



Dipartimento di Economia e Management
Cattedra di Economia e Gestione delle Imprese

**Ordinamento regionale italiano e processo di revisione
costituzionale: un costante mutamento dinamico e
progressista**

Relatrice:
Prof. Mirella Pellegrini

Candidato:
Paolo Panetta
Matricola: 181141

Anno Accademico:
2015/2016

INDICE

Introduzione	2
CAPITOLO I <i>Il regionalismo italiano</i>	
1.1. Il regionalismo italiano: cenni storici	4
1.2. Il regionalismo italiano e il dibattito dell'Assemblea Costituente	7
1.3. Il regionalismo italiano e i motivi della sua ritardata attuazione	9
1.4. L'istituzione delle Regioni ordinarie e la Legge del 16 maggio n° 281 del 1970	14
1.5. Le Regioni dai primi anni '70 alla seconda metà degli anni '90	16
CAPITOLO II <i>Il Titolo V della Costituzione e le sue riforme</i>	
2.1. Il Titolo V della Costituzione prima delle Riforme 1999-2001	19
2.2. Il Titolo V della Costituzione alla luce della Riforma del 1999	22
2.3. Il Titolo V della Costituzione alla luce della Riforma del 2001	27
2.3.1. Le modalità di attuazione della Riforma costituzionale del 2001	32
CAPITOLO III <i>L'Italia repubblicana e l'attuale Riforma costituzionale</i>	
3.1. La Riforma costituzionale Renzi – Boschi: storia e contenuto	36
3.2. Il superamento del bicameralismo “perfetto” o “paritario”: il nuovo ruolo “europeo” del Senato	41
3.3. Il titolo V della Costituzione alla luce della Riforma costituzionale Renzi – Boschi	46
Conclusioni	49
Bibliografia	51

Introduzione

L'oggetto del presente elaborato, suddiviso in tre capitoli, è stato l'ordinamento regionale italiano e, in particolar modo, il suo processo di revisione costituzionale sempre in costante mutamento. Pertanto, lo scopo del medesimo, è stato quello di illustrare il lungo e travagliato cammino del nostro regionalismo, dai tempi dell'Assemblea Costituente, sino ai giorni nostri.

Nella prima fase del lavoro, partendo dalle origini storiche del regionalismo, ovvero dal Risorgimento italiano, nel quale il suddetto ha trovato la sua massima espressione, fino ad arrivare al dibattito svoltosi in seno all'Assemblea, si è cercato di mettere in evidenza la circostanza oramai, immortalata, secondo cui il regionalismo italiano è stato da sempre considerato un fattore di squilibrio, non solo a livello politico, ma anche a livello istituzionale. Sono stati altrettanto, evidenziati sempre nel primo capitolo, i motivi che hanno contribuito alla ritardata attuazione delle Regioni, fino ad arrivare alla Legge n°281 del 1970, che ha segnato finalmente l'ingresso delle medesime, nella nostra storia istituzionale, nonché al DPR del 1977, che ha dato alle Regioni una loro prima e concreta attuazione.

Il secondo capitolo invece, è stato dedicato alle riforme del Titolo V, seconda parte, della Costituzione, nel quale in particolar modo, è stato esaminato il periodo antecedente le riforme del 1999 e del 2001.

In tale periodo, l'organizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, fu nuovamente sotto i riflettori e, si cercò di colmare le lacune del sistema, fino a quel momento in vigore, attraverso le c.d. "leggi Bassanini". Quest'ultime consentirono di parlare di "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" e, introdussero altresì, uno schema di rapporti tra Stato e Regioni, in forte contrasto con il Titolo V della Costituzione, a tal punto, da sollecitare un'immediata riforma costituzionale del medesimo.

Infatti, la seconda fase del presente lavoro, è stata altresì, dedicata alle Riforme del 1999 e del 2001. La prima, nell'attribuire una maggiore potestà statutaria alle Regioni, ha fornito una prima e importante modifica al Titolo V e, ha introdotto inoltre, l'espressione "forma di governo", collocandosi in tal modo, come momento iniziale di un lungo e corposo ciclo riformatore.

La riforma invece, del 2001 è stata una riforma sostanziosa, incisiva e, in quanto tale, la più significativa di tutte le riforme approvate nella nostra storia costituzionale. Tuttavia, il suo testo ha avuto la stessa sorte del testo costituzionale del 1947, in quanto il Titolo V, parte II, della Costituzione, è oggi, ritornato nuovamente ad essere sotto esame, con l'attuale Riforma Renzi – Boschi.

A tale Riforma, è stato dedicato tutto il terzo ed ultimo capitolo del presente lavoro, nel quale è stato messo in evidenza, prima di tutto, come si è arrivati alla Riforma stessa e, poi, è stato analizzato il contenuto del testo di legge costituzionale, in particolar modo, il superamento del bicameralismo “perfetto” e il nuovo ruolo “europeo” del Senato, nonché appunto l'ulteriore modifica del Titolo V. Quest'ultimi, sono tra i punti fondamentali della riforma Renzi – Boschi, sui quali il prossimo 4 dicembre, saremo chiamati ad esprimere il nostro “si” oppure il nostro “no”.

In poche parole, saremo chiamati a scegliere, tra un passato ovviamente, già noto e, un futuro, che invece, almeno per il momento, non possiamo ancora prevedere.

Capitolo I

Il regionalismo italiano

1.1. Il regionalismo italiano: cenni storici

L'intento del primo capitolo, del presente lavoro, consiste nel mettere in evidenza, quello che da sempre, è stato il giudizio sul regionalismo italiano e, lo si farà, analizzando le principali tappe del lungo e travagliato cammino che, il medesimo, ha dovuto percorrere durante tutti questi anni.

Ebbene, al fine di comprendere pienamente, la secolare circostanza secondo cui, il regionalismo italiano è stato fin dall'inizio, considerato come una componente di squilibrio, sia a livello politico, sia a livello istituzionale, non possiamo assolutamente non partire dalle origini del regionalismo stesso.

Quest'ultimo, ha trovato la sua massima espressione nel Risorgimento italiano, periodo storico nel quale, Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari, furono tra i principali sostenitori dello Stato federale.¹

A differenza di Cattaneo e Ferrari, Giuseppe Mazzini, invece, nell'asserire che l'unitarietà dello Stato non doveva necessariamente identificarsi con l'accentramento, sostenne l'esigenza di riconoscere la Regione come ente intermedio tra la Nazione e il Comune; sostanzialmente, Mazzini si rendeva conto che, lo Stato unitario poteva anche realizzarsi, ma comunque si doveva ugualmente strutturare, al fine di evitare la creazione di uno Stato troppo accentrato.

Ebbene, concetti del genere, trovarono anche dei collegamenti parlamentari, tant'è vero che, nel 1860, nel momento in cui, in seguito ai Plebisciti di annessione,² il

¹ Carlo Cattaneo sosteneva che, la creazione dello Stato federale, era l'unico mezzo per garantire il pieno esercizio della libertà, contro qualsiasi tendenza centralistica e burocratica.

In tal modo, Cattaneo, nell'abbracciare l'idea positiva dell'autonomia e della differenziazione territoriale, asseriva che ogni Regione d'Italia, *"non è un corpo meramente amministrativo, ma comprende un intero edificio legislativo"*.

Sulla medesima scia di Cattaneo, si collocava la tesi di Giuseppe Ferrari, secondo cui, in Italia, non era possibile pensare ad un ordinamento unitario, in quanto soltanto la federazione poteva consentire di valorizzare le diverse attitudini regionali, a seguito di una rivoluzione sociale delle masse contadine. Va da sé, che in una tale ottica, le Regioni venivano pensate come enti dotati di autonomia, piuttosto che come soggetti amministrativi e, quindi, come enti di decentramento burocratico, gerarchico o, autarchico.

Regno di Sardegna si era notevolmente ampliato, fino a confinare con il Veneto, con le Marche e, infine, a comprendere anche la Toscana, emerse il problema di quale ordinamento amministrativo adottare.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei Ministri dell'epoca, Camillo Benso Conte di Cavour, nel sottolineare l'importanza della realizzazione di uno Stato unitario, asseriva che lo stesso doveva comunque, tener conto delle differenze territoriali esistenti nel Paese. A tal fine, incaricò il suo ministro dell'Interno, Luigi Carlo Farini, di avviare una riflessione sull'assetto del nuovo stato.³

Farini ottenne dal Parlamento l'istituzione, con legge del 24 giugno 1860, di una "Commissione temporanea di legislazione", presso il Consiglio di Stato a Torino, appositamente incaricata per fare ciò e, nel mese di agosto dello stesso anno, aprì ufficialmente i lavori della predetta Commissione, delineando un piano di riassetto dei poteri territoriali.⁴

Sostanzialmente, Farini partì dal presupposto che occorreva prendere atto dello storico frazionamento della penisola in più stati e accettare i confini degli stati preunitari nel nuovo ordinamento. Tuttavia, gli eventi militari si susseguirono con molta velocità, a tal punto, da sorpassare in brevissimo tempo, il progetto della Commissione e, fu così, che Farini si sentì improvvisamente estraniato dal tutto e, il 28 settembre, decise di seguire Vittorio Emanuele II, partendo così, per Napoli.⁵

A questo punto, i lavori della Commissione, proseguirono con il suo successore, ovvero Marco Minghetti, il quale, nel 1861, esattamente un anno dopo, presentò una serie di disegni di legge sull'amministrazione regionale, precisamente quattro, di cui uno era dedicato alla ripartizione del Regno e un altro concerneva l'amministrazione regionale.⁶ Tuttavia, nessuno dei predetti progetti trovò attuazione, in quanto furono completamente bocciati dal Governo del Ricasoli, provocando in tal modo, un terribile crollo per il regionalismo.

² I Plebisciti del Regno d'Italia indicano alcuni plebisciti tenuti tra il 1859 e il 1870 per ratificare l'annessione prima al Regno di Sardegna e poi al Regno d'Italia, sancendo in tal modo, l'unità d'Italia.

³ A. Agazzi, *La formazione dello Stato Unitario*, Ed. La Scuola, Brescia, 1963, p. 10 ss.

⁴ Tale Commissione considerò la Regione come un "ente morale" con propri diritti e una propria fisionomia, amministrata da un "Governatore" con l'aiuto di una Commissione costituita, a sua volta, da rappresentanti dei Consigli Provinciali.

⁵ R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Giuffrè, Milano 1971, p. 20 ss.

⁶ Minghetti, nell'illustrare i suoi progetti, evidenziava che l'Unità politica non doveva comportare per forza l'unità amministrativa e che gli interessi e le tradizioni delle diverse comunità regionali non potevano essere distrutte o livellate in un'unica forma di disciplina.

Nel 1864, quando si avvertì l'esigenza di realizzare le prime statistiche nazionali sociali ed economiche, si dovette ovviare alla mancanza delle regioni.

Ebbene, il primo coordinatore della statistica nazionale, fu Pietro Maestri, il quale cercò di superare il problema, creando delle circoscrizioni territoriali, in base alla loro unione topografica.

Fondamentalmente, Pietro Maestri, creò un puro e semplice raggruppamento di province, dando vita in tal modo, al primo riparto statistico del territorio italiano.⁷

Il progetto del Maestri, ottenne il suo riconoscimento nel 1870, quando Alfeo Pozzi, pubblicò un manuale destinato alle scuole e intitolato *“L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche, monumentali”*. In tal modo, le quattordici *“Circoscrizioni di decentramento statistico – amministrative”* elaborate appunto precedentemente, da Pietro Maestri, divennero quindici *“Regioni”*, dopo l'ingresso del Veneto. La predetta opera di Alfeo Pozzi ebbe, a sua volta, il proprio riconoscimento ufficiale nel 1913 *“nell'Annuario Statistico Italiano 1912”* e, i quindici compartimenti, vennero chiamati per la prima volta, *“Regioni”*.⁸

Nonostante ciò, nel momento in cui, tutto sembrava essersi placato, la tendenza regionalistica si fece nuovamente avanti, nel senso che si riaccese fortemente il relativo dibattito, nel primo dopoguerra, soprattutto da parte di Luigi Sturzo. Quest'ultimo, fondatore del Partito Popolare Italiano, nella sua relazione tenuta a Venezia, in data 23 ottobre 1921, esattamente un anno prima della presa del potere di Mussolini, in occasione del III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano, sostenne la riforma amministrativa dello Stato avendo alla base le autonomie locali e il riconoscimento giuridico delle Regioni. Quest'ultime, intese a loro volta, non più come enti di decentramento amministrativo, ma come enti rappresentativi, elettivi, autonomi e autarchici, dotati di poteri sia amministrativi, sia legislativi.⁹

Infatti, secondo Sturzo, tutto il programma politico si sarebbe basato sui temi più importanti per il regionalismo, ovvero il decentramento amministrativo, la riforma delle autonomie locali e l'istituzione delle regioni. In tal modo, il predetto programma avrebbe individuato un nuovo ente, non più autarchico, ma soprattutto autonomo, in grado di portare avanti un'azione governativa e legislativa nelle materie di propria competenza, dotato di autonomia finanziaria e composto da organi

⁷ C. Vitta, *Il regionalismo*, Soc. Au. Ed. La Voce, Firenze, 1923, p. 5-6.

⁸ R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, op. cit., p. 60.

⁹ L. Sturzo, *Il Partito Popolare Italiano*, Vol. I, Zanichelli, Bologna, 1956, p. 194-231.

eletti dai cittadini. Di conseguenza, la Regione sarebbe stata la somma di tutti gli interessi collettivi locali, un ente elettivo – rappresentativo e non più un ente di decentramento statale, un ente in grado di avvalersi di leggi e regolamenti, nell’ambito del proprio territorio.

Pertanto, il Partito Popolare di Don Luigi Sturzo, aveva ben chiaro nel suo progetto, sia un’idea autonomista, sia un’idea personalista. D’altronde, basti pensare che, l’articolo 2 della Costituzione del 1948, avrebbe poi, successivamente, disposto che i diritti “inviolabili” dell’uomo erano tutelati sia in riferimento al singolo soggetto, sia alle formazioni sociali, in cui si colloca il medesimo e ciò, al fine, di impedire ovviamente ogni eccessiva invadenza dello Stato nella società.¹⁰

Tuttavia, tale riforma, fu subito stroncata dal fascismo che, agendo nella direzione completamente opposta, arrivò addirittura a sopprimere le autonomie locali, facendo dipendere i comuni e le province direttamente dall’esecutivo centrale.

Ebbene, per l’ennesima volta, l’accesissimo dibattito sul regionalismo italiano si bloccò, ma questa volta, per ben vent’anni.

1.2. Il regionalismo italiano e il dibattito dell’Assemblea Costituente

All’indomani della caduta del regime fascista, la questione del regionalismo italiano ritornò alla ribalta, diventando in tal modo, il fulcro della discussione politica, nonché, una componente essenziale dei programmi delle forze antifasciste, le quali come già accaduto con il Partito di Don Luigi Sturzo, a partire dagli anni ‘20, già visto in precedenza, avevano considerato la Regione un fattore importante per ricostruire lo Stato su basi decisamente democratiche.¹¹

Se è vero che lo scopo dei padri costituenti fu quello di creare uno Stato completamente nuovo rispetto a quello fascista e a quello liberale prefascista, è altrettanto, vero che la strada intrapresa per mutare appunto il precedente Stato completamente accentrato di diritto, in uno Stato invece, sociale delle autonomie, si rivelò fin dall’inizio, molto in salita e per nulla in discesa.

In effetti, già nella fase preparatoria, ovvero quando la c.d. Commissione dei 75, chiamata così, proprio perché composta da 75 membri, fu incaricata di predisporre il

¹⁰ L. Sturzo, *Il Partito Popolare Italiano*, Vol. I, Zanichelli, Bologna, 1956, op. cit.

¹¹ AA. VV., *Storia del Parlamento italiano*, Vol. V, Flaccovio Editore, Palermo 1968, p. 70.

testo della Costituzione repubblicana, il dibattito sulle regioni fu particolarmente acceso, nonché molto aspro, in quanto da una parte, vi era chi come per esempio, il democristiano Piccioni, pensava alla regione come “*baluardo per la libertà dei cittadini*” e, dall’altra, chi invece, come per esempio il comunista Grieco, rifiutava ogni suggestione federalista difendendo in tal modo, la scelta unitaria del 1861.¹²

Soltanto, alla fine di un lungo e difficile dibattito, la predetta Commissione, approvava l’ordine del giorno Piccioni, il quale delineò le caratteristiche principali della Regione, le quali vennero ravvisate rispettivamente nell’autarchia, nell’autonomia, nella rappresentatività e, infine, nella sufficienza di autonomia finanziaria.¹³

Tuttavia, il dibattito si riaccese nuovamente, diventando ancora più brusco e amaro, nel momento in cui, fu assegnato alla Seconda Sottocommissione, l’arduo compito di occuparsi dell’organizzazione costituzionale dello Stato. Infatti, la decisione sulla tipologia appunto di Stato da adottare, non fu assolutamente scontata, proprio perché bisognava mettere comunque, in conto, che sarebbero pervenute proposte estreme in senso federale e, addirittura, proposte di abolizione di qualsiasi forma di autonomia.

Ebbene, nonostante tutti i buoni propositi dei fautori del regionalismo, tra cui Gaspare Ambrosini, che ha avuto indubbiamente il merito di esaminare il problema da un punto di vista giuridico e quindi, non soltanto politico, come invece, avevano fatto tutti i suoi predecessori, l’Assemblea Costituente, invece, si distaccò completamente dal pensiero del suddetto Onorevole, proprio perché ritenuto dalla medesima, troppo autonomista.¹⁴

Pertanto, il disegno delineato dai padri costituenti, mostrava fin dagli esordi, dei tratti poco autonomistici, sia dal punto di vista della potestà legislativa, che della potestà amministrativa e, infine, anche per quanto riguardava l’autonomia finanziaria.

Infatti, tale disegno, prevedeva l’istituzione di Regioni con competenze differenziate, individuava nell’articolo 117 della Costituzione, le materie di competenza regionale, intendendosi i poteri residui, tutti di competenza dello Stato, prevedeva ulteriori

¹² *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. VII, Camera dei Deputati, Segretario Generale, Roma, 1971, 819-894.

¹³ La Regione venne quindi, intesa come un ente autarchico, dotato di propri scopi di interesse regionale e, dotato altresì, di capacità per svolgere l’attività amministrativa necessaria per il conseguimento di tali scopi. Ente autonomo e, quindi, dotato di poteri legislativi e regolamentari in virtù delle specifiche competenze attribuite e, infine, ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive a suffragio universale e diretto.

¹⁴ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, op. cit.

limiti alla competenza legislativa, pur concorrente, delle regioni, non prevedeva alcuna autonomia finanziaria, prevedeva un'autonomia statutaria vincolata da disposizioni costituzionali comuni, a tutte le regioni, in ordine alla forma di governo, prevedeva una struttura del Parlamento, tale da consentire la sola rappresentanza dei partiti politici e nessuna rappresentanza degli enti territoriali sub nazionali e, ancora, prevedeva un limitato concorso delle regioni alla revisione costituzionale, nessuna partecipazione regionale alla formazione dell'organo deputato a risolvere i conflitti di attribuzione tra le regioni e tra lo Stato e le regioni stesse.¹⁵

Dunque, l'Assemblea Costituente fece la propria scelta in favore dello Stato decentrato. In che modo? Prima di tutto, attraverso l'articolo 5 della Costituzione,¹⁶ il quale inserisce autonomie e decentramento, tra i principi fondamentali della Carta Costituzionale e, poi, attraverso il Titolo V della Parte II, che in realtà apparse come un grosso contenitore di norme incompiute e, che quindi, in quanto tali, inevitabilmente, le medesime avrebbero richiesto fin da subito, una immediata attuazione da parte del legislatore, proprio nel tentativo di dare avvio a un regionalismo che, a dire il vero, è rimasto senza modello per moltissimo tempo.¹⁷

1.3. Il regionalismo italiano e i motivi della sua ritardata attuazione

È a tutti noto, che l'VIII disposizione transitoria della Costituzione, entrata in vigore nel 1948, prevedeva che *“le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali”*, dovevano essere indette *“entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione”*. E, ancora, la medesima disposizione, stabiliva che *“le leggi della Repubblica”* avrebbero regolato *“per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni”* e, che altre leggi avrebbero invece, disciplinato *“il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato”*.¹⁸

¹⁵ Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1971, 1976.

¹⁶ L'articolo 5 della Costituzione è la norma fondamentale del regionalismo italiano che prescrive un equilibrio tra l'indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento e la promozione delle autonomie regionali e locali.

¹⁷ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 131 ss.

¹⁸ Cfr. VIII Disposizione transitoria della Costituzione italiana del '48.

È altrettanto notorio, che la successiva disposizione transitoria, ovvero la IX, prevedeva che la Repubblica, “entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione”, avrebbe adeguato “le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.¹⁹

Da quanto sopra, è agevole evincere che, il regionalismo italiano non poteva andare assolutamente avanti, se prima non si dava attuazione concreta a quanto disposto appunto, dalle suddette disposizioni transitorie.

La dura battaglia tra i promotori delle Regioni e coloro che invece, preferivano rimandare la loro attuazione, si ebbe proprio nel momento in cui, stava per scadere il termine relativo all’elezione dei Consigli regionali; infatti, proprio quando tale scadenza incombeva, in Parlamento, si aprì un acceso dibattito.²⁰

Ebbene, in data 9 dicembre 1948, Giulio Bergmann, Giovanni Conti e Raja, tre senatori del gruppo repubblicano, attesa l’inerzia da parte del governo, sia in merito allo svolgimento della consultazione elettorale, sia ad una eventuale proroga del relativo termine, presentarono una proposta di legge, la quale fissava la data per lo svolgimento delle elezioni nel giorno 8 ottobre 1949, con l’auspicio ovviamente, che le medesime potevano anche svolgersi prima di tale data.

Tale proposta fu approvata trasformandosi nella c.d. Legge Bergmann, ovvero la Legge n° 1465 del 24 dicembre 1948, la quale conteneva la proroga del termine stabilito dall’VIII disposizione transitoria della Costituzione, sino al 30 ottobre 1949.²¹

Nel frattempo, il governo di De Gasperi, aveva presentato due disegni di legge per l’attuazione della predetta disposizione, di cui il primo concerneva l’attuazione dell’ordinamento regionale, diventato successivamente Legge n°62 del 10 febbraio 1953, la c.d. Legge Scelba, il secondo invece, era intitolato “Norme per l’elezione dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali” e venne ritirato a gennaio del 1950.

Sostanzialmente, il dibattito politico sull’attuazione del regionalismo italiano, era caratterizzato da un’opinione pubblica indifferente e da una incertezza generale sul

¹⁹ Cfr. IX Disposizione transitoria della Costituzione italiana del ’48.

²⁰ A. Barbera, C. De Caro, A. Agosta, “L’attuazione dell’ordinamento regionale”, in Parlamento Italiano, Vol. XX, Nuova CEI, Ed. Milano, 1989, p. 45 ss.

²¹ Nel dibattito per l’approvazione di tale Legge, emersero con molta chiarezza tutte le posizioni delle forze politiche, in quanto mentre i repubblicani erano regionalisti, contrari invece, all’attuazione delle Regioni, erano i liberali. Assolutamente contrari erano i partiti di centro – destra, in quanto temevano una frattura netta dell’unità nazionale.

tipo di regionalismo da adottare, rispetto alla visione più aperta e più ampia, delineata dalla Carta costituzionale.²²

Un'ulteriore proroga delle elezioni dei Consigli regionali, al 31 dicembre 1950, fu disposta dalla Legge n°762 del 25 ottobre 1949, proposta dal deputato democristiano Roberto Lucifredi. Pertanto, il 16 dicembre Mario Scelba, che all'epoca era Ministro dell'Interno, presentava alla Camera ben tre disegni di legge per le elezioni locali. Tuttavia, mentre i disegni relativi alle leggi elettorali dei Comuni e delle Province furono approvati, quello invece, concernente l'elezione dei Consigli regionali, decadde al termine della legislatura.

A non decadere invece, fu la c.d. Legge Scelba, già citata in precedenza. Sicuramente perché presentava un testo molto snello, si limitava a fissare le modalità per le riunioni del Consiglio regionale, per l'elezione del Presidente e della Giunta, per l'adozione e la pubblicazione delle deliberazioni, regolamentava altresì, la nomina e l'attività del Commissario di governo e della Commissione di controllo sugli atti amministrativi delle regioni.²³

Nonostante ciò, il disegno di legge incontrò subito l'opposizione dei democristiani capitanati da Lucifredi, il quale asserì che la normativa proposta era assolutamente inadeguata nei confronti di tutta la vicenda costituzionale e che necessitava pertanto, una disciplina legislativa molto più precisa, la quale doveva in particolar modo, definire i limiti dell'attività delle Regioni e i controlli alla quale la medesima doveva essere sottoposta.

Tutto ciò, comportò una modifica del testo di legge da parte della Commissione Interni della Camera, con l'aggiunta di un elenco molto più dettagliato di quelle materie che dovevano ricevere disciplina dalla legge nazionale, prima ancora di dar vita e origine alle Regioni.

Dopo numerose e varie modifiche, il risultato finale, fu un testo di legge concernente principalmente la potestà statutaria, la composizione e il funzionamento degli organi regionali, i controlli sulle Regioni e di queste sugli atti degli enti locali.

Tuttavia, ciò che emerse con molta chiarezza fin dall'inizio, dal tenore dei lavori della Commissione Interni, era la consapevolezza che l'attuazione delle Regioni, non

²² La Democrazia Cristiana era sì favorevole alle Regioni, però aveva paura di un ribaltamento della posizione delle sinistre, anch'esse favorevoli, creando in tal modo, una perdita del controllo politico su parti importanti del territorio. Di qui, una certa preferenza per una visione più accentratrice.

²³ C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Ed. Cedam, Padova, 1962, p. 34 -38.

si sarebbe assolutamente esaurita in una sola legge, ma sarebbe stata il frutto di tantissimi interventi normativi.²⁴

Ebbene, in tal modo, in aperto contrasto con quanto visto all'inizio del presente paragrafo, ovvero con i principi di cui all'VIII disposizione transitoria della Costituzione, veniva fissato il "*prudente criterio di gradualità*", in base al quale si sarebbe dovuto svolgere il cammino delle Regioni.

Soltanto, un anno dopo, l'esame del predetto testo di legge, fu ripreso dal Senato, per concludersi a gennaio del 1953. Tale dibattito parlamentare fu caratterizzato da una forte preoccupazione per le autonomie regionali che dovevano nascere, anzi, fu lo stesso governo ad avere dubbi e incertezze su una possibile vittoria.²⁵

Indubbiamente, la Legge Scelba conteneva dei limiti per quanto concerne i connotati amministrativi delle funzioni regionali e, pertanto, la normativa venne abrogata in concomitanza con l'approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie. Fu proprio questa impronta più amministrativa della costruzione dell'autonomia regionale, a guidare le iniziative del governo, nei successivi dieci anni, precisamente, durante la II e III Legislatura, sull'importanza del decentramento amministrativo e dell'efficienza della stessa macchina amministrativa.

Da tale momento in poi, si assiste ad un proliferarsi di numerosi disegni di legge sulla finanza, nonché la legge elettorale regionale, ma anche di tante leggi – cornici aventi tutte lo stesso scopo, ovvero lasciare sempre meno terreno alla funzione legislativa regionale.

La prospettiva di cui sopra, cambiò durante gli anni '60 con i governi di Centro – Sinistra. Infatti, l'attuazione del dettato costituzionale in materia regionale, divenne un punto focale del programma del IV Governo Fanfani, a febbraio del 1962, ma a impaurire la Democrazia Cristiana, fu il sentore che le alleanze in molti Comuni, potessero essere riproposte nei governi regionali. Poi, successivamente, a dicembre del 1963, con il I Governo Moro, la questione regionale ritornò al centro del programma politico, anche con lo scopo di estendere il metodo della

²⁴ U. De Siervo, "*Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente*", in *Il Parlamento Italiano*, Vol. XIV, Nuova CEI, Ed. Milano 1989, p. 76.

²⁵ Interessante è il discorso che Scelba fece al Senato, ovvero "*La preoccupazione per il futuro dell'ordine democratico mi sembra talmente legittima che se avessi la convinzione che l'attuazione delle regioni potrebbe compromettere seriamente lo sviluppo democratico del nostro Paese, non avrei nessuna difficoltà a manifestarla al Senato e a chiedere che l'attuazione dell'ordinamento regionale venisse rinviata a data più tranquilla e sicura*".

programmazione per superare i divari ancora presenti nel Paese, soprattutto tra Nord e Sud.²⁶

Il momento conclusivo di questo lungo dibattito politico tra i fautori delle elezioni a suffragio universale e diretto e i fautori invece, che sostenevano le elezioni indirette di secondo grado affidate ai consiglieri provinciali, arrivò quando il 21 giugno del 1967, il Ministro dell'Interno, Paolo Emilio Taviani, presentò alla Camera un disegno di legge che fu poi, approvato come Legge elettorale regionale, ossia la Legge n°108 del 17 febbraio 1968²⁷.

Il disegno di legge definitivo scelse le elezioni dirette, anche in virtù del diverso clima politico che, nel frattempo, si era venuto a creare e, concluse il suo excursus parlamentare, con il voto favorevole dei partiti di governo, delle opposizioni di sinistra e il voto invece, contrario dei monarchici.

Inoltre, il testo legislativo stabiliva che le prime elezioni regionali dovevano avvenire contemporaneamente alle elezioni comunali e provinciali e, in ogni caso, dovevano tenersi entro il 1969, data che a sua volta, fu prorogata al 1970 dalla Legge 7 novembre del 1968.

Ebbene, il 22 maggio 1970 fu pubblicata la Legge 16 maggio 1970 n°281, la c.d. legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario,²⁸ la quale fu il risultato di una scelta “riduttiva” dell'autonomia finanziaria regionale; infatti, in virtù del disposto dell'articolo 119 della Costituzione, si stava adottando una interpretazione riduttiva, proprio perché alle Regioni non veniva permesso di istituire propri tributi pur nei limiti dei principi statali.

L'opposizione delle sinistre, comunque, presentò una propria proposta di legge, ma la stessa, a nulla rilevò.

²⁶ Aldo Moro, nel 1960, aveva anche presieduto la “Commissione di studi per l'attuazione delle Regioni di diritto comune”, istituita con lo scopo di studiare le modifiche alla normativa del 1953 e di elaborare un progetto sul finanziamento delle Regioni.

²⁷ La Legge recava il titolo “Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”.

²⁸ La Legge recava il titolo “Provvedimento finanziario per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario”.

1.4. L'istituzione delle Regioni ordinarie e la Legge del 16 maggio n° 281 del 1970

L'ingresso delle Regioni, nella storia istituzionale italiana, è avvenuto quindi, come detto alla fine del precedente paragrafo, nel 1970, con l'elezione dei Consigli Regionali.

Le Regioni pertanto, approvarono immediatamente i propri Statuti, provvedendo in tal modo, alla propria fase costituente. I suddetti Statuti furono promulgati il 22 maggio del 1971, tranne gli Statuti dell'Abruzzo e della Calabria, che invece furono promulgati due mesi dopo, perché non si arrivò subito ad una scelta univoca sul capoluogo di Regione.

Ebbene, la prima fase del regionalismo italiano, venne completata dalla delega per la definizione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire ai nuovi Enti, così come era stato stabilito dall'articolo 17 della Legge n°281 del 1970. Quest'ultimo, prevedeva la delega al Governo circa l'emanazione, entro due anni dalla sua entrata in vigore, di decreti aventi valore di legge ordinaria, al fine di regolare il passaggio alle Regioni, di quelle funzioni previste a loro volta, dall'articolo 117 della Costituzione, oltre che del personale statale.

Il suddetto articolo 17, modificava altresì, completamente, l'articolo 9 della Legge n°62 del 1953²⁹, in quanto ammetteva la possibilità per le Regioni di promulgare, rendendo in tal modo, non necessaria la previa emanazione delle leggi – cornice e, inoltre, sempre il medesimo articolo, faceva decorrere l'inizio della possibilità di legiferare da parte delle Regioni, dall'emanazione dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative o, in difetto, dopo due anni dall'entrata in vigore della Legge n°281.³⁰

I decreti delegati che trasferivano alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie riguardanti le circoscrizioni comunali e polizia locale, acque minerali, cave e torbiere, assistenza scolastica, musei e biblioteche, assistenza sanitaria ed ospedaliera, trasporti, turismo ed industria alberghiera, fiere e mercati, urbanistica,

²⁹ L'articolo 9 prevedeva la possibilità per le Regioni di legiferare previa emanazione delle c.d. leggi – cornice, ossia “leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale”.

³⁰ Il Decreto Legge n°1121 del 28 dicembre 1971, stabiliva che i decreti previsti dall'articolo 17 della Legge n°281, avrebbero avuto effetto, per quanto concerne il trasferimento delle funzioni amministrative, dal mese di aprile del 1972 e, nello stesso tempo, precisava che a decorrere dalla stessa data, sarebbe cominciato l'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni trasferite.

viabilità ed espropriazione, beneficenza pubblica, istruzione artigiana e professionale e, infine, agricoltura, caccia e pesca, vennero emanati i primi sei, in data 14 gennaio 1972, mentre i restanti cinque, il 15 gennaio del medesimo anno.

Ebbene, la fase preliminare all'emanazione dei suddetti decreti, fu caratterizzata da diverse consultazioni tra le Regioni stesse, dal confronto con le amministrazioni centrali, le quali erano un po' titubanti, circa lo spogliarsi di funzioni personali e di beni. Infatti, il risultato del trasferimento delle suesposte materie, fu inevitabilmente, l'accendersi di numerose polemiche, da parte dei fautori del regionalismo, in quanto il predetto trasferimento, avveniva attraverso un semplice "spezzettamento" delle funzioni e, non assolutamente, per categorie organiche di materie.³¹

Tale fase, essendosi conclusa soltanto mediante compromessi, non portò nulla di buono e di positivo. Tant'è vero, che i medesimi compromessi, portarono ad un ritaglio delle materie trasferite, nonché a diverse esclusioni, violando appunto, in maniera palese, i criteri di delega stabiliti dalla legge, in base alla quale, il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni sarebbe dovuto avvenire "*per settori organici di materie*".³²

In una tale ottica, ovviamente, le Regioni cercarono di ricomporre il quadro organico delle proprie funzioni. In che modo? Ricorrendo alla Corte Costituzionale, così come d'altronde, avevano già fatto precedentemente, le Regioni a Statuto Speciale. Pertanto, vennero impugnati cinque decreti, per violazione dell'articolo 117 della Costituzione, circa l'elenco delle materie e, per violazione altresì, dei criteri direttivi della legge delega, da parte della Liguria, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia e infine, Umbria.

Le sentenze della Corte Costituzionale n°138 e 142 del 1972, respinsero le tesi asserite dalle Regioni, optando per una interpretazione restrittiva delle norme costituzionali, invocando l'interesse nazionale, gli obblighi comunitari e internazionali, nonché la salvaguardia delle funzioni degli enti locali e ritenendo sostanzialmente, legittimo il metodo attraverso il quale si era provveduto a ritagliare le relative competenze.

Anche se, qualche sentenza della suddetta Corte, è stata a favore delle Regioni, si dovette comunque, in ogni caso, attendere rispettivamente, il 1975 con la Legge

³¹ S. Bartole, "*Le Regioni*", in S. Bartole – F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Ed. II, Mulino Bologna, 1991, p. 34 ss.

³² M. S. Giannini, Prefazione, in A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978, p.7.

n°382 e il 1977 con il DPR n° 616, per avere un indirizzo legislativo e giurisprudenziale più propenso all'autonomia regionale. Tale DPR, almeno per vent'anni, fu considerato per quanto concerne, la distribuzione dei poteri tra lo Stato e le Regioni a Statuto ordinario, il testo fondamentale da tener presente, rispetto all'articolo 117 della Costituzione.

In effetti, il predetto Decreto, costituiva un primo, nonché compiuto trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, in quanto accorpava l'elenco previsto e disciplinato dal già citato articolo 117 della Carta costituzionale, in quattro ben precise categorie di materia, vale a dire, ordinamento e organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzo del territorio.³³ Ma v'è di più: grazie al DPR del 1977, le Regioni, operando finalmente un organico decentramento delle proprie funzioni, cominciarono a vedere qualche piccolo spiraglio, dopo un lungo ed estenuante dibattito. In poche parole, le Regioni avevano conquistato sul terreno, proprio quelli che sarebbero stati i successivi sviluppi istituzionali, fino ad arrivare alla riforma del Titolo V, avuta con la Legge Costituzionale del 2001, la quale sarà oggetto del successivo capitolo del presente elaborato.

1.5. Le Regioni dai primi anni '70 alla seconda metà degli anni '90

Con il precedente paragrafo è stato appurato che le Regioni hanno fatto il loro ingresso, nella nostra storia istituzionale, nel 1970, ed è stato altrettanto assodato che con il DPR del 1977, le medesime hanno avuto una loro prima concreta attuazione. Adesso, invece, con il presente paragrafo, si cercherà di mettere in evidenza quello che è stato il destino delle Regioni, dai primi anni settanta, sino alla metà degli anni novanta.

Ebbene, durante il suddetto arco temporale, le lacune dei padri costituenti, circa gli adeguati strumenti di raccordo e, in particolar modo, di clausole precise di coordinamento, sia nei confronti della legislazione ordinaria, che della prassi amministrativa, hanno rappresentato senza alcun dubbio, la più importante questione del regionalismo italiano.

³³ F. Cuocolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè Ed., Milano, 1983, p. 87.

Tali lacune hanno fatto sì, che la Corte Costituzionale, venisse chiamata molte volte a pronunciarsi sul problema, per cercare di risistemare in maniera organica, l'insieme dei rapporti tra gli enti della Repubblica. La predetta Corte aveva individuato nella clausola dell'interesse nazionale prevista e disciplinata, a sua volta, dal previgente articolo 117 della Costituzione, il meccanismo di chiusura di tutto il sistema.³⁴

In particolar modo, la Corte Costituzionale aveva stabilito che lo Stato, caso per caso, doveva decidere cosa considerare di interesse nazionale, in virtù di disposizioni sia generali che di dettaglio, mentre le Regioni dovevano sottostare alle norme statali, poste a tutela degli interessi nazionali.

In tal modo, per molto tempo, le sentenze dei giudici della Corte Costituzionale, avevano mutato la clausola dell'interesse nazionale nel senso che, quest'ultimo, da limite negativo di merito veniva considerato la *conditio sine qua non* della legittimità della legge regionale e, pertanto, non era più un limite solo eventuale e successivo, ma divenne un presupposto.³⁵

In questo modo, di conseguenza, la predetta clausola veniva sottratta al giudizio dinanzi alle Camere, previsto e disciplinato dal vecchio articolo 127 della Costituzione e mai, effettuato nella storia della Repubblica. Tant'è vero, che le Regioni, almeno fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, sono state ritenute degli enti avente carattere maggiormente amministrativo.

Quali sono stati i meccanismi proposti dal nostro legislatore?

Il primo strumento, ideato per ridurre le competenze legislative delle Regioni e attraverso il quale l'interesse nazionale ha trovato la sua massima espressione, riguardava la funzione statale di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali. Fondamentalmente, era uno strumento che fungeva da limite interno alle singole materie di competenza regionale, attraverso il quale doveva essere garantito il collegamento tra lo Stato e le Regioni, nelle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione.³⁶

Altro meccanismo di flessibilità nei rapporti tra Stato e Regioni, venne ravvisato nei poteri sostitutivi, la cui ragion d'essere, fu individuata nella necessità di superare

³⁴ Tale articolo prevedeva che le Regioni avrebbero potuto adottare norme legislative nelle materie elencate dal medesimo a condizione che le stesse norme non fossero state in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

³⁵ R. Bin, *Legge regionale*, in Dig. Disc. Pubbl., Vol. IX, Utet Torino 1994, p. 188.

³⁶ F. Pizzetti, *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA. VV. Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento, Ministero dell'Interno, Roma 1978, p. 73.

quel pregiudizio in virtù del quale, l'inerzia amministrativa regionale poteva arrecare alla tutela dei valori fondamentali o al perseguimento di obiettivi connessi.

Tant'è vero, che la Corte Costituzionale, a partire dal 1972, aveva sempre lamentato il fatto che nella Costituzione, mancassero i poteri sostitutivi attraverso i quali, lo Stato poteva eccezionalmente subentrare alle Regioni, nell'ipotesi in cui, le stesse non ottemperavano agli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

Altrettanto vero, però, che la sostituzione normativa, nel momento in cui, era stata legittimata sia dal punto di vista legislativo che giurisprudenziale, perdeva il suo originario carattere di eccezionalità e, di conseguenza, si trasformava nel "*prodotto più aggiornato del principio di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie regionali*".³⁷

Infine, non ci si può esimere, dal richiamare anche un ulteriore strumento che ha caratterizzato il previgente sistema, ossia la "cedevolezza normativa". Trattavasi di un meccanismo che è stato il frutto della dottrina, ma successivamente, avallato dalla Corte Costituzionale con sentenza n°214 del 1985.

Attraverso tale strumento, lo Stato nelle materie di competenza concorrente, poteva adottare non solo norme di principio, ma anche di dettaglio, c.d. cedevoli appunto, le quali, a loro volta, sarebbero decadute qualora le Regioni avessero esercitato le attribuzioni loro spettanti.³⁸

Tutto ciò, allo scopo di prevenire eventualmente, lacune normative nelle legislazioni regionali. Tuttavia, anche nel caso *de quo*, nel momento in cui, la prassi della c.d. normativa cedevole ha trovato man forte, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, il legislatore ha cominciato a farne ampio uso, se non abuso, con la logica conseguenza, che ancora una volta, a rimetterci è stata ovviamente, la sfera di autonomia delle Regioni.

³⁷ V. P. Caretti, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?* in *Le Regioni*, 1990, p. 1857.

³⁸ L. Paladin, *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 96.

Capitolo II

Il Titolo V della Costituzione e le sue riforme

2.1. Il Titolo V della Costituzione prima delle Riforme 1999- 2001

La questione circa l'organizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, dopo la seconda metà degli anni novanta, fu nuovamente sotto i riflettori proprio perché, si avvertì l'esigenza di estendere maggiormente le attribuzioni delle Regioni, rispetto alle materie assegnate dalla Costituzione e, al contempo, ridurre la possibilità per lo Stato di avere ulteriori competenze.

Pertanto, lo scenario delineato in particolar modo, nell'ultimo paragrafo del precedente capitolo, cominciò a mostrare i suoi primi limiti, nonché le sue prime carenze.

Ebbene, al fine di cercare di colmare tali lacune, alle Commissioni bicamerali del 1993 e del 1997, rispettivamente De Mita – Iotti e D'Alema, fu assegnato il compito di predisporre un progetto di riforma organica, avente ad oggetto, la seconda parte della Costituzione.³⁹

Tuttavia, nonostante il fallimento del progetto delle predette Commissioni, si continuò ugualmente a voler raggiungere lo stesso identico scopo, ovvero risistemare la ripartizione delle competenze, attraverso una serie di leggi ordinarie. Quest'ultime, sono state le c.d. "leggi Bassanini", nelle quali, ha trovato il proprio apice, quel complesso processo di decentramento amministrativo, che ha caratterizzato quell'ulteriore fase del regionalismo italiano, snodatasi appunto, lungo tutto l'arco degli anni novanta e, terminata poi, con la Riforma del 2001.⁴⁰

Le suddette "leggi Bassanini" contenevano un gran numero di deleghe al Governo per il trasferimento di funzioni a favore delle Regioni, per la Riforma della P.A. e, ancora, per la semplificazione amministrativa.⁴¹

³⁹ S. Panizza, E. Stradella, *Diritto Pubblico*, Maggioli Editore, 2013, p. 466.

⁴⁰ R. M. Attanasio, *Guida alle leggi Bassanini: norme e commenti sul decentramento e sulla semplificazione amministrativa*, Il Sole 24 ore, 1997, p. 38 ss.

⁴¹ G. Falcon, *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n°112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n°59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 56 ss.

Trattasi delle leggi n°59 del 1997, n° 127 del 1997 e la n°191 del 1998, nonché una serie di decreti legislativi di attuazione, di cui il più importante è stato indubbiamente il Decreto Legislativo n°112 del 1998⁴².

La Legge n°59 del 1997,⁴³ nota come “legge Bassanini semel”, imponeva in particolar modo, due principi ravvisati rispettivamente, nella semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private e nel federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

Sostanzialmente, la legge delegava il Governo italiano ad emanare decreti delegati, al fine di sviluppare un’attività di innovazione e riforma di tutto il sistema delle fonti, delle strutture di governo dello Stato, nonché delle modalità di collegamento tra Stato e Regioni e tra quest’ultime e il sistema delle autonomie locali.⁴⁴

Ma, nello specifico, quali sono stati i punti fondamentali della predetta legge?

Principalmente, ridefinire i rapporti e il riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, dando vita a quello che è stato definito il terzo decentramento; risistemare la riforma della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri, degli enti pubblici nazionali, in coerenza con il federalismo amministrativo da attuare.

Portare inoltre, a termine le riforme avviate durante il decennio precedente; rivedere le modalità di organizzazione e di funzionamento di alcuni ambiti specifici dei servizi pubblici e della disciplina pubblicistica di alcuni settori economici.

Realizzare la semplificazione delle procedure e delle regole che sono alla base dell’attività amministrativa in generale, nonché realizzare il funzionamento dell’amministrazione italiana stessa; riformare il sistema scolastico e, infine, la

⁴² È noto che, durante gli anni '90, la domanda regionalista – federalista, ha condizionato e orientato il dibattito politico. Per rispondere a questa domanda, il governo, il Parlamento e la maggior parte delle forze politiche, hanno concordato un corposo trasferimento di competenze dal centro alla periferia, in virtù dei principi di sussidiarietà e di integrazione, in maniera tale da avvicinare la soluzione dei problemi ai cittadini e ai rappresentanti dei medesimi. Pertanto, alcune funzioni di competenza dello Stato sono passate alle Regioni e agli enti locali e viceversa, le funzioni regionali sono passate agli enti locali. In una tale ottica è stata altresì, rivista la materia della protezione civile. A rideterminare l’assetto della protezione civile, è stato il decreto legislativo n°112 del 1998, attuativo della legge Bassanini, il quale ha trasferito importanti competenze alle autonomie locali, anche di tipo operativo e, ha altresì, introdotto una profonda ristrutturazione anche per le residue competenze statali.

⁴³ La legge recava il titolo “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della P.A. e per la semplificazione amministrativa*”.

⁴⁴ G. Falcon, *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998, di attuazione della Legge Bassanini n°59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 73.

predetta legge introdusse anche il principio di sussidiarietà per il raggiungimento degli interessi collettivi.⁴⁵

Ed è proprio, in virtù del suddetto principio di sussidiarietà, che il carattere ispiratore della riforma, è stato fondamentalemente innovativo, in quanto lo scopo della medesima fu quello di realizzare un decentramento completo di competenze alle autonomie regionali, senza ricorrere alle modalità di ripartizione delle materie e, di conseguenza, riservare allo Stato un elenco tassativo delle proprie funzioni.

Alla suesposta riforma del decentramento, si è accompagnata quella della semplificazione amministrativa, operata dalla Legge 15 maggio 1997 n° 127, c.d. “legge Bassanini bis”, che ha avuto fondamentalemente l’obiettivo di ridelineare l’organizzazione e il funzionamento dell’amministrazione pubblica, con particolare riferimento a quella locale.

A caratterizzare principalmente la suddetta legge, sono stati due oggetti concernenti rispettivamente, lo snellimento dei procedimenti e la riorganizzazione degli uffici. Nonostante ciò, non poche sono state le critiche ricevute dalla medesima.

Prima fra tutte, riguarda il fatto che la “legge Bassanini bis” ha contribuito parecchio all’indebolimento della burocrazia degli enti locali favorendo in tal modo, la fidelizzazione politica dei dirigenti.

In effetti, la predetta legge ha aumentato il grado di politicizzazione della burocrazia locale dei Comuni e delle Province, in particolar modo, di quella concernente la qualifica dirigenziale e, inoltre, ha creato un sistema in base al quale, gli incarichi dei dirigenti sono revocabili *ad nutum*, dagli organi di governo politici.⁴⁶

Successivamente, entrambe le suddette leggi, sono state modificate ed integrate, dalla legge 16 giugno del 1998 n°191, c.d. “legge Bassanini ter”, contenente norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni e, anche, in materia di edilizia scolastica.⁴⁷

⁴⁵ Il principio di sussidiarietà, come è a tutti noto, è un principio di derivazione comunitaria che ha trovato affermazione grazie al Trattato di Maastricht, il quale a sua volta, ha dato vita all’Unione Europea, realizzando la fusione, nonché il superamento delle Comunità Europee.

⁴⁶ Le Leggi Bassanini: le ricadute della legge n°59/97, Edizioni 127-1997, IRER, 1997, p. 20 ss.

⁴⁷ L’articolo 3 della “legge Bassanini ter”, è rubricato “Disposizioni in materia di formazione del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni”; l’articolo 4 è dedicato al telelavoro, secondo cui “ allo scopo di razionalizzare l’organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l’impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza”; infine, l’articolo 5, contiene le disposizioni in materia di edilizia scolastica.

Ebbene, ciò che importa rilevare qui, ai fini del presente lavoro, è che i contenuti delle susesposte leggi, hanno consentito di parlare di “*federalismo amministrativo a Costituzione invariata*”,⁴⁸ in quanto hanno introdotto uno schema di rapporti tra lo Stato e le Regioni, in forte contrasto con il Titolo V, seconda parte della Costituzione, a tal punto, da sollecitare un’immediata riforma costituzionale del medesimo, che in effetti, si è realizzata poi, con le successive leggi costituzionali del 1999 e del 2001.

2.2. Il Titolo V della Costituzione alla luce della Riforma del 1999

Da quanto fin qui delineato, è emerso, che la possibilità di configurare una “forma di governo” regionale, si è rivelata per molto tempo, di difficile attuazione, proprio perché, la forma di governo, a sua volta, è stata sempre considerata come un insieme di rapporti intercorrenti tra gli organi costituzionali dello Stato, non solo in relazione alla ripartizione del potere politico, ma in particolar modo, a quella dell’indirizzo politico.⁴⁹

Nel momento in cui, è venuto a mancare quell’orientamento, in base al quale veniva attribuito carattere derivato all’ordinamento regionale, nonché natura prettamente amministrativa alle funzioni degli enti regionali, la prevalente dottrina, ritenne corretto il trasferimento della teoria delle forme di governo. Venne ritenuto ciò, perchè le Regioni sono diverse dagli enti locali, proprio per la loro stessa natura politica e non esclusivamente amministrativa, tale da far considerare poco appropriato l’uso frequente di quei concetti, come per esempio “organizzazione”, i quali venivano posti a base della disciplina.⁵⁰

Ebbene, in virtù di una siffatta impostazione, il dettato costituzionale relativo all’ordinamento regionale, ha ricevuto una prima importante modifica, con la Legge costituzionale n°1 del 22 novembre del 1999.⁵¹ Quest’ultima, relativa alla potestà statutaria delle Regioni e all’elezione diretta del Presidente della Regione, ha

⁴⁸ G. Tarantini, *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, 2002, pag. 87.

⁴⁹ G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1999, pag. 45 ss.

⁵⁰ A. Barbera, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in Quaderni costituzionali, 1999, pag. 54 ss.

⁵¹ La legge è rubricata “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni”.

apportato notevoli modifiche agli articoli 121, 122, 123, 126 della Costituzione e, in particolar modo, proprio nel modificare l'articolo 123 della nostra Carta, ha introdotto appunto, l'espressione "forma di governo".

Con tale modifica, la predetta legge, ha optato per l'elezione diretta del Presidente della Regione consentendo tuttavia, alle medesime Regioni, chiamate a disciplinare il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità, nonché i casi di incompatibilità del Presidente stesso, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali, di ribaltare completamente tale scelta.

La suddetta legge, non si è limitata semplicemente a modificare la disciplina costituzionale concernente la forma di governo regionale, ma la medesima è soprattutto, intervenuta sulla potestà statutaria delle Regioni, collocandosi in tal modo, come momento iniziale di un lungo e corposo ciclo riformatore, avente ad oggetto il titolo V, parte seconda, della Costituzione del 1948.⁵²

Tra le principali novità introdotte dalla legge costituzionale n°1/99, deve essere sicuramente annoverata, quella concernente le funzioni degli organi regionali, in quanto ai sensi dell'articolo 121, ultimo comma della Costituzione, è stato sottratto ai Consigli, la potestà regolamentare con conseguente rafforzamento del ruolo del Presidente della Giunta.

Infatti, nel nuovo regime introdotto dalla suddetta legge, il Consiglio si è trovato ad avere un potere politico ridotto, in quanto non era in grado di condizionare la nascita e il successivo prosieguo dell'esecutivo regionale, con la conseguenza del suo stesso autoscioglimento.⁵³

In buona sostanza, con la legge del '99, il Consiglio perse il ruolo centrale che gli era stato affidato dalla Costituzione del 1948, anche se dalla predetta legge, gli è stata comunque, conferita la titolarità di una funzione prettamente giuridica, ed è stato altresì, considerato organo del potere legislativo regionale, nonché di controllo politico dell'esecutivo.⁵⁴

Passando invece, alla potestà statutaria, si evidenzia come quest'ultima, sia stata rafforzata in maniera significativa dalla legge costituzionale *de qua*, in quanto ai sensi dell'articolo 123, ha introdotto un nuovo procedimento di formazione degli

⁵² La legge è risultata prevalentemente finalizzata a dare stabilità al sistema delle autonomie, mediante l'introduzione dei meccanismi di elezione diretta e di stabilizzazione degli esecutivi.

⁵³ R. Bin, *In primo luogo ripensare i Consigli regionali*, in "Le istituzioni del Federalismo", 1999, pag. 70.

⁵⁴ Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione – Considerazioni in margine alla L. Costit. n°1/99*, Giuffrè, Milano, pag. 76 ss.

Statuti, non condizionato dall'approvazione statale, con la conseguenza che lo Statuto non entrava più nell'ordinamento, esclusivamente, per il tramite della legge statale, concretizzando in tal modo, quella volontà di riconoscere appunto, maggiore autonomia alle Regioni.

A tal proposito, gran parte della dottrina, ritenne che lo Statuto non doveva rispettare soltanto, le norme costituzionali, ma *“doveva altresì, inserirsi armonicamente nel complessivo ordinamento della Repubblica”*, in modo tale, che non doveva essere più il Parlamento, ma la Corte Costituzionale, ad esercitare un potere valutativo, *“sull'eventuale complessiva disarmonia delle disposizioni statutarie rispetto a valori fondamentali o a caratteristiche organizzative del patto costituzionale”*.⁵⁵

Anche se i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale sono stati previsti e disciplinati direttamente dall'articolo 126 della Costituzione, la disciplina della “forma di governo”, è stata demandata allo Statuto e, invece, alla Regione è stata riconosciuta la potestà legislativa concorrente, per quanto concerne il sistema elettorale, attesa la naturale connessione del predetto sistema con la forma di governo stessa.⁵⁶

Tuttavia, a tal proposito, anche la riformulazione del primo comma dell'articolo 122,⁵⁷ ha ricevuto non poche critiche da parte della dottrina, la quale ha ritenuto che il predetto articolo avesse generato “una strana asimmetria”, consistente nell'aver attribuito la “forma di governo” alla competenza statutaria e, per aver qualificato la materia elettorale, come oggetto di potestà legislativa ripartita tra lo Stato e la Regione.⁵⁸

Inoltre, a completamento delle considerazioni circa le modifiche apportate dalla legge n°1/99, agli articoli 126 e 122 della Costituzione, si evidenzia che il primo, ha previsto due cause di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, che hanno comportato un controllo statale e, cause di

⁵⁵ A. Catelani, *I nuovi statuti e la forma di governo delle Regioni*, in AA. VV. *I nuovi statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 52 ss.

⁵⁶ S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in “Le Regioni”, 2000, pag. 34.

⁵⁷ “Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali” sono oggetto di potestà legislativa regionale, da esercitarsi però, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”.

⁵⁸ La ragione di tale scelta è stata ravvisata in un duplice aspetto. Il primo, riguardante la paura che in alcune Regioni potesse essere adottato un sistema proporzionale, il secondo invece, concerne quel pregiudizio che ha da sempre caratterizzato la nostra cultura costituzionalistica, nonché politica, ovvero che le norme in materia elettorale, non possono essere incluse nell'ambito della Costituzione e, conseguentemente, neanche a livello regionale, negli Statuti.

scioglimento, per così dire “interne”, vale a dire, concernenti il funzionamento e le attività degli organi politici regionali. Mentre, l’articolo 122, al quinto comma, ha previsto la nomina e la revoca dei componenti della Giunta regionale, da parte del Presidente della medesima, prevedendo allo stesso tempo, la facoltà degli Statuti di disporre diversamente. E, ancora, per quel che concerne l’elezione del Presidente della Regione, il medesimo articolo sempre al suo quinto comma, ha previsto l’elezione a suffragio universale e diretto, sempre salvo che lo Statuto regionale disponga in maniera differente.

Pertanto, alla luce della legge costituzionale del ’99, il legame tra il sistema elettorale e la forma di governo, è risultato molto forte, per cui l’autonomia statutaria è stata condizionata dalla legislazione statale di principio in materia elettorale, soprattutto, quando il Parlamento non si limita a dettare norme generali, ma pone disposizioni specifiche che vadano ad intaccare la competenza regionale o addirittura si trovi a disciplinare tematiche che altrimenti, rientrerebbero nella “forma di governo”.

Ma v’è di più: indubbiamente, la legge del 1999 ha comportato per le Regioni, l’inizio di quella che è stata definita la “nuova stagione costituente”, in quanto mediante i nuovi Statuti, le medesime hanno avuto il compito di ridefinire i rapporti con gli Enti locali, con l’Unione Europea e con la comunità regionale e, altresì, di individuare la forma di governo e l’organizzazione amministrativa, ritenuta più consona.⁵⁹

Anche in merito ai limiti funzionali, la potestà statutaria delle Regioni, ha subito delle modifiche, in quanto attraverso la riformulazione dell’articolo 123 della Costituzione, lo Statuto ha avuto anche il compito di disciplinare i profili organizzativi della Regione, in “*armonia con la Costituzione*” e non con “*le leggi della Repubblica*”, come invece, disponeva il testo originario.⁶⁰

Alla luce di quanto delineato fin qui, possiamo tranquillamente cominciare a delineare qualche differenza, con il precedente scenario costituzionale.

⁵⁹ U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in Antonio Ferrara, *Verso una fase costituente delle Regioni – Problemi di interpretazione della legge costituzionale 1/99*. Giuffrè, Milano, 2001, pag. 89 ss.

⁶⁰ A tal proposito, parte della dottrina, ha ritenuto che l’innovazione è stata solo parziale, perché gli Statuti, da una parte dovevano rispettare le leggi statali, dall’altra, dovevano conformarsi alle leggi statali di cornice, in quei settori, come per esempio, la materia elettorale, l’ordinamento degli uffici o del pubblico impiego, assegnati alla potestà legislativa delle Regioni.

Per quanto concerne la dicitura “in armonia con la Costituzione”, anch’essa, è stata oggetto di valutazione, nel senso che, è stata interpretata come “mero rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale”, in quanto la stessa Carta Costituzionale, “ha suggerito” alle Regioni una forma di governo diversa e nuova, da quella prevista e disciplinata dall’articolo 92 e ss.

Infatti, in virtù della legge costituzionale del 1999, è indubbio che lo Statuto è diventato un atto regionale, anche dal punto di vista formale, al di là della sua stessa qualificazione; mentre, in precedenza, si lasciava molto più spazio ad una “organizzazione interna”, nel senso che in passato, prevalse una maggiore “centralità” del Consiglio. Tant’è vero, che una situazione del genere, era già stata presente nella c.d. legge Scelba del 1953, nonché nei successivi Statuti del 1970 e 1971, già esaminati nel precedente capitolo.⁶¹

E, ancora, l’articolo 123, nella sua nuova riformulazione, ha qualificato lo Statuto come una vera e propria “legge regionale rinforzata”, oppure, “legge regionale costituzionale”, in quanto è stato riconosciuto allo Statuto regionale stesso, il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione, nonché di funzionamento della Regione.

Tutto ciò, ovviamente, con tutte le riserve derivanti dall’ammissibilità di un diritto costituzionale regionale concorrente con quello dello Stato, considerata anche la possibilità per lo Statuto, di derogare ad alcune disposizioni della Costituzione.⁶²

Il quadro costituzionale disegnato dalla Legge del ’99, ha previsto tre tipi di regime, a ciascuno dei quali, corrisponde per ogni singola Regione, un ambito di autonomia differente.

Si tratta del regime transitorio⁶³, del regime standard⁶⁴, del regime in deroga⁶⁵. Queste diverse forme di governo regionali, si sono collocate tutte su una lunga linea, che da una parte ha visto un assetto avente una tendenza squisitamente presidenziale, dall’altra un assetto invece, di tipo parlamentare.

La legge n°1 del 1999, per le Regioni a statuto ordinario, ha realizzato una netta rottura con tale linea, in quanto ha previsto una forma di governo improntata al “presidenzialismo”, quale forma di governo preferita. Anche se, tuttavia, non sono mancati assolutamente caratteri “duplici”, come per esempio la contemporanea elezione del Presidente e del Consiglio, nonché la previsione della mozione di sfiducia da parte del secondo verso il primo.

⁶¹ L’assetto che era stato delineato, trovava piena corrispondenza, nel sistema delle fonti, in quanto veniva attribuito all’organo legislativo, la potestà legislativa.

⁶² G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, op. cit. pag. 60.

⁶³ In tale regime, la forma di governo, è stata già definita nei suoi tratti essenziali, completata dalla legge elettorale.

⁶⁴ In tale regime, la forma di governo, è stata definita soltanto a livello strutturale – formale, ma con margini prettamente regionali, come per esempio la materia elettorale.

⁶⁵ In tale regime, la forma di governo, non è stata definita, ma è stata caratterizzata da vincoli inderogabili.

Ciò, ha fatto ritenere, in dottrina, che il sistema delineato dalla legge costituzionale suesposta, avesse una doppia centralità, nel senso che si è parlato più di parlamentarismo con istituti tipici di quest'ultimo, posti alla propria base, piuttosto che di forma monistica di tipo presidenziale.⁶⁶

Ebbene, la legge costituzionale n°1 del 1999, sotto un duplice profilo, ovvero strutturale, nonché formale, ha spianato la strada a diverse soluzioni alternative, proprio per quanto concerne i rapporti tra quegli organi regionali che non subiscono alcuna modifica. Anzi, ha previsto un'integrazione da parte dello Statuto, in particolar modo, per quanto riguarda l'eventuale istituzione di organi di collegamento, ossia Regione – enti locali, oppure ancora, Regione – società civile, vale a dire, Consiglio o Conferenza delle autonomie locali.

2.3. Il Titolo V della Costituzione alla luce della Riforma del 2001

Nel primo paragrafo del presente capitolo, abbiamo visto che l'impostazione affermata con le Riforme Bassanini, è stata prettamente regionalistica e autonomistica e, abbiamo altrettanto visto, nel secondo paragrafo, che la Legge costituzionale n° 1 del 1999, si è mossa invece, lungo una direttrice completamente opposta, la quale ha conferito alle Regioni potestà legislativa piena in ordine ai propri Statuti.

Tuttavia, il lento ma costante sgretolamento delle funzioni dello Stato, con conseguente ampliamento delle funzioni regionali e degli enti locali, ha trovato una più compiuta e concreta definizione con la successiva riforma della nostra Costituzione, in virtù della Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001. Quest'ultima, ha modificato integralmente il Titolo V della seconda parte, dedicato appunto alle Regioni, Province, Comuni,⁶⁷ operando indubbiamente una "costituzionalizzazione" di "quel decentramento amministrativo a Costituzione invariata", introdotto dalle Leggi Bassanini.

La riforma del 2001 ha altresì, completamente capovolto i principi sui quali tutto lo scenario costituzionale delle autonomie territoriali si era basato fino all'entrata in vigore della legge suindicata; vale a dire la concezione che nei confronti delle

⁶⁶ T. Martines – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 65.

⁶⁷ Il Titolo V, Parte II, della Costituzione, nel testo ante riforma 2001, conteneva alcuni istituti non del tutto conformi all'impostazione autonomistica di cui all'articolo 5 della stessa Costituzione.

Regioni, allo Stato spettasse un ruolo tutorio, simile a quello che in precedenza ad esso competeva nei riguardi degli enti territoriali c.d. minori, ovvero Comuni e Province.⁶⁸

Quali sono stati i punti salienti della riforma operata dalla Legge costituzionale n°3 del 2001?

Prima di tutto, il riconoscimento della pari dignità istituzionale di tutti gli enti che fanno parte della Repubblica, dal più piccolo al più grande e, quindi, dal Comune allo Stato. Infatti, originariamente, l'articolo 114 della Costituzione, prevedeva la ripartizione dell'ordinamento repubblicano in Regioni, Province e Comuni.

Con la nuova formulazione dell'articolo 114, che a sua volta, ha comportato l'abrogazione degli articoli 115 e 128, l'elenco è stato ribaltato e al contempo, viene riconosciuto al Comune la sua vera radice territoriale, ovvero l'ente locale più vicino ai cittadini nella realizzazione delle proprie esigenze. Dopo i Comuni vengono elencate le Province, le Città metropolitane, le Regioni, lo Stato e, quest'ultimo, rimane sempre e comunque, un ente sovrano titolare di determinate funzioni; basti pensare al potere di revisione costituzionale e alla funzione legislativa.

Inoltre, tale nuova formulazione ha consentito di coniare la formula “dello Stato policentrico delle autonomie”, per definire il nuovo assetto, proprio perché nel considerare costitutivi della Repubblica tutti gli enti da essa elencati, sembra, in qualche maniera, porli sullo stesso piano, equiparando gli enti locali in senso stretto non soltanto alle Regioni, ma addirittura allo Stato, il quale è in effetti presente nello stesso elenco.⁶⁹

Ulteriori modifiche apportate dalla legge *de qua*, concernono il riconoscimento del fondamento costituzionale dell'autonomia, non soltanto delle Regioni, ma anche degli enti locali⁷⁰; la costituzionalizzazione dello status di Roma capitale d'Italia, prevedendo che il suo ordinamento fosse disciplinato con legge statale, riconoscendo in tal modo, l'importanza della città Capitolina per la Repubblica italiana.

E, ancora, l'introduzione della possibilità di un ordinamento regionale differenziato non soltanto per le Regioni a statuto speciale, ma anche per quelle a Statuto ordinario; una nuova ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni

⁶⁸ La ratio di tale considerazione risiedeva nella disciplina in tema di controlli sugli atti regionali, in quanto non vi era alcun atto regionale che non fosse assoggettato al controllo statale.

⁶⁹ A. Ruggieri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 56 ss.

⁷⁰ Precedentemente, per gli enti locali, era necessaria invece, la mediazione di una legge generale dello Stato che definisse la qualità dell'autonomia loro riconosciuta e ne fissasse le competenze.

prevista e disciplinata dall'articolo 117 della Costituzione, secondo un'impostazione completamente differente.

In effetti, la nuova formulazione del predetto articolo prevede la distinzione tra potestà legislativa dello Stato e potestà legislativa delle Regioni a Statuto ordinario, ribaltando completamente l'impostazione precedente dove erano tassativamente elencate le materie in cui le Regioni potevano legiferare in concorrenza con lo Stato, mentre in tutte le altre, vi era potestà legislativa esclusiva dello Stato.⁷¹

Adesso, invece, al secondo comma sono elencate in maniera tassativa le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato e al terzo comma, alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, mentre il quarto comma specifica che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata, in base ai commi precedenti. In tal modo, si è avuta una competenza legislativa regionale residuale che ha rispecchiato la residualità delle funzioni amministrative regionali già, disciplinata dall'articolo 1 della legge Bassanini n° 59 del 1997 e, riconfermata poi, dal decreto di attuazione della medesima legge, ossia il Decreto legislativo n°112 del 1998.

Per quanto concerne invece, la potestà regolamentare, il sesto comma dell'articolo 117, dispone che lo Stato mantiene la medesima soltanto nelle materie in cui ha la potestà legislativa esclusiva, mentre spetta alle Regioni la possibilità di intervenire con regolamento nelle materie concorrenti e in quelle esclusivamente riconosciute di competenza regionale.

Rilevante è anche il riconoscimento alle Regioni della possibilità di entrare a diretto contatto con altri Stati o enti di altri Stati. Ebbene, il 9° comma del succitato articolo 117, prevede che nell'ambito delle loro competenze, le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nel rispetto della procedura fissata con legge statale.⁷²

L'articolo 2 della Legge costituzionale n°3/2001 ha invece, introdotto il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, prevedendo la possibilità di concedere alle Regioni a Statuto ordinario, attraverso la legge dello Stato, quelle forme e condizioni particolari di autonomia, tipiche delle Regioni a Statuto speciale, in virtù delle previsioni del 1° comma del medesimo articolo.

⁷¹ S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, op. cit., pag. 107 ss.

⁷² A. Ruggieri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, op. cit. pag. 70.

Per quanto riguarda il tema delle funzioni amministrative, l'articolo 118 mentre nel suo testo originario, le attribuiva alle Regioni o allo Stato, secondo il c.d. principio del parallelismo, la nuova disposizione le conferisce di norma ai Comuni, salva l'attribuzione a Province, Regioni o Stato, qualora vi sia la necessità di un esercizio unitario delle medesime. In poche parole, la norma non fa altro che recepire a livello costituzionale il principio di sussidiarietà, unitamente a quelli di differenziazione e adeguatezza.⁷³

Continuando ad analizzare le principali innovazioni apportate dalla riforma del 2001, arriviamo alla costituzionalizzazione del federalismo fiscale, in quanto è stato riformulato anche l'articolo 119 della Costituzione.

La prima novità rispetto al testo precedente, è l'affermazione dell'autonomia finanziaria per le Regioni, ma anche per i Comuni, le Province e le Città Metropolitane. Tale autonomia, grazie al primo e al secondo comma del suindicato articolo, è stata resa molto più incisiva, in quanto viene stabilito rispettivamente, che si tratta di autonomia di entrate e di spesa e viene riconosciuta la possibilità per gli enti locali di stabilire dei propri tributi, nonché proprie entrate.

Il terzo comma prevede l'istituzione con legge dello Stato di un fondo perequativo a favore delle zone più svantaggiate, richiamando così, la lettera "e" del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, la quale prevede la competenza esclusiva dello Stato sulla materia della perequazione delle risorse finanziarie. Il quinto comma dell'articolo 119 prevede la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali a favore di determinati enti locali.

La suddetta norma si chiude con una regola avente il fine di prevenire gli sprechi e a contenere la spesa delle autonomie locali, in quanto gli enti locali non devono indebitarsi se non per finanziare investimenti e, di conseguenza, il sesto comma prevede l'esclusione di ogni garanzia da parte dello Stato sui prestiti che gli stessi enti locali hanno contratto.

Ad accentuare ancora di più l'autonomia degli enti territoriali è stata la quasi totale scomparsa dei controlli statali sui medesimi enti. Infatti, l'articolo 9 della Legge n°3 del 2001, ha abrogato l'articolo 124, il quale come è noto, prevedeva il

⁷³ A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la clausola di supremazia*, in *Le Regioni* 2011, pag. 557.

Commissario di Governo, ossia l'organo decentrato dello Stato avente il compito di coordinare le funzioni amministrative centrali con quelle delle Regioni.⁷⁴

Anche il primo comma dell'articolo 125 è stato abrogato il quale prevedeva i controlli di legittimità e autorizzava quelli di merito.

A tal proposito, non ci si può esimere dal sottolineare, che il sistema dei controlli era stato già, profondamente cambiato dalla legge n°127 del 1997, ovvero la "legge Bassanini bis", in quanto aveva in effetti, eliminato i controlli di merito e ridotto quelli di legittimità solo a pochi atti peraltro, tassativamente elencati.⁷⁵

Tuttavia, la più importante abrogazione ad opera della legge costituzionale *de qua*, è stata quella dell'articolo 130 della Costituzione che si occupava dei controlli operati dalla Regione attraverso il CO.RE.CO. Anche l'articolo 127 è stato totalmente riscritto dall'articolo 8 della legge n°3/2001, in completa coerenza con l'incisiva autonomia riconosciuta alle Regioni. Secondo tale norma il Governo può intervenire solo nel caso in cui la legge ecceda la competenza regionale e non più quindi, come previsto prima, per i motivi di merito, a loro volta individuati nel contesto con gli interessi nazionali o di altre regioni. Tutto ciò, con la conseguenza che il controllo non è più preventivo, ma successivo, comportando in tal modo, l'immediata efficacia della legge deliberata dal Consiglio, nonché l'esecutività della stessa, salvo una sua abrogazione da parte della Corte Costituzionale.⁷⁶

Sulla medesima scia si è posto il primo comma dell'articolo 127 della Costituzione, il quale prevede per la Regione il potere di adire la Corte Costituzionale, per impugnare le leggi statali che invadano la loro sfera di attribuzioni.

Infine, l'articolo 132 e 133 prevedono le modalità di creazione di nuove Regioni, Province e Comuni, sottolineando che la differenza risiede nella natura stessa della legge che dispone l'istituzione del nuovo ente. Cosa significa? In poche parole, significa che ad istituire la Regione sarà la legge costituzionale, la legge ordinaria per la Provincia e, invece, la legge regionale per il Comune.

A completamento delle suesposte considerazioni, si evidenzia che la Riforma del 2001, ha costituzionalizzato mediante l'articolo 120 della Costituzione, il

⁷⁴ Atteso che il Commissario di Governo non è più una figura necessaria, le funzioni residuali sono state trasferite al Prefetto posto a capo del nuovo Ufficio Territoriale di Governo.

⁷⁵ A. D'Atena, *Diritto Regionale*, Giappichelli Editore, 2013, pag. 68.

⁷⁶ R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pag. 889.

meccanismo della sostituzione normativa, ovvero l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali, nel caso di gravi inadempienze.

Ebbene, dal suddetto articolo è possibile desumere tre tipologie di poteri sostitutivi.⁷⁷

La prima riguarda i poteri sostitutivi introdotti dalla legge statale e regionale in rapporto a funzioni amministrative delegate. In tal caso, la titolarità della funzione rimane in capo al soggetto che delega, subentrando alle Regioni nel caso di inerzia di quest'ultime, delegatarie a loro volta, nella tutela di interessi pubblici propri.

La seconda concerne i poteri sostitutivi ordinari previsti dalla legge e riguardano funzioni amministrative attribuite. In tale fattispecie, l'interesse tutelato non è di chi esercita il potere, ma è un interesse generale avente un solo scopo, ovvero che la funzione deve essere effettivamente svolta.

I poteri sostitutivi straordinari del Governo rientrano invece, nella terza ed ultima categoria e riguardano il compimento di atti normativi esercitabili nei confronti delle Regioni e altri enti locali, in merito a funzioni amministrative delegate e attribuite.

In tal caso invece, lo scopo è salvaguardare gli interessi unitari che sono ritenuti essenziali per il funzionamento del sistema stesso.

2.3.1. Le modalità di attuazione della Riforma costituzionale del 2001

Dall'esame delle principali novità apportate dalla legge costituzionale n°3 del 18 ottobre, delineate nel paragrafo precedente, è emerso che la riforma del 2001, è stata una riforma molto corposa, nonché incisiva, a tal punto che la medesima è stata considerata la più significativa riforma approvata, da quando è entrata in vigore la nostra Costituzione nel 1948.

Proprio in virtù di una tale corposità, ci si chiede come la predetta riforma si sia attuata, ovvero come il gran numero di disposizioni di natura programmatica contenute nel nuovo Titolo V, abbiano trovato applicazione, in ottemperanza a quanto previsto dalla Carta Costituzionale.

Ebbene, la predetta riforma, si è snodata attraverso una molteplicità di passaggi, di cui i più importanti, sono sicuramente rappresentati dalla legge n°131 del 5 giugno 2003, la c.d. legge La Loggia, concernente disposizioni per l'adeguamento

⁷⁷ F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 1080 ss.

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n°3/2001; dalla legge cornice n°165/2004 in tema di elezioni regionali; dalla legge n°11/2005 concernente le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea poi, successivamente, abrogata e sostituita dalla legge n°234/2012 e, infine, dalla legge n°42/2009 recante la delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione all'articolo 119 della Costituzione, già visto in precedenza.

Comunque, il principale e più importante strumento di adeguamento e di attuazione della legge n°3/2001, al fine appunto di integrare e specificare il nuovo dettato costituzionale, nei suoi punti più critici e di maggiore difficoltà interpretativa, è stata la c.d. legge La Loggia, dal nome del Ministro proponente.⁷⁸

Con la delibera del decreto legislativo “La Loggia”, il Governo si era proposto il duplice obiettivo di avviare il processo di adeguamento dell'ordinamento dei pubblici poteri, alle norme costituzionali ritenute subito operative, nonché provvedere all'emanazione delle disposizioni di legge, previste o anche solo suggerite dalla riforma, *come conditio sine qua non*, per la sua attuazione.⁷⁹

I punti più importanti della legge che ha convertito il suddetto decreto legislativo, sicuramente sono rappresentati dagli articoli 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, della medesima legge. Vediamoli singolarmente.

L'articolo 1, di attuazione dell'articolo 117, comma 1 e 3 della Costituzione, ha previsto la fissazione dei limiti da rispettare in materia di legislazione regionale e ha definito altresì, la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, in attuazione sempre dell'articolo 117, quinto comma della Costituzione.⁸⁰

L'articolo 4, che ha attuato gli articoli 114 secondo comma e l'articolo 117 sesto comma della Costituzione, ha previsto la potestà normativa di Comuni, Province, Città metropolitane, nonché Unioni di Comuni e Comunità montane ed isolane, che si esplica principalmente nella potestà statutaria e regolamentare.⁸¹

Il binomio degli articoli 5 e 6 ha disciplinato la nuova “fase ascendente” delle Regioni, ossia la loro partecipazione alle attività delle istituzioni europee e all'elaborazione delle politiche comunitarie; disciplina il nuovo potere delle Regioni di concludere e dare attuazione ad accordi ed intese aventi natura internazionale, in

⁷⁸ Il Decreto legislativo “La Loggia” è stato definitivamente varato dal Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002 e, poi, è stato convertito in legge il 5 giugno del 2003.

⁷⁹ G. Berti – G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pag. 43 ss.

⁸⁰ Cfr. articolo 1 della legge “La Loggia” del 2003.

⁸¹ Cfr. articolo 4 della legge “La Loggia” del 2003.

attuazione rispettivamente, del quinto e del nono comma dell'articolo 117 della Costituzione.⁸²

L'articolo 7, di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, ha disposto la suddivisione delle funzioni amministrative, in ossequio ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, in base alla quale tutte le funzioni spettano ai Comuni, fatta eccezione di quelle che vengono ripartite tra Stato, Regioni, Province e Città metropolitane, qualora occorra assicurare per le medesime funzioni, un esercizio unitario.⁸³

La Legge "La Loggia", nel recepire una consolidata prassi interna, anche grazie agli interventi della Corte Costituzionale e del Parlamento, ha altresì, provveduto a completare il dettato del nuovo articolo 117, per quanto concerne il rispetto degli obblighi derivanti dal processo di integrazione comunitaria, che gravano in capo allo Stato e, in tal modo, determinano il suo potere di sostituzione, nei confronti delle Regioni.⁸⁴

Ebbene, a tal proposito, molto dettagliato è stato l'articolo 8 della legge n°131 del 2003, il quale ha disciplinato l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, in base a procedure simili a quelle già previste e disciplinate dal Decreto legislativo n°112 del 1998, prevedendo in più rispetto a quest'ultimo, una ipotesi eccezionale di sostituzione legislativa "*ove la situazione lo richieda*".⁸⁵ Nel momento in cui l'intervento sostitutivo viene deliberato dal Consiglio dei Ministri, l'esercizio del medesimo potrà essere demandato ad altri enti territoriali, applicando così, il principio di sussidiarietà.⁸⁶

Gli articoli invece, 123 secondo comma e 127 della nostra Carta costituzionale, hanno trovato attuazione grazie all'articolo 9 della legge in esame, il quale nel prevedere la possibilità di adire la Corte Costituzionale per illegittimità di Statuti regionali, di leggi e di atti aventi forza di legge dello Stato, ha attribuito un potere propositivo sia alla Conferenza Stato-Città e sia alle autonomie locali, nonché al Consiglio di quest'ultime.⁸⁷

⁸² Cfr. articoli 5 e 6 della Legge "La Loggia" del 2003.

⁸³ Cfr. articolo 7 della legge "La Loggia" del 2003.

⁸⁴ E. De Carlo, *La Corte dei Conti. Profili di organizzazione funzionamento e responsabilità*. Halley Editrice, 2005, pag. 18.

⁸⁵ Tale ipotesi eccezionale concerne l'approvazione di un disegno di legge o di un decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri.

⁸⁶ Cfr. articolo 8 della legge "La Loggia" del 2003.

⁸⁷ Cfr. articolo 9 della Legge "La Loggia" del 2003.

Inoltre, l'articolo 10 ha previsto il riconoscimento al Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo, presso il Capoluogo della Regione, del ruolo di "Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie".⁸⁸

Ebbene, giunti alla fine dell'esame del lungo iter sulle riforme del Titolo V della Costituzione, si può asserire che la riforma del 2001, è stata una riforma sostanziosa e, in quanto tale, considerata appunto la più significativa delle riforme approvate, nella nostra storia costituzionale.

Tuttavia, si può altrettanto, asserire che il suo testo ha avuto lo stesso identico destino di quello del 1947, all'inizio degli anni '90 del secolo scorso.

Infatti, il Titolo V della seconda parte della Costituzione, è ritornato nuovamente sotto i riflettori, in data 8 aprile 2014, in quanto la sua revisione è uno dei punti fondamentali dell'attuale Riforma Renzi – Boschi, che assoggetta a modifica, numerosi articoli della nostra Carta fondamentale e, recante come, è noto, disposizioni per il superamento del bicameralismo perfetto, per la riduzione del numero dei parlamentari e per la revisione appunto, del suddetto Titolo V.

A tutti questi aspetti, sarà dedicato l'intero capitolo terzo del presente lavoro.

⁸⁸ Cfr. articolo 10 della Legge "La Loggia" del 2003.

Capitolo III

L'Italia repubblicana e l'attuale Riforma costituzionale

3.1. La Riforma costituzionale Renzi – Boschi: storia e contenuto

È proprio di questi giorni, precisamente del 26 settembre, la notizia che il testo di legge costituzionale contenente la riforma Renzi – Boschi è approvato dal Parlamento italiano, in data 12 aprile 2016, sarà sottoposto al giudizio degli elettori, mediante Referendum confermativo, il 4 dicembre corrente anno.

Come si è arrivati alla riforma Renzi – Boschi?

Al fine, di rispondere a tale domanda, non si può non partire, dalla storia della medesima.

La suddetta riforma è nata con un disegno di legge⁸⁹ presentato dal Governo Renzi, in data 8 aprile 2014, i cui punti fondamentali sono stati ravvisati nel superamento del bicameralismo “perfetto” o “paritario”, nella riduzione del numero dei parlamentari, nel contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, nella soppressione del CNEL e nella revisione del Titolo V, della parte II, della Costituzione.

Ebbene, il sistema bicamerale paritario e, più genericamente, il procedimento legislativo della nostra Repubblica, è stato oggetto di critiche, nonché proposte di modifica, sin dai suoi primissimi esordi.

Infatti, già nel 1948 si continuava a discutere della struttura del Senato con l'istituzione di un apposito “comitato di studio” parlamentare, mentre, risale al 1951 ad opera di Giuseppe Dossetti, uno dei primissimi appelli a superare il garantismo troppo eccessivo del “bicameralismo” integrale. Ma, fu nell'anno 1982, che le commissioni affari costituzionali del Parlamento italiano costituirono i primi “comitati ristretti” aventi lo scopo di analizzare proposte di modifiche istituzionali e, nell'anno successivo, portarono il sorgere della prima commissione bicamerale per le riforme costituzionali.⁹⁰ Però, nessuna delle predette proposte, con lo scopo di modificare sostanzialmente il bicameralismo perfetto, si concretizzò in una legge costituzionale, fino al 2000.

⁸⁹ Disegno di legge costituzionale in Camera.it, Camera dei deputati.

⁹⁰ La prima seduta di tale commissione fu presieduta il 30 novembre 1983, da Aldo Bozzi.

Si dovette aspettare il 2005, per avere un progetto di revisione costituzionale, i cui punti fondamentali erano prima di tutto, rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio con l'introduzione del premierato e, poi, il passaggio a un bicameralismo imperfetto con procedimenti squisitamente monocamerale. Nel senso che, dovevano comunque mantenersi due camere che potevano approvare leggi, nelle materie di propria competenza, però autonomamente, ossia senza effettuare il passaggio da una camera all'altra e, inoltre, la Camera dei deputati era la sola che poteva esprimersi sulla fiducia al Governo. Tuttavia, il suddetto progetto, fu approvato dal Parlamento, ma non trovò consensi con il referendum del giugno 2006.⁹¹

La stessa identica sorte toccò al disegno di legge avente lo scopo di formare un'assemblea costituente e, attraverso il quale, il Parlamento a distanza di quattro anni, si trovò nuovamente ad occuparsi di riforme istituzionali.

Fu, Giorgio Napolitano, Presidente della Repubblica nel 2013, a ridare vita al processo di riforma, mediante la nomina di una commissione di "saggi"⁹², al fine di formulare proposte in materia istituzionale ed economico – sociale, lavorando in due gruppi distinti.

Soltanto uno di tali gruppi⁹³ avanzò proposte per migliorare l'assetto istituzionale suggerendo di superare il bicameralismo perfetto passando ad una sola camera, riducendo in tal modo, il Senato ad un "Senato delle Regioni" che doveva rappresentare le autonomie regionali.

Cominciò quindi, l'exkursus di un disegno di legge promosso dal Governo Letta nel luglio 2013⁹⁴, il quale prevedeva la nascita di un comitato parlamentare per le riforme costituzionali e una deroga all'articolo 138 della Costituzione che, come è a tutti noto, prevede e disciplina il procedimento di revisione costituzionale, al fine di consentire che la riforma potesse avvenire in tempi molto più rapidi.

Tuttavia, tale provvedimento non fu approvato definitivamente, attesa l'accesissima protesta da parte delle opposizioni e attesa altresì, l'uscita dalla maggioranza del partito di Forza Italia, che non diede più il proprio appoggio al provvedimento. Ciò, ovviamente, comportò il venir meno della maggioranza dei due terzi del Parlamento.

⁹¹ S. Cassese, *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Giuffrè Editore, 2015, pag 34 ss.

⁹² In *La Repubblica*, Gruppo editoriale l'Espresso, 12 aprile 2013.

⁹³ Tale gruppo era composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante.

⁹⁴ *Il Fatto Quotidiano*, 12 dicembre 2013.

Il destino delle riforme costituzionali cominciò a rivedere un piccolo spiraglio di luce, con Matteo Renzi, il quale vinse nel dicembre 2013, nelle primarie del Partito Democratico. Infatti, Matteo Renzi, in data 18 gennaio 2014, stipulò con Silvio Berlusconi il c.d. Patto del Nazareno, arrivando ad un accordo, proprio sui contenuti della riforma costituzionale e della nuova legge elettorale da sottoporre al vaglio del Parlamento.

Successivamente, in data 22 febbraio 2014, quando Matteo Renzi divenne Presidente del Consiglio, il suo Governo presentò dopo due mesi, un disegno di legge costituzionale il cui testo fu approvato con delle modifiche apportate dal Senato.

Con altrettante modifiche da parte della Camera, fu approvato il 10 marzo 2015 però, nel frattempo, venne meno l'appoggio da parte del partito capitanato da Silvio Berlusconi, in quanto nacquero forti dispute in occasione dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.⁹⁵

Il disegno di legge dunque, venne ridiscusso al Senato e, alla fine, fu approvato con nuove modifiche in data 13 ottobre 2015 e la Camera approvò il nuovo testo trasmesso dal Senato a gennaio 2016; quest'ultimo diede la propria approvazione in seconda deliberazione il 20 gennaio.

Il 12 aprile, la Camera diede il via libero definitivo, mentre le opposizioni decisero di abbandonare l'aula proprio nel momento in cui dovevano dare il proprio voto, in segno appunto, di dissenso.

Ovviamente, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 138 della nostra Costituzione, la legge costituzionale non avendo ricevuto l'approvazione in seconda votazione dai due terzi dei membri di ogni camera, è stata sì, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, ma la sua promulgazione è stata differita, in quanto è prevista la possibilità di richiedere, entro i tre mesi successivi, un referendum confermativo.⁹⁶

In data 20 aprile 2016, gruppi di deputati e senatori sia di maggioranza e sia di opposizione, hanno presentato separatamente in Cassazione richieste per un referendum costituzionale, mentre la procedura di raccolta firme popolare è stata avviata dal "Comitato per il no". L'Ufficio Centrale per il referendum ha ammesso le quattro richieste di referendum parlamentari dichiarando pertanto legittimo il quesito referendario.

⁹⁵ In riformeistituzionali.gov.it, Governo italiano – Dipartimento per le riforme istituzionali, 13 aprile 2016.

⁹⁶ Ai sensi di quanto disposto dalla Carta costituzionale, possono presentare tale richiesta un quinto dei componenti di una camera, 500.000 elettori o cinque consigli regionali.

Ebbene, da questo breve e conciso excursus, sul come si è giunti alla Riforma Renzi – Boschi, è stato dunque assodato che il relativo testo di legge costituzionale è stato approvato il 12 aprile 2016. Entriamo adesso, nel vivo del predetto testo, ovvero su cosa gli elettori saranno chiamati ad esprimere il proprio “sì” o il proprio “no”, il prossimo 4 dicembre.

Il suddetto provvedimento prevede diverse modifiche ai titoli I, II, III, V e VI della seconda parte della nostra Costituzione.⁹⁷

In particolar modo, viene prevista una radicale riforma del Senato della Repubblica, il quale dovrebbe principalmente occuparsi di rappresentare le istituzioni territoriali, in concorrenza paritaria con l'altra camera, per quanto concerne l'attività legislativa, solo in alcune e determinate materie.⁹⁸

Viene prevista una riduzione del numero dei senatori dall'attuale 315 a 100 membri, i quali saranno eletti dai Consigli regionali fra i loro stessi componenti e fra i sindaci dei propri territori, fatta eccezione solo per cinque senatori che verranno invece, nominati dal Presidente della Repubblica. Di conseguenza, la camera dei deputati rimarrebbe dunque, l'unico organo ad esercitare la funzione di indirizzo politico e di controllo sul modus operandi del Governo e, nei confronti del quale, rimarrebbe titolare del rapporto di fiducia.

La riforma in questione introduce anche qualche modifica per quanto concerne le modalità di elezione del Presidente della Repubblica e di nomina dei giudici della Corte Costituzionale. In che modo? Allora, per quanto riguarda il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento riunito in seduta comune e non più anche dai delegati regionali, cambiando anche la maggioranza ritenuta necessaria per l'elezione. Infatti, mentre prima, dalla quarta votazione, era sufficiente la maggioranza assoluta dopo, i due terzi richiesti per le prime tre votazioni, il nuovo testo costituzionale richiede, dal quarto scrutinio, la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea e dal settimo, dei tre quinti dei votanti.⁹⁹ Ai fini del numero legale, l'articolo 64 della Costituzione, non modificato, statuisce che “le deliberazioni di

⁹⁷ Sostanzialmente, 47 articoli su 139, anche se alcuni vengono modificati solo in conseguenza all'abolizione delle province e del bicameralismo perfetto.

⁹⁸ Trattasi delle leggi “di sistema” o di garanzia, le leggi relative al Senato e le leggi sull'ordinamento degli enti territoriali.

⁹⁹ A partire dal settimo scrutinio, il calcolo del quorum sul numero dei votanti anziché dei componenti, comporta che il medesimo diventi potenzialmente variabile, non rientrando nel computo dei votanti gli assenti e neanche gli astenuti, attesa altresì, l'applicazione del regolamento della Camera dei deputati. Sono invece contate nel numero dei votanti sia le schede bianche sia quelle nulle.

ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti”. Nel caso di inadempienza da parte del Presidente della Repubblica è il Presidente della Camera dei deputati ad esercitare le relative funzioni, diventando in tal modo, la seconda carica dello Stato.¹⁰⁰

Per quanto riguarda invece, l’elezione dei giudici della Corte Costituzionale, non è più effettuata dal Parlamento in seduta comune, ma i cinque su quindici di nomina parlamentare sono eletti separatamente dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, che ne eleggono rispettivamente tre e due.¹⁰¹

Inoltre, viene presa in considerazione, la rimozione della Carta dei riferimenti alle province, l’abolizione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, ossia il CNEL, con l’integrale abrogazione dell’articolo 99 della Costituzione. Vengono inserite ulteriori modifiche anche all’articolo 97, in quanto al principio di buon andamento e imparzialità nell’organizzazione dei pubblici uffici viene aggiunto anche il principio di trasparenza per la pubblica amministrazione.¹⁰²

Infine, sono anche previste modifiche in tema di referendum popolari e uso della decretazione d’urgenza.

Per quanto concerne le leggi elettorali è introdotto il principio “dell’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”, nel senso che le predetti leggi, comprese quelle regionali, devono promuovere l’uguaglianza di genere nella rappresentanza.

A tal fine, almeno un quarto dei componenti della Camera o un terzo dei componenti del Senato hanno la facoltà di chiedere alla Corte Costituzionale un giudizio preventivo di legittimità, prima che le nuove leggi sull’elezione dei membri della Camera o del Senato, vengano promulgate. In merito invece, alle leggi di iniziativa popolare, da una parte il numero di firme necessario per la presentazione di un disegno di legge è aumentato da 50.000 a 150.000, dall’altra parte viene introdotto il principio in base al quale, la discussione e la deliberazione dei disegni di legge di iniziativa popolare, deve essere garantita secondo tempistiche certe, da stabilire nei regolamenti parlamentari. Inoltre, vengono introdotti referendum popolari propositivi

¹⁰⁰ Per eleggere un nuovo Presidente della Repubblica, il Parlamento è convocato in seduta comune dal Presidente della Camera o, nell’ipotesi in cui stia sostituendo il Presidente nelle sue funzioni, dal Presidente del Senato.

¹⁰¹ In riformeistituzionali.gov.it., op. cit.

¹⁰² Tali modifiche unitamente alle modifiche riguardanti la modalità di concessione e revoca di fiducia al governo e di autorizzazione alla persecuzione dei reati commessi durante la carica ministeriale, attività che adesso sono relative alla sola Camera dei Deputati, rappresentano le modifiche riguardanti il Titolo III della Costituzione.

e di indirizzo, la cui disciplina è rinviata a una successiva legge di attuazione. A mutare è anche la disciplina riguardante i referendum popolari abrogativi.¹⁰³

Vengono inseriti anche alcuni limiti sull'utilizzo della decretazione d'urgenza, alcuni dei quali, sono il frutto di precedenti sentenze della Corte costituzionale. In particolar modo, viene specificato che sia i decreti, sia le leggi di conversione devono avere contenuti specifici, omogenei e coerenti al titolo, senza contenere "disposizioni estranee all'oggetto a alle finalità del decreto".¹⁰⁴

Per quanto riguarda invece, il superamento del bicameralismo perfetto e il nuovo ruolo "europeo" del Senato, ritenuti gli aspetti più salienti dell'attuale riforma e la modifica del Titolo V, della seconda parte della Costituzione, verranno invece, trattati nei paragrafi successivi.

3.2. Il superamento del bicameralismo "perfetto" o "paritario": il nuovo ruolo "europeo" del Senato

Da quanto fin qui delineato, abbiamo appreso che il nostro Paese, da un bel po' di anni, ha vissuto un periodo di grande fermento e proprio per tale motivo, sono state tante le linee di azione ideate dall'esecutivo, il quale ha avuto soltanto uno scopo ben preciso, vale a dire, quello di riformare profondamente l'assetto istituzionale. In che modo? Da una parte attraverso appunto il disegno di legge di revisione costituzionale recante disposizioni per il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e la revisione del Titolo V, parte II, della Costituzione; dall'altra attraverso la legge n°56 del 7 aprile 2014, la c.d. legge Delrio, la quale ha promosso una trasformazione delle Province e la definitiva affermazione delle Città metropolitane.¹⁰⁵

¹⁰³ Se sono richiesti da almeno 800.000 elettori invece, che 500.000, sono validi anche nel caso in cui voti la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche; se invece, richiesti da almeno 500.000 elettori ma meno di 800.000, o da cinque consigli regionali, rimane invariato il quorum della maggioranza degli aventi diritto.

¹⁰⁴ In riformeistituzionali.gov.it., op. cit.

¹⁰⁵ La c.d. legge Delrio ha previsto solo due livelli amministrativi ad elezione diretta, ovvero Regioni e Comuni. Le Province invece, sono state definite enti di area vasta con funzioni circoscritte a campi specifici, nell'attesa che venga realizzata una nuova e più incisiva riforma del Titolo V; è cambiata anche l'elezione degli di governo provinciali, in quanto anch'essi sono destinati a perdere la loro natura di organi eletti direttamente dal popolo, trasformandosi in tal modo, in organi elettivi di secondo grado rispetto a quelli comunali. La riforma ha inoltre individuato dieci Province che dal 1° gennaio 2015 hanno ceduto il passo alle Città metropolitane e hanno funzioni di programmazione e

Tuttavia, non c'è alcuna ombra di dubbio, sul fatto che l'aspetto più importante della riforma in questione, che segna il cammino delle riforme istituzionali, è proprio il superamento del bicameralismo perfetto, il nuovo iter legislativo e la trasformazione del Senato in una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali assumendo in tal modo, la denominazione di "Senato delle Autonomie".

Quella del bicameralismo perfetto è la formula che, a tutt'oggi, caratterizza il nostro sistema costituzionale ponendo entrambe le camere sullo stesso identico piano e, quindi, su un piano di completa parità. Infatti, l'articolo 55 della Costituzione, dispone che Senato e Camera dei deputati sono eletti direttamente dal corpo elettorale, svolgono le stesse funzioni, partecipano alla funzione legislativa attraverso le stesse modalità e, inoltre, hanno la stessa durata di cinque anni.

Cosa prevede invece la Riforma Renzi – Boschi?

Prevede in poche parole, un sistema "bicamerale differenziato", nel quale la Camera dei deputati è l'unico titolare del rapporto di fiducia con il Governo. In effetti, esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa, ovvero il potere di approvazione in via definitiva delle leggi, fatta eccezione per quelle costituzionali, che continuano a richiedere l'approvazione anche dell'altro ramo del Parlamento e, inoltre, il potere di controllo sul *modus operandi* del Governo. I deputati rimangono anche i soli "rappresentanti della Nazione". Invece, il Senato delle Autonomie viene delineato come organo rappresentativo delle istituzioni territoriali che partecipa, in base alle modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa esercitando principalmente la funzione di raccordo tra lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni e, tra questi, l'Unione Europea, partecipando quindi, alla formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione Europea. Valuta altresì, le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni verificandone di conseguenza l'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori; concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.¹⁰⁶

pianificazione dello sviluppo strategico, nonché coordinamento, promozione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione.

A sua volta, la Città metropolitana viene guidata dal Sindaco del Comune capoluogo con il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana; inoltre, il territorio delle Città metropolitane coincide con il territorio delle omonime Province.

¹⁰⁶ AA. VV. *Forum sul d.d.l. costituzionale Renzi – Boschi: dieci studiosi a confronto*. Giappichelli Editore, 2016, pag. 50 ss.

In particolare, il concorso del Senato alla funzione legislativa è previsto dal rinnovato articolo 70, per determinate materie,¹⁰⁷ per le quali continua ad esistere un procedimento di approvazione “bicamerale paritario”, in cui le leggi devono essere approvate da entrambe le camere, nel medesimo testo.

Per quanto concerne, la generalità dei disegni di legge approvati dalla sola Camera e, quindi, riguardanti tutte le materie non incluse tra quelle per le quali è previsto anche il concorso del Senato, l’iter di approvazione prevede comunque e, in ogni caso, una limitata partecipazione dell’altra camera.

In effetti, il nuovo procedimento legislativo “bicamerale imperfetto”, definito anche “monocamerale partecipato”, durante il dibattimento della riforma alla Camera, prevede che prima della promulgazione, ogni disegno di legge approvato dalla Camera venga trasmesso al Senato, il quale entro 10 giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. In tal caso, ha 30 giorni di tempo per deliberare proposte di modifica, sulle quali poi, spetta alla Camera la pronuncia in via definitiva.

Per le materie la cui potestà legislativa regionale viene trasferita allo Stato in attuazione della “clausola di supremazia”, l’esame del Senato viene previsto a prescindere dalla richiesta di un terzo dei componenti e la Camera può respingere le eventuali modifiche proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti solo se, a sua volta, si pronuncia a maggioranza assoluta dei propri membri.

Ad esaminare le leggi di bilancio è sempre il Senato, il quale può proporre modifiche entro 15 giorni dalla trasmissione del testo e non più trenta giorni, come invece, previsto attualmente.¹⁰⁸ La risoluzione dei conflitti di competenza è affidata a intese tra i presidenti di tutte e due le camere, anche se rimane comunque possibile, un successivo intervento della Corte Costituzionale.

¹⁰⁷ Trattasi delle leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali, leggi riguardanti l’elezione del Senato e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei senatori, ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, leggi sull’ordinamento degli enti territoriali e sui rispettivi rapporti con lo Stato, leggi di attuazione di disposizioni costituzionali riguardanti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum e altre forme di consultazione popolare.

¹⁰⁸ Ogni membro del Senato e della Camera, conserva la facoltà di presentare proposte di legge su ogni materia. Tutti i disegni di legge, fatta eccezione per quelli che richiedono l’approvazione bicamerale, devono essere presentati alla Camera. Il Senato con deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, può chiedere alla Camera di procedere all’esame di un disegno di legge e, in tal caso, la Camera deve pronunciarsi entro 6 mesi. Alla sola Camera spetta la deliberazione dello stato di guerra, l’emanazione di provvedimenti di indulto e di amnistia, la ratifica dei trattati internazionali, fatta eccezione di quelli relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea e, inoltre, la facoltà di autorizzare o no la persecuzione da parte dell’autorità giurisdizionale ordinaria, per i reati ministeriali.

Ebbene, dopo la breve trattazione sul superamento del bicameralismo perfetto e il nuovo iter legislativo, è arrivato il momento di chiedersi come effettivamente cambia il Senato o, per meglio dire, come cambia il suo ruolo, con la riforma Renzi – Boschi.

Prima di tutto, al fine anche di delineare un quadro completo in merito, non possiamo esimerci dal dedicare due parole sulla nuova composizione e sulle modalità di elezione del Senato stesso.

La predetta composizione, alla luce dell'attuale riforma, si riduce a 100 senatori, praticamente, circa un terzo dei 315 originari. Novantacinque senatori rappresentano le istituzioni territoriali e sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano; di questi 95, 74 sono eletti tra i membri dei medesimi Consigli e 21 invece, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, nella misura di un sindaco per ogni territorio. Il nuovo testo costituzionale, in merito all'elezione, prevede che i senatori siano eletti “con metodo proporzionale” e “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri”, in occasione del rinnovo dei Consigli regionali.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella dei Consigli regionali da cui sono stati eletti e, inoltre, i senatori decadono nel momento in cui cessa la loro carica elettiva regionale o locale.

Il Senato dunque diventa organo a rinnovo parziale continuo, non sottoposto a scioglimento, modificando la precedente normativa che prevedeva un Senato eletto nella sua interezza ogni cinque anni, salvo scioglimento anticipato delle Camere.¹⁰⁹

La riforma sopprime altresì, l'articolo 58 in merito all'elettorato attivo e passivo, in quanto non prevede più specifici limiti di età per la carica di senatore, oltre quelli che derivano dai rispettivi organi di provenienza. Infatti, mentre prima veniva richiesta l'età di 25 anni per votare e 40 anni invece, per essere eletti, adesso la Riforma chiede 18 anni sia per l'elettorato attivo, sia per quello passivo.

Fatta questa doverosa premessa, passiamo ora, al ruolo vero e proprio del Senato. Non vi è assolutamente alcun dubbio, che la funzione del nuovo Senato, quale sede di raccordo tra gli “enti costitutivi della Repubblica” e l'Unione Europea, è uno degli aspetti più salienti della riforma costituzionale, unitamente al susseguito superamento

¹⁰⁹ F. Caringella, M. Giustiniani, O. Toriello, *La Riforma Renzi della pubblica amministrazione*, Dike giuridica Editrice, 2014, pag. 80.

del bicameralismo perfetto e rappresenta altresì, il primo tentativo di costituzionalizzare l'appartenenza europea dell'Italia.¹¹⁰

Il nuovo articolo 55, quinto comma della Costituzione, dispone che il Senato della Repubblica “rappresenta le istituzioni territoriali” e, individua poi, le funzioni del Senato stesso, ossia concorso “all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea”, partecipazione “alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea” e, verifica infine, dell’”impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori”.

Trattasi dunque di competenze che attribuiscono al nuovo Senato non soltanto un ruolo legislativo, ma anche un attivo ruolo politico, che va oltre l’approvazione di atti normativi, trovando in tal modo, spazio nella nostra Costituzione, quei concetti come per esempio, la formazione e attuazione delle politiche europee e la verifica del loro impatto sui territori.

I nuovi articoli 80 e 70 della Costituzione che, come già detto in precedenza, riguardano rispettivamente le “leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” e “la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”, insieme al susposto articolo 55, hanno consentito di definire il nuovo ruolo del Senato, un ruolo squisitamente “europeo”.¹¹¹

Ed è proprio in virtù di tale nuovo ruolo “europeo” del Senato, che possiamo tranquillamente guardare oltre, ovvero possiamo dare uno sguardo, che vada al di là del nostro confine. In che senso? Nel senso che attraverso questa specializzazione europea del nuovo Senato, di “camera delle autonomie locali”, possiamo effettuare una prima comparazione con il Senato francese¹¹² e, invece, in virtù della compartecipazione del medesimo Senato, al processo decisionale nazionale in

¹¹⁰ Il capogruppo PD in Commissione politiche europee, ha scritto che “*il nuovo Senato sarà un’istituzione che prende atto dell’esistenza di tre livelli legislativi, ovvero Regioni, Stato, UE e avrà il compito di tenerli raccordati.*”

¹¹¹ Attraverso il nuovo Senato le autonomie locali potranno intervenire direttamente nel procedimento legislativo, su un piano paritario con la Camera dei deputati, in tutti i principali atti normativi che attengono l’appartenenza europea dell’Italia; inoltre, il nuovo Senato sarà anche sede di un’elaborazione politica del raccordo fra Stato, autonomie locali ed Unione europea e anche della sua verifica.

¹¹² In tal caso, l’articolo di riferimento è il 24 della Costituzione del 1958.

materia europea, possiamo tracciare una seconda comparazione, la quale si sposta al modello tedesco e a quello austriaco.¹¹³

Infatti, dopo alcune riforme costituzionali, in particolar modo, quella del 1992, sono state introdotte specifiche competenze della camera regionale tedesca in materia europea. Basti pensare al dovere di informazione del Governo federale verso il Bundestrat, rispetto agli affari inerenti l'Unione europea; al procedimento di coinvolgimento preventivo del Bundestrat su specifiche questioni a livello europeo e, ancora, alla necessità dell'approvazione del Bundestrat nei procedimenti legislativi, che riguardano le modalità di partecipazione della Germania all'Unione.

Inoltre, anche in Austria dopo il referendum per l'adesione all'Unione Europea del 1994, fu introdotta nel testo costituzionale, un'apposita sezione completamente dedicata ai rapporti con l'Europa.

3.3. Il titolo V della Costituzione alla luce della Riforma costituzionale Renzi – Boschi

Strettamente collegato a tutto quello che abbiamo detto nel precedente paragrafo, è l'ulteriore aspetto fondamentale della Riforma Renzi – Boschi, ossia la modifica del Titolo V della nostra Costituzione. Quest'ultimo, anche dopo le innovazioni apportate dalla Legge costituzionale n°3 del 2001, si è dunque, ritrovato nuovamente sotto esame e, quindi, per l'ennesima volta, si ritrova in una nuova fase di rinnovamento.

A tal proposito, la ratio della riforma *de qua*, viene ravvisata nella definizione di “*un sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale.*”¹¹⁴

Ma quali sono nello specifico le modifiche apportate quindi, al Titolo V, dall'attuale riforma?

Prima di tutto, dalla nostra Carta costituzionale viene rimosso ogni riferimento alle Province, fatta eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano. Tale rimozione rappresenta un nuovo passaggio nel processo di sostituzione di tali enti

¹¹³ E. Albanesi ed altri, *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla Riforma Renzi – Boschi*, Utet Giuridica, 2016, pag. 86 ss.

¹¹⁴ Fonte: www.governo.it.

con le città metropolitane, già inserite nel testo della Costituzione, con la Riforma del 2001 e, la cui fattiva istituzione è iniziata in diverse Regioni italiane, con l'entrata in vigore della c.d. legge Delrio, già citata in precedenza.

Ai sensi dell'articolo 116, per quanto concerne le concessioni di condizioni particolari di autonomia alle Regioni, viene chiesto che le stesse siano in una "condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio".

A subire ulteriori modifiche è anche l'articolo 117, in quanto dal medesimo scompaiono le materie a legislazione concorrente tra Stato e Regioni e, quindi, vengono aggiunte all'elenco di quelle materie, la cui legislazione esclusiva spetta allo Stato, altre e varie materie. Quali sono? Materie riguardanti l'ordinamento delle professioni e della comunicazione; protezione civile; produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale; mercati assicurativi; disposizioni generali e comuni su attività culturali e turismo; previdenza sociale; tutela, sicurezza e politiche attive del lavoro.

Altra modifica introdotta all'articolo 117, concerne la c.d. "clausola di supremazia", la quale prevede come, anche per le materie non di competenza dello Stato, su proposta del Governo, possa intervenire la legge statale "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".¹¹⁵

Inoltre, ai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza delle funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118, vengono altresì, aggiunti i principi di "semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori".

Sul potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti locali, all'articolo 120, è introdotta la formulazione di un parere da parte del Senato e viene affidato alla legge di stabilire "i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente".

Ai sensi dell'articolo 122, per gli emolumenti per i componenti degli organi di governo regionali, viene introdotto un limite uguale a quello dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione. Un'altra disposizione circa i costi dei consigli regionali è

¹¹⁵ G. Antonetti, *La Riforma della pubblica amministrazione del governo Renzi*, Universitalia, 2015, Edizione 124, pag. 32 ss.

contenuta nelle disposizioni finali del disegno di legge e, precisamente, all'articolo 40, che al suo secondo comma, fa espresso divieto di corrispondere rimborsi, o trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

Inoltre, all'articolo 126, per il decreto di scioglimento dei consigli regionali, viene adottato il parere del Senato e non più, come previsto prima, di una commissione di deputati e senatori.

Certo che, parlare anche, in quest'ultimo capitolo, degli stessi articoli (117, 118 ecc.) del Titolo V della Costituzione, nonché degli stessi concetti quali per esempio, principio di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, esaminati già nel terzo paragrafo del secondo capitolo, suscita un effetto strano, in quanto potrebbe sembrare una ripetizione, all'interno dello stesso lavoro e, invece, tale non è.

In realtà, altro non è, se non quello che abbiamo già sostenuto in precedenza, ossia che il suddetto Titolo V, parte II, della nostra Carta, non ha assolutamente trovato pace e stabilità, con la Riforma del 2001, proprio perché il medesimo si è trovato ancora una volta, ad essere il protagonista dello stesso film, ovvero quello riguardante le riforme costituzionali che hanno da sempre interessato e che continuano ancora adesso, ad interessare il nostro Paese.

CONCLUSIONI

La trattazione operata, nei precedenti tre capitoli di questo lavoro, senza alcun dubbio, è stata molto interessante, in quanto ha consentito di ripercorrere tutto il lungo e faticoso cammino del nostro regionalismo dal 1948, data di entrata in vigore della Costituzione, fino ad arrivare a quell'evento politico, che proprio in questi giorni, sta affollando incessantemente, quotidiani, riviste e siti Internet. Un evento politico, destinato ad incidere sul futuro dell'esecutivo e, dunque, dell'intero nostro Paese.

Trattasi del Referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre, che rappresenterà la terza consultazione popolare di questo tipo, nella storia della Repubblica italiana, dopo quella del 2001 e quella del 2006.

Infatti, il 4 dicembre 2016, è la data in cui saremo chiamati ad esprimerci a favore o meno, sulla Riforma Renzi – Boschi, che come abbiamo appunto visto, prevede tra gli aspetti più salienti, il superamento del bicameralismo “perfetto” o “paritario” e il nuovo ruolo “europeo” del Senato, nonché l'ulteriore modifica del Titolo V, seconda parte, della Carta Costituzionale. Una Riforma che entrerà in vigore se il numero dei voti favorevoli sarà superiore al numero dei voti contrari, non essendo necessario il raggiungimento di un *quorum*.

Ebbene, anche se la trasformazione del Senato, in qualità di rappresentante delle autonomie territoriali e, in particolar modo, di quelle regionali, è stata da sempre tra i desideri e le speranze di molti, non poche sono state le critiche ricevute dalla suddetta Riforma.

Infatti, la primissima critica, è stata avanzata proprio nei riguardi dell'importanza del nuovo ruolo attribuito al Senato, in quanto nella medesima, è stato ravvisato il timore che lo stesso Senato si possa rivelare inadeguato nella propria struttura, ad adempiere le funzioni attribuitegli e, che di conseguenza, le medesime possano rimanere scritte solo sulla carta e, dunque, solo un vago ricordo.

In particolar modo, Gustavo Zagrebelsky, a tal proposito, ha ravvisato nel nuovo ruolo del Senato, “una complicazione strutturale e procedimentale”, descrivendo la Riforma come una “degradazione del Senato in Camera secondaria”, comportando in tal modo, il rischio di un conseguente ed inevitabile “progressivo svuotamento della democrazia”.

Altro punto cruciale della Riforma, che è stato molto criticato, riguarda l'ulteriore modifica apportata all'articolo 117 della Costituzione. Infatti, molti costituzionalisti sono arrivati addirittura a definire la Riforma Renzi – Boschi, una “controriforma” rispetto al decentramento del 2001, perché l'eliminazione della competenza concorrente potrebbe non risolvere le cause dei numerosi conflitti tra lo Stato e le Regioni; conflitti che deriverebbero prevalentemente, dalle materie a competenza esclusiva statale, ora notevolmente ampliate.

Ebbene, proprio tutti questi temi ed aspetti, con annesse critiche e perplessità, sono alla base del prossimo Referendum costituzionale, il quale non possiamo esimerci dall'evidenziare, che dopo la questione Brexit, ovvero l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, ha preso una strada completamente differente.

Infatti, lo scorso 23 giugno, si è tenuto in Gran Bretagna, il Referendum sulla Brexit di natura consultiva, al fine di verificare appunto il sostegno alla continuazione o meno della permanenza del Regno Unito nell'U.E., conclusosi come, è notorio, con un voto favorevole all'uscita dalla predetta Unione.

Proprio la questione della Brexit, ha rappresentato quell'ulteriore aspetto che durante tutto questo periodo, ha fatto molto discutere, perché in molti hanno ravvisato delle analogie, tra il nostro Referendum e quello del Regno Unito.

Infatti, in occasione del Referendum, Cameron aveva annunciato le proprie dimissioni dal ruolo di Primo Ministro del Regno Unito, nel caso in cui a prevalere fosse stato il “no” e, pertanto, nel rischio appunto di una eventuale sconfitta, viene individuata la trasformazione dell'Italia, nella prossima mina vagante per l'Europa e, di conseguenza, a tutt'oggi, sul Presidente del Consiglio non ricade più, soltanto il peso di un destino unicamente nazionale, ma di un destino che va oltre il nostro confine.

Infatti, anche Renzi, come lo stesso Cameron, ha dichiarato che “se vincerà il “no”, abbandonerà la politica” e, quindi, come è accaduto nel Regno Unito con la Brexit, anche il Referendum costituzionale avrà delle conseguenze sulla politica del Paese.

In un'ottica del genere, non ci rimane altro, che attendere il prossimo 4 dicembre, per conoscere le sorti della nostra Italia.

BIBLIOGRAFIA

- A. Agazzi, *La formazione dello Stato Unitario*, Ed. La Scuola, Brescia, 1963.
- A. Barbera, C. De Caro, A. Agosta, “*L’attuazione dell’ordinamento regionale*”, in Parlamento Italiano, Vol. XX, Nuova CEI, Ed. Milano, 1989.
- A. Barbera, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*”, in Quaderni costituzionali, 1999.
- A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la clausola di supremazia*, in Le Regioni 2011.
- A. D’Atena, *Diritto Regionale*, Giappichelli Editore, 2013.
- A. Ruggieri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001.
- AA. VV. *Forum sul d.d.l. costituzionale Renzi – Boschi: dieci studiosi a confronto*. Giappichelli Editore, 2016.
- AA. VV., *Storia del Parlamento italiano*, Vol. V, Flaccovio Editore, Palermo 1968.
- C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Ed. Cedam, Padova, 1962.
- C. Vitta, *Il regionalismo*, Soc. Au. Ed. La Voce, Firenze, 1923.
- Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Roma, 1971, 1976.
- E. Albanesi ed altri, *Referendum costituzionale: uno sguardo d’insieme sulla Riforma Renzi – Boschi*, Utet Giuridica, 2016.
- E. De Carlo, *La Corte dei Conti. Profili di organizzazione funzionamento e responsabilità*. Halley Editrice, 2005.
- F. Caringella, M. Giustiniani, O. Toriello, *La Riforma Renzi della pubblica amministrazione*, Dike giuridica Editrice, 2014.
- F. Cuocolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè Ed., Milano, 1983.
- F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in Le Regioni, 2004.
- F. Pizzetti, *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA. VV. Contributo allo studio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento, Ministero dell’Interno, Roma 1978.

- G. Antonetti, *La Riforma della pubblica amministrazione del governo Renzi*, Universitalia, 2015, Edizione 124.
- G. Berti – G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001.
- G. Falcon, *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n°112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n°59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- G. Tarantini, *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, 2002.
- L. Paladin, *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 1979.
- L. Sturzo, *Il Partito Popolare Italiano*, Vol. I, Zanichelli, Bologna, 1956.
- La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, Camera dei Deputati, Segretario Generale, Roma, 1971.
- M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994.
- M. S. Giannini, Prefazione, in A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione – Considerazioni in margine alla L. Costit. n°1/99*, Giuffrè, Milano A. Catelani, *I nuovi statuti e la forma di governo delle Regioni*, in AA. VV. *I nuovi statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2000.
- R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006.
- R. Bin, *In primo luogo ripensare i Consigli regionali*, in “Le istituzioni del Federalismo”, 1999.
- R. Bin, *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. IX, Utet Torino 1994.
- R. M. Attanasio, *Guida alle leggi Bassanini: norme e commenti sul decentramento e sulla semplificazione amministrativa*, Il Sole 24 ore, 1997.
- R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Giuffrè, Milano 1971.
- S. Bartole, “*Le Regioni*”, in S. Bartole – F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Ed. II, Mulino Bologna, 1991.
- S. Cassese, *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Giuffrè Editore, 2015.
- S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in “*Le Regioni*”, 2000.

S. Panizza, E. Stradella, *Diritto Pubblico*, Maggioli Editore, 2013.

T. Martines – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000.

U. De Siervo, “*Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente*”, in *Il Parlamento Italiano*, Vol. XIV, Nuova CEI, Ed. Milano 1989.

U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in Antonio Ferrara, *Verso una fase costituente delle Regioni – Problemi di interpretazione della legge costituzionale 1/99*. Giuffrè, Milano, 2001.

V. P. Caretti, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?* in *Le Regioni*, 1990.