura della potestà concorrente già sperimentata in fattispecie direttamente o indirettamente legate alla tutela della salute (e con le stesse conseguenze)²⁶, la Corte costituzionale ha ritenuto che questi atti non legislativi siano latori di "principi fondamentali" in materia di coordinamento della finanza pubblica²⁷, e che, in quanto tali, essi debbano prevalere sulle leggi regionali contrastanti. Su queste basi sono già state dichiarate incostituzionali leggi regionali che prevedevano livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali²⁸.

Ciò significa che per le Regioni soggette ai piani di rientro la potestà statale esclusiva in materia di LEP implica il divieto di apportare deroghe *in melius*, ossia l'abolizione di qualsiasi margine di scelta circa l'allocatione delle risorse poste a disposizione dell'ente.

Questa tendenza, come è stato rilevato, trascende i casi di soggezione ai piani di rientro, poiché l'interpretazione dei principi del coordinamento finanziario alla luce della finalità di contenimento della spesa pubblica implica un complessivo ripensamento dei criteri di riparto che sta già portando all'abbassamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali in tutto il territorio.

Lo dimostrano gli orientamenti recenti della Corte che – contrariamente ai suoi precedenti, volti a configurare i LEP solo come limiti *minimi*, innalzabili al livello regionale in presenza di risorse disponibili e secondo i canoni della ragionevolezza – «da una parte hanno impedito il miglioramento dei livelli essenziali delle prestazioni e dall'altro hanno addirittura consentito alle Regioni di ridurre i livelli di garanzia stabiliti dal legislatore statale, in assenza di un intervento attuativo di quest'ultimo»²⁹.

Si può ben comprendere allora il motivo per cui si è ritenuto che la riforma comporterebbe una ulteriore riduzione delle erogazioni delle prestazioni inerenti ai diritti sociali³⁰.

Il colpo di grazia, infine, verrebbe dalla potestà statale di dettare non più solo i criteri di individuazione ma, direttamente, gli "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno".

²⁶ V. al riguardo D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2014, n.1-2, 203 ss., 217, nt. 36.

²⁷ Per l'impatto di questa giurisprudenza sui Consigli regionali, v. E. GRIGLIO, *Il legislatore «dimezzato»: i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, 2012, n.3, 455 ss., *passim*.

²⁸ V. al riguardo D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro* cit., 213 nt. 30.

²⁹ Cfr. in M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in www.forumcostituzionale.it/.../0038_nota_104_2013_belletti.pdf, 7.

³⁰ Cfr. F. BILANCIA, *Contenimento dei costi e funzionamento delle istituzioni*, in *Report del Seminario di discussione La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici (24 novembre 2014, Roma, Università "La Sapienza")*, <http://www.gruppodipisa.it/>, 3 e G. AZZARITI, *Conclusioni*, ivi, 36.

Osservatorio sulle fonti

gno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche" degli enti territoriali per quanto attiene alle risorse destinate ad "assicurare" (ossia ad esaurire) il finanziamento di questi ultimi.

La nuova previsione consentirebbe di estendere alle Regioni – e quindi alla sanità – il meccanismo mediante il quale la legge di stabilità per il 2015 (in combinazione con la legge Delrio) senza prevedere alcuna riduzione del carico fiscale locale ha fissato i fabbisogni standard degli enti di area vasta in modo tale da impedire a questi ultimi di effettuare spese in conto capitale, ossia di destinare le proprie risorse alla manutenzione delle strade e delle scuole³¹.

3. E' guardando alle citate previsioni dunque che si può cogliere la cifra complessiva del d.d.l.: il progetto porterebbe a compimento un disegno, già avviato dalla legislazione sulla crisi e dalla legge cost. n.1 del 2012, entro il quale la demolizione del regionalismo si rivela funzionale alla progressiva erosione dello Stato sociale.

La correlazione tra i due fenomeni, già individuata nei commenti alla costituzionalizzazione del c.d. principio del pareggio di bilancio³² emerge dalla lucida fotografia dell'attuale condizione ordinamentale della Repubblica: «lo stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi... l'autonomia finanziaria regionale e locale è incisa dallo stato, che prende i gettiti dei tributi regionali e locali e non svolge i compiti di perequazione»³³.

Del resto, come è stato rilevato, nel nostro ordinamento le Regioni hanno sempre funzionato da ammortizzatori sociali³⁴ e, non a caso, l'attuazione dell'ordinamento regionale – il cui punto di svolta viene simbolicamente individuato nella legge sulla finanza regionale del 1970³⁵, ancor più che nell'adozione della legge per l'elezione dei consigli regionali del 1968 – ha coinciso con l'avvio del *Welfare State*.

Questo dipende da una precisa scelta operata dal Costituente che ha fatto dell'autonomismo uno degli strumenti di costruzione di una unità nazionale fondata sullo Stato democratico e sociale.

Il motivo di questa scelta risiede nelle grandi differenze di condizioni socio-economiche che ancora oggi caratterizza le nostre Regioni.

Persino l'ambiguità - frutto del compromesso raggiunto in Assemblea costituente sul

³¹ Al riguardo, v. l'articolo di G. TROVATI, *Il federalismo a ritroso per 1,6 miliardi di tasse provinciali* su *Il Sole 24 Ore* del 27 aprile 2015, 2.

³² V. ad esempio F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 2 e 3.

³³ Così S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it/6738,908.html, 24.

³⁴ V. R. BIN, *L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni*, in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Lumsa.pdf>, 3.

³⁵ Cfr. V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2012, n.4, 791 ss., 791

Osservatorio sulle fonti

Titolo V³⁶ - che *ab origine* ha caratterizzato il modello di Regione, sempre oscillante tra vocazione amministrativo-burocratica e vocazione politica³⁷, si è rivelata funzionale allo scopo: a condizione, si badi, che gli elementi di centralismo presenti nell'attuazione dell'ordinamento regionale non fossero eccessivi, sbilanciando troppo le Regioni verso il modello burocratico (come dimostra la coincidenza tra l'istituzione del servizio sanitario nazionale e l'iniezione di autonomia che il secondo trasferimento di funzioni amministrative del 1975-77 comportò rispetto a quello del 70-72) o, al contrario, che la vocazione politica delle Regioni non sfociasse nel rigetto dell'unità nazionale e del principio solidaristico.

Se oggi sono presenti entrambi gli eccessi e se questi possono ricollegarsi alla qualità della classe politica regionale³⁸, ciò, a sua volta, non può non imputarsi alla politica nazionale: sia a causa delle scelte operate negli anni '90 in tema di forma di governo e sistema elettorale regionale, sia a causa dell'altro meccanismo di omologazione politica, lasciato permanente del congelamento costituzionale³⁹, in virtù del quale la classe dirigente locale riproduce in scala i tratti e i fini fondamentali dei sistemi politici nazionali alternatisi nelle diverse ere della Repubblica⁴⁰.

E' solo in questa prospettiva che, assieme allo spirito della riforma, si comprende l'apparente contraddizione già emersa nel dibattito scaturito a proposito del disegno di riforma del titolo V del Governo Monti e, più in generale, sul regionalismo nell'era della crisi: il fatto che – a immagine e somiglianza della classe politica nazionale - sia stata la stessa classe politica regionale delegittimata dagli scandali ben noti⁴¹ a chiedere la riduzione della propria autonomia⁴² e, soprattutto, dei poteri e dell'indice di rappresentatività delle proprie assemblee elettive, in nome del contenimento dei costi *della democrazia*⁴³.

In effetti, ove lo scopo dell'attuale progetto di riforma fosse stato quello del contenimento dei costi *tout court*, «si sarebbe potuto pensare a soluzioni più radicali, come il superamento della specialità regionale»⁴⁴ o comunque, a misure non esclusivamente ri-

³⁶ Sul quale si veda ad esempio U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituyente*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012, 51 ss., spec. 74 ss.

³⁷ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1973, 26-27.

³⁸ Cfr. V. ONIDA, *Le cause profonde*, cit., 795.

³⁹ Cfr. U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo*, cit. 75.

⁴⁰ Al riguardo, v. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, 2012, n. 4, 803 ss., 809-814.

⁴¹ Come nota E. BINDI, *Alcune riflessioni sulla riforma costituzionale: dal disegno di legge governativo al testo approvato in prima lettura al Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2014, 2. Sul tema, v. M. CERRUTO, *la delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist.federalismo*, 2/2013, 47 ss.

⁴² Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni cit.* 819; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale*, cit., 809-810; R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, n.3, 447 ss., 452.

⁴³ Sul tema vedi già N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?* in *Ist.federalismo*, 1/2013, 29 ss.

⁴⁴ V. le osservazioni di U. DE SIERVO in questo seminario e quelle di F. BILANCIA, *Contenimento dei costi e funzionamento delle istituzioni*, in *Report del Seminario di discussione La riforma della*

Osservatorio sulle fonti

volte contro gli apparati della democrazia (a livello statale o delle autonomie territoriali) che, come è emerso a proposito della riforma delle province, non comportano di per sé il contenimento della spesa pubblica ma piuttosto il cambio di destinazione di quest'ultima.

Ciò riporta direttamente alla matrice ideologica della legge cost. n. 1 del 2012: che dietro alla dottrina del pareggio di bilancio vi sia una certa idea del rapporto tra politica ed economia, ossia una determinata politica economica «né pacifica (tra gli scienziati della finanza e i giuristi) né innocente»⁴⁵ è dimostrato dal fatto che il divieto di indebitamento introdotto nell'art. 81 Cost. «nonostante il tanto proclamato rigore» consente allo Stato la «contrazione di debito per le operazioni finanziarie»⁴⁶. Quanto ai vincoli stabiliti dalla legge cost. n. 1 del 2012 e dalla legge n. 243 del 2012 per Regioni ed EE.LL, essi «non tengono in alcun conto gli effetti del ciclo economico, per cui la possibilità degli enti di ricorrere all'indebitamento rimane identica indipendentemente dall'andamento negativo o positivo del ciclo, sebbene gli effetti di una fase espansiva o recessiva dell'economia si facciano sentire anche sulle entrate di Regioni ed EE.LL e nonostante le spese di molti ammortizzatori sociali siano proprio a carico di tali enti»⁴⁷.

4. Una volta chiarita l'idea di fondo che il progetto reca in ordine all'attuazione del principio autonomistico e del principio di eguaglianza sostanziale, resta da chiedersi, specularmente, quale idea di unità nazionale sia incorporata in questo disegno.

Paradossalmente, infatti, proprio la sovrabbondanza degli strumenti posti a tutela dell'istanza unitaria - ed il conseguente abbandono del regionalismo consacrato nel 1948 - può pregiudicare la corretta attuazione del principio di unità di cui all'art.5 Cost.

In sostanza, tutto ruota attorno al collante che lega il principio unitario a quello autonomistico, ossia il principio democratico in tutte le sue accezioni.

Guardando all'accezione derivante dagli artt.1, 3 co.1 e 2 Cost., va rammentato che se solo allo Stato centrale – come principale forma organizzativa di espressione della volontà popolare – spetta la rappresentazione interna ed esterna della sovranità⁴⁸, è altrettanto vero che gli enti territoriali autonomi, soprattutto quelli dotati di poteri legislativi, costituiscono un ulteriore strumento di esercizio della sovranità popolare⁴⁹ (sent. C.cost. n. 106 del 2002) attraverso il quale – nel rispetto dell'art. 3 co.1 Cost. – si riproduce la democrazia in tutti i livelli di governo e, soprattutto, si esprime un pluralismo istituzionale atto a far emergere - sia pur nei limiti insiti nel concetto di autonomia poli-

Costituzione: aspetti e problemi specifici (24 novembre 2014, Roma, Università "La Sapienza"), <http://www.gruppodipisa.it/>, 5.

⁴⁵ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/download/.../relazione-luciani-1.p, 67.

⁴⁶ A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumdeiquadernicostituzionali.it (10 gennaio 2012), 3-4.

⁴⁷ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2014, n.1-2, 49 ss. 74.

⁴⁸ Così, A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza N. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 2007, 4999 ss., 500.

⁴⁹ Così, in riferimento alla sent. C.cost. 106/2002, A. ANZON DEMMIG, *op.ult.cit.*, 5013.

Osservatorio sulle fonti

tica - indirizzi politici alternativi rispetto a quello prevalente a livello nazionale (il che, oltre a declinare verticalmente il principio della separazione dei poteri, incide anche sul piano prettamente ideale dell'unità nazionale).

Guardando all'accezione di democrazia insita negli artt. 1 e 3 co. 2 Cost. si rinviene un'altra versione dello stesso collante: così come tra le forme di esercizio della sovranità popolare debbono annoverarsi anche i diritti che rendono effettiva la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (Crisafulli), allo stesso modo si ritiene che tali diritti rappresentino un elemento fondamentale di costruzione dell'unità nazionale⁵⁰.

Ed è al raggiungimento di questo obiettivo che l'art.5 Cost. ancora il rapporto tra uniformità e differenziazione delle politiche pubbliche, come dimostra la difficoltà di instaurare una relazione univoca (positiva o negativa) tra principio di eguaglianza (formale e sostanziale) da un lato e principio autonomistico o principio unitario, dall'altro⁵¹.

Se questo è stato il modo scelto dai costituenti per adattare alla realtà italiana un dilemma non risolvibile sul piano astratto (un disegno di grande trasformazione del Paese, dal punto di vista politico-economico e sociale, può realizzarsi *solo* attraverso l'uniformità delle politiche pubbliche o *solo* attraverso la differenziazione territoriale delle stesse in ragione della diversità dei punti di partenza?), allora si spiega il motivo per cui in Italia l'attuazione legislativa dell'ordinamento regionale sia avvenuta contestualmente all'avvio dello Stato sociale.

E si spiega anche perché, minacciando l'equilibrio tra uniformità e differenziazione che l'art.5 Cost. pone a tutela della forma di stato democratica e sociale, il progetto di riforma del titolo V corredi il tramonto del regionalismo alla sistematica demolizione dei corollari del principio di eguaglianza sostanziale.

Un tramonto che è stato preceduto e in parte propiziato dalla alterazione delle regole organizzative della democrazia a livello regionale, ossia dall'accentramento e dalla estrema personalizzazione del potere in capo al Presidente della Giunta⁵².

Coerentemente, a valle sono arrivati gli scandali e la delegittimazione della classe politica regionale.

A ulteriore conferma del cemento che lega le due declinazioni della democrazia anche sotto la lente dell'art.5 Cost., si paragoni la situazione attuale e quella esistente tra il 1968 e il 1975. Allora, il peso della *conventio ad excludendum* condusse le forze politiche alla realizzazione dell'ambivalente valvola di sfogo insita nel regionalismo: apertura di un canale preposto all'espressione dell'indirizzo politico condiviso da larghe fasce della società italiana ma non perseguibile a livello nazionale e contestuale tentativo di riconquista del consenso mediante il coinvolgimento di una classe politica regionale (espressiva di entrambi gli indirizzi) nell'attività di erogazione della spesa pubblica

⁵⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 4-5, 9,11.

⁵¹ V. al riguardo R. BIFULCO, *Art.5*, in *Commentario alla Costituzione*, vol.I, Utet, Torino, 2006, 132 ss., 137.

⁵² In questo senso anche N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi* cit. 53-54.

Osservatorio sulle fonti

connessa all'attuazione dei diritti sociali⁵³.

Oggi, al palesarsi di un nuovo tabù per quanto riguarda la politica economica nazionale, e al contestuale scricchiolio delle regole organizzative fondamentali della democrazia (come dimostra la quasi decennale vigenza di una legge elettorale incostituzionale), corrisponde la volontà di chiudere il rubinetto degli indirizzi politici alternativi che si era aperto con l'istituzione delle Regioni.

⁵³ F. PIZZETTI, *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino 1998, 81.