



**LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2012 E TITOLO V DELLA
PARTE II DELLA COSTITUZIONE: PROFILI DI CONTRO-RIFORMA
DELL'AUTONOMIA REGIONALE E LOCALE (*)**

di

Marcello Cecchetti

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università di Sassari)*

19 dicembre 2012

1. – Pur in un contesto di apparente quanto generale inconsapevolezza, è ben difficile negare che la legge cost. n. 1 del 2012 contenga, tra le altre e ben più note novità relative all'introduzione in Costituzione del c.d. "principio del pareggio di bilancio", alcuni elementi di rilievo tutt'altro che accessorio o marginale che assumono i connotati di una vera e propria *contro-riforma* dell'autonomia regionale e locale rispetto al testo costituzionale riformato nel 2001, in particolare sotto il profilo dell'autonomia finanziaria, ma con effetti di notevole impatto su tutto il sistema della forma di stato e sulla concezione stessa delle autonomie territoriali e della loro posizione costituzionale quali enti "costitutivi" della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. Con questa legge cost., infatti, vengono introdotti una serie di limiti nuovi e assai stringenti nei confronti delle autonomie, sia mediante la loro diretta – ancorché parziale – costituzionalizzazione, sia mediante l'affidamento a future specificazioni ad opera

(*) Intervento al Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Compact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia*, svoltosi a Roma, presso la LUISS Guido Carli, il 9 novembre 2012 e organizzato dalla Fondazione Bruno Visentini.

del potere legislativo unilaterale dello Stato da esercitarsi, in particolare, con la legge organica attuativa del nuovo art. 81, sesto comma, Cost. e con la legge annuale di stabilità prevista dalla legge n. 196 del 2009.

Tutto ciò comporterà, in primo luogo, la naturale esigenza di un profondo ripensamento degli approdi fino ad oggi raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limiti alla potestà legislativa dello Stato in materia di *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* in relazione agli spazi di autonomia costituzionale riconosciuti agli enti territoriali sub-statali.

Tuttavia, se si considera che l'autonomia finanziaria costituisce l'indispensabile fondamento del concetto stesso di "autonomia" e, in un certo qual modo, il fattore che consente di misurare il tasso di "autonomia politica" di un ente territoriale, ben più rilevante sarà la riflessione che dovrà necessariamente svilupparsi circa gli effetti sistemici della riforma costituzionale in esame (che è già diritto costituzionale positivo, seppure con efficacia decorrente dal 1° gennaio 2014), evidentemente anche alla luce – se non del testo – quanto meno delle linee di fondo che hanno ispirato il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo lo scorso 15 ottobre e avente ad oggetto una più organica revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, volta soprattutto a "colpire" la potestà legislativa delle Regioni (cfr. XVI Legislatura, A.S. n. 3520).

2. – Nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, come è noto, la potestà legislativa dello Stato in materia di "*coordinamento della finanza pubblica*" ha conosciuto una espansione progressiva e pressoché inarrestabile, tale da ridurre sensibilmente gli spazi di autonomia finanziaria che si pensavano garantiti sia dalla collocazione di tale competenza legislativa tra quelle "concorrenti" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., sia dalla formulazione dell'art. 119 Cost. a seguito della riforma del 2001.

Gli approdi attuali cui è pervenuta la Corte nell'estremo tentativo di salvaguardare un qualche margine alle autonomie rispetto al "*coordinamento*" finanziario imposto al livello centrale sono efficacemente sintetizzabili, per quanto consentito in questa sede, mediante il riferimento a due recenti sentenze: la n. 139 e la n. 211 del 2012.

Nella prima, il Giudice costituzionale ha affermato, in via generale che:

– «*Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente "imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se*

questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti” (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011)»;

– *«Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007)»;*

– *«Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni “a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale” (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009)».*

Sempre nella medesima pronuncia, con specifico riferimento ai precetti contenuti nell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, la Corte ha altresì fornito le seguenti precisazioni:

– *«La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 – come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 – soddisfa la suddetta condizione. Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6»;*

– *«L'art. 6 citato “consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune” (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo “non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica” (sentenza n. 182 del 2011)»;*

– *«Il comma 20 dell'art. 6 “autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6” (sentenza n. 182 del 2011)».*

A sua volta, la successiva sent. n. 211 del 2012 ha espressamente confermato tale ricostruzione interpretativa, aggiungendo, con specifico riferimento al disposto dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, che *«l'obbligo di riduzione delle spese per il personale ivi elencate nella misura del 10 per cento, e di mantenere le stesse ferme fino al 2013, costituisce principio fondamentale nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale»*.

3. – Quali elementi di novità ha introdotto la legge cost. n. 1 del 2012 in relazione all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali sub-regionali così come fin qui conformata dagli interventi del legislatore statale di “coordinamento” e dalla giurisprudenza costituzionale?

In questa sede merita soffermarsi su due principali categorie di novità:

a) quelle concernenti direttamente la revisione degli artt. 81, 97, 117 e 119 del testo costituzionale;

b) quelle introdotte con l'art. 5 della legge cost. in esame, il quale stabilisce i contenuti necessari della “legge rinforzata” chiamata a dare attuazione alla esplicita previsione di cui al nuovo art. 81, sesto comma, Cost.

Sub a)

a.1.) Innanzitutto, nell'ambito del nuovo testo dell'art. 81 Cost. spicca la previsione del sesto comma, ai sensi del quale *«il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»*.

La disposizione presenta due contenuti normativi decisamente nuovi e di notevolissimo impatto: in primo luogo, l'estensione a tutte le pubbliche amministrazioni (quindi anche alle autonomie territoriali) del *principio dell'equilibrio di bilancio* tra entrate e spese e del *principio della sostenibilità del debito*; in secondo luogo, la riserva ad una particolare legge del Parlamento, “rinforzata” nel procedimento e dotata di specifica copertura in apposita fonte di rango costituzionale (cfr. l'art. 5 della legge cost. in esame), del potere di stabilire *«le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare»* l'implementazione dei due menzionati

principi, con la conseguenza di riconoscere, in definitiva, al legislatore statale una vera e propria competenza speciale (e non delimitata dall'art. 5 che, come detto, individua solo i contenuti "necessari" di tale fonte) di tipo esclusivo nella materia *de qua* (in tal senso, cfr. già G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, Napoli, Jovene, 2012, spec. 169).

Si consideri, oltretutto, che la competenza speciale ed esclusiva in questione ha una portata oggettiva di difficilissima delimitazione in astratto, dal momento che è riferita a due clausole generali a contenuto particolarmente vago e indeterminato quali l'*equilibrio di bilancio* tra entrate e spese e la *sostenibilità del debito*.

a.2.) Il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. si limita a ribadire, con esplicita formulazione, l'applicabilità a tutte le amministrazioni pubbliche dei due principi dell'*equilibrio dei bilanci* e della *sostenibilità del debito*, aggiungendovi la precisazione – per la verità, giuridicamente non indispensabile ma con evidente funzione chiarificatrice – «*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*».

a.3.) L'art. 117 Cost. è modificato mediante lo scorporo della materia "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" da quella del "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" (rimasta all'interno del catalogo delle materie di legislazione concorrente ai sensi del terzo comma) e la sua attrazione nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato contemplate nel secondo comma.

Si tratta di una modifica che potrebbe assumere una portata ben più rilevante di quanto si potrebbe essere indotti a ritenere considerando il mero dato testuale. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha spesso trattato le due materie appena menzionate come un'endiadi (cfr. *ex plurimis*, le sentt. nn. 156 e 326 del 2010), soprattutto in considerazione del loro strettissimo nesso funzionale, di talché non è affatto remota la possibilità che lo spostamento della "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" tra le competenze legislative esclusive dello Stato finisca per attrarre con sé anche rilevanti profili del "*coordinamento della finanza pubblica*", eludendo con ciò il limite dei "principi fondamentali" cui sarebbe soggetta la legislazione dello Stato in tale materia, a tutt'oggi compresa tra le materie di potestà concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Non è un caso, del resto, che il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo lo scorso 15 ottobre contempli espressamente l'attrazione alla legislazione esclusiva dello Stato di tutta la materia "*armonizzazione dei*

bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (cfr. art. 2, comma 1, lett. c), provvedendo contestualmente ad abrogare l’art. 3 della legge cost. 1 del 2012 che in questa sede si esamina.

a.4.) Da ultimo, è modificato l’art. 119 Cost. con due aggiunte di notevole impatto sistemico. Al primo comma, dopo l’affermazione generale del riconoscimento alle autonomie territoriali dell’autonomia finanziaria, ai sensi del quale *«i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»*, viene aggiunta la seguente specificazione: *«, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea»*.

Si tratta, a tutta evidenza, di una modifica di portata determinante e, si badi bene, nei termini in cui l’ha confezionata il legislatore costituzionale, tutt’altro che scontata o asseritamente imposta a livello sovranazionale. Con essa, infatti, non solo si evidenzia espressamente come l’autonomia finanziaria degli enti territoriali si configuri come ontologicamente “limitata” in nome del principio di equilibrio dei bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento UE (il che non sarebbe poi così lontano dagli approdi pacificamente consolidatisi sul piano giurisprudenziale in tema di attuazione del patto di stabilità) ma, soprattutto, ed è ciò che più conta, si finisce per affidare ad una potestà legislativa sostanzialmente esclusiva dello Stato la determinazione in concreto dei suddetti limiti. In proposito, basti considerare, da un lato, che *«le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci (...) del complesso delle pubbliche amministrazioni»* sono riservate alla legge parlamentare “rinforzata” di cui all’art. 81, sesto comma, Cost., dall’altro, che il principio del “concorso” *«ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea»* non è certo norma autoapplicativa, idonea cioè ad imporsi autonomamente come vincolo diretto nei confronti degli enti territoriali senza una adeguata determinazione in concreto delle modalità, degli strumenti e della misura di tale “concorso”, determinazione inesorabilmente affidata allo Stato quale ente responsabile di fronte alle istituzioni UE.

L’altra importante modifica dell’art. 119 Cost. ha ad oggetto il sesto comma e, precisamente, la previsione contenuta nel secondo periodo ai sensi della quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni *«possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento»*. Anche in questo caso, il potere di autonoma determinazione del singolo ente viene ulteriormente limitato mediante l’introduzione della seguente duplice

condizione: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

La prima condizione, come è stato già osservato in dottrina (cfr. G.M. SALERNO, *op. cit.*, 163), mira del tutto condivisibilmente ad «assicurare la trasparenza dell'ammontare dell'impegno finanziario assunto in relazione ad un determinato arco temporale»; si tenga conto, comunque, che tale finalità dovrebbe implicare necessariamente l'esercizio di penetranti poteri di controllo preventivo da parte dello Stato.

Ben più rilevante, senza dubbio, è la seconda condizione, la quale sembrerebbe poter assumere almeno due significati molto diversi tra loro ma non necessariamente alternativi.

Da un primo punto di vista, essa potrebbe autorizzare – come è stato osservato (G.M. Salerno, *op. cit.*, 163) – «una sorta di flessibilità in deroga rispetto all'obbligo, imposto in via generale a ciascun ente territoriale di rispettare il principio di equilibrio del proprio bilancio ai sensi del primo comma dell'art. 119», mediante inedite forme di compensazione tra i bilanci di tutti gli enti presenti nella Regione a patto che sia «comunque garantito l'equilibrio di una sorta di atipico “bilancio regionale consolidato”». Da un secondo punto di vista (e forse più plausibilmente, in ragione dell'impianto sistemico della riforma), essa sembrerebbe introdurre un nuovo e pesantissimo limite alla capacità di autodeterminazione “politica” del singolo ente, il quale – pur rispettando pienamente il principio di equilibrio del *proprio* bilancio – potrebbe trovarsi nella impossibilità di ricorrere all'indebitamento in conseguenza (e per il solo fatto) di una cattiva gestione finanziaria di altri enti limitrofi che conduca ad un “bilancio regionale consolidato” non in equilibrio. Tutto ciò in nome di una comune e solidaristica responsabilità finanziaria di tipo oggettivo che, francamente, non rivela alcuna coerenza con il principio di autonomia in qualunque forma o modalità lo si voglia declinare. Sul punto, in ogni caso, si tornerà tra breve.

Sub b)

Quanto ai contenuti *necessari* della “legge rinforzata” attuativa del nuovo art. 81, sesto comma, Cost. individuati dall'art. 5 della legge cost. in esame, molti di essi, come era logico immaginare considerati gli interventi di revisione costituzionale appena illustrati e il loro esplicito riferimento al «complesso delle pubbliche amministrazioni», si ripercuotono direttamente o indirettamente sul sistema degli enti territoriali e sul loro grado di autonomia.

I limiti di questo intervento impediscono di soffermarsi come si dovrebbe su ciascuno di questi contenuti; e, soprattutto, impediscono di affrontare analiticamente le problematiche connesse ai contenuti “eventuali” che la “legge rinforzata” in questione sembrerebbe poter

assumere in nome della riserva di competenza generale stabilita nel sesto comma dell'art. 81 Cost. Di seguito, pertanto, si evidenzieranno soltanto le disposizioni dell'art. 5 che *ictu oculi* prevedono, quale contenuto "necessario" della predetta "legge rinforzata", l'introduzione di limiti e vincoli diretti nei confronti delle autonomie.

b.I.) Il comma 1 dell'art. 5, alla lett. e), attribuisce alla fonte in questione il compito di disciplinare *«l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»*. Si tratta, a tutta evidenza, di una previsione che, da un lato, conferma quanto già ricavabile dal tenore testuale dell'art. 81, sesto comma, ossia la già segnalata intestazione in capo allo Stato di una speciale potestà legislativa di tipo esclusivo e di rango sovraordinato rispetto alla stessa legislazione ordinaria, volta ad assicurare l'implementazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche; dall'altro, però, amplia decisamente l'ambito d'intervento di questa potestà legislativa statale, fino a ricomprensivi non più solo genericamente *«le norme fondamentali e i criteri»* ma addirittura la disciplina della *«introduzione di regole sulla spesa (...) in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»*, dando così formale copertura costituzionale al potere del legislatore statale ordinario di stabilire limiti e vincoli puntuali di spesa nei confronti delle autonomie senza più soggiacere ai "controlimiti" faticosamente individuati – seppure in termini sempre più elastici – dalla giurisprudenza costituzionale chiamata, almeno fino ad oggi, a tentare di dare un significato accettabile all'art. 117, terzo comma, in relazione alla materia del "coordinamento della finanza pubblica".

Il punto merita senz'altro una riflessione *ad hoc* volta, in particolare, ad individuare il rapporto che si determinerà tra la previsione in esame e la perdurante collocazione del "coordinamento della finanza pubblica" tra le materie di legislazione concorrente all'interno del terzo comma dell'art. 117. La sensazione più immediata è che l'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012 sia in grado di fondare un nuovo titolo di potestà legislativa ordinaria, di tipo speciale ed esclusivo, a favore dello Stato, come tale capace di derogare alla previsione generale che affida il "coordinamento della finanza pubblica" alla legislazione concorrente e che finirà per assumere una portata meramente residuale. In altri termini, le norme di coordinamento finanziario che troveranno copertura nell'attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012 operata dalla "legge rinforzata" dovrebbero

risultare legittimamente svincolate dal limite dei “principi fondamentali” cui ordinariamente sono destinate a soggiacere quelle adottate nell’esercizio della potestà concorrente.

b.2.) A conclusioni non dissimili, sul versante specifico del “concorso” degli enti territoriali (comprese le autonomie speciali) alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, conduce la lettura dell’art. 5, comma 2, lett. c), laddove si stabilisce che la “legge rinforzata” dovrà disciplinare *«le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»*. In questo caso non sembrano venire in gioco i poteri del legislatore statale ordinario; anzi, la previsione in esame sembrerebbe addirittura prefigurare una vera e propria riserva alla “legge rinforzata” circa la disciplina delle *«modalità»* del “concorso” alla sostenibilità del debito. Con ciò, tuttavia, ampliando notevolmente l’ambito di intervento della speciale potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 81, sesto comma, ben oltre *«le norme fondamentali e i criteri»* ivi contemplati.

b.3.) Da ultimo, l’art. 5, comma 2, lett. b), attribuisce alla “legge rinforzata” il compito di disciplinare *«la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall’articolo 4 della presente legge costituzionale»*. Anche qui siamo senz’altro in presenza di una riserva alla “legge rinforzata” in questione e – a quanto sembra, almeno dalla formulazione utilizzata – tale riserva dovrebbe ricomprendere l’intera disciplina del ricorso all’indebitamento da parte degli enti autonomi territoriali (autonomie speciali comprese). Con la conseguenza di riconoscere, ancora una volta, al legislatore statale una competenza ben più ampia sia delle *«norme fondamentali»* e dei *«criteri»* di cui all’art. 81, sesto comma, Cost., sia degli attuali *«principi fondamentali»* nella materia del “*coordinamento della finanza pubblica*”; e in un simile contesto, è evidente che l’*autonomia* finisce per perdere qualunque presidio costituzionale specifico, risultando rimessa alle libere determinazioni del legislatore statale (sia pure non ordinario) e, dunque, potendo, di fatto, risultare sostanzialmente svuotata.

4. – C’è un dato di fondo che emerge in termini assolutamente inequivoci dall’analisi fin qui svolta: l’approvazione della legge cost. n. 1 del 2012, a dispetto del totale silenzio sul punto, determina una sensibile riduzione dell’autonomia regionale e locale perché diminuisce

fortemente l'autonomia finanziaria o, quantomeno, aumentano a dismisura i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa degli enti territoriali. Si tratta, a tutti gli effetti, non di una semplice “correzione” o di un mero “adeguamento” dell'assetto costituzionale della forma di stato alle esigenze dettate dalla crisi economico-finanziaria che stiamo vivendo. Ci troviamo di fronte, infatti, ad un intervento nient'affatto marginale, frutto di un approccio politico-culturale chiaramente opposto rispetto al modello disegnato nel 2001, del quale si potrebbe perfino mettere in dubbio la conformità al principio del “riconoscimento” e, soprattutto, della “promozione” delle autonomie locali scolpito nell'art. 5 Cost. e comunemente ascritto tra quei *principi supremi dell'ordinamento costituzionale* che, come è noto, costituiscono parametro di validità anche delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Si tratta, peraltro, di un intervento non episodico o estemporaneo, con il quale si realizza la positivizzazione – addirittura al livello delle fonti costituzionali – di un processo di lento e inesorabile declino delle ragioni delle autonomie inaugurato almeno a partire dalla seconda metà dello scorso decennio e sistematicamente “coltivato” a tutti i livelli (legislativo, amministrativo, giurisprudenziale). Una *contro-riforma*, come si è detto, passata sotto silenzio, che si lega inescandibilmente, però, con altre più recenti iniziative nella medesima direzione di depotenziare drasticamente il sistema delle autonomie territoriali, ponendolo in condizione di “non nuocere” (si pensi all'ultimo decreto legge n. 174 del 2012, asseritamente “concordato” con le autonomie e al già richiamato disegno di legge costituzionale “correttivo” soprattutto dell'autonomia legislativa regionale).

In questo scenario, occorre provare a comprendere se vi sia ed eventualmente quale sia il rapporto che lega questi interventi contro-riformatori, interrogandosi sulle ragioni di fondo che guidano un processo di questo genere; se sia possibile scorgere se non un “governo” di questi interventi quantomeno un “disegno” complessivo che li guida, o se invece derivino da una sorta di “terreno culturale diffuso” che ci porta inconsapevolmente in una direzione di cui non conosciamo gli esiti e di cui non ci rappresentiamo le profonde implicazioni.

Oggi si sente parlare in termini addirittura “catastrofici” degli interventi di riforma costituzionale che, tra il 1999 e il 2001, hanno radicalmente modificato la nostra forma di stato; ma alla base di un simile giudizio manca del tutto una riflessione seria sul significato che assumeva quella riforma, sui valori e gli obiettivi che perseguiva, sugli strumenti di implementazione che avrebbero dovuto accompagnarla e sulla profonde trasformazioni che essa imponeva prima di tutto agli apparati dello Stato e ai relativi processi decisionali normativi e amministrativi.

Siamo dunque chiamati a soffermare l'attenzione sul significato e sulle implicazioni di questa progressiva e ormai conclamata *deminutio* di autonomia che si va affermando; e occorre farlo, in primo luogo, dal punto di vista della forma di stato e del principio democratico (altro "principio supremo") che dovrebbe connotarla, poiché "meno autonomia" equivale inesorabilmente a "meno democrazia". I principi che i nostri costituenti avevano posto nell'art. 1 e nell'art. 5 della Costituzione e, soprattutto, la loro inscindibilità non possono essere liquidati con un colpo di spugna in nome delle esigenze di finanza pubblica. La sfida dei riformatori del Titolo V all'inizio del nuovo millennio era finalizzata ad aumentare il tasso di attuazione concreta di quei principi ed era guidata dall'idea fondamentale di portare al livello di governo più vicino al cittadino – dove il voto dell'elettore ha un peso maggiore che ai livelli superiori – tutto quello che era possibile; facciamo fare al livello di governo più vicino al cittadino tutto quello per cui quel livello risulta adeguato e portiamo al livello territorialmente più comprensivo, dove il singolo elettore pesa progressivamente sempre di meno, solo le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte al livello inferiore.

All'esito di tali riflessioni non si potrà fare a meno di interrogarsi sulla effettiva e realistica possibilità che quelle stesse ragioni che oggi ci stanno portando inesorabilmente a cambiare il modello costituzionale della nostra forma di stato non siano invece intercettabili con strumenti e modalità di riforma istituzionale alternativi al percorso di vero e proprio "svuotamento" e "annichilimento" delle autonomie territoriali che ormai da tempo, con tanta superficialità e approssimazione, abbiamo imboccato per trasformarle sostanzialmente in "enti di amministrazione periferica dello Stato centrale". E, forse, proprio per valutare con la dovuta consapevolezza la praticabilità o anche la semplice preferibilità di un simile modello, non sarebbe poi così "fuori moda" ripartire dalle radici più profonde del patto costituzionale repubblicano e dal significato che in esso si era attribuito al "riconoscimento" e alla "promozione" delle autonomie, nei termini magistralmente sintetizzati da Carlo Esposito (certo non un "appassionato regionalista"), il quale così scriveva a metà del secolo scorso e ben prima che le Regioni di diritto comune vedessero la luce: *«La consistenza nello Stato di questi centri di vita territoriale non costituisce, nella nostra Costituzione, un mero espediente giuridico-amministrativo o un utile strumento di buona legislazione ed amministrazione. Anche se questo è uno dei fini delle autonomie locali, la inserzione della dichiarazione tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, la circostanza che se ne sia trattato in sede separata dalla organizzazione amministrativa, le concordi dichiarazioni in Assemblea costituente, stanno a provare come il nostro legislatore ha voluto accentuare, con chiara coscienza, che le autonomie locali hanno nella vita dello Stato un ben maggiore significato.*

Queste autonomie non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato, e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà» (C. ESPOSITO, Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione, in Id., La Costituzione italiana. Saggi, Padova, Cedam, 1954, 81.