

Anno II, Edizione Speciale - Aprile 2016

**RIVISTA ITALIANA
DI ANTROPOLOGIA APPLICATA**



Direttore Responsabile

Simone Borile, Direttore Generale della Scuola Superiore per Mediatori Linguistici CIELS e Professore di Antropologia della violenza e dell'Aggressività e di Antropologia culturale, presso lo stesso Istituto.

Comitato Scientifico

Ivano Spano, Professore Ordinario di Sociologia Generale e dell'Educazione presso l'Università di Padova.

Alessandro Mariani, Professore Ordinario di Pedagogia Generale e Sociale nell'Università degli Studi di Firenze, presso la Facoltà di Scienze della Formazione.

Maurizio Mistri, Professore Associato in Economia Internazionale presso l'Università di Padova e studioso senior di Economia Internazionale.

Vittorio Alberto Torbianelli, Professore Associato nel settore scientifico disciplinare dell'Economia Applicata presso il Dipartimento di Scienze Economiche Aziendali Matematiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Trieste.

Gianluigi Cecchini, Professore Associato di Diritto Internazionale, presso l'Università di Trieste.

José Manuel De Morais Anes, Member of two University Research Centers, the CEDIS (in Security and Law) of the Faculty of Law of the New University and CLIPSIS (Security and International Relations) of the Universidade Lusíada de Lisboa.

Slobodan I. Marković, Phd Ful professor Faculty of Law and Business Dr Lazar Vrkatic in NoviSad, University Belgrade.

Fabio Quassoli, Professore Associato presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Milano-Bicocca.

Cesare La Mantia, Professore Associato per il settore scientifico disciplinare M-STO/03 Storia dell'Europa Orientale presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Trieste.

José Francisco Medina Montero, Professore Associato per il settore scientifico-disciplinare L-LIN/07 Lingua e Traduzione – Lingua Spagnola presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione (IUSLIT), Sezione di Studi in Lingue Moderne per Interpreti e Traduttori (SSLMIT), dell'Università degli Studi di Trieste.

Desirée Pangerc, Antropologa applicata, membro del Royal Anthropological Institute.

Dan Podjed, Phd in Ethnology and Cultural Anthropology, University of Ljubljana.

Lucia Regolin, Professore Associato confermato presso il Dipartimento di Psicologia Generale dell'Università di Padova.

Elisa Pelizzari, Ph.D. in Antropologia Sociale e Etnologia all'École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi, dirige dal 1995 la casa editrice L'Harmattan Italia (Torino).

Comitato di Redazione

Abbondanza Angelicchio, Shawa Cattarin, Roberta Dassie, Federica Stizza.

e-mail: rivistaitalianadiantropologia@ciels.it

Grafic Designer

Cristian Rigoni

Web master

Kleber Alessandro De Oliveira Moreira

Direzione e Redazione

Uniciels srl

Via S. Venier, 200

35127 Padova

rivistaitalianadianthropologia@ciels.it

Presentazione dei contributi e referaggio

Gli articoli da sottoporre alla Rivista vanno spediti in formato Word alla sede della redazione previa valutazione della Direzione circa l'attinenza del tema trattato con quelli oggetto della Rivista; ciascun lavoro sarà sottoposto in forma assolutamente anonima a due referees che decideranno sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

Anno II, Edizione Speciale – Aprile 2016

30 Aprile 2016 – Padova

Registrazione al Tribunale di Padova n. 2394 del 21/10/2015.

ISSN: 2499-1848

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione esclusivamente a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

La rivista è fruibile dal sito www.rivistadianthropologia.it

LA RIVISTA

L'idea e l'esigenza di creare la "Rivista Italiana di Antropologia Applicata", nascono dalla necessità di rendere di facile fruizione e di ampia diffusione, i risultati delle ricerche e degli studi dell'Osservatorio Nazionale di Antropologia Applicata. Gli studi e le ricerche dell'ONAA, non saranno però le sole pubblicazioni presenti nella Rivista; infatti, la stessa, è pensata per essere luogo d'incontro e di confronto per tutti gli studiosi del settore. Si auspica che tale confronto antropologico, calato in una prospettiva multidisciplinare e multifattoriale, che consente di elaborare approcci di analisi dei contesti, delle dinamiche socio-antropologiche applicate nei vari disturbi della quotidianità, possa essere foriero di nuove iniziative di ricerca e di studio.

Le riflessioni con i diversi specialisti del settore consentono di avanzare proposte di studio e conseguimento di risultati attraverso l'esperienza vissuta e l'interpretazionismo dell'inevitabile cambiamento della società e del rapporto che l'uomo crea, attraverso i suoi legami sociali con essa.

Il progetto scientifico si propone quindi di convergere su obiettivi strategici attraverso l'acquisizione di modelli interpretativi applicati alle realtà, ai singoli contesti, all'uomo nelle sue più totali manifestazioni sociali e culturali.

La cadenza delle uscite è semestrale, con "Numeri Speciali" pensati per divulgare i risultati raggiunti al termine dei vari progetti in atto, o in caso di particolari contingenze. È presente, inoltre, una "Rubrica Aperta" volta ad accogliere liberi contributi di particolare rilevanza scientifica.

Il Direttore Responsabile
Prof. Simone Borile

L'EDITORIALE

Questo è il primo numero Speciale della Rivista Italiana di Antropologia Applicata dedicato alla “*Riforma, Società e Cultura*”, nato dalla GIORNATA DI STUDI dal titolo “La riforma della seconda parte della Costituzione: a che punto siamo?”, organizzata dall’Istituto Leonardo Da Vinci, con il contributo dell’Istituto C.A. Biggini per gli Studi Costituzionali, sotto il patrocinio del Comune di Belluno, dell’Ordine degli Avvocati di Belluno, dell’ordine dei Consulenti del Lavoro della Provincia di Belluno, del Campus Universitario CIELS, dell’UPI Veneto e del Cesi.

Gli autori di questo numero sono:

Maurizio Mistri in “*La (sbagliata) riforma italiana delle città metropolitane*”, affronta la questione della spesa pubblica, il fenomeno urbano e la governance delle città metropolitane.

Daniele Trabucco in “*Il problema della regione dolomitica*”, affronta il tema delle variazioni territoriali e le autonomie locali, alla luce del disegno di legge Boschi-Renzi.

Michele Borgato in “*Il Governo del territorio: tra devolution e neocentralismo*”, si occupa dell’urbanistica nel territorio italiano, del conflitto Stato-Regioni e la Riforma Costituzionale del 2005 sull’argomento.

Simone Borile in “*Le identità culturali per una riforma regionale*”, analisi antropologica dei cambiamenti della Società a seguito delle Riforme.

Francesca Ferrazza in “*Le Regioni Speciali nel disegno di legge Boschi-Renzi*”, tratta la particolarità delle Regioni ad autonomia differenziata.

Roberta Dassie in “*Le competenze delle Regioni nel disegno di legge Boschi-Renzi*”, tratta dei concetti chiave sui principi vigenti nella Costituzione Italiana e della modifica delle competenze Stato-Regioni previste dal disegno di legge Boschi-Renzi.

L’uscita del primo numero dell’Anno II della Rivista è programmata per Giugno 2016 e avrà per titolo: “*Violenza, Diritti Umani e Geopolitica Economica*”; il termine ultimo per la consegna dei contributi viene fissato per il 30 aprile 2016.

Attendiamo i vostri contributi.
Buon lavoro

Il Direttore Responsabile
Prof. Simone Borile

RIVISTA ITALIANA DI ANTROPOLOGIA APPLICATA

Diretta da Simone Borile

Numero Speciale – Aprile 2016

A cura di Simone Borile

Indice

LA (SBAGLIATA) RIFORMA ITALIANA DELLE CITTÀ METROPOLITANE THE (ERRONEOUS) ITALIAN REFORM OF METROPOLITAN CITIES <i>di Maurizio Mistri</i>	7
IL PROBLEMA DELLA REGIONE DOLOMITICA THE PROBLEM OF THE DOLOMITE REGION <i>di Daniele Trabucco</i>	14
IL GOVERNO DEL TERRITORIO: TRA DEVOLUTION E NEOCENTRALISMO TERRITORIAL GOVERNMENT: BETWEEN DEVOLUTION AND NEO-CENTRALISM <i>di Michele Borgato</i>	18
LE IDENTITÀ CULTURALI PER UNA RIFORMA REGIONALE CULTURAL IDENTITIES FOR A REGIONAL REFORM <i>di Simone Borile</i>	25
LE REGIONI SPECIALI NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE BOSCHI-RENZI SPECIAL REGIONS IN THE BOSCHI-RENZI DRAFT CONSTITUTIONAL LAW <i>di Francesca Ferrazza</i>	28
LE COMPETENZE DELLE REGIONI NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE BOSCHI-RENZI REGIONAL COMPETENCES IN THE BOSCHI-RENZI DRAFT CONSTITUTIONAL LAW <i>di Roberta Dassie</i>	31

LA (SBAGLIATA) RIFORMA ITALIANA DELLE CITTÀ METROPOLITANE

The (erroneous) Italian reform of metropolitan cities

di Maurizio Mistri

Abstract

The author examines the issue of public spending, the urban phenomenon and the governance of metropolitan cities, highlighting how the creation of metropolitan cities has transformed the provinces in which these metropolitan cities are virtual but not real. Some Italian provinces have changed their name, now calling themselves metropolitan cities, thereby creating asymmetries in the functional roles of far-reaching bodies. Let us consider the Veneto as an example: all of the former provinces have been resized except for the province of Venice, which maintains its functions but is now called the metropolitan city of Venice. The new metropolitan city substantially performs the functions that were previously provided by the province of Venice. The other provinces of the Veneto have not disappeared altogether; instead, they have had to give up some functions that theoretically pass to municipalities, if they agree, or to the region. As a result, the relationship between local and functional hierarchies are not identified clearly and consistently. Indeed, it is believed that the national government was trying to prove that it was able to reform the system of local authorities rationally and with functional coherence.

Key words: reform, metropolitan cities, public spending, urban phenomenon, urban clusters

Introduzione. In morte delle Province

Dopo molto tempo, da quando cioè si è iniziato a parlare di creare anche in Italia le Città metropolitane, il governo Renzi ha varato una riforma che è ben lungi dall'essere idonea ad assicurare una realistica ed efficiente governance alle cosiddette Città metropolitane. Intendo cosiddette "Città metropolitane" perché di fatto la riforma ha ignorato i criteri scientifici necessari per definire come metropolitane determinate aree urbane. In effetti né il Governo né il Parlamento hanno avuto in mente un chiaro concetto di città metropolitana; a onor del vero le scienze regionali, negli USA, in Europa e in Italia, hanno da tempo offerto incontrovertibili criteri con i quali individuare se un'area urbana è metropolitana oppure no. Nel contempo vi sono non pochi studi scientifici nei quali si è cercato di individuare le istituzioni, ovvero regole socialmente condivise, che rendono possibile rafforzare la stabilità di un'area metropolitana e, nel contempo, individuare le situazioni che, per contro, possono indebolire la coesione della stessa.

In Italia non sono mancati pregevoli lavori, sia economici che sociologici, dedicati alle città metropolitane (Dematteis, 1997; Bonavero, 1997; Ferri, 2008; Melis, 2009;) ma nel nostro Paese, non c'è stata una significativa riflessione politica sull'istituto della Città metropolitana. Tale istituto è stato visto come una questione "minore" all'interno del riassetto delle autonomie locali: riassetto che in realtà è stato incentrato sulla questione dell'abolizione delle province. È certo che accanto ad enti locali di tipo municipale non possono mancare enti locali di area più larga di quella dei singoli comuni; gruppi di comuni danno vita ad intrecci, a reti di rapporti sufficientemente fitti tra le persone che in quei comuni vi abitano e, come avviene nei distretti industriali, tra le imprese che in quelli

operano. Imprese che hanno bisogno di condividere servizi e di condividere una logica dell'allocazione del territorio.

Si noti che il governo Renzi ha voluto accompagnare il ridimensionamento delle Province con il varo delle città metropolitane. In questo articolo si vuole mettere in rilievo come, il varo delle città metropolitane, sia avvenuto trasformando le province in cui tali città metropolitane si trovano in virtuali, ma non effettive, città metropolitane; in sostanza alcune province italiane hanno cambiato nome, per cui ora si chiamano città metropolitane. Il che produce asimmetrie nei ruoli funzionali degli enti di maglia larga. Prendiamo come esempio, una regione che conosciamo bene, il Veneto. In essa le vecchie province sono state ridimensionate tranne nel caso della provincia di Venezia, che mantiene le sue funzioni ma che ora si chiama città metropolitana di Venezia; essa sostanzialmente svolgerà le funzioni che prima svolgeva sotto il nome di provincia di Venezia. Le altre province del Veneto non sono scomparse del tutto; hanno dovuto rinunciare ad alcune funzioni che, in maniera teorica passano ai comuni, se questi sono d'accordo, oppure alla Regione.

Da quanto sopra, emerge un problema, in Veneto (come nelle altre regioni italiane dove si è dato vita ad una città metropolitana), la stessa funzione viene svolta dalla cosiddetta città metropolitana di Venezia, mentre in altre province venete può essere svolta da un comune e in altre ancora, dalla Regione. Ne deriva che non esiste un'identificazione netta e coerente del rapporto tra gerarchie degli enti locali e gerarchie funzionali. Di fatto, si ritiene che il Governo abbia voluto dar prova di essere capace di riformare il sistema degli enti locali, nel rispetto della razionalità e della coerenza funzionale; ma la ciambella non è certamente riuscita con il buco.

1. Questione della spesa pubblica e confusione funzionale

Il quesito che nasce è il seguente: perché il Governo ha fatto un tale pasticcio "pseudo-riformista"? La motivazione potrebbe essere la spinta di correnti di pensiero per le quali si imponeva assolutamente l'abolizione delle province senza valutare i costi e i ricavi di una tale operazione. Molti, infatti, ritenevano che l'abolizione delle province avrebbe comportato un risparmio, una diminuzione delle spese, ma non hanno considerato che tale abolizione avrebbe, alla fine, comportato il passaggio del loro personale tecnico-amministrativo alle Regioni. Poiché gli stipendi dei dipendenti delle regioni sono più elevati degli stipendi del personale delle province, si comprende immediatamente che si andrà verso un aumento delle spese.

Ritengo che sia molto difficile che un Comune, anche importante, si assuma l'onere di gestire servizi prima di competenza della provincia di riferimento, se non altro perché numerosi servizi, finora gestiti dalle province, sono condivisi da una molteplicità di comuni. Si prenda, ad esempio, il caso delle strade provinciali, strade che attraversano il territorio di diversi comuni, alcuni piuttosto grandi ed altri piuttosto piccoli; soprattutto i comuni più piccoli non hanno l'interesse economico ed operativo di prendersi carico della manutenzione del tratto di strada che attraversa il suo territorio. Quanto sopra delinea uno dei conflitti che potrebbe emergere immediatamente.

Faccio un esempio: immaginiamo che vi siano due comuni, il comune A e il comune B. Facciamo l'ipotesi che il comune A abbia 5.000 abitanti e il comune B ne abbia 15.000. Facciamo inoltre l'ipotesi che per la conformazione del territorio dei due comuni il comune A sia attraversato dalla strada ex-provinciale per cinque chilometri, mentre il comune B sia attraversato per un chilometro. In fase di negoziazione fra i sindaci dei due comuni potrebbero emergere le seguenti ipotesi di lavoro. Il Comune B potrebbe sostenere che il costo di manutenzione per il tratto di strada di cui si discute sia a carico del comune A per 5/6 e del comune B per 1/6. Il sindaco del comune A potrebbe eccepire che, se è vero che la strada ex-provinciale attraversa il comune A per cinque chilometri, è anche vero che l'utilizzo della strada è effettuato soprattutto dalle persone che vanno in automobile, per cui la strada è utilizzata dagli abitanti del comune B in misura maggiore a quella per cui è utilizzata dagli abitanti del comune A.

Questo semplice e banale esempio, mostra come sia difficile trovare criteri condivisi di ripartizione di costi: lo stesso può valere, ad esempio, per la ripartizione del costo di una scuola professionale. Immaginiamo che esista a Padova una scuola professionale per esperti in campo agricolo: Se i comuni della ex-provincia di Padova possono sostenere che, poiché la scuola si trova nel territorio del comune di Padova è giusto che a sostenerne i costi sia il comune di Padova, per contro il comune di Padova può mostrare che la gran parte degli studenti, che frequentano tale scuola, vengono dalle aree agricole della provincia, per cui sarebbe giusto che a sostenerne il costo dovrebbero essere i comuni da cui giungono gli studenti. Tra l'altro, il comune di Padova potrebbe affermare di non aver interesse a tenere aperta tale scuola, visto il bassissimo numero di studenti padovani che la frequentano. Ne deriva che la scuola dovrebbe trovare sede in uno dei comuni della ex-provincia. Una tale soluzione sarebbe nefasta per i fruitori della scuola, soprattutto per quelli che vengono da aree distanti da Padova. In tal caso gli studenti sarebbero privati del sistema di trasporti pubblici che hanno come centro attrattore e di smistamento la città di Padova.

Di contro sono molti i servizi che possono essere offerti, in maniera economicamente e funzionalmente ottimale, in una dimensione territoriale che contempri più municipalità tra loro abbastanza vicine, semmai gravitanti attorno ad una municipalità di maggiori dimensioni e capace di svolgere il ruolo di hub per l'intera area considerata. Le province, almeno in parte, hanno svolto una simile funzione, fino ad ora, di conseguenza più che abolire l'istituto provinciale, si sarebbe dovuto ripensare le funzioni di tale istituto e successivamente ridisegnare sul terreno la geografia di esso.

Nel momento in cui era stato introdotto, in Italia, il concetto di città metropolitane, si riteneva che sarebbe stato saggio estrapolare l'area urbana metropolitana dalla provincia di appartenenza, individuando in futuro, un nuovo capoluogo per ciò che sarebbe rimasto della originaria provincia. Con tutta probabilità si è poi pensato che in tal modo sarebbe aumentato il numero delle province, visto che, tutto sommato, le funzioni delle città metropolitane ricalcavano ampiamente quelle delle province. In questo modo si è finito per chiamare città metropolitane quelle province nelle quali si sono individuate delle aree urbane di tipo metropolitano. Il che ci porta diritti alla questione, davvero problematica delle modalità con cui si sono definite le aree metropolitane nel nostro Paese.

2. Il fenomeno urbano e i cluster di conoscenza

In primo luogo, a mio avviso, quelle che sono state chiamate città metropolitane, non lo sono affatto poiché il perimetro delle neo-costituite città metropolitane, coincide con il perimetro delle ex-province: per cui una cosiddetta città metropolitana assembla aree effettivamente urbane ad aree sostanzialmente non urbane. Pertanto il legislatore ha perso di vista quello che va considerato come il collante di una realtà urbana, soprattutto se metropolitana, cioè lo spirito identitario della popolazione che vi abita o, se vogliamo, la dimensione antropologica. Per fare un esempio prendiamo l'area metropolitana di Torino che è naturalmente formata dalla municipalità di Torino e dalle municipalità che vi fanno corona. Con la normativa ormai in atto fa parte della "città metropolitana" di Torino anche il Sestriere, dal momento che il Sestriere fa parte della provincia di Torino. Ad onor del vero, risulta difficile ritenere che gli abitanti del Sestriere si identifichino, antropologicamente, nella città metropolitana di Torino. Ebbene, le cosiddette città metropolitane italiane sono state disegnate prescindendo da quella che definisco la dimensione antropologica identitaria della città metropolitana. Ritengo di essere un facile profeta, affermando che entro alcuni anni, tali realtà avranno un collasso. In Italia l'introduzione dell'istituto della città metropolitana, così come è stata pensata, rischia di portare ad un significativo insuccesso, il frutto di una riflessione ponderata in merito ad una certa leggerezza, unita a furbizia politica, con cui si è affrontato il tema, finisce per dar vita ad un progetto che mostra serie contraddizioni di tipo istituzionale.

A questo punto, è giunto il momento di illustrare la natura della moderna città metropolitana, al di là delle denominazioni che in Italia si sono fatte e dei voli pindarici a cui, relativamente ad essa, molti politici si sono abbandonati. Si tratta di un fenomeno che deve essere studiato nella sua

multidimensionalità, dal momento che su di esso influiscono le ragioni dell'economia, quelle della sociologia, quelle della politologia e quelle del diritto, tanto per stare nel solco delle discipline più strettamente sociali. Nella sfera della complessa attività politica, la città sembra vissuta ancora come un "accidente": di questo "accidente" qualche volta si finisce per governare i processi evolutivi più nel senso di repressione degli stessi, che in termini di valorizzazione delle loro potenzialità; di quelle potenzialità che sono espressione di una creatività auto-organizzativa del rapporto "abitare/lavorare" che la città è in grado di esprimere. La città, quindi, si qualifica per la sua capacità di organizzare, in un territorio più o meno vasto, le diverse attività umane socialmente determinate e proprio per questo può essere vista come uno spazio di relazioni (Camagni, 1993, p.27). Si tratta di relazioni che traggono la loro forma anche dall'estensione e dalla densità delle reti connettive che nelle città si formano.

Nel contempo l'ispessimento di tali reti rende possibili specializzazioni funzionali che altrimenti non sarebbero possibili. È evidente che non tutte le città possono esercitare le medesime funzioni, per cui esse si ordinano del territorio secondo una forma logica di gerarchizzazione. Al vertice stanno le "città globali", dove sono concentrate le funzioni di controllo del sistema finanziario internazionale, oltre che di altre innumerevoli attività (Vicari Haddock, 2004, p.9). In particolare, ciò che caratterizza la città globale è una funzione dei networks transnazionali, nel senso che le città globali sono nodi primari all'interno di una rete di città, alcune delle quali svolgono funzioni avanzate. La crescita di ruolo di tali città globali ha sicuramente accentuato le distanze di tipo funzionale fra queste e le città che globali non sono. Se le città globali sono necessariamente città di tipo metropolitano, tuttavia non tutte le città di tipo metropolitano hanno le caratteristiche di città globali.

È evidente che la moderna economia globalizzata accentua la gerarchizzazione delle città fra di loro, assegnando comunque un ruolo significativo alle città metropolitane, anche se non globali. Tuttavia, si tratta di ruoli che le città debbono conquistarsi e che possono mantenere solo competendo l'una con le altre per l'acquisizione nel proprio habitat di assets strategici, come particolari infrastrutture e/o insediamenti che diano loro un vantaggio competitivo rispetto alle città concorrenti. Il concetto di competizione tra aree urbane presenta punti di somiglianza con quello, interpretabile in modo estensivo, di competizione tra Stati, a suo tempo ben analizzata da Porter (1990). In modo particolare, la capacità competitiva di una città è, in larga misura, funzione della "conoscenza" che in essa è concentrata. Perché una città abbia la capacità di essere un luogo di produzione di conoscenza e, soprattutto, di innovazione, sia tecnologica che culturale, divenendo un milieu innovateur, cioè un ambiente nel quale strutture diverse orientate all'innovazione si integrino tra di loro, è necessario che in essa siano presenti infrastrutture capaci di produrre innovazione e che vi si insedino attività produttive decisamente innovative. Di norma è più facile che strutture ed imprese di tale tipo si trovino concentrate nelle grandi aree urbane.

3. Clusters urbani e convergenza nelle funzioni di preferenza

La città di tipo metropolitano è in grado di assicurare la presenza di simili assets o, almeno, di creare le condizioni che possano mettere in moto le migliori dinamiche dell'area metropolitana che si considera. In generale, si può osservare che per assicurare l'esistenza di tali condizioni, è necessario che ci sia una pre-condizione e cioè che la città abbia uno spazio fisico sufficientemente ampio per potervi allocare tutti i necessari tipi di funzione. È indubbio che le tradizionali politiche di pianificazione urbanistica si limitano a governare, in qualche modo, i processi che avvengono nel territorio, ma che sono abbastanza incapaci di "creare i processi", concependo necessariamente il territorio come una risorsa destinabile a utilizzi alternativi. Se il territorio è una risorsa destinabile a utilizzi tra loro alternativi, appare evidente che le diverse destinazioni non sono indifferenti le une alle altre, in rapporto sia ai processi di sviluppo economico e sociale, che alla acquisizione di ruoli di tipo "metropolitano". In tal senso si può parlare di competizione per l'uso del suolo delle aree metropolitane.

Si potrebbe pensare che la competizione per l'uso di aree all'interno di una città metropolitana, riflette l'ineluttabile conflitto fra obiettivi e di interessi tra gruppi sociali ed economici che operano all'interno di un'area metropolitana. Emerge, allora, come problema rilevante ma di non facile soluzione, quello della titolarità della funzione di definire le strategie di sviluppo territoriale delle diverse zone di un'area metropolitana. Si tratta di un problema politicamente rilevante, soprattutto nel caso in cui le aree teoricamente interessate appartengono, dal punto di vista amministrativo, a comuni diversi tra di loro, aventi obiettivi strategici non sempre coincidenti. È abbastanza naturale che ciascuno di tali comuni abbia una propria funzione di preferenza collettiva, indicante quelle di ciascuna comunità municipale. Quando le funzioni di preferenza collettive dei singoli comuni sono molteplici e differenziate, in rapporto agli obiettivi fondamentali, appare problematico individuare una funzione di preferenza meta-collettiva (cioè di tutta l'area metropolitana) capace di essere coerente con le funzioni di preferenza delle singole realtà municipali.

Si ha l'impressione che l'individuazione di strategie condivise possa avvenire con maggiore facilità se le aree abitate dei comuni interessati sono tra loro contigue, senza soluzioni di continuità tra le aree edificate e fortemente integrate anche in termini di condivisione di un medesimo milieu culturale. In economia politica tale problema è stato analizzato, con rigore matematico, da Arrow (1977) ed è rappresentabile attraverso il cosiddetto "teorema di impossibilità"; vale a dire che se n soggetti (individuali o collettivi che siano) hanno preferenze diverse (immaginiamo in materia di politica economica e di allocazione di risorse), allora non si riuscirà a trovare una funzione di preferenza che soddisfi contemporaneamente le preferenze degli n soggetti; altrimenti si produrrebbero situazioni in base alle quali alcuni dei soggetti traggono un vantaggio ed altri ne uscirebbero svantaggiati.

Certo, si può obiettare che gli n soggetti (poniamo, municipalità) potrebbero sforzarsi di adottare comportamenti cooperativi al fine di ottenere dalla cooperazione un valore aggiunto. Vi sono alcuni economisti che ritengono che l'ottenimento di un valore aggiunto, da suddividere poi tra i soggetti contraenti, possa essere di per sé un risultato positivo. Tuttavia, non è detto che tale condizione sia sufficiente. In effetti ciò che alla fine conta molto è la ripartizione di tale valore aggiunto. Ad esempio, se il valore aggiunto di una strategia cooperativa adottata da due soggetti, A e B, è pari a 100 ed A ottiene il 60% di esso mentre B ottiene il 40% di esso, non basta di dire che comunque entrambi hanno ottenuto qualcosa. Non basta perché per B può essere rilevante il fatto di avere ottenuto un guadagno relativo inferiore a quello ottenuto da A. Anche perché certi guadagni relativi possono essere cumulativi per cui dopo un certo periodo di tempo B si ritroverà ad avere una capacità competitiva relativamente indebolita rispetto ad A. Si tratta di una rilevante questione di ingegneria istituzionale, spesso ignorata dai policy makers; una questione che a mio avviso è importante per capire se un'area metropolitana, divenuta città metropolitana, avrà successo oppure no.

A questo fine di rilevante importanza capire come sono organizzati i processi decisionali di una città metropolitana perché se essa è troppo estesa, includendo municipalità molto diverse tra di loro per funzioni sociali ed economiche, è facile che si formi quella che, in teoria dei giochi, è chiamata una coalizione e cioè un gruppo di municipalità che condividendo una visione comune degli obiettivi da raggiungere formano una sorta di sindacato di controllo, come avviene nei consigli di amministrazione delle società per azioni. Si tratta di un rischio che è tanto maggiore quanto meno coinvolti sono i cittadini dell'intera area metropolitana nelle decisioni che riguardano l'assetto di quest'ultima; se i cittadini non eleggono direttamente i loro rappresentanti nel consiglio direttivo della città metropolitana il rischio diventa massimo.

4. Governance delle città metropolitane

Nell'assetto italiano delle città metropolitane le scelte di tale natura non sono compiute da soggetti eletti direttamente dai cittadini delle aree metropolitane, ma da un gruppo di sindaci che facilmente

possono accordarsi tra di loro sugli obiettivi da raggiungere e sulle risorse da utilizzare, comprese quelle delle municipalità escluse dal sindacato di controllo. Questo aspetto, come detto, non è stato preso in considerazione dal legislatore che ad una soluzione democratica del problema ne ha preferita una tecnocratica. Eppure le soluzioni tecnocratiche al problema della governance dei territori metropolitani sono state causa di fallimenti dell'esperienza in vari Paesi, a causa di inevitabili contrasti emersi tra le municipalità coinvolte. Stupisce che né il legislatore (cioè il Parlamento), né il Governo abbiano analizzato le esperienze straniere per trarre motivi di riflessione da esse.

Da quanto detto appare evidente che un serio ostacolo ad una corretta governance delle città metropolitane, è la divergenza tra gli obiettivi fondamentali delle diverse municipalità che compongono una città metropolitana. Le esperienze in diversi Paesi ci mostrano una grande varietà di soluzioni. Ad esempio, negli USA si privilegia la formula delle società di servizi che le diverse municipalità possono mettere in atto, più che la creazione di una entità sovra-comunale di tipo politico-amministrativa. In Canada si è avuta l'esperienza di Toronto che dapprima ha cercato di governare l'area vasta creando una entità sovra-comunale di secondo grado. Tuttavia l'inadeguatezza dell'esperienza ha portato il governo ad accettare che Toronto inglobi nel proprio territorio comunale le municipalità della sua cintura. In Gran Bretagna c'è la vicenda di Londra che oggi è governata da una entità istituzionale sovra-comunale, finanziata dal governo nazionale, dopo un periodo di abbandono della ipotesi metropolitana. Il governo inglese aveva pensato ad una governance metropolitana per le aree di Manchester, Liverpool e Newcastle. Dopo alcuni anni, per i conflitti interni, queste città metropolitane sono state sciolte. Stessa cosa in Spagna dove, accanto alla città metropolitana di Madrid, si era pensato di creare le tre città metropolitane di Barcellona, Valencia e Bilbao. Tuttavia, queste tre ultime città metropolitane sono state sciolte. Solo a Barcellona si è dato vita ad una società di servizi (nettezza urbana, ad esempio) sovra-comunale. In Germania il governo federale lascia liberi i Länder di organizzare come meglio credono, le realtà urbane. In Olanda un referendum tra i cittadini delle realtà urbane di Amsterdam e Rotterdam, ha respinto l'idea di dar vita a città metropolitane.

In Italia la situazione si presenta problematica, se non altro perché non si è voluto definire in modo obiettivo il concetto di città metropolitana. Per quanto detto sopra ritengo che una città metropolitana sia una realtà urbana composta da una città centrale e da una corona di municipalità che le stanno attorno, senza soluzioni di continuità, tra le aree edificate. La ragione sta nel fatto che in tal modo i cittadini delle varie municipalità si sentono appartenenti ad un'area urbana, così come i cittadini di un quartiere di una città si sentono membri alla città. Invece, perseguendo l'obiettivo primario di abolire le province, il governo ha finito per chiamare città metropolitane alcune province; di fatto si tratterebbe di una sorta di promozione di rango di tale province. Il problema si pone quando, come già detto, nelle cosiddette città metropolitane italiane fanno parte municipalità che condividono una effettiva dimensione urbana e centri che assolutamente non la condividono. Ad esempio, oggi il comune di Vigonovo fa parte della "città metropolitana" di Venezia: in realtà continua a far parte della provincia di Venezia, senza per questo acquisire un carattere metropolitano.

Il Governo ha preferito non individuare i parametri con i quali definire se un'area urbana è metropolitana oppure no, a naso e con intendimenti meramente politici, ha individuato come città metropolitane quelle di Roma, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Venezia, Bari e, in modo scandaloso, Reggio Calabria. Inoltre, ha dato la possibilità alle Regioni a statuto speciale di individuare realtà urbane da esse stesse definite città metropolitane. In tal modo potrebbero esserlo: Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari. Questa individuazione rivela una certa arbitrarietà in quanto non corrisponde alla individuazione delle città metropolitane italiane fatta da insigni studiosi di economia regionale. I maggiori studiosi della materia escludono assolutamente che Reggio Calabria abbia caratteristiche metropolitane ed escludono anche che tali caratteristiche siano pienamente possedute da Messina, da Cagliari e da Trieste. Per contro ritengono che Padova e Verona possiedano pienamente le caratteristiche di aree metropolitane.

In conclusione, sembra che occorra attendere il fallimento della "città metropolitana" all'italiana per poter studiare l'argomento e definire con accuratezza scientifica quali sono le aree metropolitane,

evitando di risolvere il problema della abolizione delle province creando alcune provincia rafforzate, impropriamente chiamate città metropolitane.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ARROW K.J., *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, Etas Libri, 1977.

BONAVERO P., *L'apertura internazionale del sistema urbano italiano*, 1997, in G. Dematteis e P. Bonavero, (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, pp. 243-297.

CAMAGNI R., *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma, la Nuova Italia Scientifica, 1993.

DEMATTEIS G., *Proiezione europea e coesione regionale dei sistemi urbani italiani*, 1997, in G. Dematteis e P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, pp. 347-375.

FERRI V., *Governare le città metropolitane*, Roma, Carocci, 2008.

MELIS A., *Città e metropoli: un confronto statistico*, 2009 in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, pp. 275-295.

MISTRI M., *La Città metropolitana. Una confusa riforma italiana*, Padova, Edizioni La Gru, 2013.

PORTER M., *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Milano, Mondadori, 1990.

TRABUCCO D., *Il territorio delle Province tra riordini generali e puntuali*, 2015 in M. Mistri e D. Trabucco, (a cura di) *La riforma delle Province e delle Città metropolitane in Italia. Una analisi critica*, Padova, Cleup, pp. 55-132.

VICARI HADDOCK S., *La città contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

IL PROBLEMA DELLA REGIONE DOLOMITICA

The problem of the Dolomite Region

di Daniele Trabucco

Abstract

The author examines the issue of regional variations and local autonomies, in the light of the Boschi-Renzi draft law. The text aims to assist mountain municipalities in launching the creation of the new region, not only in the province of Belluno, but also in Trentino Bolzanini, the province of Sondrio and the mountain area of the province of Udine. It first identifies the territories concerned by the State law and constructs the Dolomite institutional path respecting the basic guarantees derivable from art. 132, paragraph 1 of the Constitution. The Boschi-Renzi constitutional reform has maintained the summa divisio between ordinary regions and special regions with all the consequences that this differentiation has and has had in terms of financial autonomy.

Key words: Dolomite region, territoriality, constitutional reform, self-government, relocation

*“Sono le grandi cattedrali della terra,
con i loro portali di roccia, i mosaici di nubi, i cori dei torrenti,
gli altari di neve, le volte di porpora scintillanti di stelle”.*
John Ruskin (1819-1900)

Le parole sopra riportate appartengono ad uno dei più grandi scrittori e critici d'arte inglesi dell'800, il quale esprimeva la sua meraviglia davanti alla bellezza e al fascino misterioso e provocante della montagna. Sono le parole con le quali ho deciso di iniziare questo mio intervento per rilevare come solo un'attenzione di questo tipo, come solo un modo di guardare così la montagna sono in grado non solo di farsi carico dei problemi di questi spazi, ma anche di viverli nella loro totalità e pienezza.

Qualcuno potrà osservare che, fino ad ora, non ho utilizzato l'espressione territorio, molto più consona a un giurista e a un costituzionalista: quell'elemento vitale e tangibile, proprio sia dello Stato sia delle altre persone giuridiche pubbliche, che costituisce l'oggetto di utilizzazione pubblica e privata e di sfruttamento economico, oltre che requisito per delimitare l'efficacia di una qualsivoglia fattispecie giuridica.

Anche le Regioni, quali articolazioni dell'ordinamento repubblicano ai sensi dell'art. 114, comma 1 della Costituzione, sono dotate di un territorio, inteso quale ambito in cui è esercitata l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria direttamente riconosciuta dalla Costituzione. A me sembra, però, che il tradizionale legame tra il diritto e il territorio si stia indebolendo, oltre che per ragioni di teoria generale, anche per la spinta centrifuga dell'economia, la quale, mentre ignora il confine storico-naturale, insegue lo spazio (di volta in volta mutevole) ove ottenere la maggiore utilità. In particolare, il territorio delle Regioni è oggi esposto alle istanze di mobilità di quei Comuni disposti (o di necessità indotti) a trovare “altrove” una disciplina di vantaggio in termini di opportunità economiche o di tutele e di garanzie poichè, in assenza di risorse, nessun diritto (e nessuna identità)

può essere efficacemente garantito. In questo modo, paradossalmente, si dimostra che l'economia diventa essa stessa, sia pure in modo peculiare, un fattore aggregante e d'identificazione territoriale. Da qui la necessità di costruire, espungendo il privilegio ingiustificato e perequando gli svantaggi di partenza, un nuovo "statuto del territorio", pena la fatale dissoluzione delle relazioni interregionali e dello stesso Stato regionale¹.

È evidente, dunque, alla luce di queste valutazioni, come il criterio adottato dall'Assemblea Costituente d'istituzione delle Regioni si riveli oggi non più sufficiente a garantire un tessuto antropologico-culturale e per certi versi anche economico degno di questo nome. Come è noto, il problema della delimitazione territoriale delle Regioni, nel biennio '46-'47, era strettamente legato al modello di forma di Stato che si voleva per l'Italia (unitario, regionalistico, federalistico). Pur riconoscendo, fin dai tempi del conte di Cavour, la necessità di correlare l'uno, che si era proclamato con l'unificazione del marzo 1861, con il molteplice preesistente (si pensi ai progetti Farini-Minghetti), con riferimento a quelle che sarebbero divenute le Regioni ordinarie non fu scelto un criterio in grado di leggere le caratteristiche economiche, sociali, storiche, etniche, naturali dei territori che si andavano a delimitare e si procedette a un'aggregazione dei territori di Province confinanti, quali erano appunto i tradizionali compartimenti statistici, a loro volta identificati sulla base di realtà artificiali come gli Stati preunitari. Mortati, padre costituente e grande costituzionalista del secondo dopoguerra, durante i lavori dell'Assemblea aveva spinto perché fosse costituita una commissione di esperti per dare soluzione al problema dello spazio regionale, consapevole che in esso si giocava la partita dell'autonomia anche per le generazioni future.

I referendum di variazione territoriale di cui all'art. 132, comma 2, Cost. mostrano inequivocabilmente l'incombente di una crescente cedevolezza del vincolo territoriale e la necessità, sulla scia di quanto avviene a livello comunitario, di ragionare in termini di ordinamenti regionali costruiti più su spazi che su territori². Ed è qui che s'inserisce l'idea per l'area montana della Regione Dolomitica in misura e in modo diverso rispetto ai progetti di legge costituzionale precedenti. Una Regione che non è più incentrata sul territorio tradizionalmente inteso, che porta con sé una configurazione eterogenea da un punto di vista morfologico, ma, viceversa, basata su un'area in grado di rispondere meglio alle esigenze di funzionalità, anche economica, e razionalizzazione delle comunità coinvolte. Un primo passo verso un ridisegno dell'articolazione regionale che dovrebbe partire dalla Regione Dolomitica per pervenire a un riordino complessivo delle Regioni italiane. Si è discusso se questa ipotesi debba seguire oppure no il procedimento dell'art. 132, comma 1 della Costituzione. Si è ritenuto che a questa norma è possibile derogare, in quanto proceduralmente complessa, in caso di riorganizzazione generale (per la quale varrebbe il procedimento di revisione della Costituzione *ex art. 138 Cost.*) e non invece nell'ipotesi di una modifica singola e puntuale³. Credo, comunque, che al di là della scelta tecnica, anche il generale riordino non possa prescindere da alcune garanzie procedurali indicate nell'art. 132, comma 1, Cost: consultazione delle popolazioni coinvolte e procedimento che parte dal basso, dai Comuni, evitando una predeterminazione a priori di criteri da parte del legislatore costituzionale, pena, ha sostenuto qualcuno, il verificarsi di una "rottura costituzionale" per violazione di principi propri della democrazia pluralista⁴. Quello che in questa sede intendo presentare non è un'idea nuova, ma un modo nuovo di approcciarsi al problema della Regione Dolomitica. Già in passato erano stati presentati a livello parlamentare progetti di legge costituzionale funzionali all'ipotesi di cui in discussione: Almirante negli anni '70, Collino nel 1997, Dussin nel 2004, Paniz nel 2008. Iniziative autorevoli sotto il profilo politico, ma che lasciano aperte alcune perplessità per il modo con cui intendevano conferire l'autonomia alla Provincia di Belluno. Mentre il testo del senatore Collino del

¹ Minnei E., "Territorio, in *Federalismo Fiscale*", n. 2/2008.

² Cammelli M., "Territorialità e delocalizzazione nel governo locale", Bologna: il Mulino, 2007.

³ Ferrara A., "Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riaggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali, in *Dir. e Soc.*, n. 3/1995.

⁴ Ferraro L., "Art. 132 Cost.", in R. BIFULCO-M. OLIVETTI-A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino: Utet, 2006.

1997 creava direttamente la Regione Dolomitica, coincidente con la Provincia bellunese e avente come capoluogo di Regione Belluno e capoluoghi di Provincia Belluno e Feltre, senza alcun coinvolgimento delle autonomie locali territoriali, tradendo così quelle opzioni di fondo mutuabili dall'art. 132, comma 1, Cost., i progetti Dussin del 2004 e Paniz del 2008 calavano dall'alto l'autonomia (legislativa, amministrativa e finanziaria) attribuendola alla Provincia di Belluno, senza contemplare l'istituzione di un ente regionale ad *hoc*. In questo secondo caso, pur non essendoci un ridisegno territoriale specifico, da un lato s'inseriva una Provincia autonoma all'interno di un contesto regionale ordinario (il Veneto) con la conseguenza di un irragionevole trattamento rispetto alle altre Province, soprattutto in assenza di criteri costituzionalmente fondati volti a giustificare un regime derogatorio di questa portata (sia pure, nel DDL Paniz, concertato con la Regione), dall'altro, specialmente con la proposta Paniz, si poneva sullo stesso piano l'autonomia delle Regioni speciali con quella che si voleva attribuire alla Provincia bellunese; semmai il riferimento avrebbe dovuto essere all'intera Regione del Veneto e non limitato alla sola realtà montana. Il progetto che si allega alla fine di questo lavoro, pur concernendo specificatamente l'area dolomitica, vuole essere un punto di partenza per un ragionamento in termini spaziali e non territoriali. Il testo intende da un lato consentire a tutti i Comuni insediati in territori montani la possibilità di avvio della creazione della nuova Regione, non solo quindi quelli bellunesi, ma anche trentini, bolzanini, della Provincia di Sondrio e dell'area montana della Provincia di Udine, previa individuazione dei territori interessati ad opera della legge statale, dall'altro costruire il percorso istituzionale dolomitico rispettando quelle garanzie di fondo ricavabili dall'art. 132, comma 1, della Costituzione. Il tutto, ovviamente, alla luce del *favor* per i territori montani di cui all'art. 44, comma 2, della Costituzione. Come si sarà intuito, sono distante da un modello "macroregionale" d'impronta marcatamente giacobina che propone di calare dall'alto i nuovi enti, affidandone la creazione a un atto d'imperio del legislatore costituzionale⁵.

È ovvio che, in un contesto di questo tipo, lo spazio riservato alle autonomie locali territoriali è significativo, non un ruolo di mero decentramento, ma di attivo autogoverno responsabile. Purtroppo, la crisi economico-finanziaria ha fatto emergere chiaramente un'esigenza politica di governo delle risorse pubbliche secondo un disegno unitario e generale che tiene conto più della dimensione nazionale che di quella locale. In questo modo viene mutato l'orizzonte di riferimento: una Repubblica delle autonomie sempre più sistema centripeto coordinato dallo Stato, sotto il controllo e la direzione dell'Unione Europea⁶, che inevitabilmente porta a modificare anche l'assetto dei poteri di governo territoriale.

La riforma costituzionale Boschi-Renzi non si è in alcun modo occupata del problema. Infatti, non solo non ha toccato l'articolazione territoriale delle Regioni di cui all'art. 131 Cost., ma non ha neppure proceduto ad una semplificazione dell'art. 132, comma 1, Cost. ad esempio prevedendo una deroga al milione di abitanti, requisito minimo che dovrebbe avere una nuova Regione e che difficilmente potrà essere soddisfatto nelle aree montane interessate. Anzi, ha mantenuto la *summa divisio* tra Regioni ordinarie e Regioni speciali con tutte le conseguenze che questa differenziazione ha comportato e comporta sul piano dell'autonomia finanziaria.

⁵ D'Atena A., "Diritto Regionale", Torino: Giappichelli, 2013.

⁶ Morrone A., "Il federalismo fiscale nella crisi economico-finanziaria", in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2011.

Disegno di legge costituzionale per l'istituzione della Regione dolomitica

Dopo l'art. 132 della Costituzione è inserito il seguente:

“ART. 132 bis: “Si può, con legge costituzionale, su iniziativa dei Comuni situati in territori integralmente montani, previamente individuati dalla legge della Repubblica, che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, disporre la creazione di una nuova Regione senza tener conto del numero minimo di abitanti di cui all'art. 132, comma 1, della Costituzione. La proposta deve essere approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Alla nuova Regione, istituita ai sensi dei commi precedenti, si applicano le forme e le condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, comma 1, della Costituzione”.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CAMMELLI M., *“Territorialità e delocalizzazione nel governo locale”*, Bologna, il Mulino, 2007.

D'ATENA A., *“Diritto Regionale”*, Torino, Giappichelli, 2013.

FERRARA A., *“Quali Regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle Regioni in nuove macroentità territoriali*, in *Dir. e Soc.*, n. 3/1995.

FERRARO L., *“Art. 132 Cost.”*, in R. BIFULCO-M. OLIVETTI-A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torin, Utet, 2006.

MINNEI E., *“Territorio*, in *Federalismo Fiscale”*, n. 2/2008.

MORRONE A., *“Il federalismo fiscale nella crisi economico-finanziaria”*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2011.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO: TRA DEVOLUTION E NEOCENTRALISMO

Territorial government: between devolution and neo-centralism

di Michele Borgato

Abstract

The author considers urban planning in Italy, the State-region conflict and the 2005 Constitutional reform. The issue of territorial government has never had clear boundaries because it is very often closely connected with and overlaps other topics. The need to strike a balance between national interests and purely local ones on orderly and sustainable territorial development requires that we find a balance point between autonomous and central needs. Various legislative interventions over the years have alternated between the need to assign territorial government legislative competence to local autonomies and that of guaranteeing a sort of State legislative regime, leaving implementation (i.e. planning tasks) up to the regions. These opposing requirements can be clearly seen in the numerous Constitutional reforms currently awaiting final approval. The need arises to consider a differentiated regionalism that can grant and devolve broader and more virtuous areas of autonomy to the regions.

Key words: neo-centralism, urbanism, territorial government, constitutional reform, differentiated regionalism

Introduzione

La materia del governo del territorio non ha mai avuto confini netti, questo perché molto spesso è strettamente connessa e si sovrappone ad altre materie⁷.

La necessità di contemperare interessi nazionali⁸ con quelli prettamente locali circa lo sviluppo ordinato e sostenibile del territorio, impongono di trovare un punto di equilibrio tra esigenze autonomistiche e centralistiche.

Da qui, i vari interventi legislativi che si sono succeduti nel corso del tempo hanno oscillato tra l'esigenza di devolvere la competenza legislativa sul governo del territorio alle autonomie locali e quella di assicurare, invece, una sorta di regia legislativa allo Stato, lasciando alle Regioni l'attuazione, ossia l'attività di pianificazione.

Queste contrapposte esigenze sono chiaramente rinvenibili nelle riforme alla Carta Costituzionale che si sono succedute e che, attualmente, sono in corso di approvazione definitiva.

⁷Le materie connesso al governo del territorio sono, a titolo indicativo: la tutela dell'ambiente, dei beni culturali, lo sviluppo economico.

⁸ Ad es. le grandi reti di trasporto.

1. L'urbanistica nella Costituzione del 1948

Il testo originario dell'art. 117 della Costituzione prevedeva che la potestà legislativa fosse ripartita tra Stato e Regioni, spettando al primo la funzione legislativa, ma riservando a queste ultime una potestà legislativa concorrente, in cui i limiti e principi generali erano stabiliti dallo Stato con apposite leggi cornice oppure desunti dalle leggi vigenti in mancanza di una legislazione statale di principio specificamente dedicata alla materia. Questa impostazione è stata ritenuta pienamente legittima anche dalla Corte Costituzionale⁹.

Preme rilevare come le leggi regionali non possano essere equi-ordinate a quelle statali e ciò è desumibile da un dato letterale del disposto di cui all'art. 117, co. 1 Cost., laddove si faceva riferimento a «norme legislative» regionali, ma «non si parlava affatto di funzione legislativa»¹⁰. Una materia di competenza concorrente era quella dell'urbanistica.

2. Dall'urbanistica al governo del territorio

L'urbanistica può essere definita come la disciplina che si occupa dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e, in genere, dello sviluppo dell'intero assetto del territorio. Così viene definita la materia nell'art. 1 della Legge Urbanistica n. 1150 del 1942. la definizione giuridica è, dunque, più ampia del comune concetto lessicale del termine¹¹. La nozione si riferiva principalmente allo sviluppo dell'abitato urbano e non del territorio in genere, come confermato anche da una nota pronuncia della Consulta¹².

Successivamente, col decreto di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, il concetto di urbanistica fu esteso anche alla regolazione di tutto il territorio in genere. In particolare, si stabilì che l'urbanistica concernesse la disciplina dell'uso del territorio, ivi comprese le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente¹³.

Questo indirizzo fu confermato anche dalla successiva giurisprudenza della Corte Costituzionale che, in considerazione dei mutamenti legislativi intervenuti, intese l'urbanistica quale disciplina comprensiva di tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio¹⁴.

A seguito del suddetto trasferimento, vi fu uno sviluppo impetuoso della legislazione regionale che intendeva l'urbanistica in senso molto più ampio rispetto al dettato costituzionale nella sua originaria formulazione, consacrando poi questa impostazione nel concetto di governo del territorio di cui al nuovo testo dell'art. 117, co. 3 Cost¹⁵.

L'espressione Governo del territorio può dunque essere intesa come un aggiornamento del termine urbanistica in quanto elimina la distinzione tra città e territorio¹⁶.

Esso allude a un'unica materia, ancora una volta di competenza legislativa concorrente, che ha al suo interno diversi oggetti¹⁷:

- l'urbanistica, intesa quale disciplina dei piani regolatori;
- l'edilizia, ossia il controllo dell'attività edilizia;
- l'edilizia pubblica residenziale;
- l'espropriazione.

9 Paladin, *Diritto Costituzionale*, 3^a ed. Cedam Padova, 1998, pp. 218 e ss. Corte Cost., sent. 3 marzo 1972, n. 70.

10 Antonini, Commento all'art. 117, co. 2, 3 e 4, in Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Utet Torino, 2006, pp. 2227 e ss.

11 Salvia, *Manuale di diritto urbanistico*, 2^a ed., Cedam Padova 2012, p. 19.

12 Corte Costituzionale, sent. 24 luglio 1972, n. 141.

13 Vd. D.P.R. n. 616/1977, art. 80.

14 Corte Costituzionale, sent. 20-29 dicembre 1982, n. 239.

15 Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, 7^a ed., Giuffrè 2014, pp. 12 e ss.

16 Mengoli, *ivi*, p. 15.

17 Salvia, *ivi*, p. 22.

3. Il conflitto Stato-Regioni a seguito della riforma del 2001

La nuova formulazione dell'art. 117 Cost., a seguito della riforma intervenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non ha mancato di suscitare critiche e problemi.

La norma che ha fatto aumentare in modo esponenziale la conflittualità tra Stato e Regioni è stata proprio l'art. 117, co. 3, relativo alle materie di legislazione concorrente, facendo aumentare notevolmente il contenzioso avanti alla Corte Costituzionale.

I motivi che hanno portato a questa situazione sono rinvenibili certamente nel momento storico in cui è stata concepita la riforma e a quello immediatamente successivo, che ne ha visto, di fatto, la volontà di non darne attuazione.

Giova ricordare che la riforma del Titolo V è stata approvata a cavallo di due legislature: iniziata con una maggioranza di centro-sinistra che, forse, ha definito le materie di competenza concorrente in maniera un po' troppo frettolosa, devolvendo alla legislazione regionale materie che avrebbero dovuto essere disciplinate esclusivamente da legge dello Stato in quanto di particolare rilievo per gli interessi dell'intera Nazione. Si pensi, ad esempio, alla materia delle grandi reti di trasporto, a quella della produzione e distribuzione nazionale di energia, all'ordinamento della comunicazione, alla tutela e sicurezza sul lavoro, alle professioni¹⁸. Questo, probabilmente, sull'onda del favore riscontrato dalle c.d. "leggi Bassanini" e del forte appoggio politico dato da Regioni ed Enti locali¹⁹.

La riforma veniva portata a compimento con il consenso di parte della nuova maggioranza di centro-destra che non aveva alcun interesse ad attuare la riforma, volendo invece proporre una nuova.

Infatti, il legislatore statale, anziché dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali attraverso provvedimenti legislativi ordinari, si comportava come se la riforma non vi fosse stata, legiferando su materie che ora erano di competenza regionale, residuale o concorrente. Da qui l'aumento incessante del contenzioso costituzionale negli anni immediatamente successivi alla riforma²⁰.

4. Il ruolo della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale è stata chiamata, dunque, a supplire, per via giurisprudenziale, alle lacune della legge n. 3 del 2001²¹. Il giudice delle leggi si è assunto l'onere di integrare, correggere e quindi, di fatto, riscrivere l'idea del rapporto Stato-Regioni, contribuendo alla formazione del diritto costituzionale vivente²², con oltre 500 pronunce. Successivamente, dopo il primo triennio di attuazione della riforma²³, il carattere creativo dell'attività della Consulta si è ridimensionato in quanto Stato ed autonomie locali avevano preso effettiva coscienza delle reciproche competenze e dei rispettivi limiti²⁴.

A causa di una riforma che non aveva individuato confini netti tra le materie, creando connessioni e sovrapposizioni tra le stesse, senza indicare in modo chiaro un criterio per la risoluzione dei conflitti Stato-Regioni, la Corte si è assunta la responsabilità di individuare, all'interno del sistema, un criterio di risoluzione delle controversie.

Nella precedente formulazione del testo costituzionale, era prevista la clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale²⁵, quale criterio per risolvere le controversie Stato-Regioni. Questa clausola era stata però espunta dalla Carta con la riforma del 2001. La Consulta rinvenì un criterio che, di fatto,

18 Musolino, I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale, Giuffrè, 2007, p. 62.

19 Musolino, *ivi*, p. XVII.

20 Musolino, *ivi*, pp. 105 e ss.

21 Musolino, *ivi*, p. 117.

22 Rocchetti, Gli anni della riscrittura del titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005, in *La giustizia costituzionale ed il "nuovo" regionalismo – Volume I*, Giuffrè, 2013, p. 31.

23 *Anni 2002-2005*.

24 Musolino, *ivi*, p. 121.

25 Vd. art. 117, co. 1 Cost. nella sua formulazione originaria.

consentiva di risolvere le controversie in senso favorevole per lo Stato, valorizzando l'unità e l'indissolubilità della Repubblica, così come previsto dall'art. 5 Cost.

In particolare, ritenne che il criterio di sussidiarietà, previsto dall'art. 118 Cost. per l'allocazione delle funzioni amministrative, fosse applicabile anche all'art. 117 Cost. con riferimento alla ripartizione della funzione legislativa.

Questo criterio è stato utilizzato anche in due note sentenze che attengono alla materia del governo del territorio, la sentenza 1 ottobre 2003, n. 303 e la sentenza 28 giugno 2004, n. 196.

Con la prima decisione la Corte statui che, allorché fosse necessario soddisfare esigenze unitarie, al legislatore statale fosse consentito attrarre la competenza del legislatore regionale e quindi dettare una disciplina, anche di dettaglio, in materie attribuite alla competenza concorrente e residuale regionale. Ciò era avvenuto con la c.d. "legge obiettivo"²⁶, avente lo scopo di programmare l'ammodernamento delle infrastrutture, di definire a livello normativo, finanziario ed operativo la realizzazione delle opere pubbliche definite strategiche e di preminente interesse nazionale.

La legge posta all'esame della Consulta andava a disciplinare nel dettaglio ed accelerare le procedure di approvazione di infrastrutture pubbliche e private, andando quindi ad incidere su due materie, le grandi reti di trasporto e il governo del territorio, di competenza concorrente. La Corte stabiliva che la deroga al riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost. fosse possibile in quanto «appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica e che il governo del territorio sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto»²⁷.

Con la sentenza n. 196 del 2004, invece, la Corte si era pronunciata sulla legittimità del nuovo condono edilizio previsto dall'art. 32 del d.l. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003. La Consulta aveva riconosciuto l'invasività di una parte consistente della disciplina statale, che aveva formalmente riconosciuto una potestà attuativa alle Regioni, introducendo tuttavia previsioni di dettaglio e limiti temporali ristretti per l'esercizio di tale potestà. Aveva tuttavia riconosciuto che queste disposizioni erano state determinate dalla necessità urgente di reperire risorse finanziarie per ottemperare ad esigenze di bilancio imposte dall'U.E. In questo modo, aveva dichiarato solo in parte l'incostituzionalità dell'intervento legislativo statale.

Aveva statuito inoltre che il condono edilizio riguardasse la disciplina della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi, riconducibili alla materia penale che, per quanto affine all'edilizia, era comunque di competenza esclusiva statale²⁸.

Con altre pronunce, la Consulta ha stabilito alcune limitazioni alla materia del governo del territorio in relazione ad altre discipline di interesse prettamente nazionale.

Così è stato in tema di sistema elettrico nazionale, dove, con la sentenza n. 383 del 2005, la Corte ha statuito che la materia del governo del territorio non potesse comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione di opere che, per loro natura, hanno un impatto sul territorio, seguendo esclusivamente il criterio dell'elemento materiale. Per individuare la titolarità delle competenze si deve invece far riferimento al criterio dell'elemento funzionale, che impone di valutare, caso per caso, gli interessi pubblici sottesi.

Nello stesso senso è la sentenza n. 307 del 2003, in tema di inquinamento elettromagnetico. In particolare, le Regioni hanno competenza per tutto ciò che attiene l'uso del territorio relativamente alla realizzazione della rete per le comunicazioni elettroniche, col solo limite che i criteri di localizzazione e gli standard urbanistici rispettino le esigenze di pianificazione nazionale degli impianti²⁹.

26 Legge 21 dicembre 2001, n. 443.

27 Sul punto si veda anche sentenza Corte Costituzionale n. 262 del 2003.

28 Si vedano anche le sentenze della Corte Costituzionale n. 225 del 2012; n. 49 del 2006; n. 70 del 2005.

29 Si veda anche sentenza Corte Costituzionale n. 103 del 2006.

Anche in tema di normativa antisismica la sentenza n. 64 del 2013 ha previsto che questa rientri nel governo del territorio, col conseguente obbligo per il legislatore regionale di rispettare le disposizioni del T.U. in materia di edilizia³⁰.

Sempre in tema di edilizia, la Consulta con la sentenza n. 139 del 2013 ha ribadito che la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio costituisca un principio fondamentale per il governo del territorio e, pertanto, debba venire decisa dal legislatore statale. La legislazione regionale di dettaglio sarà dunque vincolata³¹.

Si deve, infine, segnalare che la materia della distanza tra gli edifici sia stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza esclusiva del legislatore statale. In particolare, con la sentenza n. 6 del 2013, la Corte ha ritenuto che la materia appartenesse all'ordinamento civile in quanto le distanze tra le costruzioni costituiscono un principio inderogabile della disciplina privatistica delle circostanze³².

5. La riforma costituzionale del 2005

Le criticità emerse nei primi anni di applicazione del nuovo Titolo V e la volontà della nuova maggioranza politica di superare la riforma targata centro-sinistra avevano portato il Parlamento ad approvare, il 16 novembre 2005, una nuova riforma costituzionale.

Questa riforma non è mai entrata in vigore a causa dell'esito sfavorevole del referendum confermativo ex art. 138 Cost. celebratosi il 25-26 giugno 2006.

La riforma del 2005 prevedeva il superamento del bicameralismo perfetto, con la creazione di un Senato federale che fungesse da organo di raccordo tra lo Stato e le autonomie locali.

Il Senato avrebbe avuto la competenza relativa all'esame dei disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, potere che avrebbe esercitato in via esclusiva e non unitamente alla Camera dei deputati.

Erano stati inoltre riscritti i commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost., al fine di superare molti dei problemi in materia di riparto delle competenze su cui era stata investita la Corte Costituzionale. In particolare nuove materie venivano attribuite alla legislazione esclusiva regionale, altre, previste dall'art. 117 co. 3 Cost. quali materie di competenza concorrente, che molti problemi avevano creato nel rapporto Stato-Regioni³³, venivano attribuite allo Stato in via esclusiva. Era inoltre prevista la reintroduzione della clausola dell'interesse nazionale, attribuendo al Governo il potere di chiedere al Parlamento in seduta comune l'annullamento di una legge regionale.

Il disegno di legge costituzionale cercava di sintetizzare una serie di tendenze contrapposte e contraddittorie: da una parte l'esigenza autonomista, la c.d. "devolution" che attribuiva competenze esclusive alle Regioni, dall'altra una tendenza neo-centralista che prevedeva una ri-espansione delle competenze statali su materie che il legislatore del 2001 aveva frettolosamente attribuito alle Regioni.

Nello stesso senso andava anche la reintroduzione della c.d. "clausola salva-patria" per tutelare l'interesse nazionale e la riformulazione dell'art. 120 Cost. Che prevedeva un potere sostitutivo statale in caso di inerzia nell'esercizio della funzione legislativa regionale³⁴.

30 Musolino, *ivi*, pp. 178-179. Vedi anche sentenza Corte Costituzionale n. 182 del 2006.

31 Cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 309 del 2011; n. 171 del 2012.

32 Cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 114 del 2012, n. 173 del 2011; n. 232 del 2005.

33 A titolo indicativo, le materie che maggiormente avevano creato problemi sono: reti strategiche di trasporto, grandi infrastrutture, distribuzione nazionale di energia, ordinamento della comunicazione, professioni intellettuali, le norme generali sulla salute.

34 Musolino, *ivi*, pp. 123 e ss.

6. Il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi

Il recente disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, approvato in via definitiva dal Senato lo scorso 20 gennaio, tenta di dare una risposta alle problematiche emerse a seguito della riforma del 2001, così come aveva già tentato di fare il legislatore del 2005.

I punti salienti che caratterizzano il progetto di riforma sono il superamento del bicameralismo perfetto e la revisione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Il nuovo Senato avrà la rappresentanza delle istituzioni territoriali e funzioni di raccordo tra lo Stato e le autonomie locali³⁵.

La funzione legislativa sarà esercitata dalla sola Camera dei deputati³⁶, ad eccezione che in alcune determinate materie in cui sarà esercitata collettivamente³⁷. L'intervento del Senato nel procedimento legislativo servirà per raccordare il legislatore statale con quelli regionali.

Verranno eliminate le materie di competenza concorrente, rafforzando la competenza in via esclusiva dello Stato³⁸. Le Regioni avranno competenza residuale³⁹.

In particolare, le «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio» saranno di competenza esclusiva statale⁴⁰. Alle Regioni resterà, in via residuale, potestà legislativa «in materia [...] di pianificazione del territorio regionale».

Viene tuttavia previsto che ulteriori forme di autonomia possano essere attribuite in materia di governo del territorio⁴¹.

L'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia dovrà essere approvata con procedimento legislativo bicamerale, purché sussistano i seguenti requisiti, ossia una preventiva intesa tra lo Stato e la Regione interessata e che la Regione deve aver raggiunto un equilibrio di bilancio tra entrate e spese.

7. Conclusioni

Il disegno di legge Renzi-Boschi è certamente orientato, per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni, in senso neo-centralista. L'impostazione data è indubbiamente frutto della crisi economica e del fatto che molti enti locali non hanno saputo governare e sfruttare al meglio i processi devolutivi che erano stati resi, seppur parzialmente, possibili.

La crisi economica ha reso necessaria «una forte opera di ri-centralizzazione della legislazione in capo allo Stato» di tipo emergenziale, attraverso l'approvazione di numerosi decreti legge, «e di subordinazione della fonte legislativa regionale all'esecuzione delle leggi statali»⁴².

Al contempo le Regioni, o meglio, molte Regioni, non hanno retto il processo devolutivo.

Da qui la necessità di prevedere un regionalismo differenziato, che possa concedere, e dunque devolvere, alle Regioni più virtuose ambiti di autonomia più ampi.

35 Vd. nuova formulazione art. 55 Cost.

36 Vd. nuova formulazione art. 70, co. 2 Cost.

37 Vd. nuova formulazione art. 70, co. 1 Cost.

38 Vd. nuova formulazione art. 70, co. 2 Cost.

39 Vd. nuova formulazione art. 70, co. 3 Cost.

40 Vd. nuova formulazione art. 117, co. 2, lett. u) Cost.

41 Vd. nuova formulazione art. 116, co. 3 Cost.

42 Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, 2013, p. 50.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANTONINI L., “Commento all'art. 117, co. 2, 3 e 4”, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Torino, Utet, 2006, pp. 2227 e ss.

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

MENGOLI G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, 7^a ed., Milano, Giuffrè 2014.

MUSOLINO S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, 3^a ed., Padova, Cedam, 1998, pp. 218 e ss.

ROCCHETTI L., *Gli anni della riscrittura del titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in *La giustizia costituzionale ed il “nuovo” regionalismo – Volume I*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 31.

SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, 2^a ed., Padova, Cedam, 2012.

SITOGRAFIA

www.senato.it

LE IDENTITÀ CULTURALI PER UNA RIFORMA REGIONALE

Cultural identities for a regional reform

di Simone Borile

Abstract

The author presents an anthropological analysis of changes in society following the reforms. The paper considers the Veneto Region that today appears to be not only a multicultural region, but also a multi-ethnic one. The coexistence of distinct cognitive and cultural assets generates conflicting relationships due to a lack of sharing and understanding, and behaviours characterized by aggression and hostility capable of creating dissonant attitudes with the system. Cases of failed integration/inclusion and social recognition are increasingly frequent. This phenomenon creates a need for participatory integration policies at both the national and local levels with radicalised experiential projects locally. Therefore, we need a constructivist political vision and action to build a future that can improve the current status in order to attain physical and psychological "wellbeing" for citizens. Today more than ever, anthropological studies are of vital importance in analysing society, given the different ways of life that make up the mosaic that is our world.

Key words: cultural identities, cognitive-cultural heritage, aggression, integration, social recognition

Per meglio comprendere e analizzare il processo di cambiamento in atto in Italia, in particolare in tema di Regioni, si vogliono prendere come base di partenza, i fatti avvenuti in Francia nel mese di novembre 2015, gli atti di violenza collettiva compiuti a Colonia, in Germania, il 31 dicembre scorso, non ultimo, i fatti di Bruxelles relativamente agli attentati presso la metropolitana e all'aeroporto della capitale belga. Diviene utile convergere verso una riflessione su di un quadro socio-antropologico che caratterizza la regione Veneto per comprendere il nuovo tessuto culturale e identitario, composto da patrimoni cognitivo-culturali diversi, verso il quale, le istituzioni locali e nazionali, sono chiamate ad intervenire mediante adeguate e celeri azioni legislative.

Il Veneto, oggi, si configura come una regione non solo multiculturale bensì multi-etnica. I processi migratori che hanno stanziato immigrati nel nostro territorio hanno conformato la nostra regione in un territorio caratterizzato da pluralità culturali aventi una specifica e storica identità. Ogni realtà etnica si forgia su un patrimonio cognitivo-culturale ovvero un insieme di azioni, idee, tradizioni, culture, modalità comunicative e interiezionali proprie delle culture di appartenenza. Ogni cultura possiede un patrimonio cognitivo comportamentale: agisce e si relaziona perché in quel modo è ritenuto opportuno comportarsi in quanto considerato il modo più corretto e più giusto. Patrimoni cognitivi attraverso i quali si creano identità sociali e culturali che vengono ospitate e che, ad oggi, non sempre trovano accoglienza e integrazione. Ogni cultura difende il proprio patrimonio cognitivo-culturale; ne è fiera, orgogliosa, è il suo passato e il suo presente. Ogni patrimonio cognitivo-culturale viene difeso dalle proprie comunità di appartenenza e trasmesso alle generazioni future, portatori di vecchie tradizioni e, al tempo stesso, però educati in un contesto e territorio culturale a volte conflittuale con quello familiare.

La coesistenza di patrimoni cognitivi culturali distinti genera "collisioni" - rapporti conflittuali dovuti ad una non condivisione e non comprensione - "distanze", comportamenti caratterizzati da elementi di aggressività, "ostilità" atti a creare atteggiamenti dissonanti con il sistema, a questo proposito si veda il padre che punisce la figlia perché questa tende a attuare comportamenti troppo occidentali, supermediatizzati e veicolati spesso anche politicamente. Sono sempre più frequenti i processi di mancata integrazione/inclusione, di riconoscimento sociale, di accettazione e quel

processo di costruzione identitaria che permette l'individualizzazione, l'interiorizzazione e il senso di appartenenza ad un gruppo e ad una collettività che è ormai priva di sforzi partecipativi e sempre più maggiormente percepiti come distanti e pericolosi. Una nuova identità collettiva, può generare un collasso antropologico con ricadute incalcolabili, imprevedibili, distruttive e catastrofiche.

L'elemento della diversità, della convivenza non basata su di un rapporto di ascolto, di reciproca comprensione e allo stesso tempo di rispetto, produce uno shock/deficit culturale supermediatizzato al quale oggi noi siamo chiamati a vivere, a vedere i nostri luoghi moderni, di conquiste liberali, di aggregazione culturale, in cui ciò che accade lontano è percepito vicino e dato che viene vissuto in tempo reale, colpiti da mezzi e prodotti culturali dell'uomo moderno. Ciò costituisce un rischio per le istituzioni, alle quali si dovrebbe rispondere con interventi di riconoscimento culturale, valorizzazione delle diversità, processi di inclusione e di interazione sociale, volti a sostenere progetti partecipativi dal *basso*, in cui vi siano progetti di realizzazione di percorsi comuni basati sulle valorizzazioni delle nostre radici culturali e un impegno per le altre realtà a mostrarsi come soggetti aperti ad obiettivi di inclusione socio-culturale.

Se da un lato emerge la necessità di avviare politiche partecipative nazionali e locali di inserimento con progetti esperienziali radicalizzati nel territorio locale, la politica non può non salvaguardare il patrimonio professionale e imprenditoriale della nostra regione. Se quindi la pretesa di una comprensione di nuovi gruppi identitari legati ad un territorio storicamente quale crocevia di culture e di inclusioni professionali, non possiamo non ragionare su presupposti basati sulla presenza di diverse etnie non ancora integrate né comprese e percepite, piuttosto ostili, pericolose detentrici di privilegi e sussidi ai quali, spesso, alla percezione di assenza dello stato, particolarmente sentita in questi territori, si risponde attraverso azioni di chiusura e di dimostranze di non accoglienza.

Si rende quindi necessaria una visione e un'azione politica costruttivista, lontana da una continua e assillante drammaturgia pubblica di crisi ma piuttosto consapevole di pesanti responsabilità, con pretese e necessità continue di controllo e interpretazioni di sovente lontane da un realismo locale tacciato da una azione orientata al potere e non all'azione. Un'attenzione concreta che dovrebbe orientarsi non solo nelle dinamiche della percezione di sicurezza che solo le istituzioni possono contribuire ad aumentare ma anche in una riflessione e azione consapevole nella salvaguardia di quei prodotti storico culturali tipici della nostra regione.

Entrando nel merito della realtà locale, il veneto forgia un tessuto economico produttivo prevalentemente a carattere imprenditoriale-famigliare. Si distinguono tre unità intrecciate e indissolubili: l'impresa, il prodotto e la famiglia. Il prodotto economico veneto è una rappresentazione di un territorio: da marchio di produzione si è giunti a marchio di territorio, di una località, di una specificità identitaria, divenuto simbolo di rappresentazione culturale che non può essere venduto né tantomeno ceduto, in quanto appartenente a quel territorio e quindi condiviso, offerto e valorizzato, laddove fosse sostenuto dalle istituzioni.

Una realtà, la nostra che si modella sull'esperienza fattiva e sulla tradizione per la quale valori come autenticità, tecniche produttive, saperi antichi mantengano una loro contemporaneità perché attuali e perché riconosciuti valevoli; prodotti tipici e quindi caratterizzati da uno spazio geografico, il Veneto appunto, di un segmento temporale e di un'impresa, quella a carattere familiare.

Una concretezza produttiva che andrebbe tutelata, valorizzata, sostenuta in quanto non solo concepita come semplice bene economico di scambio, bensì come rappresentazione di un patrimonio culturale afferente ad una specificità territoriale, rappresentato da una realizzazione concettuale e manuale, propria della nostra terra e del nostro sapere.

Questo processo che è in atto, dovrebbe tenere in debito conto, di tutti i cambiamenti anche quelli meramente antropologici, che la Società ha da sempre vissuto ma che in questo ultimo periodo si fanno sentire in misura maggiore. Per costruire un futuro che possa migliorare lo stato attuale e che preveda il raggiungimento del "benessere" fisico e psicologico del cittadino, le Riforme che vengono formulate, dovrebbero tener presente gli insegnamenti del passato, onde evitare di incorrere negli stessi errori. Oggi più che mai, lo studio antropologico risulta di vitale importanza nell'analisi della Società, tenuto conto delle diverse abitudini di vita che compongono il mosaico del mondo attuale.

Mentre in passato “l’ospite” era per così dire invitati ad adeguarsi alla nuova realtà in cui entrava a far parte, il mondo globalizzato ha fatto in modo che ci fosse un avvicinamento da entrambe le parti, ovvero sia l’ospite che l’ospitante, entrano in contatto con la cultura di appartenenza, arricchendo in tal modo il sapere tradizionale reciproco.

In conclusione, alla luce della Riforma della seconda parte della Costituzione, gli ideatori di tale proposta, sembrerebbe che non avessero tenuto troppo in considerazione la situazione attuale, le evoluzioni avvenute in questi decenni, lasciando carta bianca da un lato e mantenendo il pugno di ferro dall’altro, senza però risolvere la situazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

C. HANN, K. HART, *Antropologia economica. Storia, etnografia, critica*, Einaudi, 2011.

T. TENTORI, *Elementi di antropologia economica*, Armando Editore, 2010.

R.WILK, *Economie e culture: introduzione all’antropologia economica*, Bruno Mondadori, 2007.

U. BECK, *Potere e contropotere nell’età globale*, Laterza Editore, 2014.

U. BECK, *I rischi della libertà. L’individuo nell’epoca della globalizzazione*, Il Mulino, 2012.

U. BECK, *Conditio humana, il rischio nell’età globale*, Laterza Editore, 2011.

U. BECK, *Disuguaglianza senza confini*, Laterza Editore, 2011.

U. BECK, *Potere e contropotere nell’età globale*, Laterza Editore, 2010.

C. PAPA, *Antropologia dell’impresa*, Guerini scientifica, 1999.

C. PAPA, *Lavoro, Impresa, Mobilità*, Articolo in rivista *Antropologia museale*, (rivista quadrimestrale della Società italiana per la museografia e i beni demoetnoantropologici), vol. 9, n. 25-26, speciale 2010, p. XIV-XXV.

LE REGIONI SPECIALI NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE BOSCHI-RENZI

Special regions in the Boschi-Renzi draft constitutional law

di *Francesca Ferrazza*

Abstract

The author examines the unique situation of regions with differentiated autonomy in the Boschi-Renzi draft constitutional law. The aim of this draft law is to modify part two of the Constitution: eliminating perfect bicameralism, centralisation at the state level of certain matters that are currently of regional competence, overcoming competing legislative powers, transforming the Senate into a branch of Parliament representative of territorial institutions (regions and municipalities) and composed of 100 members of which 95 are chosen by regional councils and five are appointed by the President of the Republic. The article also addresses the so-called supremacy clause in the Boschi-Renzi reform.

Key words: special regions, regional legislative power, exclusive state competences, special status, national interest.

1. Premessa

Il d. d L. Boschi-Renzi ha come suo obiettivo principale la modifica della parte seconda della Costituzione: superamento del bicameralismo perfetto, centralizzazione a livello statale di alcune materie fino ad oggi di competenza regionale (si pensi alle norme generali sul turismo), superamento della potestà legislativa concorrente, trasformazione del Senato in ramo del Parlamento rappresentativo delle istituzioni territoriali (Regioni e Comuni) e composto da 100 membri dei quali 95 scelti dai Consigli regionali e 5 nominati dal Presidente della Repubblica.

L'undici gennaio 2016 è terminata la prima fase di revisione costituzionale con l'approvazione in prima seduta, a maggioranza semplice, da parte della Camera dei Deputati (Palazzo Madama si era già espresso favorevolmente in ottobre), mentre il 20 gennaio scorso il Senato ha approvato in seconda deliberazione il disegno di legge costituzionale di cui in trattazione a maggioranza assoluta. L'ultimo passaggio alla Camera ad aprile, data la maggioranza di cui il Governo Renzi dispone, non dovrebbe comportare particolari problemi.

2. Le Regioni ad autonomia differenziata nel d.d.l. costituzionale Boschi-Renzi

Quanto all'oggetto di questo intervento, è doveroso premettere che la riforma non interviene né sul numero delle Regioni (art. 131 Cost.), né sulla *summa divisio* tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (art. 116 Cost.). Alcuni costituzionalisti, tra cui Elisabetta Catelani dell'Università degli Studi di Pisa, sostengono che la riforma avrebbe potuto essere un'occasione per superare finalmente questa distinzione⁴³, che appare oggi anacronistica, essendo venute meno le ragioni di ordine storico-culturale che l'avevano legittimata nel biennio 1946-1947. Nello specifico,

⁴³ Cfr. E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 109 e ss.

con riferimento al Trentino Alto Adige/Südtirol e alle due Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen, il rischio è stato quello di una lettura impropria dell'accordo De Gasperi-Gruber siglato a Parigi il 5 settembre del 1946. Infatti, è vero che l'accordo puntava al massimo riconoscimento delle minoranze linguistiche con tutte le conseguenze connesse: bilinguismo, doppia dicitura degli atti della P.A., ecc...., ma è anche vero che l'accordo verteva "sull'esercizio del potere legislativo ed esecutivo autonomo senza blindarne il relativo territorio come lo conosciamo oggi e soprattutto non autorizzava un'autonomia finanziaria tanto forte quanto quella che si è venuta a creare nella realtà specifica e concreta. Sul punto, poi, c'è anche da dire che, in seguito all'accordo di Milano del 2009, l'autonomia finanziaria della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol è stata fortemente ridimensionata. Ora, indipendentemente da queste considerazioni, bisogna evidenziare come la riforma contenga riferimenti alle Regioni, sebbene non incida direttamente sull'assetto di quelle ad autonomia differenziata. Essa, infatti, si occupa di ri-centralizzazione di alcune materie regionali in capo allo Stato, da un lato cancellando la potestà legislativa concorrente o ripartita, dall'altro comprimendo gli spazi della potestà legislativa regionale di tipo residuale ancora più interstiziale di quanto lo è oggi a Carta costituzionale vigente.

In particolare, va segnalata una norma transitoria del d.d.l. (art. 39) che stabilisce la non applicazione della riforma alle Regioni speciali fino al momento dell'approvazione dei nuovi Statuti. Non essendo indicato un termine massimo per il loro "adeguamento", la conseguenza, evidenziata dalla dottrina, sarà probabilmente quella di premiare l'inerzia della Regioni speciali, addirittura escludendo l'applicazione stessa della riforma nei loro confronti⁴⁴. Del resto, giacché la riforma Boschi aumenta le competenze statali esclusive, le Regioni ad autonomia differenziata, di cui al comma 1 dell'art. 116 Cost., non avranno alcun interesse a iniziare un procedimento di riforma degli Statuti con il rischio di veder compressa la loro sfera di autonomia⁴⁵. A questa conclusione si potrebbe obiettare sostenendo che lo Statuto speciale, essendo approvato con legge costituzionale, potrebbe essere modificato su iniziativa governativa o parlamentare. Tuttavia, proprio perché quest'adeguamento deve avvenire previa intesa con le istituzioni locali interessate, ossia attraverso un "inedito procedimento pattizio", le cinque Regioni speciali avrebbero tutto l'interesse a non raggiungerla.

L'ultimo aspetto che vorrei trattare, infine, è quello che riguarda la cosiddetta clausola di supremazia. La riforma Boschi-Renzi introduce nel nuovo art. 117 Cost., che segna il riparto delle competenze statali e regionali, tale clausola. In altri termini, la legge statale potrà intervenire anche nelle materie di potestà esclusiva delle Regioni, quando lo richieda l'unità giuridica o economica dello Stato, o l'interesse nazionale. Prima della riforma costituzionale del titolo V nel 2001, la legge statale poteva intervenire nelle materie di potestà regionale attraverso la previsione della clausola dell'interesse nazionale, ma in seguito alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 tale clausola era stata espunta ed eliminata sebbene poi di fatto applicata nella prassi. Ora, in base alla nuova riforma, ritornerebbe in maniera espressa ed anche più ampia. A una prima lettura sembrerebbe che la clausola di supremazia si applichi solo alle Regioni ordinarie e non a quelle speciali. A tal proposito, però, autorevole dottrina⁴⁶ ha argomentato nel senso dell'applicabilità anche alle Regioni ad autonomia differenziata. Infatti, molti Statuti speciali contengono già espressamente il limite dell'interesse nazionale alla potestà legislativa delle rispettive Regioni. La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 207/2012, ha ribadito il principio per cui le Regioni a statuto speciale sono limitate nella loro potestà primaria proprio dall'interesse generale dello Stato. Se ciò valeva quando l'interesse nazionale non era inserito nell'art. 117 Cost., a maggior ragione sarebbe applicato più massicciamente, a seguito dell'entrata in vigore della riforma, nell'ambito della clausola di supremazia.

⁴⁴ Così E. CATELANI, op. cit., 109 e ss.

⁴⁵ Cfr., sul punto, G. C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 123 e ss.

⁴⁶ In questa direzione A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e Bolzano*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 21 e ss.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AMBROSI A., *Riforma del Titolo V e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e Bolzano*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

CATELANI E., *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

DE MARTIN G.C., *Le autonomie nel d.d.l.613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

LE COMPETENZE DELLE REGIONI NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE BOSCHI-RENZI

Regional competences in the Boschi-Renzi draft constitutional law

di *Roberta Dassie*

Abstract

The author considers key concepts of existing principles in the Italian Constitution and the modification of State-Regional powers provided for in the Boschi-Renzi draft law, focussing on the principle of subsidiarity and the fundamental role played by the Constitutional Court. She concludes that the general spirit of the reform is that of a general reorganisation of Italian Parliament in view of more efficient operation. The current reform, resulting in a clear loss of legislative autonomy by the regions, will not affect the legislative autonomy of special regions.

Key words: Constitutional Court, exclusive legislation, local autonomies, administrative decentralisation, reorganisation.

Il tema affrontato è di rilevante importanza e per meglio comprendere la riforma della seconda parte della Costituzione, è necessario definire alcuni concetti considerati chiave, al fine di analizzare i cambiamenti che ne sono parte integrante.

Il “Principio di Sussidiarietà” non è stato considerato in Italia⁴⁷, fino a pochi anni fa, un principio basilare dell’ordinamento, ma dal 2001 è stato introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001. Tale principio attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore. A questo proposito secondo l’art. 118 della Costituzione, «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»⁴⁸.

Sin dai primi commenti apparsi dopo la sua entrata in vigore, la legge costituzionale n. 3/2001 è stata oggetto di osservazioni critiche da parte degli studiosi, perché eccessivamente sbilanciata negli equilibri tra lo Stato e le Regioni, a favore di queste ultime, ma soprattutto perché estremamente rigida e analitica nel definire il riparto della potestà legislativa, nonché priva di clausole di salvaguardia a favore dello Stato.

Un ruolo fondamentale è svolto dalla *Corte Costituzionale*⁴⁹, investita a partire dal 2002 e sino ad oggi da un copioso e complesso contenzioso nel rapporto tra lo Stato e le Regioni; un «ruolo di supplenza non richiesta e non gradita»⁵⁰. Il giudice costituzionale ha cercato di recuperare spazi a favore dello Stato, affermando che gli ambiti riservati alla sua potestà legislativa non possano essere intesi in modo rigido, ma vadano identificati con interessi e valori costituzionalmente protetti. La Corte Costituzionale ha confermato i propri orientamenti; nel momento in cui ha ammesso che, in mancanza di leggi cornice che dettino i principi fondamentali nelle materie oggetto di potestà

⁴⁷ Legge Cost. n.3 del 18/10/2001. "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

⁴⁸ Art. 118 della Costituzione Italiana.

⁴⁹ <http://www.cortecostituzionale.it/default.do>. Sito ufficiale.

⁵⁰ Conferenza stampa del 2 aprile 2004, Presidente Gustavo Zagrebelsky.

legislativa concorrente, questi possono essere desunti dalle leggi vigenti. Inoltre, ha anche escluso che le Regioni possano usare il loro potere legislativo per rendere inapplicabile sul proprio territorio una legge statale.

La Riforma sul Bicameralismo introduce una specifica che è la “clausola di salvaguardia⁵¹” a tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o dell’interesse nazionale. In altre parole, in caso di una minaccia a questo principio, una legge dello Stato potrà regolare anche in materie di competenza legislativa regionale.

A questo punto si passa al nuovo art.117 della Costituzione, il quale recita: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Ancora:

«Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull’istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale; opere dell’ingegno;
- s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali».

Inoltre, «sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello

⁵¹ Andrioli V., *Cinquant’anni di dialoghi con la giurisprudenza 1931-1981*, Giuffrè Editore, 2007.

Stato. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

A questo punto ci si pone la domanda: Cosa cambia rispetto al passato?

Secondo il nuovo art.117 Cost., lo Stato e le regioni esercitano tutti la rispettiva potestà legislativa nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Non vi è alcun riferimento all'interesse nazionale come limite generale alla potestà legislativa regionale, il che ha portato alcuni studiosi a chiedersi se tale interesse non sia comunque un limite implicito, ricollegabile al "Principio di unità e indivisibilità" della Repubblica (ex art.5 Costituzione)⁵².

In secondo luogo la differenza tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia differenziata si è alquanto attenuata. Infine, viene capovolto il rapporto tra la potestà legislativa regionale e quella statale: ora, è lo Stato ad avere una potestà legislativa predefinita, mentre le Regioni hanno una potestà legislativa potenzialmente generale. Il nuovo testo enumera le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle oggetto di potestà legislativa concorrente, riservando alla potestà legislativa regionale tutte le altre non comprese nei due precedenti elenchi. È previsto che una Regione possa chiedere un ulteriore ampliamento della propria potestà legislativa regionale esclusiva nelle materie di potestà legislativa concorrente o in alcune materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, in virtù di una legge statale approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa con lo Stato (art.116, co. 3, Cost.)⁵³.

Facendo un passo indietro, si rende necessario prendere visione dell'art.5 della Costituzione, «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»⁵⁴. Tale articolo evidenzia, o meglio pone l'accento su tre punti focali, quali:

1. Riconosce e promuove le autonomie locali;
2. Attua... il più ampio decentramento amministrativo;
3. Adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

La ristrutturazione del procedimento legislativo, insieme alla composizione del Senato, rappresenta il punto di intersezione con la parte del progetto che riforma il Titolo V, in particolare il riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni⁵⁵. Solo garantendo una effettiva capacità del Senato di interloquire con la Camera sulle deliberazioni che attengono alle sfere competenziali delle Regioni, si compensa la sostanziale sottrazione di competenze legislative regionali che la riforma mette in atto. Questo articolo, ovvero l'art.5 è la base di partenza per la riflessione e per la riforma in atto; la stretta connessione esistente tra la sostanziale conservazione del governo parlamentare e la modifica del bicameralismo, è un elemento caratterizzante la revisione costituzionale in corso. La scelta di sistema compiuta comporta un'asimmetria tra le due Camere: la Camera, eletta direttamente dal corpo elettorale, conferisce la fiducia, così contribuendo alla formazione del governo e determinando l'indirizzo politico di maggioranza; la perdita di questo potere fondamentale pone il Senato in una posizione di subordinazione rispetto alla Camera.

Sul piano internazionale, il disegno di riforma è in linea con la modellistica degli ordinamenti federali, in cui la simmetria tra le due Camere si accompagna a forme di governo a forte separazione

⁵² Art. 117 della Costituzione Italiana.

⁵³ Art. 116 della Costituzione Italiana.

⁵⁴ Art. 5 della Costituzione Italiana.

⁵⁵ Azzariti G., *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in Astrid Rassegna, n.8/2014, vol1.

dei poteri, quali il presidenzialismo negli Stati Uniti d'America e il governo direttoriale in Svizzera⁵⁶, mentre l'asimmetria si accompagna a forme di governo parlamentare.

L'elezione indiretta dei componenti il Senato appare una scelta obbligata. La questione diventa se l'opzione compiuta a favore di un Senato composto da consiglieri regionali e sindaci scelti dai Consigli regionali, sia coerente con la volontà di costruire un Senato inteso come strumento di partecipazione delle Regioni e dei Comuni alla legislazione e alla determinazione delle decisioni dello Stato.

A questo proposito si legge all'art.57, «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti»⁵⁷.

In primo luogo va sottolineata la disomogeneità della composizione delle singole delegazioni regionali. In secondo luogo la evidente alterità istituzionale del sindaco rispetto alla delegazione regionale; alterità che rischia di essere molto evidente sia nel caso di Regioni, quali ad esempio la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia, con esigua popolazione, sia nel caso diverso di Regioni che, pur esprimendo un numero elevato di senatori, devono fare i conti con sindaci metropolitani o di grosse realtà comunali politicamente disomogenei rispetto alla maggioranza presente in Consiglio regionale.

Proseguendo poi con l'art.67 in cui «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»⁵⁸ e nel nuovo art.70, comma 1, che regola il procedimento legislativo in cui Camera e Senato⁵⁹ rimangono su un piano di parità, il mancato coordinamento tra la sostanziale eliminazione della potestà legislativa concorrente e il necessario adeguamento del procedimento legislativo, sono le preoccupazioni maggiormente evidenti. All'art.70 si esplicita che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

Ritornando ora al punto di partenza, l'oggetto di analisi, ovvero il nuovo art.117 della Costituzione, le alternative cui la giurisprudenza costituzionale suggerisce sono, o procedere affidando l'intera materia allo Stato, in tema di legislazione concorrente, oppure coinvolgere il Senato nella determinazione delle linee generali delle materie su cui insistono sia interessi statali che interessi regionali.

Nessuna delle due alternative è stata perseguita. Molte delle materie di competenza concorrente sono ora trasfuse nell'elenco delle materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato ricorrendo a formule non del tutto omogenee, come «disposizioni generali e comuni», «disposizioni di principio», «di coordinamento». Il punto più problematico è che queste formule rischiano di riproporre quei problemi che la formula dei principi fondamentali ha posto per decenni alla giurisprudenza e alla prassi costituzionale.

Se si osserva con attenzione le materie sulle quali il legislatore costituzionale ha previsto le formule di legislazione per principi, si scoprirà che si tratta di materie sulle quali le Regioni hanno, da tempo, un ruolo centrale sia dal punto di vista legislativo che organizzativo⁶⁰.

In conclusione, lo spirito generale della riforma, è quello di una generale riorganizzazione del Parlamento italiano in vista di un suo più efficiente funzionamento. Rispetto a questo fine ogni previsione diretta al rafforzamento del diritto di parola del Senato potrebbe tradursi in un indebolimento dell'obiettivo efficientistico.

⁵⁶ Bin R., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in Astrid Rassegna, n.6/2015, 1ss.

⁵⁷ Art. 57 della Costituzione Italiana.

⁵⁸ Art. 67 della Costituzione Italiana.

⁵⁹ Art. 70 della Costituzione Italiana.

⁶⁰ Bifulco R., in *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo* (d.d.l. cost. A.C. 2613-A).

La riforma costituzionale in corso opera un taglio molto netto alla potestà legislativa regionale, senza tuttavia proporre un modello alternativo, come potrebbe essere 'idea di Regioni chiamate a dare esecuzione alle leggi dello Stato. In quest'ultimo caso la polarizzazione delle funzioni – allo Stato la funzione di fare le leggi, alle Regioni quella di eseguirle – potrebbe giustificare il sostanziale espianto della potestà legislativa delle Regioni.

Anche i limitati poteri della Regione in materia di enti locali subiscono un drastico ripensamento, giacchè nella lett. p) dell'art.117, comma 2, alla preesistente competenza esclusiva statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane», viene aggiunta una competenza statale generale in materia di «ordinamento» e una ulteriore competenza in materia di «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

Del resto, che la riforma operi una forte riduzione della potestà legislativa delle Regioni è dimostrato da quanto dispone l'art.39, comma 11, del testo approvato dalla Camera, secondo cui «le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome»⁶¹.

L'attuale riforma, traducendosi in una perdita secca per l'autonomia legislativa delle Regioni, fa salva l'autonomia legislativa delle Regioni speciali. Anche su questo importante tema dell'autonomia speciale, la riforma tace deliberatamente, creando una molteplicità di regimi applicabili alle Regioni differenziate.

Insomma, al cospetto di questo forte riaccentramento statale, una riconsiderazione dei poteri del Senato servirebbe a compensare le Regioni del taglio subito alle proprie potestà legislative. Ciò che più preoccupa è che l'obiettivo dell'efficienza, pur ragionevole e condivisibile, viene perseguito con modalità che non assicurano il suo effettivo raggiungimento e che rischiano di creare non poche disfunzioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANDRIOLI V., *Cinquant'anni di dialoghi con la giurisprudenza 1931-1981*, Giuffrè Editore, 2007.

AZZARITI G., *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n.8/2014, vol1.

BIN R., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid Rassegna*, n.6/2015, 1ss.

BIFULCO R., in *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo* (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)

SITOGRAFIA

www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf

www.camera.it/leg17/126?pd=2613

www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/906778/index.html

⁶¹ Art. 39 della Costituzione Italiana.

Autori di questo numero

MAURIZIO MISTRI: Professore associato di Economia internazionale presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali di Padova è attualmente “studioso senior” di Economia Internazionale presso l’Università di Padova.

DANIELE TRABUCCO: Università degli studi di Padova. Docente a contratto di Diritto Internazionale presso la Scuola Superiore per Mediatori Linguistici - CIELS.

MICHELE BORGATO: Laureato in giurisprudenza presso l'Università degli studi di Padova, svolge la professione di avvocato del foro di Mantova al quale affianca incarichi di docenza di materie giuridiche in istituti del padovano. Specializzato in diritto amministrativo, in particolare, tematiche inerenti all'urbanistica e all'edilizia.

SIMONE BORILE: Direttore Generale della Scuola Superiore per Mediatori Linguistici CIELS e Professore di Antropologia della violenza e dell’Aggressività e di Antropologia culturale, presso lo stesso Istituto.

FRANCESCA FERRAZZA: Professoressa di Diritto ed Economia Politica presso l’Istituto scolastico paritario “Leonardo Da Vinci” di Belluno.

ROBERTA DASSIE: Cultore della materia in Diritto Internazionale all’Università degli Studi di Trieste, è stata docente a contratto di Diritto Musulmano e dei Paesi Islamici presso l’Università Ca’ Foscari di Venezia.