



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. II

(ESTRATTO)

**ROSSANA CARIDA'**

**LE AUTONOMIE TERRITORIALI TRA RAPPRESENTANZA,  
ISTANZE PLURALISTICHE E DEFICIT DI VALORIZZAZIONE**

6 AGOSTO 2015

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Rossana Caridà

## Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione

SOMMARIO: 1. *Introduzione: attuare per riformare.* - 1.1. *Gli articoli 1 e 5 della Costituzione.* - 2. *L'inattuazione della riforma del Titolo V.* - 3. *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa tra necessità e criticità.* - 4. *Notazioni a margine del nuovo disegno di legge costituzionale.* - 5. *Brevi conclusioni.*

### 1. *Introduzione: attuare per riformare.*

Gli studi in materia di regionalismo, già prima dell'entrata in funzione delle regioni<sup>1</sup>, i meccanismi connessi al sistema di riparto tra queste e lo Stato e, soprattutto, in seguito all'attuazione delle stesse negli anni settanta, e poi ancora alla riforma del titolo V con la novella del 2001, sono stati copiosissimi<sup>2</sup>; senza che ciò costituisca un nesso con le questioni affrontate, poiché molti contributi in dottrina sono stati critici rispetto al rapporto Stato-enti territoriali, tuttavia è da notare una nuova fase relativa ad esigenze di riforma, essendo stato approvato il disegno di legge costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*. I fini del progetto di riforma possono così sintetizzarsi: ridurre il contenzioso Stato-regioni dinnanzi alla Corte costituzionale<sup>3</sup>; innalzare il livello di competitività del nostro Paese<sup>4</sup>.

Nel presente contributo si affronta il tema del rapporto tra democrazia e rappresentanza territoriale delineato sulla base di una duplice questione: quella della idoneità degli enti autonomi a farsi rappresentanti effettivi ed efficienti degli interessi delle comunità locali e quella della rappresentanza delle comunità territoriali nelle istituzioni centrali (tema che, per l'appunto, sarà affrontato nel contesto dell'esame del disegno di legge costituzionale appena richiamato).

<sup>1</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, 100 ss., ora in *Opere, III, Ordinamento della Repubblica*, Milano 2000, 293 ss., ed ancora, dello stesso A., *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell'Italia repubblicana*, in AA. VV., *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990, 597 ss., ora in *Opere, III cit.*, 939 ss.; ID., *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano 1986, 45 ss., ora in *Opere, III cit.*, 913 ss.; P. VIRGA, *La Regione*, Milano 1949; G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze 1949; C. MORTATI, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, in AA. VV., *Studi per il decennale della Costituzione*, III, Milano 1958; A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 317 ss.; ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991.

<sup>2</sup> Si distingue il contributo di A. RUGGERI, a partire da *La "forza" dello statuto*, Intervento al Seminario di studio su *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale. Temi rilevanti e profili comparati*, ISR-CNR 29 marzo 2001, Milano 2001, 275 ss.; *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, Intervento al forum di *Quad. cost. su Riforme costituzionali: questioni di metodo*, 9 luglio 2001; *Il titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2003, n. 3/4, 461 ss.; ed ancora, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, n. 6/2011, 1461 ss.; *L'autonomia regionale (profili generali)*, cap. II dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Torino 2012, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2011; e più di recente, *Riforma costituzionale ed autonomia regionale, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali (profili problematici)*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 15 novembre 2013.

<sup>3</sup> In questa direzione, oltre alla necessità di riscrivere meglio il riparto delle competenze, sarebbe necessario l'irrobustimento degli strumenti di raccordo Stato-regioni, ed in particolare la possibilità che le regioni partecipino al procedimento legislativo, così tentando la direzione per cui si innesti un regionalismo che innervi il principio di leale collaborazione in quel procedimento.

<sup>4</sup> Sia attraverso la ragionevole durata del procedimento legislativo, sia attraverso una garanzia di governabilità. Nel primo caso, l'esperienza ha dimostrato che leggi approvate troppo rapidamente o comunque improntate ad una visione estremamente rigida che contempra solo la tutela di alcuni valori (oltre che impedire una giusta riflessione dell'opinione pubblica) non reggono al tempo e non passano il vaglio della Corte costituzionale.

Il tema del riparto delle materie tra Stato e regioni, sulla base dell'esperienza più recente, comporta che non sia possibile effettuare una distribuzione netta e ben definita delle competenze dello Stato e delle regioni<sup>5</sup>, perché le situazioni concrete sono talmente variegata che possono verificarsi e si verificano delle sovrapposizioni. In questa direzione, i soli principi costituzionali non sono stati sufficienti, mentre risulta necessaria una legislazione di attuazione del riparto, che veda, possibilmente, il coinvolgimento della regione. Se, infatti, le regioni partecipassero alla definizione dei limiti e del contenuto della relativa materia, attraverso un confronto con lo Stato, forse si potrebbe contenere il contenzioso costituzionale che trova proprio nell'incertezza la principale fonte di litigiosità.

Il punto di partenza per ragionare di riforme nella direzione di un diverso assetto delle competenze dei diversi livelli territoriali di governo, non può che essere il combinato disposto tra gli articoli 1 e 5 della Costituzione, ovvero tra il principio democratico, quello di unità ed indivisibilità della Repubblica<sup>6</sup> e quello di valorizzazione delle autonomie territoriali<sup>7</sup>, ricordando che qualsiasi innovazione legislativa deve essere supportata da corrispondenti funzioni amministrative, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

È nota la necessità sempre avvertita di riformare l'apparato medesimo e le sue regole. Basti ricordare, limitando l'analisi al periodo repubblicano, che si sono avvertite esigenze di riforma delle pubbliche amministrazioni, di cui è traccia nei programmi e nella struttura dei governi, che hanno visto impegnate le figure di Giannini, Cassese, Bassanini.

Il rapporto politico-amministrativo tra Stato ed autonomie territoriali può articolarsi secondo due diverse modalità che non necessariamente si contrappongono: lo Stato che si astiene (o, almeno, prova ad astenersi) dal limitare le sfere di autonomia costituzionalmente garantite; lo Stato interventista che agisce cercando di cooperare, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto le libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione democratica.

Legislazione ed amministrazione non sono in contrasto, ma tendono ad integrarsi continuamente: "si affermano insomma le procedure obiettive e aperte alla partecipazione individuale e sociale, in luogo di un sistema articolato per soggetti reciprocamente collegati in ragione della supremazia dell'uno verso gli altri, di poteri da un canto e di stati di soggezione dall'altro, di diritti e di obblighi, come se i soggetti pubblici fossero isolati e contrapposti in forza di sfere soggettive formali. Si affaccia insomma la visione oggettivistica del mondo giuridico pubblico, giacché l'autonomia è soprattutto una affermazione della società sopra gli apparati pubblici e di qui discende la necessità che questi apparati siano permeabili e siano tra loro in posizione reciproca tale da consentire la

---

<sup>5</sup> Oltretutto, le regioni costituiscono un indispensabile elemento del nostro sistema costituzionale, ad esempio, alla elezione del Capo dello Stato partecipano i delegati di ciascuna regione eletti dal Consiglio regionale (art. 83 Cost.); ai sensi dell'art. 121 Cost. il Consiglio regionale può fare proposte di legge alle Camere; i Consigli regionali (cinque) possono chiedere che venga indetto il *referendum* popolare per l'abrogazione di una legge ordinaria (art. 75 Cost.) o costituzionale (art. 138 Cost.).

In sostanza, il pluralismo istituzionale non è relativo solo alle competenze legislative ed amministrative.

<sup>6</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova 1955, ora in *Stato, popolo, governo - Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 89 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Studi in memoria di Egidio Tosato*, Milano 1984, ora in *Stato, popolo, governo* cit., 247 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale* 1997; ID., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004; ID., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana e I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in ID., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna 2008, rispettivamente 115 ss. e 135 ss.; A. D'ATENA, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana* e G. C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle Regioni*, entrambi in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia, II*, Roma-Bari 2006, rispettivamente 491 ss. e 603 ss.

<sup>7</sup> La rilevanza amministrativa degli enti territoriali è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi anni, più di quella politica; quella degli enti locali, poi, a far data dal 1990 con la legge n. 142, ha subito un difficile processo di adattamento i cui effetti sono tutt'altro che esauriti, essendo il testo unico degli enti locali, d. lgs. n. 267/2000, sottoposto a continue modifiche.

comunicazione perenne delle loro decisioni e dei risultati rispettivamente cercati e ottenuti. Solo attraverso una tale visione dei poteri pubblici si può del resto aspettarsi da essi quella coordinazione e quella collaborazione che nell'epoca attuale sembrano irrinunciabili (...)»<sup>8</sup>.

Per altri versi oggi la crisi dei Parlamenti, e dunque della legislazione nazionale e della democrazia rappresentativa, si innesta nell'ambito dei processi di globalizzazione<sup>9</sup>. Come si è osservato, “a causa dell'espansione del mercato e della comunicazione globale si innescano processi di disfacimento della sfera pubblica, che impediscono o distorcono la possibilità di una comunicazione discorsiva e razionale ponendo termine all'idea della politica come progetto e alla secolare storia dell'*agorà*, cioè della ‘parlamentarizzazione’ della politica stessa”<sup>10</sup>. La fine del secolo ventesimo è contrassegnata da una generale crisi della politica<sup>11</sup>, “alla quale fa da contraltare il rafforzamento della giurisdizione nell'adozione delle scelte pubbliche”. La crisi della politica viene spiegata con i fenomeni di globalizzazione e sovranazionalizzazione, la consapevole ritrosia della stessa a decidere talune questioni fondamentali (obiezione di coscienza, libertà di religione, diritto di non farsi curare) abbandonandole alla giurisdizione o alle autorità indipendenti (regolamentazione dei mercati), l'abbassamento della qualità della classe politica e del relativo apparato a supporto. A tale crisi (politica e, dunque, della legislazione) è corrisposto un “accresciuto flusso di domanda verso la funzione giurisdizionale”, “il diffondersi di un atteggiamento culturale che vede l'essenza del diritto assai più nella giurisdizione che non nella legislazione (il diritto non sarebbe “anche”, ma “solo” quello “detto” da un giudice)”, “l'affermarsi nella giurisprudenza di alcuni indirizzi teorici particolarmente favorevoli all'espansione del giudiziario”, tra i quali “l'utilizzazione anomala del principio dell'interpretazione conforme (che ha condotto alla crisi dell'incidentalità e allo sviluppo di una sorta di improprio sindacato diffuso di costituzionalità”<sup>12</sup>) o l'estensione degli ambiti di sindacato giurisdizionale (per esempio sull'atto politico<sup>13</sup>).

La nuova dimensione regionale-autonomistica<sup>14</sup> è scaturita dall'esigenza di dare una adeguata risposta a quei problemi che necessitano di “un opportuno temperamento tra talune esigenze

---

<sup>8</sup> Così G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principii fondamentali*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12*, Bologna-Roma 1975, 291.

<sup>9</sup> N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2014.

<sup>10</sup> A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari 2002, 329-331, che parla di paradosso della democrazia nell'epoca globale, poiché i paesi occidentali “da un lato, non potranno rinunciare alla globalizzazione, perché questa è portatrice del progresso tecnologico e dello sviluppo economico. Dall'altro lato, però, si troveranno nella necessità di difendere la democrazia, anche di fronte alla globalizzazione, poiché i principi democratici sono i contrassegni dell'identità culturale occidentale nel mondo”; M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.* 1996, 162-165, ritiene che la transnazionalizzazione del potere economico abbia prodotto una crisi della sovranità statale esterna e la conseguente perdita di significato delle costituzioni “cui finisce per sfuggire la materia prima del loro disporre, e cioè del potere”, originando una perdita in termini di politica democratica che promana dal basso e funzionando “una politica nuova, ma ben poco soddisfacente in termini di rendimento democratico: una politica che ha allo stesso tempo un volto pubblico e privato, e nella quale si intrecciano le volontà degli esecutivi degli stati (...) di potenti tecnocrazie internazionali (...) di imprese transnazionali dominatrici di settori strategici”, poteri denominati “antisovrano (...) un *quid* che in tutto e per tutto si contrappone al sovrano da noi conosciuto”.

<sup>11</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in <http://www.rivistaaic.it/> 2013, n. 1, 12 s.

<sup>12</sup> M. LUCIANI, *Le funzioni sistematiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in *Il Foro amministrativo*, suppl. al n. 7-8/2007, *Il ruolo del giudice. Le magistrature supreme*, a cura di M.A. Sandulli, 87 ss.

<sup>13</sup> *Corte cost. n. 81 del 2012*, in dottrina commentata da F. BILANCIA, *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in <http://www.rivistaaic.it/> 2012, n. 4; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012; M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81/2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2012; M. BELLETTI, “*Torniamo allo Statuto*”... regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012.

<sup>14</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2013; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012; L. PALADIN, *Riforme istituzionali e autonomie regionali*, in AA.VV., *Le riforme istituzionali*, Padova 1985; A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano 1980; A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*

unitarie (determinate dalla dimensione nazionale, e talvolta addirittura sovra-nazionale, dei problemi stessi) e il rispetto, ormai largamente preteso, delle singole individualità territoriali, desiderose di fluire, nei settori menzionati, di una propria autonomia decisionale”<sup>15</sup>.

Il regionalismo, le autonomie territoriali, ispirati alla forma del decentramento politico-amministrativo, rispondono ad una forte richiesta di cambiamento nella direzione di un diverso rapporto tra governati e governanti: e ciò riguarda la rappresentanza, gli strumenti di partecipazione politica in senso lato, le procedure di raccordo (sussidiarietà e leale collaborazione tra i diversi livelli di governo) e i diritti di partecipazione amministrativa<sup>16</sup>.

La rappresentanza politica nello Stato liberale di diritto garantiva la rappresentatività<sup>17</sup>, in quanto, trattandosi di Stato *monoclasse*<sup>18</sup>, le sue istituzioni rappresentavano le istanze della classe borghese. Pertanto, i rappresentanti erano massimamente rappresentativi.

L’inverarsi della democrazia pluralista, il suffragio universale, i partiti di massa hanno comportato una inevitabile frammentazione della rappresentanza, e gli organi eletti, il cui mandato è finalizzato al perseguimento dell’interesse generale e non degli elettori, non riescono ad essere rappresentativi. Ma proprio la democrazia pluralista e gli interessi plurimi ed articolati di cui è portatrice esigono di fasi di decentramento per la loro concreta realizzazione.

Come è stato osservato, il decentramento politico e la costituzione di livelli di governo territoriale ulteriori registrano “una risposta istituzionale che va nella direzione della ristrutturazione degli apparati amministrativi centrali verso un’organizzazione amministrativa territoriale più articolata e una maggiore flessibilità del sistema amministrativo locale. Il fine che si vuole perseguire sembra quello di attenuare gli effetti dell’eccessiva centralizzazione delle funzioni e degli apparati nonché della eccessiva separazione della rigida distribuzione dei poteri fra i diversi livelli di governo”<sup>19</sup>. Questo consentirebbe politiche locali più adeguate e differenziate, con il riconoscimento “sia dell’esigenza di un controllo della spesa pubblica (..), sia dello sviluppo di politiche economiche e sociali con un maggior coinvolgimento del sistema amministrativo locale”<sup>20</sup>.

---

Padova 1997; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino 1996; S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Milano 2008.

<sup>15</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione*, in AA. VV. (Archivio I.S.A.P.), *La regionalizzazione*, Milano 1983, 1669; G. BERTI, voce *Sovranità*, in *Enc. dir., Annali I*, Milano 2007, 1072, osserva “la sovranità “nasce dunque territoriale” ed è destinata a definirsi o storicizzarsi, fino a quasi svanire nel momento nel quale la funzione politica si indebolisce al punto di non riuscire a tenere più rispetto ad un mondo “senza confini”, quale è quello dell’economia, delle imprese, dei commerci: il mondo di oggi, la cosiddetta mondializzazione o, con meno gradevole espressione, la globalizzazione”.

<sup>16</sup> Difatti, proprio alla luce del “giusto procedimento”, seppur non espressamente costituzionalizzato ma che costituisce “un criterio di orientamento per il legislatore e per l’interprete” ([sent. cost. n. 210 del 1995](#)), la partecipazione rappresenta un momento indefettibile poiché l’amministrazione ha l’obbligo di emanare provvedimenti dal contenuto il più possibile condiviso: solo così, al sistema della definizione unilaterale del pubblico interesse (prerogativa esclusiva dell’agente pubblico) può subentrare il sistema della democraticità delle decisioni, tanto più democratiche e trasparenti quanto più i destinatari delle stesse siano posti nella condizione di poter utilmente interloquire con l’amministrazione.

<sup>17</sup> Secondo la nota impostazione di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed., a cura di G. Silvestri, Milano 2013, 229, la rappresentanza attiene al momento dell’autorità e riposa sull’elezione come metodo democratico per designare i governanti, in modo che “la loro azione risulti tendenzialmente “una qualità convenzionalmente attribuita agli organi elettivi che può anche rivelarsi priva di un reale contenuto qualora essa non trovi conferma, sul piano dell’effettività, nella rappresentatività degli organi stessi”; la rappresentatività attiene “al momento della libertà e trova il suo fondamento nel consenso, nella «corrispondenza», nella adesione al sentimento (in senso etimologico) popolare, in una parola nella consonanza che si viene a stabilire fra governanti e governati quando i primi riescono a tradurre in formule giuridiche, e quindi a tutelare, i valori che si manifestano come preminenti nella comunità che li ha espressi”.

<sup>18</sup> M. S. GIANNINI, *L’amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova 1988, 139 ss.

<sup>19</sup> S. GAMBINO, *Il decentramento politico-istituzionale. L’esperienza italiana nell’ottica comparata*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>20</sup> S. GAMBINO, *Il decentramento politico-istituzionale. L’esperienza italiana cit.*

La riforma del Titolo V, con tutte le sue debolezze ed ambiguità<sup>21</sup>, non è stata pienamente attuata, e questo è da imputarsi anche al ceto politico<sup>22</sup>, nazionale e regionale: come è stato efficacemente osservato il lavoro di implementazione delle riforme, rispetto alla loro progettazione e determinazione, è più decisivo e problematico. Parimenti importante è l'opera di adattamento e di manutenzione ordinaria e straordinaria che deve persistere nell'attuazione delle riforme, attraverso correzioni, integrazioni, aggiustamenti che solo l'esperienza e la concreta realtà possono far emergere<sup>23</sup>.

### 1.1 *Gli articoli 1 e 5 della Costituzione.*

La Repubblica italiana “è uno stato unitario, senza deviazioni o... tentazioni federalistiche”<sup>24</sup>.

I Padri costituenti disegnarono un sistema democratico quasi ideale. Dal principio della sovranità popolare “discendono limiti di carattere formale, dati dalla tavola dei principi, dall'insieme delle procedure, degli *standard* degli atti, dei principi ordinamentali che sono la preconditione stessa della democrazia, e limiti sostanziali, dati dalla tavola di valori e principi fondamentali cui non solo lo stesso legislatore ordinario deve attenersi (limite negativo) e ai quali deve dare attuazione (limite positivo), ma anche il legislatore costituzionale, in quanto si tratta di norme e principi immutabili (se non, forse, per la loro estensione) con procedimenti legali, pena il venir meno della continuità dell'ordinamento costituzionale”<sup>25</sup>.

Nelle intenzioni del Costituente, i principi democratico, personalista, lavorista, pluralista, *pietre angolari* di tutta la costruzione dello Stato, avrebbero dovuto agire “come idee-forze capaci di raccogliere intorno a loro, in armonica e coerente unità, tutta la sua successiva azione. È da osservare che dei quattro principi il democratico è il più comprensivo perché li riassume tutti, in quanto racchiude in sé, in germe, gli altri, i quali pertanto ne sono, in certo modo, esplicazione e svolgimento”<sup>26</sup>.

Il principio democratico coincide con quello della sovranità popolare, che appartiene al popolo e che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Il potere di legittimare le istituzioni di

---

<sup>21</sup> Foriero del contenzioso Stato-regioni “non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze sia legislative che amministrative. L'incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi.

Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva - già nell'iter di formazione delle leggi statali - le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia”. Così il Presidente Silvestri nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) che, nel segnalare due esigenze tra loro complementari ritiene “indispensabile una energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi”.

<sup>22</sup> Sul quale influisce, negativamente l'influenza dei partiti, considerati elemento frenante nel processo di emancipazione dell'autonomia regionale, divenuti organismi nazionali dal corpo burocratico esteso, gerarchicamente strutturato pur nella possibile presenza di articolazioni interne, inclini ad atteggiamenti autoritari verso la società, portatori di precisi interessi corporativi propri: G. BOGNETTI, *Le regioni in Europa: alcune riflessioni sui loro problemi e sul loro destino*, in *Le regioni* 1984, 1087 ss.

<sup>23</sup> F. BASSANINI, *La “manutenzione straordinaria del nuovo titolo V”*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); ID., *Federalizing a Regionalised State. Constitutional Change in Italy*, in *Changing Federal Constitutions – Lessons from International Comparison*, ed. by ARTHUR BENZ - FELIX KNÜPLING, OPLADEN, Farmington Hills 2010.

<sup>24</sup> V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 179.

<sup>25</sup> L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di A. Loiodice. Vol. I*, Bari 2012, 570.

<sup>26</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico I*, Padova 1969, 140.

governo spetta ai governati, e l'esercizio di questo potere è rimesso ai cittadini titolari di diritti politici o agli organi rappresentativi della comunità statale in quanto formati da componenti eletti.

L'art. 1 della Costituzione, stabilendo che la sovranità *appartiene* al popolo, "impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivendosi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare"<sup>27</sup>.

L'art. 5 della Costituzione è la disposizione che fonda il nostro sistema ordinamentale sulle autonomie territoriali.

Ciascuno di questi principi costituisce al contempo un limite ed un fine, l'uno nei confronti degli altri. Lo Stato assicura il principio di unità ed indivisibilità ma nel rispetto dei principi di autonomia<sup>28</sup> e del decentramento che sono in grado di realizzare l'unità proprio nella diversità delle scelte, a garanzia dell'uguaglianza sostanziale; le istituzioni territoriali esistono e sono organizzate nel principio di unità ed indivisibilità ma concorrono, unitamente allo Stato, a perseguire ed attuare i valori cardine del nostro sistema.

La stessa necessità di adeguare i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie costituisce il fondamento costituzionale della leale cooperazione, principio che "deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie ed in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adeguа i principi ed i metodi della legislazione' (art. 5), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (...)"<sup>29</sup>.

L'ordinamento regionale, non originario perché derivato da quello statale, implica che la regione abbia il diritto di rivendicare, nel rispetto dei limiti costituzionali, l'autonomia ed il conseguente esercizio di poteri ad essa direttamente attribuiti dalla Costituzione<sup>30</sup>. Da questa impostazione, mai così attuale, la dottrina ha tratto le seguenti conclusioni: che le regioni siano titolari di una "situazione giuridica attiva nei confronti dello Stato, che si caratterizza in senso autonomico"; che tale situazione

---

<sup>27</sup> [Corte cost. n. 106 del 2002](#), punto 3 del *Cons. in dir.* Cfr. i commenti di B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*.

<sup>28</sup> Che costituisce un principio di organizzazione a livello istituzionale, preordinato alla promozione ed alla tutela di altri valori costituzionali.

Sulla nozione di autonomia, M. S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951, 851 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell'art. 5 Cost.*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 6 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* cit., 293 ss.; S. BARTOLE, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Dir. e soc.* 1973, 575 ss.; P. NICOSIA, *Il principio autonomista*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura - A. Morelli, in corso di pubblicazione per i tipi di Giuffrè Editore.

<sup>29</sup> [Corte cost., sent. n. 242 del 1997](#), punto 4 del *Cons. in dir.*; "nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio della 'leale cooperazione', suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione" ([sent. cost. n. 308 del 2003](#), punto 4 del *Cons. in dir.*); l'esercizio del potere da parte dello Stato e delle Regioni deve improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti ([sent. cost. n. 58 del 2007](#), punto 1 del *Cons. in dir.*).

<sup>30</sup> "La rilevanza costituzionale dell'ente Regione va, tuttavia, commisurata al principio supremo dell'unità e della indivisibilità della Repubblica che ne costituisce, per così dire, la linea di confine. Infatti, gli ordinamenti regionali sono pur sempre derivati e delimitati da quello dello Stato-istituzione (la Repubblica)": T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed. interamente a cura di G. Silvestri, Milano 2013, 677.

si articoli, sul piano normativo, “in una serie di potestà giuridiche attribuite all’ente Regione ed è azionabile in generale (quale sfera di competenza) innanzi agli organi della giustizia costituzionale”; che “le potestà che si riconnettono all’autonomia regionale sono direttamente e costituzionalmente garantite”<sup>31</sup>.

Essendo gli enti pubblici territoriali soggetti dotati di autonomia politica, potrebbero adottare “un indirizzo politico diverso da quello dello Stato, ma non contrastante con esso, almeno in quelle che ne costituiscono le linee fondamentali”<sup>32</sup>.

Le difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica sono emerse già in Assemblea costituente in sede di dibattito nella stesura dell’art. 55: esigenza di un “completamento” della rappresentanza popolare<sup>33</sup> o “integrazione” della rappresentanza politica<sup>34</sup>.

Circa la formazione ed il ruolo delle regioni, in sede di Assemblea Costituente, è prevalsa l’istituzione della regione che “non sorge federalisticamente. Anche quando adotta con sua legge lo statuto di una Regione, lo Stato fa atto di propria sovranità”<sup>35</sup>. L’autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa; ma si arresta prima della soglia federale (...)”<sup>36</sup>. Tra i sostenitori di una autonomia politica territoriale foriera di una autentica democraticità dell’ente e regionalisti più moderati ancorati all’organizzazione amministrativa decentrata, il compromesso tra unità e valorizzazione delle autonomie venne consacrato nell’art. 5; pertanto, le regioni avrebbero goduto di una sfera politica, nel rispetto dell’unità dello Stato, ma non della titolarità di poteri sovrani che, in quanto tali, sarebbero spettati solo a quest’ultimo, essendo il Parlamento l’unico organo in grado di esprimere la funzione di rappresentanza politica nazionale ([Corte cost. nn. 6 del 1970](#), [n. 829 del 1988](#), [n. 195 e 365 del 2007](#), [279 del 2008](#)).

Al fondo dell’idea dell’autonomia sussiste sempre “un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni. L’affermazione della autonomia va quindi di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall’individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico”<sup>37</sup>. Accordare autonomia alle regioni, alle province e ai comuni, “altro non vuol dire che individuare degli strati comunitari, nei quali le collettività che si identificano per tradizione o per storia o per convenienza raggiungono un giusto livello di autogoverno o di autoamministrazione”<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, 100 ss., ora in *Opere, III Ordinamento della Repubblica*, Milano 2000, 297, secondo il quale le regioni sono enti politici “cui è demandato di provvedere, entro la propria sfera di competenza e territoriale e secondo criteri da esse stesse fissati, alla disciplina giuridica degli interessi e dei bisogni delle loro collettività” (p. 339). Più in generale, per l’A. “l’autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia, assumendo l’autonomia normativa (...) un suo preciso significato ed una sua validità soltanto se strettamente connessa alla autonomia politica” (p. 339).

<sup>32</sup> T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica* cit., 302; M. S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Studi in memoria di L. Rossi*, Milano 1952, 225 ss. Sull’autonomia, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico II* cit., 771-772.

<sup>33</sup> G. AMBROSINI, seduta della Seconda sottocommissione, 6 settembre 1946.

<sup>34</sup> C. MORTATI, seduta della Seconda sottocommissione, 3 settembre 1946.

<sup>35</sup> Ci si riferiva, evidentemente, al testo del 1948.

<sup>36</sup> Relazione del presidente della Commissione, 6 febbraio 1947, dove viene evidenziato che l’innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione risieda nell’ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia: il comune unità *primordiale*, la regione, *zona intermedia ed indispensabile* tra la nazione ed i comuni; non si tratta di *portare il governo alla porta degli amministrati* con un decentramento burocratico ed amministrativo, bensì di *porre gli amministrati nel governo di sé medesimi* (in questo passo il presidente Ruini riprende le affermazioni di J. Stuart Mill, secondo cui nelle autonomie locali si ha un “ingrandimento della persona umana” e che “senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito della libertà”).

<sup>37</sup> G. BERTI, *Art. 5* cit., 288.

<sup>38</sup> G. BERTI, *Art. 5* cit., 288-289, il quale, nel delineare il ruolo dell’ente regione e dei meccanismi di funzionamento dello stesso ha richiamato la necessità di operare nel rapporto tra legislazione, governo ed amministrazione, idoneo, al pari degli istituti di partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi, a valorizzare ed a garantire le istanze di partecipazione democratica, politica ed amministrativa: “in corrispondenza di ciò, occorre riconoscere più diritti agli



A seguito della entrata in vigore della Costituzione, il legislatore avrebbe dovuto congegnare il sistema autonomistico creando le regioni ed attribuendo le funzioni fondamentali agli enti locali (con una legge ordinaria contenente i relativi principi a garanzia dell'art. 5 Cost. e quindi dell'autonomia locale).

All'avvio del processo di regionalizzazione, in dottrina è stato messo in luce il pessimismo di quanti dubitavano che i nuovi enti potessero radicarsi nel contesto istituzionale, rispondendo così al progetto costituente. I Costituenti “non avendo subordinato la concreta istituzione delle regioni a spontanee iniziative delle comunità locali (..), hanno, per intero, affidato il successo della riforma ad un processo di autolegittimazione successiva (confidando che, attraverso la cura degli interessi delle rispettive collettività, i nuovi enti potessero instaurare rapporti vitali con esse, e riscattarsi, così, dall'artificialità della loro origine)”. Progetto poco realizzato poiché le regioni, sprovviste di un ruolo ben delineato, prive di adeguati margini di autonomia, contagiate da fenomeni degenerativi tipici del nostro Paese, “non hanno avuto la forza di superare il maggiore ostacolo che si opponeva al loro decollo: la presenza, nella realtà in cui sono state calate, di partiti politici nazionali fortemente centralizzati”<sup>39</sup>.

Sono noti i ritardi con cui tale assetto ha trovato (parziale) realizzazione<sup>40</sup>; oltretutto, nonostante la creazione dell'ente regione, la stessa Corte costituzionale ha configurato gli enti locali quali *longa manus* territoriale dello Stato e quindi oggetto di legislazione statale<sup>41</sup>. Basti qui ricordare che, seppur le regioni avrebbero potuto funzionare come soggetti di legislazione, programmazione e amministrazione, vi è stata “una forte tendenza dell'apparato statale a mantenere al centro molte delle funzioni operative, oltre ad una generica (ma potenzialmente assai invadente) funzione statale di indirizzo e coordinamento legata ad una applicazione pervasiva dell'interesse nazionale, con una visione basata sul sistematico ritaglio delle funzioni nelle singole materie regionali e con una forte resistenza al decentramento”<sup>42</sup>.

È dimostrabile in concreto la tendenza delle regioni a privilegiare un proprio ruolo amministrativo, più che legislativo e programmatico, con l'esercizio di funzioni operative, che dovrebbero normalmente essere espletate dalle autonomie locali, che non hanno saputo cogliere l'occasione di razionalizzare organizzazione e forma di governo, “rinunciando dunque ad interventi di effettivo riordinamento e innovazione della propria organizzazione burocratica e delle strutture operative, che dovrebbero essere riqualificate e snellite, decentrando molti compiti e servizi a livello locale, in una prospettiva che ne rafforzerebbe anche il ruolo di interlocutori politici in sede europea”<sup>43</sup>.

---

individui, nel senso di condizioni giuridiche che consentano ad essi di interloquire su un piede di parità nei confronti di coloro che agiscono ufficialmente per lo stato e per gli enti pubblici” e, pertanto, “creare nuove piattaforme giuridiche affinché la presenza individuale diventi qualificante per tutta l'azione pubblica”.

<sup>39</sup> A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 346; T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in AA.VV., *Autonomia politica e regionale e sistema dei partiti*, I, Milano 1988, 1 ss., ora in *Opere*, III cit., 918 ss.

<sup>40</sup> Le regioni sono state istituite solo nel 1970 e le relative funzioni attribuite con i decreti legislativi del 1977; gli enti locali sono rimasti sostanzialmente assoggettati alla normativa precedente l'entrata in vigore della Costituzione fino alla l. n. 142 del 1990.

<sup>41</sup> “Lo Stato può amministrare, sia direttamente, cioè attraverso propri organi, sia indirettamente, cioè attraverso enti, fra i quali in primo luogo quelli territoriali, che sono ripartizioni della complessiva struttura della Repubblica. E che questo possa, per l'esercizio delle sue funzioni amministrative, valersi degli uffici dei Comuni (oltre che delle Province e degli altri enti locali), è nella logica e nella tradizione dello Stato unitario, il quale è, per espresso dettato costituzionale (art. 5), tenuto ad attuare, “nei servizi che dipendono” da esso “il più ampio decentramento amministrativo” e che altrimenti dovrebbe creare, anche nelle località più decentrate, propri ed appositi organi tecnici, costituendo così un doppiamento di quelli degli enti territoriali”, [sent. n. 150 del 1986](#), punto 5 del *Cons. in dir.*

<sup>42</sup> G. C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](#), 4-5. Più diffusamente, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973; A. RUGGERI, *L'“interesse di altre Regioni” come limite di merito alla potestà legislativa regionale*, in *Rass. dir. pubbl.* 1972, 383 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1977.

<sup>43</sup> G. C. DE MARTIN che utilizza, a tal fine, la locuzione di *un'autonomia regionale incompiuta ed involuta*, in *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo* 2014, n. 1, 25, pure sostenendo che su questa situazione non è riuscita ad incidere neppure la riforma costituzionale del 2001.

Le regioni sono diventate grossi enti di amministrazione, centri di spesa per gli uffici e di erogazione di contributi chiamati a soddisfare interessi di parte piuttosto che bisogni locali in un quadro generale di riferimento<sup>44</sup>. In dottrina è stata segnalata la *condizione ambigua* delle regioni: al loro interno sarebbero oscillate tra “la naturale inclinazione a burocratizzarsi e lo sforzo di porsi - al contrario - come enti di normazione e di programmazione democratica delle attività locali”<sup>45</sup>.

## 2. L'inattuazione della riforma del Titolo V.

Con la riforma del Titolo V del 2001, la tutela costituzionale delle autonomie si consolida, poiché la relativa regolamentazione è disciplinata direttamente in Costituzione, senza l'intermediazione della legislazione ordinaria. Il nuovo art. 114<sup>46</sup> riconosce che i soggetti istituzionali che compongono il nostro sistema siano posti in posizione di uguaglianza e siano parimenti forniti del potere di governarsi (prevedendo pure la titolarità delle funzioni amministrative in capo al Comune e l'esercizio della potestà regolamentare).

La riforma costituzionale<sup>47</sup> introduce l'ipotesi che la funzione, o comunque il suo esercizio (in tutto o in parte), non spetti solo ad un ente ma possa essere distribuita, anche in termini procedimentali, su più livelli di governo. Quindi, l'ideale espletamento delle funzioni si sarebbe dovuto misurare in termini di cooperazione e di concertazione.

Il riparto di materie ridisegnato dal novellato art. 117 Cost.<sup>48</sup> ha presentato da subito caratteri disomogenei. Basti poi ricordare talune materie quali la tutela della concorrenza e quella dei livelli essenziali delle prestazioni il cui carattere trasversale ha indotto la Corte costituzionale ad interventi di chirurgia costituzionale<sup>49</sup> e, per una sorta di eterogenesi dei fini, le materie trasversali, a seconda delle contingenze e dei valori coinvolti, sono state talvolta ascritte alla competenza legislativa statale.

---

Tra i lavori collettanei sul regionalismo cfr., tra gli altri, N. VICECONTE (a cura di) *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, I, Milano 2013; L. VANDELLI E F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna 2012; S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2013; E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia (1861-2011)*, Roma 2011.

<sup>44</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova 1996.

<sup>45</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1985, 30-31, che ha posto in luce come, nei rapporti con il potere centrale, le regioni perseguivano l'autonomia tradizionalmente concepita o la partecipazione al comune indirizzo politico, nel tentativo di mantenersi indipendenti; ma pure sottoposte a pressioni (specie di natura finanziaria) che le avrebbero indotte “a fungere da collaboratori se non da meri strumenti dello Stato stesso”.

<sup>46</sup> L'autonomia riconosciuta dall'art. 114 Cost. “risponde all'obiettivo sia di valorizzare la partecipazione delle comunità territoriali, sia di introdurre nuove tecniche di distribuzione del potere, affinché si inveri il presupposto essenziale dello Stato di diritto secondo il quale *perché non si abusi del potere bisogna che il potere limiti il potere*”, G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in *Istituzioni del federalismo* 2005, n. 2, 798.

<sup>47</sup> Un modello che, fermo restando il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, è stato qualificato di via italiana al federalismo, da realizzare bilanciando autonomia-decentramento e garanzie di unità giuridica ed economica. Più volte la dottrina, nel sottolineare le esigenze di uguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti civili e sociali (che potrebbero essere messe in discussione da differenze originate da una diversa autonomia, normativa o amministrativa), ha precisato che “ciò significa e postula non tanto uniformità o omogeneità di prestazioni, bensì piuttosto equivalenza, lasciando quindi spazio alla differenziazione delle regole e delle strutture dotate di autonomia, ma nel rispetto di livelli essenziali delle prestazioni nel godimento dei diritti civili e sociali, frutto anche di garanzie di solidarietà indispensabili per la coesione e la tenuta del sistema, senza disparità di trattamento e privilegi. In sintesi federalismo per unire, non per dividere”. Così G. C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze* cit., 8-9; E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano 2007, 27 ss.

<sup>48</sup> S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002.

<sup>49</sup> A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni* 2011, 557 ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni* 2006, 889 ss.

Ed infatti, praticamente da subito, con la sentenza costituzionale [n. 303 del 2003](#)<sup>50</sup>, è stato affermato che, in presenza di esigenze unitarie, concernenti materie di potestà legislativa regionale concorrente o residuale, è consentito l'intervento normativo statale, così applicandosi il principio di sussidiarietà anche sul piano legislativo<sup>51</sup>. Come è stato osservato, la chiamata in sussidiarietà<sup>52</sup>, che costituisce pur sempre una deroga al riparto (costituzionale) di competenze tra Stato e regioni, può giustificarsi sussistendo tre condizioni: la valutazione proporzionata delle esigenze unitarie che giustificerebbero l'attribuzione allo Stato di determinate funzioni amministrative; la ragionevolezza della deroga; una intesa con la regione interessata<sup>53</sup>.

A seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, la Corte costituzionale, nel rispetto di esigenze di carattere unitario, ha giustificato l'attrazione al livello superiore di competenze e funzioni sempre più consistenti, favorendone un accentramento maggiore rispetto al passato. Nel momento in cui la Corte comincia a ridisegnare le materie, ed introduce le materie trasversali di competenza statale (o definisce gli ambiti delle materie residuali o quelli delle norme di principio nelle materie concorrenti), gli spazi delle autonomie regionali<sup>54</sup> e locali<sup>55</sup> subiscono delle limitazioni; inoltre, interpretando la sussidiarietà in senso inverso, e dunque la restituzione dell'esercizio dell'attività amministrativa all'ente titolare della relativa potestà normativa, ha limitato fortemente la portata innovativa della riforma che attribuiva la funzione amministrativa ai Comuni (art. 118 Cost.).

Negli ultimi anni poi, l'introduzione dei vincoli costituzionali di bilancio e la riduzione dei costi delle amministrazioni hanno seriamente minato la stessa democraticità del sistema organizzativo e di governo delle autonomie, incapaci di assolvere alle loro funzioni (proteggere i diritti degli utenti, soddisfarne i bisogni, garantire procedure trasparenti)<sup>56</sup>.

---

Attraverso la materia trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni, si "attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità sul piano dei diritti di tutti i soggetti pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale accresciuto" e si può esigere che "queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali" per garantire il coinvolgimento delle regioni. Così [Corte cost., sent. n. 88 del 2003](#), 4 del *Cons. in dir.* Sulla pronuncia, cfr. i commenti di E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni* 2003, 1183 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, *ibidem*, 1199 ss.. Su questa stessa indicazione, [Corte cost. n. 134 del 2006](#), ed il commento di E. BALBONI - P. G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni* 2006, 1014 ss.

<sup>50</sup> Cfr. note di commento di A. ANZON DEMMIG, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, tutte in [www.forumcostituzionale.it](#), 2003.

<sup>51</sup> Corte cost. [sent. n. 303 del 2003](#), 2.2 del *Cons. in dir.*, per cui "annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

<sup>52</sup> C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni* 2011, 455 ss.

<sup>53</sup> A. CANDIDO, *Il principio autonomista nel regionalismo italiano - Report annuale 2013*, in [www.ius-publicum.com](#), 15; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2001, 1213 ss.

<sup>54</sup> A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in questa [Rivista, Studi, 2007](#) (26.04.11))

<sup>55</sup> B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in [www.gruppodipisa.it](#).

<sup>56</sup> Nel grave momento attuale gli enti regionali "si sono dimostrati assai poco determinati nel contribuire all'operazione impopolare ma necessaria della riduzione della spesa pubblica nelle rispettive sedi, rimanendo bloccati dinanzi alla necessità di assumerne la responsabilità politica dinanzi ai propri elettori". Questo comporterebbe la necessità di valutare attentamente la capacità delle regioni di razionalizzare i propri bilanci, ridurre in modo concreto ed equilibrato la spesa pubblica "in vista del rispetto di quei principi di responsabilizzazione e di differenziazione, che non possono connotare qualsiasi forma di autonomia politica" anche attraverso "la predisposizione di meccanismi che, sul piano finanziario, assicurino un'effettiva ed equa perequazione tra i territori ed evitino differenze eccessive e non ben controllate che

Il nuovo titolo V, un evento quasi necessitato rispetto alle riforme sul federalismo amministrativo, non solo non è stato pervicacemente attuato<sup>57</sup>, ma è stato e continua ad essere oggetto di un cospicuo contenzioso che ha fatto della Corte costituzionale “l’interprete autentico della riforma, e della sua giurisprudenza il contenuto di ciò che costituisce oggi il diritto regionale e locale effettivo”<sup>58</sup>.

Dagli stessi moniti promananti dai Presidenti che si sono succeduti emerge che la sede privilegiata per la risoluzione di questi conflitti rimane quella politica; è in questa sede che si potrebbe raggiungere un accordo politico, o anche semplici atti unilaterali del Governo “che definiscano le attribuzioni dello Stato che s’intendono preservare, ciò che invece deve essere riconosciuto alle Regioni ed i limiti che la legislazione di esse non può superare: queste indicazioni serviranno da direttiva per gli uffici governativi preposti al controllo della legislazione regionale, come pure per gli uffici legislativi delle Regioni”<sup>59</sup>.

Come rilevato in dottrina<sup>60</sup>, l’esigenza di rafforzare i livelli istituzionali decentrati si manifesta sia negli ordinamenti unitari, quanto in quelli federali o regionali decentrati su base territoriale<sup>61</sup>: pertanto, “il regionalismo non può esaurirsi nella statica difesa reciproca delle prerogative dello Stato e delle Regioni, ma si pone nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, nel quadro di una integrazione dinamica tra i diversi livelli di governo”<sup>62</sup>.

Sono assolutamente necessarie politiche conciliative che prevengano il contenzioso: la suddivisione delle competenze statali e regionali che, seppure prevista in Costituzione, non è così netta, esige una lettura alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. La stessa necessità di una definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni si colloca sia nella direzione di una tenuta unitaria del sistema che in quella di valorizzazione degli spazi di differenziazione in riferimento ai diversi livelli di autonomia<sup>63</sup>.

Tanto più ispirata alla concertazione, tanto più la legislazione tutta, statale e regionale, può garantire istanze centrali e non. Serve uno statuto delle autonomie che vada nel senso della cooperazione: in questa direzione occorre che le istanze territoriali siano adeguatamente coinvolte nel procedimento legislativo che le riguarda; sarebbe utile ripensare ad una concezione finalistica circa il riparto delle funzioni e delle attribuzioni, e quindi individuare quelle che necessitano della partecipazione e dell’intervento di tutti i livelli territoriali di governo<sup>64</sup>; è necessario che ciascuna

---

rischierebbero concretamente di approfondire pericolosamente lo storico e ancora grave divario Nord-Sud”: A. ANZON DEMMIG, *L’assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in <http://www.osservatorioaic.it>, febbraio 2015, che rileva l’utilità “di un accorto riassetto di alcuni territori, con eventuali accorpamenti di porzioni omogenee, mediante un ridisegno dei confini e del numero delle Regioni maggiormente adeguato alla rispettiva situazione socio-economica attuale”.

<sup>57</sup> La legge n. 131/2003 in parte ripropone le disposizioni costituzionali ed è stata censurata dalla Corte costituzionale ([sent. n. 280 del 2004](#)).

<sup>58</sup> A. MORRONE, *Per un “progetto di Regione”*, in *Istituzioni del federalismo* 2010, n. 1/2, 49.

<sup>59</sup> R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali*, in *Quad. cost.* 2013, n. 2, 322, che pure suggerisce il linguaggio discorsivo, la cura dei particolari, la definizione dei punti controversi e le modalità per risolvere i potenziali contrasti, l’aggiornamento dei contenuti.

<sup>60</sup> G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola*, in *Istituzioni del federalismo* 2005, n. 2, 797.

<sup>61</sup> In riferimento ai processi di decentralizzazione in Europa, G. F. FERRARI (a cura di), *Federalismo, Sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma 2010; A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle autonomie*, Milano 2003; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova 2003; R. SCARIGLIA (a cura di), *Unione europea ed autonomie regionali. Prospettive per una costituzione europea*, Torino 2003; AA. VV., *Federalismi e Regionalismi in Europa*, Napoli 1998.

<sup>62</sup> [Corte cost., sent. n. 105 del 2007](#), 6.1 del *Cons. in dir.*

<sup>63</sup> E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in *Quad. reg.* 2011, n. 3, 946 ss.; V. ANTONELLI, *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>64</sup> “Per muovere qualche passo avanti occorre abbandonare però la logica funzionalistica o il “competenzismo”, la nuova scienza delle competenze (normative, amministrative, gestionali, ecc.) (...). Non chi fa che cosa: ma piuttosto perché. Funzioni e attribuzioni non vanno considerate come fini ma, più correttamente, strumenti di attuazione di un progetto, nel quale ciascun soggetto deve poter ricoprire un ruolo specifico”, A. MORRONE, *op. ult. loc. cit.*, 55.

regione governi le differenze locali, espleti funzioni di programmazione, raccolga e sappia redistribuire le risorse economico-finanziarie a sua disposizione, consentendo poi a privati ed enti territoriali minori la gestione amministrativa e burocratica di tali attività, come prescrive il principio di sussidiarietà<sup>65</sup>.

Le regioni non sono uguali ed anzi, solo comprendendo le peculiarità di ciascuna e le esigenze di cui sono portatrici si possono avviare politiche pubbliche differenziate e, per questo, più consone ai bisogni ed alle caratteristiche del territorio<sup>66</sup>.

Le difficoltà di adattamento, opportunamente normate e regolamentate, costituiscono la sfida più difficile e complessa, ma proprio per questo la più pragmatica e seriamente praticabile: solo così può conciliarsi il valore dell'autonomia territoriale con quello dell'unità, alla ricerca di un ideale equilibrio tra centralismo ed autonomia locale, in una direzione che miri a salvaguardare l'organizzazione, e quindi una consona tutela dei diritti, delle comunità locali.

Il riconoscimento di adeguate forme di decentramento politico comporta che lo sviluppo e la valorizzazione delle autonomie territoriali rappresentino un elemento che qualifica la stessa forma di Stato, anche in termini di implementazione dello stesso principio della separazione dei poteri.

Non vi è dubbio che la mancata attuazione del nuovo titolo V è da imputare, intanto, ad un atteggiamento culturale, di Stato ed enti territoriali (regionali e locali), poco incline all'autonomia ed alle responsabilità che ne derivano. Nonostante poteri legislativi molto ampi, e forse non del tutto compresi, e il rafforzamento degli esecutivi regionali, le regioni, quali soggetti politici capaci di governare il territorio<sup>67</sup>, non hanno ancora ben inteso le potenzialità del nuovo sistema, limitandosi ad una sorta di ordinaria amministrazione dell'esistente, talvolta duplicando i centri di decisione (la creazione di organismi in *house* rappresenta un emblematico esempio di fuga dalle responsabilità, costituendo al contempo un importante bacino di consenso cui poter attingere in campagna elettorale).

Le regioni costituiscono il più importante fattore per la cura, la tutela e la valorizzazione degli interessi di un determinato territorio. Con la loro storia, la loro cultura e la loro identità rappresentano il punto di snodo istituzionale più importante per riformare il nostro sistema in senso non solo democratico ma solidale, tenendo conto che le popolazioni interessate sono portatrici di elementi di diversità che devono essere difesi ma nel rispetto di quella bisettrice fondamentale rappresentata dal principio di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Le autonomie regionali devono in primo luogo recuperare il loro indispensabile ruolo legislativo, sia nella prospettiva di meglio regolamentare le materie e le funzioni di loro spettanza, sia in quella di riallocare le funzioni amministrative in capo agli enti locali minori, incentivandone la riorganizzazione ed il coordinamento a sostegno di politiche di supporto all'esercizio associato delle funzioni loro attribuite.

### 3. *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa tra necessità e criticità.*

Per altri versi, anche la rappresentanza delle comunità territoriali nelle istituzioni centrali appare tutt'altro che potenziata. Come sostenuto in dottrina, le diverse forme di partecipazione del popolo al governo rappresentano i tratti tipici della democrazia pluralista. Questa si fonda sull'associazionismo

---

<sup>65</sup> “Politiche e obiettivi regionali (e interregionali) da un lato, e amministrazione soprattutto di livello locale dall'altro. Direzione e coordinamento regionale e attività concreta dei soggetti pubblici e privati organizzata localmente. Sburocratizzare dunque le Regioni, per trasferire uffici e attività nei luoghi dove vive e opera il cittadino”: A. MORRONE, *op. ult. loc. cit.*, 59, che correttamente precisa che questo tipo di regione, non divisivo né conflittuale, bensì “diretto a costruire un sistema di governo della cosa pubblica integrando pubblico e privato, non si realizza senza un corrispondente e adeguato meccanismo di finanziamento”

<sup>66</sup> Sul ruolo dell'elemento costitutivo del territorio, i contributi di S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*; L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, Atti del convegno “Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia”, entrambi in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>67</sup> A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, Bologna 1974.

dei partiti<sup>68</sup>, su quello sindacale, sulle società intermedie<sup>69</sup>, ma anche su alcuni fondamentali diritti di libertà<sup>70</sup> e sul decentramento delle funzioni amministrative e legislative, attuato mediante la creazione di enti autarchici ed autonomi titolari delle relative potestà nei loro ambiti territoriali<sup>71</sup>.

Sia il rispetto delle procedure nel procedimento di formazione delle regole giuridiche che il sindacato di legittimità costituzionale attuano il pluralismo democratico e ne costituiscono il più importante presidio; ma il controllo sulla concreta applicazione della legge, oltre che fondarsi sul principio di giustiziabilità, necessita anche dell'opinione pubblica e di tutte le formazioni sociali che la costituiscono, di modo che "partiti politici, sindacati, gruppi di pressione, associazioni culturali, religiose, economiche, singoli cittadini possono sottoporre a critica le leggi sia per la loro formulazione tecnica, sia per il loro contenuto, sia ancora per il modo della loro concreta applicazione e proporre la modificazione o l'abrogazione. Ciò deve avvenire, ben s'intende, entro limiti rigorosi di carattere formale e sostanziale, nel rispetto cioè, della lealtà dei gruppi e della stessa legge alla quale, finché è vigente, tutti i cittadini devono obbedienza"<sup>72</sup>.

Negli odierni Stati costituzionali "*il principio democratico acquista il proprio significato più autentico soltanto alla luce degli altri principi fondamentali che connotano i suddetti ordinamenti*. Le attuali democrazie sono tali *in quanto* costituzionali, ovvero nella misura in cui gli strumenti di esercizio della sovranità popolare risultino conformati e limitati da una legge superiore che riconosca e garantisca i principi di libertà e di uguaglianza"<sup>73</sup>.

La partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese comporta che il principio democratico si inveri, oltre che nella rappresentanza politica, anche attraverso altri istituti di democrazia deliberativa e partecipativa<sup>74</sup>. Entrambe troverebbero ragion d'essere nella considerazione che gli istituti della democrazia rappresentativa non garantiscano una effettiva partecipazione all'attività di governo (è noto il dibattito sulla necessità di una legge elettorale<sup>75</sup> che

<sup>68</sup> Ai sensi dell'art. 49, "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". La disposizione si sofferma "non sul partito ma sui cittadini, quasi a voler sottolineare che il fine assegnato ai partiti è proprio di ciascuno e di tutti i loro associati. Si tratta di vedere sino a qual punto i partiti assicurino ai loro iscritti la partecipazione alle scelte ed alle decisioni politiche", così T. MARTINES, *La democrazia pluralista*, in *Ann. Univ. Messina*, 1963-64, 23 ss., ora in *Opere, I, Teoria generale*, Milano 2000, 247, che aveva ben presente l'esigenza della democraticità interna dei partiti.

<sup>69</sup> Famiglia, comunità scolastiche e religiose, associazioni politiche, economiche, culturali, ovverossia tutte le formazioni sociali nelle quali si svolge la persona.

<sup>70</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando, I*, Padova 1957, 436, ora in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985; L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino 2014, spec. 76 ss.

<sup>71</sup> "il cui esercizio consente ai cittadini da una parte di aderire o di non aderire ad un gruppo sociale o di distaccarsene e dall'altra di raggiungere quello stadio della conoscenza che, come rappresentazione intellettuale collettiva, costituisce l'antecedente di ogni deliberazione che voglia essere aderente ai valori sociali"; libertà di associazione, di riunione, di manifestazione del pensiero sono indefettibili in un regime democratico perché fondanti il regime della discussione che sta alla base di ogni efficiente democrazia. T. MARTINES, *La democrazia pluralista* cit., 248.

<sup>72</sup> T. MARTINES, *La democrazia pluralista* cit., 252-253, che evidenzia il fine della democrazia pluralista, ovverossia quello di "dare una nuova dimensione al rapporto fra la sfera dell'autorità e la sfera della libertà, consegnando ai cittadini gli strumenti per mezzo dei quali essi possano affermare la loro personalità e partecipare effettivamente - come singoli o come membri di un gruppo sociale - al governo dello Stato".

<sup>73</sup> A. MORELLI che, sottolinea la prospettiva contemporanea per la quale non può esistere democrazia al di fuori delle forme e dei limiti della Costituzione e che un atto normativo, possa definirsi "costituzione" nel significato più forte riconosciuto dal costituzionalismo democratico contemporaneo, "solo se si riconosce e garantisce, tra i suoi contenuti, la democrazia come forma di organizzazione istituzionale del potere politico. Costituzione e democrazia appaiono oggi indissolubilmente legate: *simul stabunt simul cadent*", *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Principi costituzionali* cit.

<sup>74</sup> M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA. VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. Carlassare, Padova 2004, 181 ss.

<sup>75</sup> A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014; L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale (I). Fondamenti teorici e profili normativi*. Torino 2013; ID., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011.

riesca a contemperare stabilità e rappresentanza), e quindi proprio nella debolezza delle istituzioni rappresentative.

Effettivamente, il nostro moderno legislatore ha tentato (e tenta) di sminuire la volontà popolare, riducendone il più possibile l'apporto democratico (le liste bloccate con capilista cioè non eletti, i premi di maggioranza, tutti elementi che, distorcendo la volontà popolare, alterano l'esito delle urne). Sembra che il contrasto sia tutto tra governabilità-stabilità e rappresentanza. Ma quello che va ristabilito è proprio il valore della rappresentanza, mentre la preoccupazione sembra solo quella di evitare che cada il governo. Ma la governabilità non implica la conservazione del governo a tutti i costi. Anche la riforma della Costituzione in discussione nell'elezione indiretta dei senatori esclude ciò che sarebbe preferibile, vale a dire l'esercizio del diritto di voto popolare; i riformatori si accaniscono nel voler per forza introdurre un bipolarismo a volte "muscolare" che è abbastanza lontano dalla peculiarità sociale e dalla storia politica del Paese, che invece è notoriamente ispirata alla ricerca del pluralismo (di cui vi è traccia negli atti dell'Assemblea Costituente) e che è incardinato nei principi supremi della Costituzione. C'è poi da dire che se bipolarismo e governabilità debbono essere considerati dei valori, essi vanno per l'appunto bilanciati con il pluralismo e con il catalogo della libertà. Insomma vanno comunque interpretati sempre alla luce della Costituzione.

Come sopra accennato, la democrazia rappresentativa vive una profonda stagione di crisi<sup>76</sup>. Volendo operare delle semplificazioni estreme, non vi è dubbio che la complessità degli interessi di cui sono portatrici le società e i conseguenti conflitti che ne derivano comportano la difficoltà, se non l'impossibilità, di ricondurre ad unità tale complessità, traducendosi "in una perdita di significato della tradizionale accezione democratica del concetto di sovranità popolare, che da una rappresentazione tendenzialmente unitaria si è sempre più scomposto in una raffigurazione diluita, frammentata, a tratti scomposta. Conseguentemente, anche il ruolo dei tradizionali interpreti e rappresentanti della sovranità popolare, in particolare assemblee legislative e partiti, ha subito una forte e diffusa incrinatura"<sup>77</sup>.

La realtà evidenzia come gli ambiti di democrazia rappresentativa siano oggi notevolmente erosi dalla frammentazione della politica (numero dei partiti), da gruppi di pressione, da un parlamento depotenziato a tutto vantaggio del rapporto tra gruppi parlamentari di maggioranza ed esecutivo.

Sia la democrazia rappresentativa che quella diretta (referendum, iniziativa legislativa popolare, petizione) "hanno come presupposto l'accentramento" del potere nelle mani dei governanti, mentre il pluralismo democratico tende a decentrare la sovranità ed a renderne meno episodico l'esercizio da parte della collettività popolare"<sup>78</sup>.

Come sostenuto in dottrina, il ruolo della partecipazione in democrazia non si limiterebbe all'attività legislativa (in tal caso assicurata dalla democrazia rappresentativa), ma necessaria soprattutto "per quella fase di rilevazione e di elaborazione degli interessi e dei valori sociali che costituisce il momento pre-giuridico del procedimento di formazione delle leggi. Perché questo avvenga, l'ordinamento deve assicurare innanzi tutto l'eguaglianza fra i cittadini, sia in senso formale che in senso materiale", quest'ultima intesa come assenza di ostacoli di ordine economico e sociale che limitino di fatto la libertà e l'eguaglianza, in modo che tutti ed in primo luogo i lavoratori (*per tabulas*), siano in grado di partecipare al governo dello Stato, senza discriminazione alcuna.

---

<sup>76</sup> Crisi delle istituzioni della rappresentanza (parlamenti nazionali e partiti), fenomeni di globalizzazione economica e politica che spostano i centri di decisione (e le relative funzioni decisionali) dai luoghi e dagli operatori tradizionali verso altri luoghi e attori "non soggetti alle forme di controllo e di responsabilità proprie della democrazia rappresentativa"; "dall'assimilazione della democrazia alla logica del mercato alla concezione elitistica e strategica della democrazia"; "dai processi di decentramento politico-istituzionale ai fenomeni di differenziazione delle funzioni sociali, che hanno portato alla professionalizzazione degli apparati pubblici e della politica e alla conseguente sottrazione di tali ambiti al giudizio dei cittadini e dell'opinione pubblica in genere, ai più ampi fenomeni di frammentazione e polarizzazione delle società contemporanee". Questa puntuale sintesi è di R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, *Enc. dir., Annali IV*, Milano 2011, 274.

<sup>77</sup> R. BIFULCO, *ibidem*, 274.

<sup>78</sup> T. MARTINES, *La democrazia pluralista* cit., 243.

“Assicurato questo essenziale presupposto, l’ordinamento deve fornire ai cittadini i mezzi per poter rilevare ed elaborare liberamente gli interessi ed i valori sociali”<sup>79</sup>.

Ecco che gli istituti di democrazia deliberativa, attraverso l’apertura dei processi decisionali pubblici alla partecipazione maggiore possibile, coinvolgendo i potenziali destinatari, consentirebbe di “governare i nodi istituzionali della complessità, di ricomporre il disaccordo che caratterizza le società contemporanee, di permettere alla sovranità popolare di esprimersi attraverso forme e luoghi nuovi e rinnovati, diversi da quelli della democrazia rappresentativa”<sup>80</sup>.

La democrazia deliberativa<sup>81</sup> si caratterizza non soltanto per il momento decisionale vero e proprio ma per i segmenti di discussione e di confronto propedeutici alla decisione pubblica. La democrazia deliberativa si ispira a due principi: quello di deliberazione<sup>82</sup> e quello della massima inclusione. Quest’ultimo principio risulta in concreto difficilmente realizzabile nelle democrazie moderne, evidentemente ispirate alla soluzione rappresentativa proprio “per le difficoltà oggettive di organizzare processi decisionali in grandi spazi e su grandi numeri, nonché per l’urgenza di adottare decisioni in tempi circoscritti”<sup>83</sup>. Certamente, è connaturato alla democrazia deliberativa il forte limite della inesistenza di meccanismi in grado di vincolare o almeno di considerare il relativo processo deliberativo<sup>84</sup>, così come, successivamente alla decisione, occorrerebbe prevedere strumenti di controllo e di valutazione, da parte dell’opinione pubblica, sull’attività espletata dalle assemblee legislative<sup>85</sup>.

Le teorie sulla democrazia deliberativa hanno “una pretesa normativa decisamente astratta e generale”<sup>86</sup>; in ciò si differenziano dalla democrazia partecipativa, che invece denota “un insieme di concrete pratiche partecipative con le quali i cittadini o comunque gli individui interessati all’adozione di decisioni pubbliche partecipano, in maniera informata, al relativo processo decisionale, creando così un’ “interazione” tra società ed istituzioni”<sup>87</sup> e riguarda “processi in cui intervengono sia direttamente i cittadini comuni che istanze istituzionali, con l’intento di pervenire

---

<sup>79</sup> T. MARTINES, *op. loc. ult. cit.*, 246.

<sup>80</sup> R. BIFULCO, *ibidem*, 274.

<sup>81</sup> Infatti, mentre con il termine deliberazione si intende il momento finale, deliberazione quasi come sinonimo di decisione, il termine inglese *deliberative* si riferisce al momento della decisione, ma anche quello della discussione e del confronto quali elementi preliminari della stessa. R. BIFULCO, *op. loc. ult. cit.*, 272; G. BOSETTI - S. MAFFETTONE, *Introduzione*, in G. BOSETTI - S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma 2004, 7; P. GINSBORG, *La democrazia che non c’è*, Torino 2006, 73.

<sup>82</sup> La decisione scaturisce dal confronto tra diversi punti di vista “in cui ciascuno considera l’altro uguale a sé: in questa procedura ideale ogni partecipante apporta argomenti diretti a convincere e persuadere l’altro, rifiutando atteggiamenti strategici diretti a imporre preferenze personali”. Mentre la democrazia rappresentativa è basata sul voto e sul principio della maggioranza, quella deliberativa “fondata sul reciproco scambio di ragioni in un contesto caratterizzato da comportamenti non strategici, riesce a produrre decisioni condivise perché gli attori sono disposti a trasformare i propri interessi, le preferenze riconoscendo l’altrui migliore argomento”, R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 280.

<sup>83</sup> La partecipazione deve essere aperta a tutti coloro che sono potenzialmente interessati alla o destinatari della decisione. La massima inclusività pretende “condizioni di effettiva parità che devono sussistere per poter permettere a tutti gli interessati - non solo gli individui ma anche i gruppi e le minoranze (e le generazioni future!) - di accedere e concorrere al processo di deliberazione pubblica in situazione di eguaglianza”, R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 282.

<sup>84</sup> A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia* (Atti del Seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, 141 ss., suggeriva l’ampliamento ed il rafforzamento delle ipotesi di iniziativa legislativa di soggetti appartenenti alla società civile, il ricorso alla petizione, il rafforzamento delle consultazioni dei rappresentanti delle forze espressione della società civile, attraverso istruttorie pubbliche che inducano le assemblee a considerare obbligatoriamente i risultati delle stesse, introduzione della motivazione della legge almeno in determinate ipotesi.

<sup>85</sup> R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 282.

<sup>86</sup> Quest’ultima rappresentando “una proposta normativa che, sottoponendo il processo decisionale pubblico a determinati principi, finisce per condizionare la validità e la legittimità della stessa decisione pubblica”, R. BIFULCO, *op. loc. ult. cit.*, 277.

<sup>87</sup> R. BIFULCO, *op. loc. ult. cit.*, 275; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Dem. dir.* 2008, 7-13; C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2009.



ad un risultato unitario di una decisione pubblica”<sup>88</sup>. In tale ipotesi, l'intervento dei partecipanti avviene pertanto “entro procedure pubbliche, procedure riconosciute e autorizzate in seno alle quali essi interagiscono con le istituzioni elettive, burocratiche e tecniche, così che viene costruendosi attraverso la procedura una linea di azione comune in cui si esprimono volta per volta in varia misura conflitto e consenso e che comunque mira a confluire in un risultato unico - una decisione - che è il prodotto di quella logica procedurale”<sup>89</sup>. Tra i modelli più rilevanti di democrazia partecipativa si annoverano il *bilancio partecipativo*, il *dibattito pubblico*, la *giuria civica*, le forme di programmazione, pianificazione e progettazione partecipata in tema di governo del territorio e dell'ambiente e, più in generale, di formulazione partecipata di indirizzi sulle politiche pubbliche<sup>90</sup>.

Altri strumenti di *partecipazione istituzionale*<sup>91</sup> sono poi il referendum, l'iniziativa legislativa popolare, la petizione<sup>92</sup>, le votazioni popolari a contenuto non elettorale<sup>93</sup>.

Altre ancora sono le consultazioni, le istruttorie pubbliche, le audizioni, le indagini conoscitive<sup>94</sup>. La pluralità di tali forme di partecipazione, il cui riconoscimento normativo è costituzionale<sup>95</sup>, trova espressione pratica anche al livello regionale e locale<sup>96</sup>. Le pratiche partecipative pongono la questione, e forse il limite più tangibile, dell'assenza di un esito vincolante delle relative consultazioni: “la mancata giuridicizzazione di obblighi di dar seguito agli esiti delle consultazioni (per usare un termine ampio) garantisce il necessario grado di flessibilità nella formalizzazione delle fasi e nella stessa delimitazione dell'ambito soggettivo dei partecipanti. Laddove, invece, uno spostamento della sede decisoria richiederebbe una istituzionalizzazione incompatibile con l'originaria esigenza di sperimentazione e con la connaturata ritrosia all'irrigidimento formale della propria delle esperienze partecipative”<sup>97</sup>. La soluzione a tale problema potrebbe essere quella di obbligare l'organo decidente ad assolvere all'onere di motivazione ove decidesse di discostarsi da quanto statuito in sede di consultazione<sup>98</sup>.

---

<sup>88</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, *Enc. dir.*, *Annali IV*, Milano 2011, 295.

<sup>89</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., 306.

<sup>90</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., 296-299.

<sup>91</sup> Quella che “si articola in istituti e procedimenti formalizzati e tipizzati dal diritto (in genere dalla Costituzione o tutt'al più dalla legge)”, che è diretta “all'attivazione, completamento o definizione dei procedimenti decisionali pubblici (in particolare, di quelli politici)” e “si struttura attraverso l'attribuzione di specifici diritti politici”: M. LUCIANI, *Art. 75 - Il referendum abrogativo*, in G. Branca - A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2005, 39; A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico* cit.

<sup>92</sup> M. LUCIANI, *op. loc. ult. cit.*, 1 ss.

<sup>93</sup> M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni* 2002, n. 6, 1382 ss.

<sup>94</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”*, Perugia 11-12 marzo 2010, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano 2012, 31 ss., definisce la partecipazione quale “attività fondante un metodo costante di cooperazione democratica alla funzione deliberativa delle istituzioni rappresentative”.

<sup>95</sup> U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in <http://www.rivistaaic.it/> 2011, n. 7; G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>96</sup> S. ARU - A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*; M. A. GLIATTA, *Partecipazione a livello locale*, entrambi in A. Morelli - L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 40 ss.

<sup>97</sup> M. A. GLIATTA, *op. cit.*, p.77; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto* 2006, n. 4, 22, ritiene che tale momento della consultazione dall'esito non vincolante “permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti fra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove”.

<sup>98</sup> M. A. GLIATTA, *op. cit.*, p.78, che, nonostante le criticità evidenziate (la scelta dei soggetti partecipanti, la prospettazione degli interessi, la definizione dell'agenda deliberativa, la stessa compatibilità con i principi del sistema rappresentativo), sottolinea le pratiche partecipative interessanti (i bilanci partecipativi, le giurie, i sondaggi) e le esperienze comunali di Toscana ed Emilia Romagna, dove è presente in entrambe una disciplina organica sulla partecipazione politica, ciò che rende tali esperienze facilmente sistematizzabili (data la presenza delle autorità amministrative istituite per la regolazione delle pratiche) e per l'esistenza di meccanismi di finanziamento regionale dei progetti locali (l. reg. Toscana n. 46/2013 e l. reg. Emilia Romagna n. 3/2010), *ibidem*, 82-85.

La partecipazione, a qualsiasi livello, può essere finalizzata alla promozione, alla persuasione, alla condivisione, persino al controllo, ma non può essere sostitutiva della decisione pubblica; e molto probabilmente questo spiegherebbe il comportamento degli enti territoriali che non hanno sfruttato fino in fondo le potenzialità tipiche dei meccanismi di democrazia partecipativa, mentre sarebbe auspicabile che “principi ad oggi per lo più proclamati ma non attuati siano oggetto di una maggiore considerazione dai legislatori regionali, a maggior ragione quando ciò potrebbe essere di aiuto per riattivare circuiti democratici oggi in evidente crisi di effettività”<sup>99</sup>. Ma di tutto ciò non vi è traccia nel complessivo sistema regionale italiano.

#### 4. Notazioni a margine del nuovo disegno di legge costituzionale.

In realtà, qui si ritiene, è mancata una effettiva attuazione delle disposizioni costituzionali, e questo vale, a maggior ragione, per la riforma del titolo V; di fatto, taluni comportamenti nelle istituzioni politico-rappresentative ed amministrative si sono discostati dalle previsioni costituzionali.

La conseguenza, paradossale se si vuole, è stata che gli attori principali della nostra democrazia non hanno saputo dare piena attuazione al pluralismo istituzionale del nostro sistema costituzionale, soprattutto quello concernente il ruolo e le funzioni delle autonomie territoriali. Come sostenuto da Martines, la trama da intessere sarebbe stata quella *della rivendicazione, piena ed incondizionata, dei poteri e delle funzioni attribuiti alle Regioni dalla Costituzione*, secondo una concezione dell'autonomia che non implicasse *uno stato di subordinazione ad altro soggetto dotato di poteri totalizzanti* bensì il frutto di un pluralismo istituzionale e normativo che non distinguesse tra centro e periferia e non operasse tra i soggetti, pubblici e privati, distinzioni affidate a livelli di autorità, concludendo che il processo di integrazione tra Stato e regioni non potesse svolgersi sul presupposto di una *pretesa supremazia* statale ma che le regioni dovessero partecipare a tale processo, dispiegando “la loro autonomia *nello* Stato, nel pieno possesso dei poteri e delle funzioni che sono loro riconosciute dalla Costituzione e la cui estensione non può essere determinata, di volta in volta ed a seconda delle sedi in cui l'integrazione è condotta, da un assetto dei rapporti che modifica anziché valorizzare, l'unitarietà della Repubblica, spezzettandola in una miriade di «politiche» settoriali, avvalendosi di strumenti e moduli che hanno incerta natura e caratteri contraddittori (...)”<sup>100</sup>. Il che, in teoria, potrebbe portare alla variabilità di composizione e maggioranza.

Non è in crisi la rappresentanza politica in quanto erosa da interessi particolaristici; lo diventa se questi vengono considerati (ancor peggio se tutelati) prioritariamente rispetto a quelli di carattere generale; forse non si è ben compreso che la effettiva partecipazione ed un attuato decentramento, quali corollari della rappresentanza, possono solo potenziare la nostra democrazia, trattandosi di istituti che spostano dal piano ideale a quello fattuale la realizzazione piena dei principi di libertà e di uguaglianza.

Come premesso all'inizio del presente contributo, è stato approvato, in seconda deliberazione, il disegno di legge costituzionale volto a riformare la nostra Costituzione. La necessità di modificare il sistema bicamerale nella direzione di una maggiore definizione del ruolo e delle funzioni delle regioni si è manifestata sin dalle discussioni in sede di Costituente. Certo, con i numeri attuali in Parlamento questa è una occasione che non andrebbe sprecata. Allo stato dei lavori non vi è dubbio che taluni fondamentali istituti di democrazia appaiono rovinosamente deboli, ed è facile preconizzare una battaglia referendaria.

L'obiettivo della riforma è quello del superamento del bicameralismo paritario, anche attraverso la definizione dei poteri e della composizione del nuovo Senato. Obiettivo che si interseca e che modificano il congegno costituzionale elaborato in sede di Costituente, poiché inevitabilmente

<sup>99</sup> S. ARU - A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale* cit., 53.

<sup>100</sup> T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano 1986, 45 ss., ora in *Opere, III, Ordinamento della Repubblica* cit., 917.

destinato ad influire sul rapporto di fiducia che caratterizza il sistema parlamentare italiano e la relativa forma di governo.

Il tema dei rapporti Stato - regioni - enti locali deve essere risolto attraverso la creazione o la rivitalizzazione di appositi luoghi istituzionali dove la concertazione e la collaborazione siano il fondamento di politiche pubbliche<sup>101</sup>. E questo, non tanto per limitare il contenzioso costituzionale ma per riconoscere, in via definitiva, la posizione costituzionale e politica delle autonomie, non meramente amministrativa. Oltretutto, ciascuno di noi vive un “pezzo” di comune e dopo di regione: si è, pertanto, più vicini a questi enti che non a quelli centrali. I servizi pubblici “quotidiani” non possono essere considerati completamente avulsi dal sistema normativo, per la semplice ed ovvia constatazione che le politiche di comuni e regioni dipendono da scelte contingenti di politica nazionale, dall’attuazione delle leggi statali e dagli spazi di autonomia che queste ultime riconoscono alle regioni. A loro volta le politiche dei comuni e delle regioni sono determinanti nella vita di ciascuno di noi.

Il disegno di legge costituzionale<sup>102</sup> è stato approvato in sede di prima deliberazione dal Senato (8 agosto 2014, Atto Senato, n. 1429), trasmesso nella stessa data alla Camera dei deputati (Atto Camera

---

<sup>101</sup> T. MARTINES pensava “alla previsione degli «accordi normativi» ed alla trasformazione del Senato in «Camera delle Regioni» (o delle autonomie locali), ad una migliore e più costruttiva valorizzazione dell’iniziativa legislativa regionale (del tutto sottovalutata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali), ad una più compiuta valorizzazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali quale sede istituzionale nella quale le Regioni potrebbero «parlare in Parlamento», ed ancora, al di là delle riforme, alla Conferenza Stato-Regioni, quale strumento che, opportunamente utilizzato, potrebbe contribuire a determinare indirizzi comuni e forme di collaborazione idonei a prevenire l’insorgere di incomprensioni e conflitti”, *op. loc. ult. cit.*, 918.

<sup>102</sup> Tra i contributi dottrinari sul tema:

- M. AINIS, *La luce e l’ombra*; L. ANTONINI, *Non si supera così il federalismo all’italiana*; R. BIFULCO, *Il Senato che verrà: Assemblea legislativa o Conferenza camuffata?*; F. CLEMENTI, *Non un Senato “federale”, ma un Senato “federatore”. Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*; A. D’ALOIA, *Quale regionalismo nel progetto (in bozza) del Governo Renzi?*; T. E. FROSINI, *Bicameralismo strabico*; V. LIPPOLIS, *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*; F. S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*; A. PATRONI GRIFFI, *Il “Senato delle autonomie”, un disegno in chiaroscuro*; A. POGGI, *La riforma del bicameralismo: sarà la volta buona? La parola alla politica*; S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*; A. STERPA, *Cinque spunti per migliorare la riforma del Titolo V*; G. E. VIGEVANI, *Il nuovo Senato: funzione di garanzia e partecipazione dei “sapienti”* (tutti in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu));

- L. AZZENA, *Il tentativo di riequilibrio del sistema di check and balances nel testo approvato in prima lettura dal Senato rispetto al d.d.l. originario*; E. BINDI, *Alcune riflessioni sulla riforma costituzionale: dal disegno di legge governativo al testo approvato in prima lettura al Senato*; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del titolo V*; E. CHELI, *Sulla riforma costituzionale approvata dal Senato nel luglio 2014*; M. C. GRISOLIA, *Ancora qualche osservazione sugli istituti di garanzia*; S. PANIZZA, *Brevi osservazioni di tecnica normativa sul disegno di legge costituzionale approvato dal Senato della Repubblica l’8 agosto 2014*; P. PASSAGLIA, *Qualche considerazione sulla disciplina della composizione del Senato contenuta nel progetto di revisione costituzionale in corso di approvazione*; G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo e del titolo V, e principi supremi della Costituzione*; E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*; R. ZACCARIA, *Alcune note critiche sulla riforma costituzionale dopo la prima lettura*, tutti in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 3/2014;

- L. AZZENA, *La riforma e il (mancato?) rispetto del “contenuto minimo” dei principi costituzionali fondamentali di sovranità popolare e di valorizzazione delle autonomie territoriali. La “complicazione” dell’apparato amministrativo*; E. BINDI, *L’esigenza di rafforzamento dell’esecutivo: alla ricerca del tempo perduto*; M. CARLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*; E. CATELANI, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*; E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*; F. DAL CANTO, *Intervento*; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*; S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli Atti dell’Assemblea Costituente sul problema dell’elettività del Senato della Repubblica)*; P. MILAZZO, *L’impatto del d. d. l. costituzionale “Renzi-Boschi” sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*; A. PERTICI, *La riforma del Senato*; A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*; G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici*; R. TARCHI, *Il disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*; E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*; G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta*

n. 2613) che lo ha approvato, con modifiche, in data 10 marzo 2015 (ora, assegnato alla Commissione affari costituzionali, Atto Senato n. 1429-B).

Si prevede la differenziazione della composizione e delle funzioni delle due Camere<sup>103</sup> disciplinando un Senato della Repubblica rappresentativo delle istituzioni territoriali<sup>104</sup>. Tra le funzioni, viene prevista quella di concorrere alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, nonché all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge. Disposizione questa che quanto meno necessiterebbe di adeguate specificazioni, se non altro perché i meccanismi di valutazione e controllo delle amministrazioni sono intrinseci al medesimo sistema.

Nel delineando modello, riducendo significativamente le competenze legislative del Senato cui corrisponde l'espansione del ruolo della Camera (quest'ultima sola titolare del rapporto fiduciario, di

---

di legge costituzionale "Renzi Boschi", R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, tutti in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 2/2014;

- M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); M. PLUTINO, *Equilibri e squilibri costituzionali tra la tentata revisione costituzionale del 2005 e il d.d.l. costituzionale "Boschi"*, in V. Baldini (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press 2014, 117 ss;

- in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it): M. ESPOSITO, *Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)*; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*; S. GAMBINO, *Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra riforme elettorali (partigiane) e tentativi di riforma costituzionale)*; M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione"*; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*;

- in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it): E. CATELANI, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle Autonomie?*, n. 8/2014; M. D'AMICO, *Una riforma irragionevole*, n. 8/2014; F. LANCHESTER, *Un progetto equilibrato*, n. 8/2014; A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, n. 8/2014; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)*, n. 8/2014; L. ANTONINI, *La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*, n. 19/2014; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, n. 19/2014; B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali ed elettorali*, n. 22/2014;

- A. ANZON DEMMIG, *La riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in <http://www.osservatorioaic.it>, aprile 2014; H. SCHMIT, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014;

- in <http://www.rivistaaic.it/>, i contributi di P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, n. /2014; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, n. 2/2014; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, n. 2/2014; F. SGRÒ, *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, n. 2/2014; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, n. 4/2014;

- G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*; A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?* tutti in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it);

- M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, in [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org); S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2015;

- G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*; S. CAVALIERE, *Prime notazioni sul D.D.L. di riforma costituzionale e le competenze sui beni culturali*; G. RIVOSCECHI, *Introduzione al tema: Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*; G. BUCCI, *Parlamentarismo senza parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto*; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti stato-regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*; M. SICLARI, *Introduzione al tema: l'abolizione del CNEL*; E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato (atti del seminario di discussione dell'Associazione "Gruppo di Pisa", La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)).

<sup>103</sup> La Camera dei deputati titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

<sup>104</sup> Che concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

poteri di controllo sull'attuazione del programma di governo, di strumenti di garanzia essenziali per le opposizioni), sembrerebbe rappresentarsi una maggiore indipendenza ed autonomia del Senato. Non è detto in modo molto chiaro se le funzioni sopra ricordate configurino un potere ispettivo vero e proprio (non può certo essere di gestione o di indirizzo, pena una indebita interferenza tra poteri); non può quindi ravvisarsi alcun sindacato sul merito (ma pure ove si contestassero eventuali profili di illegittimità rimane da definirne i margini di "giustiziabilità"). Ai sensi del nuovo articolo 82 è sancito il potere di inchiesta del Senato su *materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali*; altra novità, i decreti di scioglimento di Consigli regionali e di rimozione dei Presidenti di Giunta *sono adottati previo parere del Senato* (nuovo art. 126).

È poi prevista l'elezione indiretta del Senato, composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica<sup>105</sup>. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Si prevede che la ripartizione dei seggi si effettui in proporzione alla popolazione (quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti e dei più alti resti). La durata del mandato dei senatori coincide con quella delle istituzioni territoriali dai quali vengano eletti.

Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quello per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio (ult. comma art. 57). La disposizione pone una questione fondamentale: le modalità di esercizio del diritto di voto, vale a dire, se questo sia delegabile o meno e la conciliabilità con il divieto di mandato imperativo<sup>106</sup>.

La rappresentanza territoriale trova proprio negli interessi dei territori, ma soprattutto nella profonda diversità degli stessi, le sue caratteristiche principali. Ma solo una rappresentanza diretta è in grado di veicolare questi interessi, specie se la loro tutela riesca ad inserirsi in un circuito legislativo i cui componenti decisionali siano effettiva espressione delle autonomie territoriali. Ed infatti, le autonomie allocate all'interno di un ramo del Parlamento "assumerebbero un ruolo fortemente unificante nel contemperare e comporre le diverse istanze dei territori. Si potrebbe, così, realizzare un circuito virtuoso tra centro e periferia, tra chi adotta le politiche nazionali e chi è chiamato ad adeguarle e svilupparle su territorio e che, precisamente, in base all'esperienza concretamente realizzata, può dare un apporto assai utile alla loro revisione e innovazione"<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (durata settennale senza nuova nomina).

<sup>106</sup> L'art. 67, nuova versione, prevede che i membri del Parlamento esercitino le loro funzioni senza vincolo di mandato; che questo possa valere anche per il Senato espressione di rappresentanze territoriali appare una vistosa forzatura. Se l'obiettivo è quello di istituire un Senato che sia effettivamente espressione degli interessi dei territori è ipotizzabile che il voto regionale sia deciso prima e quello dovrà essere espresso in sede di Senato, proprio perché espressione di volontà di quel territorio.

Per altri versi si ritiene di condividere quanto sostenuto dalla dottrina. Infatti, nella proposta iniziale il governo aveva delineato tutt'altra situazione, ovvero, un Senato composto da presidenti di regione e sindaci del capoluogo, nonché da due consiglieri regionali e due sindaci eletti. Proposta che, se adattata, sarebbe stata perfettibile: togliendo la regola della pari rappresentanza e inserendo quella del voto unitario. Optare per il voto espresso unitariamente da tutti i rappresentanti della stessa regione avrebbe potuto comportare l'invalidità del voto dissenziente, oltre che, le relative forze di minoranza avrebbero potuto "svolgere la salutare opera di controllo politico sulle assunte e i voti espressi dai rappresentanti di maggioranza, riportando nei loro enti di appartenenza i risultati polemici del controllo svolto e non incrinando con un voto di dissenso il voto espresso dalla maggioranza dei propri corregionali". Automatica conseguenza di questa regola sarebbe stata "la delegabilità del voto, in caso di impedimento di un rappresentante, ad altro membro proveniente dalla stessa regione (geografica)" consentendo "di molto il buon funzionamento del Senato, rendendo più agevole il raggiungimento dei quorum": il che sarebbe risultato particolarmente opportuno in considerazione dei tempi sempre molto contenuti in cui il Senato si sarebbe trovato ad operare. Così R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.astrid-online](http://www.astrid-online).

<sup>107</sup> L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Effettivamente, l'elezione indiretta del Senato appare la peggiore delle soluzioni possibili<sup>108</sup> e sicuramente un siffatto organo manifesterà tutta la sua debolezza ed incapacità nel rappresentare i territori nel procedimento legislativo<sup>109</sup>.

Al riguardo lo si vorrebbe più razionalizzato, pertanto la bozza prevede che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'art. 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (secondo una impostazione che rafforza il ruolo dello Stato nei confronti delle Regioni), per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Un Senato non eletto direttamente, nel quale manca il voto popolare, che concorra a legiferare in materie così importanti comporta una drastica riduzione degli istituti di articolazione democratica.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati: ogni disegno di legge approvato dalla Camera è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo in un termine, quindi, piuttosto breve.

Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della

---

<sup>108</sup> Dai lavori parlamentari emergerebbe la preoccupazione di difendere la *rappresentatività* del Senato: se composto da presidenti di regione e sindaci in carica sarebbe un Senato di "nominati" privo di legittimazione democratica. Invero "è semplicemente assurdo definire "nominati" *leader* politici locali che, per raggiungere la carica che li può qualificare come senatori, hanno superato un vaglio elettorale altamente competitivo (spesso preceduto da elezioni primarie) e ottenuto centinaia di migliaia di voti liberamente espressi dai loro cittadini proprio "sulla persona". La loro legittimazione democratica a rappresentare i rispettivi territori è fuori discussione, dunque: se poi la si confronta con quella di molti oscuri parlamentari attuali - alcuni noti a livello nazionale solo per le fortunate imitazioni di qualche comico - la critica appare a dir poco spudorata". Così R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015.

<sup>109</sup> Negli Stati federali, in generale, la seconda Camera è rappresentativa degli Stati membri.

In Svizzera, l'Assemblea federale esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del popolo e dei Cantoni, ed è composta da due Camere (dotate delle stesse competenze), il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati (quest'ultimo composto da 46 deputati dei Cantoni e la cui procedura di elezione è determinata da ciascun Cantone).

In Germania, il *Bundesrat* (Camera degli Stati federati della Germania) è un organo composto dai membri dei Governi dei *Länder* (membri nominati e sottoposti alle direttive del Governo del *Land*), dispone di potere di iniziativa legislativa, partecipa al procedimento di revisione costituzionale, alla trattazione di questioni che riguardino l'Unione Europea, alla adozione di regolamenti e disposizioni amministrative che attengano alle competenze e prerogative dei *Länder*. Qualora in seno al *Bundestag* si proceda ad una terza votazione, per l'elezione del Cancelliere, perché non si è raggiunta la maggioranza assoluta nella seconda, viene eletto Cancelliere il candidato che raggiunga la maggioranza relativa; ma in quest'ultimo caso il Presidente della Repubblica può scegliere se nominare l'eletto o sciogliere il *Bundestag*. Ancora, nel caso, storicamente residuale, in cui il *Bundestag* risponda negativamente alla questione di fiducia posta dal Cancelliere su un progetto di legge, il Capo dello Stato può sciogliere il *Bundestag* o inviare tale progetto di legge al *Bundesrat* affinché lo approvi. Proprio in ipotesi limite, un governo minoritario può, pertanto, proseguire temporaneamente nell'attuazione del programma con il sostegno del Capo dello Stato e del *Bundesrat*.

Negli Stati Uniti d'America, il Senato è composto da 100 membri, due per ogni Stato a prescindere dalla consistenza demografica, con elezione a suffragio universale. In questo sistema, autenticamente federale ed ispirato all'equilibrio determinato da "pesi e contrappesi", gli Stati membri esercitano la sovranità nei loro ambiti territoriali e per questioni che non siano di competenza federale. Il Congresso esercita penetranti poteri di controllo e di inchiesta attraverso apposite commissioni di indagine; particolare influenza ha, tra l'altro, la Commissione relativa sulla politica estera degli U.S.A.; il Presidente ha il potere di veto sulle leggi del Congresso, mentre occorre il consenso del Senato per le nomine presidenziali dei funzionari federali (ivi compresi segretari di Stato e i componenti della Corte Suprema), nonché dei vertici dell'apparato politico, burocratico, militare e diplomatico del Governo degli Stati Uniti; inoltre, nel caso di "impeachment", deliberato dalla Camera dei Rappresentanti, il relativo giudizio compete in via esclusiva al Senato. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur. XIV*, Roma 1989, spec. 17 ss.; G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna 1995, 494 ss.; sui modelli di Camere alte a confronto, F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano 2012, spec. 247 ss.

Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.

L'elencazione delle materie di legislazione esclusiva statale non risolverà il problema del contenzioso; l'esperienza ha insegnato come sia indispensabile un'opera di adeguamento e di attuazione. Ribadire il meccanismo del riparto evidenzia solo la tendenza di ricollocazione al centro di materie spettanti alle regioni con un "forte ridimensionamento o dequotazione del ruolo delle autonomie", in contrasto con il fondamentale principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. "cardine essenziale anche per il futuro legislatore costituzionale"<sup>110</sup>.

Infatti, per quel che concerne le materie di legislazione esclusiva statale alcune sono state individuate senza limitazione ai soli principi o alle norme generali; altre contengono disposizioni generali e comuni su una pluralità di materie (tutela della salute, per la sicurezza alimentare, per la tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, formazione professionale, attività culturali, turismo, governo del territorio).

Su proposta del Governo poi, la legge statale può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero quella dell'interesse nazionale (clausola di salvaguardia o di supremazia).

Si prefigura poi "un forte indebolimento della condizione istituzionale dell'autonomia locale, sia per il ridimensionamento delle funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane, sia per la riserva sostanziale alla sola legge statale del loro ordinamento, sia anche per la netta subordinazione a disposizioni di legge della potestà normativa delle autonomie locali in ordine all'organizzazione interna e alla disciplina dello svolgimento delle funzioni attribuite, con l'impossibilità, quindi, di ogni reale differenziazione di assetto e gestione e la prevalenza di logiche uniformizzanti"<sup>111</sup>.

Una tale riforma della Costituzione servirebbe a poco. La Corte costituzionale ha già ridisegnato il diritto delle autonomie territoriali, ma riscrivere un nuovo Titolo V senza intervenire sulle maglie larghe della burocrazia si rivelerebbe un'operazione inutile. Il contenzioso si deve prevenire anche pretendendo ed obbligando le amministrazioni a tenere comportamenti ragionevoli, pur rimanendo la necessità di apposite regolamentazioni per la definizione del contenuto delle materie.

Le scelte di fondo potrebbero essere: o realizzare un Senato che sia effettivamente rappresentativo degli enti territoriali, funzionale e in grado di veicolare in maniera efficace gli interessi delle stesse, rafforzandone le autonomie<sup>112</sup>; oppure, ancora, ridurre il numero di deputati e senatori e creare un Senato come camera di garanzia di taluni diritti fondamentali dei cittadini, espressione del voto popolare, così ripristinando il principio della democrazia rappresentativa.

Una scelta decisamente coraggiosa sarebbe quella di abolire del tutto il Senato e di riconoscere il rango costituzionale della conferenza tra Stato-regioni-enti locali e farne una indefettibile sede di raccordo politico tra i diversi livelli istituzionali<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> G. C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 5.

<sup>111</sup> G. C. DE MARTIN, *op. loc. ult. cit.*, 7.

<sup>112</sup> "dimezzamento del numero dei deputati ed un senato composto da cento senatori elettivi, più quelli a vita o di diritto, con funzioni che superino il bicameralismo perfetto, ma implementando un sistema di pesi e contrappesi come quello che rende gli Stati Uniti una forma istituzionale funzionante, lasciando al loro fondamentale lavoro sindaci, presidenti di regione e consiglieri regionali, magari sottoposti ad un robusto ridimensionamento e vigilando sulla perversione corruttiva", L. VENTURA, *Trovati gli "untori" delle Riforme: i Professori universitari*, in questa *Rivista. Studi*, 2014 (06.04.14).

Nella direzione di un potenziamento del ruolo delle autonomie locali, attuale il contributo di P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alla Corte costituzionale*, in G. Rolla (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano 2005, 147 ss.

<sup>113</sup> Sul punto, divergenti le opzioni proposte: tra i lavori di carattere monografico, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni, Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010, L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova 2010; M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in N. Antonetti - U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni? Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi* (atti del convegno dell'Istituto Luigi Sturzo), Roma 2014, 219 ss.; A.

Scrivendo Martines<sup>114</sup> “Nell’ora del crepuscolo delle istituzioni, quando le nebbie dello smarrimento collettivo ed il buio del degrado civile, politico e morale si infittiscono sempre più, occorre levare, forte e decisa, la voce in difesa della Repubblica, di questa Repubblica e della sua Costituzione”, che meritano di essere difese contro coloro i quali “vorrebbero trasformarle, senza però avere ben chiaro quale potrebbe essere il futuro assetto dello Stato”. Il timore avanzato dal professore (1993) non è mai stato così attuale: egli auspicava che non fossero in discussione le varie proposte di revisione costituzionale, sia perché le tensioni presenti nel sistema politico, se non adeguatamente risolte, “si riverserebbero, pari pari, sulle nuove istituzioni” sia perché le riteneva “nella maggior parte dei casi, un grosso alibi per i partiti che, incapaci di esprimere un indirizzo politico coerente e riconoscibile, nel proporre tentano di esorcizzare la loro crisi e di riversare sulla Costituzione il disfacimento dello Stato”.

Mai così attuale, per l’appunto: disfacimento al quale “non si sarebbe giunti solo se si fosse data puntuale e corretta attuazione alla Costituzione”. Pertanto il problema non diviene quello di emendare la Costituzione ma quello di darne piena e fedele attuazione<sup>115</sup>, di difendere la Repubblica e di rinvigorirla “riuscendo a far vivere una nuova stagione ai valori che ne stanno a fondamento: la democrazia, l’eguaglianza, la libertà, il decentramento del potere politico, la giustizia sociale”. In questa direzione è fondamentale che si mobiliti la società civile a tutti i livelli ed articolazioni, è necessario che i partiti “colonne portanti di ogni democrazia effettivamente vissuta, escano dal loro aristocratico isolamento e riconquistino il consenso non manipolato dei cittadini, pena la loro stessa sopravvivenza; che si affermi e si diffonda, nei singoli e nella coscienza collettiva, il sentimento della solidarietà politica, economica e sociale”. Ciò che purtroppo appare un’utopia.

La Costituzione “non intende essere totalizzante, non nutre eccessi giacobini, non impone modelli astratti, ma traccia concrete linee di tendenza e offre - alla politica che sappia e voglia servirsi - gli strumenti per assicurare il progresso dei singoli e dell’intera comunità nazionale. L’art. 3, comma 2, disegna un grande *processo* di emancipazione personale e sociale, non indica un preciso *modello* di società. Esso assume come meritevole di protezione l’interesse a che *ciascuno* realizzi il proprio progetto di emancipazione personale, ma la Costituzione non pretende di definirlo in positivo, limitandosi - invece - a contenerne la realizzazione entro i confini necessari perché non ne siano impediti gli analoghi progetti di tutti gli altri. Ciò conferma che l’attuazione (..) costituzionale non può passare direttamente per l’azione del giudice e che la politica ha ancora un suo spazio, ha ancora il compito di identificare tempi e modi del compimento del percorso indicato dalla Costituzione”<sup>116</sup>.

## 6. Brevi conclusioni.

Rispetto ai meccanismi istituzionali che si evincono dalla lettura del progetto di riforma, restano sullo sfondo le disfunzioni, più politiche ed etiche, che hanno caratterizzato, negli ultimi anni, il regionalismo italiano. Soprattutto in riferimento alle istituzioni dell’autonomia, i temi del rapporto

---

D’ALOIA, *Verso la riforma della Costituzione. Il ritorno della “Camera delle Regioni”*, in *Appunti di cultura e politica*, n. 3/2014, 11 ss.

<sup>114</sup> T. MARTINES, *In difesa della Repubblica*, in *Democrazia e Costituzione*, 27 marzo 1993, ora in *Opere, I, Teoria generale*, Milano 2000, 603-605. La realtà si discosta dal pensiero di un indiscusso Maestro, per cui ci si deve confrontare con le riforme fatte e con le riforme che si annunciano, alcune delle quali possono essere ritenute utili o persino necessarie.

<sup>115</sup> T. MARTINES, *op. loc. ult. cit.*, 605, secondo cui è nella direzione di rispetto della Costituzione, quella formale (la suddivisione dei ruoli) e dei valori in essa codificati (l’eguaglianza sostanziale, il buon andamento e l’imparzialità della pubblica amministrazione, la supremazia della legge, i diritti sociali, la democrazia pluralista), “che bisogna continuare a muoversi, tutti assieme e con coraggio, affinché la crisi non diventi irreversibile e gli ideali civili, politici e morali che la grande maggioranza degli italiani pone a fondamento dell’*idem sentire de Republica* non siano distorti o, ancor peggio, perduti”.

<sup>116</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in <http://www.rivistaaic.it/> 2013, n. 1, 15.



tra rappresentanza e rappresentatività<sup>117</sup>, del circuito perverso tra rappresentanza, rappresentatività, corruzione e “mala politica”, del rapporto, anch’esso spesso perverso, fra politica e consenso che trova proprio nelle istituzioni dell’Autonomia una sorta di moltiplicazione esponenziale, forse più che nelle istituzioni dello Stato centrale, costituiscono oggetto di attenzione quotidiana da parte della cronaca degli ultimi decenni.

In verità, nel rapporto tra politica ed interessi generali, in riferimento alla democrazia<sup>118</sup>, l’aforisma, già di per sé retorico «governo del popolo, per il popolo e da parte del popolo» pronunciato da A. Lincoln nello storico discorso di Gettysburg del 1863, appare oggi utopico e non solo nel nostro Paese.

Riguardo all’assetto delle autonomie, non si può dire che la democrazia in Italia non sia stata decidente.

Dal quadro delineato dal Costituente si è sostanzialmente espunta la “base regionale” con una legge elettorale diversa da quella per la Camera (la discrasia della diversa durata in carica delle Camere è stata superata dalla legge costituzionale del 1962).

Ha deciso di non decidere (avrebbe dovuto farlo entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione) rimandando di ventitré anni l’attivazione delle regioni a statuto ordinario, così come tante altre istituzioni della parte organizzativa della Costituzione furono rinviate attraverso la pratica dell’ostruzionismo di maggioranza<sup>119</sup>.

In questi casi il non decidere è comunque una decisione politica. Così anche le decisioni sbagliate, come si può facilmente dimostrare.

Difatti, nel 2001 è stata varata una riforma del Titolo V della Costituzione con pochi voti di maggioranza. Riforma che costringerà la Corte costituzionale a riscriverla nelle parti più importanti del rapporto Stato-regioni, tanto da reintrodurre, ad esempio, il parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, “alla rovescia”, però, come acutamente annotato in dottrina<sup>120</sup>.

Poi c’è stata la riforma (quella della *devolution*) del 2005, con la modifica di cinquantaquattro articoli della Costituzione, respinta dal corpo elettorale nel referendum costituzionale dello stesso anno.

Si era nel tempo dell’improbabile “federalismo”<sup>121</sup> che ha dominato per quindici e più anni, le discussioni politiche e tecniche. Ora si propone l’ennesima riforma del titolo V è la prova che ci rivela le disfunzioni ed i fallimenti della politica sulla Costituzione.

C’è poi un problema, persino estetico, di tecnica della normazione<sup>122</sup>, di *drafting*. La Costituzione del ’48, una volta approvata, fu affidata alla sapienza di Concetto Marchesi, latinista e insigne letterato, per ripulire il testo. E rimane un testo di nobile chiarezza.

---

<sup>117</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., 399 ss.; D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Responsabilità politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano 1987, 543 ss. E’ appena il caso di osservare che nelle recenti elezioni regionali, l’affluenza sia stata del 52%, e dunque quasi la metà degli elettori non si è recata alle urne. Il che dimostra, pure utilizzando i dati delle elezioni del 2013, un “chiaro significato di protesta, di profondo dissenso, seppure espresso in forma anomala, probabilmente volto verso il sistema dei partiti, verso un certo modo di governare e di amministrare”, L. VENTURA, *Il diritto di resistenza*, Soveria Mannelli 2014, 103.

<sup>118</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Democrazia*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano 1964, 110 ss.

<sup>119</sup> P. CALAMANDREI, *L’ostruzionismo di maggioranza*, in *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, Firenze 1966, I, 559 ss.

<sup>120</sup> A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003.

<sup>121</sup> “Il fatto è che, al di là della ipotesi belga pur spesso evocata ma del tutto peculiare ed unica, in cui era necessario far convivere due poli di etnia, di lingua e di religione diverse (convivenza che era andata in crisi), non è dato “in natura” riscontrare un’ipotesi di federalismo per disgregazione come quello che si vorrebbe impiantare in Italia; a meno che non si vogliano qualificare (sul piano definitorio, però) come ipotesi di “federalismo per scissione” quelle che forse più propriamente sono da considerarsi ispirate al principio del decentramento”, L. VENTURA, da *Introduzione*, in *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, a cura di L. Ventura, Torino 2004, 2, a *Sovranità* cit., 4.

<sup>122</sup> M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari 2010; S. PANIZZA, *La revisione costituzionale nell’esperienza della XVII legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in *La Costituzione e la sua revisione* cit., 9 ss.

Già lo sbrego è stato effettuato nella riforma del 2001 (si pensi solo ad esempio, alla redazione confusa dell'art. 117).

Il progetto in discussione è la fotocopia di come si approvano attualmente le leggi, con magari pochi articoli e decine di commi, e con un richiamo per i cittadini del tutto criptico, di articoli e commi e con un rinvio a successivi commi ed articoli (artt. 29, 30 e 31 dell'ultimo progetto di riforma costituzionale).

Ma il testo di una Costituzione deve essere chiaro e leggibile non solo (e con fatica dai tecnici) ma soprattutto dai cittadini, se si pensa che l'esigenza avvertita da taluni costituzionalisti sia quella di portare e far leggere nelle scuole la legge fondamentale. Perché in una comunità scollata e disarticolata, la Carta fondamentale dovrebbe contribuire in modo decisivo a trovare l'*idem sentire de republica*. Insomma dovrebbe avere una funzione etica, didattica, di unità nei valori, nei principi e nelle regole organizzative costituzionali.

La democrazia decidente dovrebbe decidere non solo i singoli assetti di ingegneria istituzionale magari con un minor numero di riforme che si succedono continuamente e le cui vicende sono state qui sommariamente descritte, ma dovrebbe per prima cosa essere sostanzialmente tale, nel solco dei principi indefettibili della Costituzione, di essere cioè una democrazia fondata sul lavoro, di essere una democrazia solidale, di attuare pienamente i valori di uguaglianza e di libertà che stanno insieme o insieme cadono<sup>123</sup>, di essere una democrazia che, accanto ai diritti civili e politici, attui nel modo più pieno possibile, i diritti sociali.

È stato scritto che l'unità nazionale consiste nell'unità nei valori costituzionali, così come la democrazia prevede, quanto meno tendenzialmente ma in modo forte, eguale godimento di diritti in tutto il territorio nazionale, eguali prestazioni che le istituzioni sono obbligate a dare a tutti i cittadini per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano, per l'appunto la libertà e l'eguaglianza, nonché eguali doveri di solidarietà politica, economica e sociale<sup>124</sup>.

Una democrazia che si ispira, oltre che al pluralismo istituzionale, di cui si finisce di scrivere, potrebbe essere stata ed essere in futuro, per l'appunto, la democrazia nella sua dimensione autonomistica e territoriale.

---

<sup>123</sup> G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009; ID., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in <http://archivio.rivistaaic.it> (2008); L. VENTURA, *Sovranità* cit., 117 ss.

<sup>124</sup> L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di A. Loiodice*, Bari 2012, 569 ss.; ID., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in *Principi costituzionali*, cit.; ID., *Unificazione ed unità nazionale in Unificazione politica ed unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia 15 marzo 2011*, a cura di P. Mori, Napoli 2012, 14, che ricorda "che la nostra Costituzione delinea una forma di regionalismo solidale e cooperativo, in quanto la solidarietà non può riguardare solamente i singoli o i diversi ceti o le diverse classi, ma deve intercorrere tra zone geopolitiche dello stesso Paese, ed essere, in sostanza, solidarietà di sistema. Questo significa che, nel momento in cui i cittadini stanziati sui diversi territori regionali non dovessero godere più degli stessi diritti fondamentali o essere gravati dei medesimi doveri inderogabili, l'unità sarebbe costituzionalmente e inevitabilmente pregiudicata".