



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 4 - 5/2014](#) ▶ [La discussione sulle autonomie territoriali nella commissione per le riforme costituzionali del Governo Letta](#)

**JUser: :\_load: non è stato possibile caricare l'utente con ID: 739**

## La discussione sulle autonomie territoriali nella commissione per le riforme costituzionali del Governo Letta

di

[Stampa](#) | [Email](#)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva istituito con proprio decreto dell'11 giugno 2013 una *Commissione per le riforme costituzionali* col compito di fornire elementi di riflessione al Governo e al Parlamento intorno ad alcune «*proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale.*».

[1]

Tale Commissione sarebbe stata presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali e composta di trentacinque membri scelti fra personalità di spicco della cultura giuridica italiana, per lo più professori universitari, anche legislatori, e presidenti emeriti della Corte Costituzionale; al punto che nel gergo giornalistico da subito definita la *Commissione dei Saggi*. Essa si è riunita in un periodo compreso tra il 12 giugno e il 17 settembre in una decina di sedute e, per i fini che qui ci interessano, si è occupata dei temi riguardanti la riforma del Titolo V nella terza e nella quarta riunione.

La discussione sui rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali non è stata affatto facile e meno ancora lo è stato trovare soluzioni di compromesso largamente condivise. Al di là delle singole e precise opinioni di ciascun membro, la Commissione si è divisa lungo due direttrici che possono essere così riassunte: da un lato, il pensiero di coloro che hanno ritenuto che l'autonomia degli enti locali costituzionalmente garantita vada in ogni caso rispettata, se non addirittura potenziata. Dall'altro l'opinione di chi ha preso atto di quei processi europei che hanno portato alla prospettiva di una "Europa delle Regioni" fondata sul dialogo immediato tra le Regioni europee e l'Unione stessa, ad un rapporto quasi esclusivamente basata sull'UE con i propri Stati membri; punto di vista che quindi tende a ripensare l'intero Titolo V alla luce di tali cambiamenti in atto.

I cosiddetti Saggi si sono innanzitutto occupati del riparto delle competenze legislative e sulla questione sono stati pressoché concordi che le imperfezioni della riforma costituzionale del 2001 debbano essere sanate con l'obiettivo di una revisione e razionalizzazione del riparto di cui all'art. 117 Cost, per altro senza mettere discussione la struttura e senza proporre un'abolizione della potestà legislativa concorrente.

Secondo la logica dell'interesse nazionale, si suggerisce di ricondurre alla competenza statale materie oggi di potestà legislativa concorrente,<sup>[2]</sup> nonché alcune materie sul mero fatto che per esse «*appare meno plausibile l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni.*»<sup>[3]</sup>

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



Mi piace quest

Ma d'altro canto si intende anche tutelare le competenze regionali di fronte agli sconfinamenti della potestà statale causata dalle materie trasversali, cosicché si sottolinea come esista l'esigenza di semplificare o riformulare alcune clausole trasversali statali, elemento che ha determinato un notevole contenzioso costituzionale.

Alcuni membri, in particolare bolognesi,<sup>[4]</sup> a fini semplificatori propongono la drastica eliminazione della competenza concorrente contrapponendo, alla potestà statale generica, una competenza regionale residuale per tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato; sulla quale, per di più, far pendere una clausola di salvaguardia statale, sul modello tedesco, consentendo un intervento dello Stato *«tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica, la realizzazione di programmi di interesse nazionali e le grandi riforme economico-sociali»*.<sup>[5]</sup>

A questa controbatte l'opinione di chi ritiene sia più opportuno mantenere l'assetto attuale, comunque riducendo il numero delle materie comprese nel caotico elenco del comma terzo.<sup>[6]</sup> Viene portato l'esempio del "governo del territorio", su cui sarebbe inimmaginabile l'assenza di un intervento specifico del legislatore regionale all'interno dei principi dettati dal legislatore statale. E' lo stesso motivo per cui una materia come l'ambiente (attualmente competenza esclusiva statale) sarebbe più ragionevole fosse ricondotta nell'alveo della competenza concorrente.

Poi, non sono mancate voci che hanno proposto, per una maggiore razionalizzazione del riparto, un elenco espresso anche per le materie di competenza residuale.

A contrappeso per tale perdita che subirebbero le Regioni, la Commissione propone che il legislatore statale possa delegare l'esercizio della potestà esclusiva ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse (con contestuale abrogazione del terzo comma dell'art. 116 che risulterebbe superato), rendendo così più flessibile la distribuzione delle competenze e assicurando una maggiore realizzazione del principio di differenziazione.<sup>[7]</sup>

Gli esperti prendono atto della cosiddetta "fuga dal regolamento", consistente nel sostanziale inutilizzo a livello regionale di tale fonte formativa, e indicano la soluzione che la potestà regolamentare segua in ogni caso quella legislativa.<sup>[8]</sup> Si osserva inoltre che *«l'opzione a favore dell'eliminazione della competenza concorrente, può facilitare la soluzione sulla potestà regolamentare»*.<sup>[9]</sup> Il discorso della potestà regolamentare è strettamente connesso a quello sulle funzioni amministrative. In seno alla Commissione si è evidenziata la sostanziale inattuazione dell'art. 118 Cost.

Alcune componenti parteggiano per il mantenimento della disciplina attuale<sup>[10]</sup>; altri avanzano invece l'idea dell'attribuzione allo Stato delle funzioni amministrative nelle materie di sua competenza (salva la delega a Regioni o Enti locali) e tutte le residue funzioni agli inferiori livelli costitutivi della Repubblica secondo i consolidati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;<sup>[11]</sup> il che rappresenterebbe un parziale ritorno al parallelismo delle funzioni sancito dalla formulazione precedente il 2001.

Relativamente all'autonomia finanziaria, la Commissione per le riforme costituzionali ha riconosciuto la validità dello strumento dei costi e fabbisogni standard, di cui alla l. 42/2009, per Regioni ed Enti locali -salvo i correttivi- per finanziare integralmente le funzioni loro attribuite.<sup>[12]</sup> Se ne consiglia - senza ulteriori argomenti - la costituzionalizzazione.

Si consiglia, oltre a ciò, l'introduzione con la nuova figura della legge bicamerale<sup>[13]</sup> del principio secondo cui *«eventuali ripiani di enti territoriali in situazione di dissesto finanziario siano automaticamente accompagnati da misure di effettivo commissariamento statale»*.<sup>[14]</sup>

Non mancano riflessioni, anche in un'ottica di diritto comparato, sulle "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" di cui all'art. 119 quarto comma. Mantenerate identiche le condizioni (*«...sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per*

favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona...»), si ritiene l'opportunità che tali trasferimenti vincolati possano essere disposti nei confronti di generalità di enti -così come previsto in molti Stati federali- e non solo «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», secondo la disciplina attuale.<sup>[15]</sup>

La distinzione tra le Regioni ordinarie e a Statuto speciale non è rimasta del tutto pacifica, non mancano infatti coloro che chiedono la radicale soppressione di tale distinzione.<sup>[16]</sup> La maggioranza dei Saggi, però, è per il loro mantenimento, sebbene in un processo di generale riforma teso alla riduzione di diversità che oggi appaiono ingiustificate.<sup>[17]</sup> Una strada da seguire sarebbe, *in primis*, quella di sottoporre anche le Regioni ad autonomia differenziata alla disciplina del federalismo fiscale e alla perequazione, con uno specifico intervento sull'art. 119 che chiarisca tale estensione.

Venendo ora al complesso argomento delle Province, la Commissione ha affrontato questo tema in concomitanza con la decisione della Corte Costituzionale (sent. 220/2013) che ha stabilito l'illegittimità costituzionale di un loro riordino mediante lo strumento del decreto legge.

Da molti<sup>[18]</sup> si è sposata la proposta di un intervento con legge costituzionale che elimini ogni sorta di richiamo alla "Provincia" dal dettato costituzionale, inserendosi così in un filone decisamente di "avversione" verso le Province già accolto dagli ultimi governi. La gestione e la coordinazione delle cosiddette funzioni di "area vasta" sarebbero quindi attribuite a nuovi specifici enti per i quali sarebbe demandata allo Stato la configurazione dei principi e alle Regioni la loro concreta attuazione.

Vale sicuramente la pena ricordare, a questo punto, una delle tante riserve espresse:<sup>[19]</sup> ad avviso degli oppositori della totale soppressione delle Province dal nostro ordinamento, è necessario mantenere un livello di governo intermedio tra Comuni (in alcuni casi molto piccoli) e le Regioni (in alcuni casi molto grandi), poiché le funzioni di area vasta non possono essere efficientemente allocate né agli uni né alle altre e la creazione di "enti di area vasta", diversi dalle province governate da organi eletti direttamente, potrebbe provocare uno scoordinamento tra questi nuovi enti funzionali. Molto meglio, sempre a parere dei dissenzienti, sarebbe una razionalizzazione degli enti esistenti, finanche tramite una riduzione del loro numero.

Sul tema delle Città metropolitane si sono contrapposte le tesi di chi ha ritenuto confacente la via di una loro disciplina con legge bicamerale (circa territorio, ordinamento, funzioni e autonomia finanziaria) e chi, al contrario, ha obiettato la scelta di affidare allo Stato il potere esclusivo di disciplinarle: ciò è dato dalle profonde differenze tra un'area e l'altra del Paese, differenze che richiedono alle singole Regioni interessate una disciplina su di esse modulata, sempre comunque all'interno dei principi dettati dalla legge dello Stato. Su tutt'altro versante vi è chi sostiene la doverosità dell'espunzione dal testo costituzionale, parimenti alle Province, anche delle Città metropolitane.<sup>[20]</sup>

Passando ora all'analisi dei Comuni, la Commissione ha valutato buona e conforme al principio di adeguatezza la recente riforma che ha imposto l'esercizio associato di ogni funzione per i Comuni inferiori ai 1000 abitanti e delle funzioni fondamentali per quegli Enti che non superino i 5000 abitanti. Si è ritenuto necessario compiere passi ulteriori in questa direzione, secondo alcuni<sup>[21]</sup> con la previsione direttamente in Costituzione delle dimensioni minime per i Comuni, da individuarsi poi nel dettaglio ad opera di una legge bicamerale. Per gli Enti che non avrebbero più i requisiti di popolazione si offrirebbe la soluzione della trasformazione in Municipi, come articolazione dei nuovi Comuni accorpati.<sup>[22]</sup>

In particolare, si è ragionato sul sistema di raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali, prospettando anche una costituzionalizzazione delle Conferenze oggi esistenti;<sup>[23]</sup> struttura che alcuni ritengono superfluo qualora si giungesse alla creazione di un Senato rappresentativo delle Autonomie (v. *infra*). L'inserimento in Costituzione potrebbe infatti irrigidire il principio di leale collaborazione, e generare nuovi conflitti costituzionali.<sup>[24]</sup>

Il tema del progetto di una Camera delle Autonomie ha occupato la Commissione in momenti diversi delle giornate dedicate alla discussione sul Titolo V e anche nella relazione finale gli è stato riservato il primo capitolo intitolato “Superamento del bicameralismo paritario”.

A prescindere dalle contrapposizioni, tra i fautori del bicameralismo differenziato e i sostenitori del monocameralismo (opinione unanime è stata comunque il superamento del bicameralismo cosiddetto “perfetto”), vi è stato consenso unanime per il superamento del bicameralismo c.d. perfetto, o più correttamente, paritario.

Fra i Saggi l'ipotesi di un Senato di rappresentanza delle Autonomie territoriali, con composizione e funzioni differenziati dalla Camera dei Deputati, ha riscontrato maggiore adesione. La relazione finale espone principalmente due motivazioni a sostegno: «a) la necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica, maggiore rapidità nelle decisioni; e dunque stabilità; b) l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto».<sup>[25]</sup> La Commissione si è soffermata sull'alternativa tra elezione diretta ed elezione indiretta<sup>[26]</sup> dei membri del Senato: in quest'ultimo caso si può ancora distinguere tra senatori nominati oppure membri di diritto.

La nomina dovrebbe provenire da parte dei Consigli regionali così come dai Consigli delle autonomie locali, giungendosi pertanto alla rappresentanza non solo delle Regioni ma anche dei Comuni,<sup>[27]</sup> visto che si tratterà di un organo competente a regolarne le funzioni fondamentali e vista l'importanza, anche storica, dei Comuni nell'ordinamento italiano.<sup>[28]</sup>

E' prevalente l'opinione di chi sostiene che i senatori debbano essere scelti al di fuori dei Consigli regionali, onde evitare la sovrapposizione di due poteri legislativi. Ma tali soggetti dovrebbero essere estranei anche dai Consigli comunali, qui non per motivi di contrasti tra potestà, quanto per il fatto che, dato l'impegno in Senato, risulterebbe impraticabile l'attività presso l'Ente locale di appartenenza. La nomina indiretta eviterebbe, poi, il controllo dei partiti sugli interessi locali.<sup>[29]</sup>

Vi sono anche, però, gli avvisi esattamente contrari, a favore di una nomina interna fra certi consiglieri che verrebbero per così dire “promossi” a senatori; <sup>[30]</sup> i quali potrebbero essere sostituiti dai primi non eletti, meglio rispettando la volontà popolare di scelta dei propri rappresentanti.

Sono le stesse voci che intendono “spoliticizzare” il nuovo Senato, sia tramite l'organizzazione dei senatori non per gruppi di appartenenza politica ma per Regioni di provenienza, sia con l'obbligo per costoro di votare in blocco (del tipo *Bundesrat* tedesco) all'interno del gruppo in rappresentanza della Regione.

Resta ancora la via dell'elezione popolare dei senatori, non in concomitanza con le “politiche” che resterebbero solo per la Camera, bensì contestualmente alle votazioni per i singoli Consigli regionali. In questa maniera, dicono i sostenitori, si avrebbero dei rappresentanti più legati al territorio e responsabilizzati direttamente davanti all'elettorato. In più si avrebbe il vantaggio di evitare complessi meccanismi di bilanciamento fra senatori nominati dai Comuni e senatori nominati dalle Regioni.

Costoro resterebbero in carica per tutta la durata del Consiglio regionale (comprensiva di termine naturale e scioglimento), configurandosi così un nuovo Senato “federale” di durata permanente ma con un continuo rinnovamento interno dei propri componenti.

Taluni avanzano l'ipotesi di cariche di diritto, che potrebbero spettare a tutti i Presidenti di Regione<sup>[31]</sup> o anche ai Presidenti dei Consigli regionali<sup>[32]</sup>.

Resta fermo il principio che il numero dei senatori debba dipendere dagli abitanti di ciascuna Regione e la Commissione consiglia che nel complesso sia compreso tra le 150 e le 200 unità, quindi con una decisa riduzione dal numero attuale. È prescritto che ai membri di diritto non spetterà alcun compenso a titolo retributivo, a parte il rimborso delle spese.

In conclusione, qualsiasi sarà la strada che prenderà il legislatore costituzionale, è importante che le riforme non si traducano in modifiche di stile o di facciata, magari per la compiacenza dell'opinione pubblica in un periodo di "sospetto" verso i pubblici poteri; ma al contrario che le riforme possano davvero potenziare la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali del Paese e che l'attuale eccessiva conflittualità sia superata da solide logiche cooperative fra tutti i livelli costitutivi della Repubblica.

---

[1] Art. 1 DPCM 11 giugno 2013.

[2] Si fa riferimento alle "grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

[3] Relazione finale della Commissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, in <http://riformecostituzionali.gov.it/>.

[4] Barbera, Moscarini, Ceccanti e altri.

[5] Relazione finale della Commissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, cit.

[6] Caravita, Onida, Cerrina Feroni e altri.

[7] Così, Frattini e Pinelli.

[8] Così, ad es., Catelani.

[9] Frattini.

[10] Luciani, che: «non ritiene possibile il parallelismo, se si passa attraverso il sistema della cedevolezza o della clausola di supremazia, perché in tal caso il rapporto diventa casuale e di conseguenza accidentale il passaggio della competenza amministrativa.»

[11] Caravita, Cerrina Feroni, Onida.

[12] V. opinioni di Tucciarelli.

[13] Ciò presuppone la distinzione, analizzata puntualmente dalla Commissione e qui omessa, tra leggi bicamerali e non.

[14] Relazione finale della Commissione, cit.

[15] Contra Onida e Salazar, che sono per mantenere l'art. 119 secondo la disciplina vigente.

[16] Ventila l'idea Vandelli.

[17] Tra tutti, Onida, Pinelli, Nicotra.

[18] Tra tutti, Lippolis, D'Onofrio, Violante, De Vergottini, Cheli, Carlassare,

[19] Presentata da Valerio Onida. Aderiscono Chiti e Luciani.

[20] Caravita, Cerrina Feroni, Moscarini.

[21] Vandelli e altri.

[22] Ministro Quagliariello.

[23] V., inter alias, la tesi di Catelani.

[24] Grisolia.

[25] Relazione finale, cit.

[26] Clementi, ad esempio, esalta il suffragio indiretto del Senato francese.

[27] Vandelli. Dissente Mirabelli, fautore di un "Senato delle Regioni", ma non dei Comuni.

[28] Brunelli.

[29] De Vergottini.

[30] Così Onida.

[31] Ainis.

[32] Onida.

**Pubblicato in** Newsletter n. 4 - 5/2014

---

**Keywords:** [Sotto la lente](#)

---

[Torna in alto](#)

---

Università degli Studi del Piemonte Orientale "A.Avogadro"  
Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza  
Via Mondovì 6 - 15121 Alessandria  
Tel. +39.0131.283765 - Fax +39.0131.283777 - E-mail: [drasd@unipmn.it](mailto:drasd@unipmn.it)