

Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*

Valeria De Santis, ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Napoli “Parthenope”

ABSTRACT

On June 15, 2016, three Italian Regions, Marche, Umbria e Tuscany subscribed a memorandum of understanding establishing terms and procedures to coordinate their administrations in various areas of regional competence. Even though this agreement has been drawn up only among the Regional Executive Councils, it still provides an opportunity to reflect on the dimensional imbalance of Italian regions also raising the issue of macro-regions. It is politically difficult to impose a review of regional boundaries by means of a constitutional reform and, indeed, neither the Reform of Title V of Constitution, nor the constitutional Reform in course have addressed the problem of the regional territorial dimensions. On the contrary, it seems more convenient to promote an effective policy of cooperative political relations among them differentiating their specific regional competences. The cooperation among Regions is also a crucial matter in the light of the constitutional reform with regard to the internal reorganization of the future second Chamber of the local institutions.

SOMMARIO: 1. Accordo tra Marche, Umbria e Toscana. La questione territoriale e la dimensione europea: introduzione - 2. Le strade (realmente) percorribili per ridisegnare il territorio regionale - 3. La tipologia delle intese e degli accordi. La natura del protocollo di intesa tra Marche, Umbria e Toscana - 3.1. Segue: il contenuto del protocollo di intesa - 4. Riforma costituzionale e (mancato) riassetto territoriale - 5. Concludendo: gli effetti dello squilibrio dimensionale sulla composizione del nuovo Senato e l'utilità di accordi ed intese tra Regioni

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista

1. Accordo tra Marche, Umbria e Toscana. La questione territoriale e la dimensione europea: introduzione

In un clima politico condizionato dall'esito del *referendum* costituzionale confermativo, alcune Regioni, quelle della c.d. "Italia di mezzo", Marche, Umbria e Toscana hanno siglato (il 15 giugno 2016) un protocollo d'intesa che istituisce sedi e momenti di collaborazione e coordinamento tra gli esecutivi regionali in diversi ambiti di competenza regionale. L'intesa, pur stretta tra i soli esecutivi regionali, offre lo spunto per riflettere sulla questione dello squilibrio dimensionale delle Regioni italiane, perché mette in luce un problema strutturale del nostro ordinamento che se non compreso (e affrontato) continuerà in ogni caso a condizionare il destino del regionalismo italiano, a prescindere dall'esito del *referendum* costituzionale.

L'accordo prevede che le Regioni collaborino in diversi settori: sanità, tutela del paesaggio, contrasto ai cambiamenti climatici, agricoltura, sviluppo economico, turismo, realizzazione di infrastrutture, gestione dei fondi europei, riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione. Prevede incontri periodici tra i Presidenti e i rispettivi assessori, i quali concorderanno le linee di azione comune e i progetti di collaborazione, riunendosi almeno ogni sei mesi.

Il protocollo di intesa ha come obiettivo il perseguimento di un'integrazione sempre più stretta tra le politiche di comune interesse sia nei confronti dello Stato che dell'Unione europea. Sotto quest'ultimo profilo corre preliminarmente l'obbligo di considerare che il protocollo di intesa è stato firmato dai tre Presidenti regionali a Bruxelles, contestualmente alla decisione di unificare i rispettivi Uffici regionali di rappresentanza nell'Unione. Questa scelta, di certo dettata da ragioni di risparmio, non è senza rilievo perché evidenzia la centralità della dimensione europea sulle questioni istituzionali interne. Del resto non si può trascurare che le più importanti scelte istituzionali adottate di recente - ovvero l'abolizione delle Province, l'obbligo dell'associazionismo comunale, l'istituzione delle Città metropolitane - sono *anche* l'esito di una politica europea che spinge sull'esigenza di semplificare il sistema istituzionale (non solo italiano), valorizzando soprattutto le grandi metropoli e le Regioni¹.

¹ L'esigenza di adottare interventi strutturali di riforma è stata sottolineata con forza, già dal 2010, dalla BCE, sul punto cfr.: G. RIVOSECCHI, *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative*, in *Diritti regionali*, 2016, pp. 319-320; E. OLIVITO, *Crisi economico finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in Rivistaaic.it, n. 1/2014; M. STIPO, *Una lettera "anomala" (la lettera Trichet-Draghi indirizzata al Primo Ministro italiano - Frankfurt/Rome, 5 August 2011)*, Aa.Vv., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Napoli, Jovene, 2013, p. 2391; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta e la riforma del livello intermedio di governo locale*, in Italiadecide.it; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 5. Più in generale sulle trasformazioni istituzionali interne ed attuazione efficace delle politiche europee: S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in Issirfa.cnr.it, dicembre 2015, p. 6; R. BIFULCO, *Le Città Metropolitane nella legge 56 del 2014 e nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *Roma Metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d'area vasta*, a cura di M. G. Caroli, M. Prezioso, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 330 e p. 344.

Firmare il protocollo in sede Europea assume peraltro significato politico perché l'Unione conferisce particolare attenzione alla dimensione regionale che, nella definizione dell'Assemblea delle Regioni Europee, è l'ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello statale e dotato di autogoverno politico². Nella diversità dell'organizzazione interna degli Stati membri, le varie autonomie politiche - genericamente assimilabili al concetto di "Regione" - costituiscono un elemento che caratterizza tutti quegli Stati europei che non rispondono al modello di stato unitario, ammesso che ve ne siano³. Con l'introduzione delle politiche regionali europee, l'Unione ha creato nuovi spazi e strategie di sviluppo del territorio, trasformando le Regioni in propri interlocutori privilegiati. Così le Regioni italiane - da sempre alla ricerca di un ruolo - hanno trovato legittimazione politica proprio nelle politiche di coesione territoriale⁴.

Anche negli ordinamenti che non si possono definire propriamente regionali, l'Unione è dunque attenta alla dimensione territoriale "sub-statale", perché rispetto alle circoscrizioni più ridotte il livello regionale consente economie di scala più razionali e produttive⁵ e favorisce la strategia macro regionale in modo da ottimizzare rapporti e scambi transnazionali tra territori funzionalmente omogenei⁶. Nel quadro politico europeo, la dimensione dei territori regionali viene in considerazione in termini politico-funzionali e, in tale contesto, si inserisce il problema strutturale della dimensione delle Regioni italiane, aggravato - come si vedrà di seguito - dalla necessità di

² L'eterogeneità funzionale e politica delle entità sub-statali rende impossibile utilizzare uno stesso termine comune. Per questo a livello Europeo, ai fini dell'applicazione delle politiche comunitarie che coinvolgono tali entità sub-statali si utilizza il sistema NUTS, *Nomenclature des Unités Territoriales pour la Statistique*, secondo il quale ogni Paese è diviso in tre livelli di unità statistiche in base alla popolazione. Il sistema si fonda su categorie statistiche e non politiche e, dunque, non è utile ai fini di una definizione condivisa, cfr. L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 728.

³ U. ALLEGRETTI, *Presente e future delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 2016, p. 12.

⁴ M. KEATING, *Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age*, in A.J. Scott (a cura di), *Global City Regions*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 371 e ss. Sulle politiche di coesione cfr., almeno, G. P. BOSCARIOL, *Politiche di coesione 2014-2020 e "governance"*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2015, p. 193 e ss.; S. PROFETI, *La sfida europea delle regioni italiane. Quattro strategie a confronto*, in *Riv. it. di politiche pubbliche*, 2006, p. 39 e ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale* in *Rivistaaic.it*, n.2/2015. In part. sul ruolo dell'Agenzia per la Coesione territoriale, cfr.: A. LEPORE, *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle «macroregioni» e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, p. 467 e ss.; V. M. SBRESCIA, *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, ivi, p. 549 e ss.

⁵ I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, p. 271; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 10 e ss.

⁶ In particolare a livello europeo sono state individuate quattro strategie macro-regionali per la regione del Mar Baltico, del Danubio, della regione alpina, della regione del Mare Adriatico e Ionio. Le macroregioni, prospettate dal Consiglio europeo e istituite dalla Commissione, sono create ad esempio al fine di costruire infrastrutture che servono più territori o per gestire problematiche ambientali. Per gestire problematiche che interessano più Stati è anche possibile costituire un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) che costituisce un ente che ha lo scopo di gestire i fondi strutturali europei che interessano vari territori. I GECT si riferiscono a progetti comuni relativi, ad esempio, all'agricoltura, i trasporti, l'istruzione, la formazione professionale, il turismo e la ricerca. Sul punto cfr.: U. ALLEGRETTI, *Presente e future delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, cit., p. 37; L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, cit., p.729 e ss. Si veda anche, *Guida alle strategie macro-regionali dell'Unione europea*, 10 marzo 2016, consultabile sul sito Europa.formez.it (nonché sul sito internet della Commissione europea dedicato alle politiche regionali e alle Strategie macro-regionali).

ripensare le funzioni regionali a seguito dell'abolizione delle province e della conseguente necessità di allocare le funzioni provinciali a livello regionale e comunale.

2. Le strade (realmente) percorribili per ridisegnare il territorio regionale

L'ordinamento regionale creato, per così dire, "dal nulla" ed istituito, come noto, con grave ritardo si fonda su una ripartizione territoriale ispirata ad un criterio storico-statistico, non scevro di incertezze e di una qualche artificialità⁷. Le Regioni hanno cominciato a delineare una propria "identità" in epoca molto recente quando, dagli anni Novanta, hanno assunto importanti funzioni in materia di sanità e servizi fondamentali, governo del territorio, paesaggio e ambiente. Le competenze in questi settori hanno fatto emergere soluzioni e approcci differenti, contribuendo appunto a definire realtà politiche diverse.

A tali sollecitazioni interne, derivanti, in particolare, dal "terzo" decentramento, si sovrappongono quelle provenienti dal livello europeo ed internazionale che impongono alle Regioni di essere protagoniste anche in ambito sovranazionale, definendo dinamiche impensabili fino a pochi anni fa⁸. L'integrazione e la globalizzazione, da una parte, la ridefinizione dell'assetto degli enti locali, dall'altra, costituiscono processi complessi che chiedono alle Regioni di organizzare gli interessi e le funzioni in modo da essere realmente competitive e visibili a livello sovranazionale. Tuttavia la questione della dimensione delle Regioni, il conseguente divario di superficie, di popolazione e di reddito *pro capite*, che costituiscono le principali cause dell'inefficienza dell'azione regionale, sono state trascurate sia dalla Riforma costituzionale del 1999-2001, sia dalla legge cost. 12 aprile 2016.

In verità ci sono state diverse proposte di nuova delimitazione delle Regioni, volte perlopiù a ridurre il numero dei governi e ad incrementare l'estensione territoriale regionale al fine di realizzare un riequilibrio economico, funzionale e geografico. Già dai primi anni Novanta la Fondazione Agnelli proponeva di dare vita a dodici meso-regioni, dotate di ampia autonomia finanziaria e di dimensioni adeguate a governare l'ambiente, nonché progetti di sviluppo economico. Contestualmente, nel 1994, Gianfranco Miglio proponeva di eliminare le Province e creare tre macro-regioni che avrebbero riunito le quindici regioni ad autonomia ordinaria cui si sarebbero aggiunte quelle ad autonomia speciale.

Il dibattito mai sopito anche se evidentemente «non maturo»⁹ è continuato e, di recente, alcune proposte di legge costituzionale elaborano varie soluzioni di modifica dell'art. 131 della Costituzione. È stato proposto, ad esempio, di ridurre le Regioni a dodici (proposta di legge cost.,

⁷ A. FERRARA, *Riordino della Repubblica e riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 2-3; V. FERRI, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti*, n. 3/2016, 65 e ss.; G. DI MUCCIO, *La modifica dei confini delle Regioni: l'articolo 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 12/2013, p. 5 ss.; L. FERRARO, *Artt. 131-132*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 2531 e ss.

⁸ C. DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Issirfa.it*, settembre 2011, p. 12-13; M. KEATING, *Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age*, cit., ivi.

⁹ F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p.7.

A.C. 2749 del 25 novembre 2014), di aggregare le Regioni ordinarie in tre macroregioni e lasciare integre le Regioni speciali (proposta di legge cost., A.C. n. 2826 del 19 gennaio 2015) e, infine, di individuare quattro macroregioni, di creare un distretto per Roma Capitale, lasciando intatte le Regioni ad autonomia speciale (proposta di legge cost. A.C. 3583 del 4 febbraio 2016). Diversa soluzione consiste, invece, nel conferire alle Regioni, che rimangono immutate, la possibilità di sottoporre a *referendum* intese federative volte alla creazione di macroregioni dotate di un ordinamento, di enti e organi comuni (proposta di legge cost. A. C. 758 del 16 aprile 2013)¹⁰.

Si tratta di disegni astratti, destinati a cadere nel nulla perché è difficile immaginare una riscrittura dell'assetto territoriale regionale che non coinvolga le Regioni stesse e che non sia collegato con le problematiche dimensionali scaturenti dall'abolizione delle province e dall'istituzione delle Città metropolitane¹¹. Anche la Commissione di studio degli ambiti territoriali regionali (denominata Commissione Lanzetta¹²), istituita il 29.12.2014 dal Ministro per gli Affari regionali, ha evidenziato come Regioni di più grandi dimensioni consentano la realizzazione di economie di scala, aumentando il numero dei beneficiari e riducendo di conseguenza il costo unitario del servizio, ma ha giustamente evitato di elaborare e proporre una specifica articolazione territoriale¹³.

Se appare largamente improbabile pensare di imporre alle Regioni una riscrittura dei confini territoriali mediante la modifica dell'art. 131 Cost., non è meno difficile immaginare che l'accorpamento tra le Regioni possa seguire la strada dell'art. 132 Cost. La modifica del territorio regionale risulta infatti particolarmente articolata e aggravata dalla necessità di una proposta congiunta di un numero di comuni che rappresenti almeno un terzo delle popolazioni interessate e dall'approvazione di una legge costituzionale da confermare mediante *referendum* che deve raggiungere il *quorum* della maggioranza delle popolazioni interessate. La complessità della procedura rende praticamente impossibile seguire anche questa strada e, in definitiva, non sembra neppure molto utile, come autorevolmente sottolineato, disquisire su quale assetto territoriale sia teoricamente preferibile¹⁴.

Conviene invece soffermarsi sulle opportunità offerte dalla cooperazione mediante intese interregionali e oggetto di ratifica da parte del Consiglio regionale, previste dall'art. 117 co. 8 della Costituzione, nonché sugli accordi politici stretti tra gli esecutivi che, al contrario, hanno valore politico e possono realizzare forme di cooperazione amministrativa. In tal senso, e più concretamente rispetto a qualsiasi ipotesi di riassetto territoriale, la stessa Commissione Lanzetta

¹⁰ G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Rassegna Astrid*, n.14/2016, p. 1-2; G. ALLEGRI, *Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all'italiana? Primi appunti a partire dall'ottica funzionalista francese*, in Federalismi.it, n. 3/2015.

¹¹ L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in Federalismi.it, n. 3/2015.

¹² Dal nome dell'allora Ministro per gli affari regionali, Maria Carmela Lanzetta.

¹³ V. FERRI, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, cit., p. 72 e ss.

¹⁴ F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, cit., ivi; A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, in Federalismi.it, n.3/2015, p. 8.

proponeva di incentivare il coordinamento tra le Regioni, tramite accordi, intese interregionali e organi comuni, in modo da favorire la differenziazione.

In definitiva è oggettivamente complesso, se non impossibile, porre a livello nazionale la questione del dimensionamento regionale che è indice dell'«incompiutezza» derivante dal mancato riordino dello stato-organizzazione, nonché di debolezza dell'intero sistema autonomistico¹⁵. Sono dunque le Regioni a dover porre gradualmente il problema politico della dimensione del territorio regionale, iniziando dall'instaurazione di una seria politica interregionale ispirata al principio di leale collaborazione.

3. La tipologia delle intese e degli accordi. La natura del protocollo di intesa tra Marche, Umbria e Toscana

In base a quanto finora osservato appare chiara l'importanza dello sviluppo della cooperazione interregionale che, agevolando l'adempimento di determinate funzioni, introduce elementi di differenziazione nel riparto delle competenze. Il protocollo di intesa adottato tra i Presidenti delle Regioni della c.d. "Italia di mezzo" si inserisce proprio nell'ambito delle azioni alternative rispetto alla revisione costituzionale dei confini regionali, attualmente impraticabile.

Sotto il profilo giuridico si tratta di un accordo politico, adottato a legislazione invariata non inquadrabile nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 117, co. 8, Cost. che prevede la ratifica con legge regionale. La disciplina costituzionale, introdotta con la Riforma del Titolo V, ha razionalizzato il sistema già esistente delle intese interregionali¹⁶, ma non esclude che le Regioni possano concludere "accordi" e "protocolli di intesa" che contengono dichiarazioni politiche concluse dagli esecutivi. Similmente a quanto avviene a livello nazionale con gli accordi in forma semplificata, si tratta di accordi che non vengono sottoposti all'Assemblea. Del resto il principio cooperativo richiede ampia flessibilità e si deve consentire agli esecutivi regionali di evitare lo scontro assembleare, oppure di prepararlo e anticiparlo mediante accordi che vengono sperimentati inizialmente in via politica ed amministrativa.

Prima della riforma del Titolo V, il fondamento della competenza regionale in materia di accordi e intese, ritenuto - secondo taluni - dagli stessi costituenti connaturato all'autonomia regionale¹⁷, andava ravvisato nel principio di leale collaborazione elaborato dalla giurisprudenza costituzionale che ha finito per considerare legittime le azioni regionali ultraregionali quando corrispondano ad interessi comuni a più Regioni¹⁸. L'esistenza di un interesse oggettivo e la natura

¹⁵ F. BENVENUTI, *La Costituzione fra attuazione e revisione: lo Stato in una società pluralistica* in *Diritto e società*, 1983, p. 7 e ss.

¹⁶ A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 187 e ss.

¹⁷ G. D'ORAZIO, *Accordi interregionali*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 1 e ss.

¹⁸ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione cfr., tra i tanti, almeno: S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 101 e ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, p. 187 e ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578; C. MAINARDIS, *Art. 120*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, cit. p. 2379 e ss.; a F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato - Regioni ed*

della Regione, quale ente che rappresenta gli interessi concreti delle comunità, ha consentito alla Corte costituzionale di ammettere le intese interregionali e anche di incentivarne l'uso, suggerendo al legislatore di disciplinare gli istituti di collaborazione tra Regioni¹⁹.

Nell'attuazione dell'ordinamento regionale, il legislatore ha colto questa esigenza di coordinamento, prevedendo all'art. 8 del d.p.r. n. 616/1977 (in conformità all'art. 1 co.2, l. n. 382/1975) che per le attività e i servizi che interessano i territori finitimi le Regioni possono addivenire ad intese e costituire uffici e gestioni comuni, anche in forma consortile. La disciplina pone dunque un limite territoriale, consistente nella localizzazione degli interessi che devono essere confinanti. Si tratta tuttavia di un limite considerato, fin da subito, non rigido e in vero non conforme al riconoscimento della Regione come ente a fini generali²⁰. Già in quel momento la giurisprudenza costituzionale e la legislazione statale e regionale di settore delineavano modelli di coordinamento e cooperazione interregionali che, prescindendo dalla localizzazione dei confini, si ponevano come correttivo all'inadeguatezza della delimitazione territoriale storico-statistica delle Regioni²¹.

Più di recente, entrato in crisi il modello amministrativo gerarchico e centralizzato, i rapporti tra enti hanno cominciato ad essere sviluppati secondo un modello di amministrazione partecipata, consensuale e contrattata²². Il legislatore ha elaborato figure come l'accordo di programma (art. 27, l. n. 142/1990 e art. 34, TUEL), mediante il quale gli enti territoriali e altre amministrazioni coordinano le loro attività per la realizzazione di opere o interventi e, nell'ambito degli strumenti della programmazione negoziata - tra le numerose forme di cooperazione - gli accordi di programma quadro che, in particolare, coinvolgono l'amministrazione centrale dello Stato e le Regioni nella realizzazione di programmi esecutivi di interesse comune o funzionalmente collegati (art. 2, co. 203, lett. c), l. n. 662/1996). Il Governo è stato inoltre autorizzato ad individuare procedure e strumenti di raccordo, «anche permanente», tra le Regioni e i diversi livelli di governo per consentire la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali (art. 3 co. 1, lett. c), l. n. 59/1997)²³.

il seguito giurisprudenziale, in A. Barbera, T. F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 469 ss.; A. BARRAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1246 ss.; F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012, p. 623 e ss.

¹⁹ Cort. cost., sent., n. 142/1972, ma anche sent. n. 37/1972; 96/1974, Cfr., F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, cit., p. 2314-2316; G. PINI, *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi interregionali*, in *Le Regioni*, 1977, 398 e ss.; G. D'ORAZIO, *Accordi interregionali*, cit., pp. 2-3 e ss.; A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in Q. Camerlengo, L. Violini (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 365 e ss.; G. LAZZARI, *La Regione Veneto dà il via all'intesa fra Regioni delineata dal Titolo V della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2008.

²⁰ R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 237.

²¹ G. VOLPE, *Articolo 8*, in A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 139.

²² G. RIVOSECCHI, *Patti territoriali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, II, Torino, Utet, 2005, p. 579 e ss.

²³ F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, cit., p. 2318.

A seguito di questa evoluzione giurisprudenziale e legislativa il principio cooperativo, nella sua dimensione verticale e orizzontale, è stato infine esplicitato in Carta costituzionale con la Riforma costituzionale del Titolo V. In particolare, la disposizione dell'art. 117, co. 8 Cost., non mutata dalla riforma costituzionale del 2016, supera il vincolo della contiguità territoriale e prevede che le intese possano avere qualsiasi oggetto con il solo limite delle competenze regionali. Inoltre la disposizione prevede la facoltà di istituire organi comuni attraverso le intese, senza particolari vincoli di oggetto e sempre «al fine di migliorare l'esercizio delle proprie funzioni». La formulazione costituzionale delle intese interregionali è generica e consente di includervi gli accordi mediante i quali i contraenti si assumono obblighi reciproci e quelli che prevedono l'esercizio congiunto di funzioni amministrative o legislative²⁴.

In questo quadro, velocemente tratteggiato, il protocollo di intesa di Marche, Toscana ed Umbria, del 15 giugno 2016, pur non essendo riconducibile all'art. 117, co. 8 Cost., non è neanche una semplice intesa informale²⁵ perché prevede che i tre Presidenti regionali, su iniziativa di ciascuno di essi, si riuniscano - insieme ai rispettivi assessori - per concordare linee di azione comune e progetti di collaborazione nelle materie di rispettivo interesse. Il protocollo prevede peraltro che le tre Giunte effettuino incontri periodici a cadenza almeno semestrale per approvare i programmi annuali delle attività, dare indirizzi per la loro implementazione, monitorarne l'andamento e, infine, verificare i livelli di collaborazione raggiunti. Vengono dunque istituite sedi di coordinamento anche mediante scambi informali di note, gruppi tecnici di lavoro interregionali sugli ambiti oggetto del protocollo.

Le riunioni periodiche dei rappresentanti regionali funzionano come organi consultivi, non hanno poteri vincolanti e, in sostanza, hanno lo scopo di promuovere un'azione parallela delle Regioni e delineare linee politiche comuni nelle materie oggetto dell'accordo. L'assenza della legge di ratifica rende l'accordo debole perché privo degli strumenti di controllo della realizzazione degli impegni assunti. Al contrario, la ratifica legislativa consentirebbe di coinvolgere le Regioni nella loro interezza e di responsabilizzarle sotto il profilo politico rispetto ai risultati attesi. In definitiva, per l'ampiezza degli obiettivi che le Regioni si pongono, la ratifica legislativa costituirebbe un segnale politico molto consistente nei confronti dello stesso esecutivo nazionale.

Naturalmente l'assenza dell'intervento delle Assemblee regionali ha i suoi vantaggi in quanto conferisce maggiore flessibilità agli accordi e rende più difficile l'ingerenza da parte del Governo

²⁴ A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 10/2009, p. 4; ID., *Le intese tra le regioni*, cit., p. 158 e ss.; L. LANZONI, *La funzione "complementare" delle intese interregionali nella cooperazione territoriale*, in *Ambientediritto.it*, 2013.

²⁵ Già prima della riforma del Titolo V venivano individuate diverse tipologie di accordo: l'intesa informale che non trova sbocco in riunioni regolari o nella costituzione di organi comuni, oppure, le convenzioni e gli accordi che possono avere ad oggetto l'esercizio di poteri legislativi e richiedono sia la partecipazione dei consigli regionali sia l'esercizio dei poteri amministrativi nelle materie di competenza regionale, in tal senso G. VOLPE, *Articolo 8*, cit., p. 140; 4; G. D'ORAZIO, *Accordi interregionali*, cit., p. 1 ss.; G. RIZZA, *Intese. Diritto pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 1 ss.

che non potrebbe sollevare la questione di legittimità costituzionale²⁶. Tuttavia non si può escludere che la Corte costituzionale possa essere adita per conflitto di attribuzione²⁷. Gli accordi, privi della copertura legislativa, costituiscono espressione dell'autonomia convenzionale regionale, ma la loro violazione determina la lesione del principio di leale collaborazione, almeno nei casi in cui esse creino un legittimo affidamento tra le parti contraenti e non costituiscano mere dichiarazioni politiche²⁸.

Inoltre, il novero degli atti che possono essere impugnati è stato ampliato progressivamente dalla Corte costituzionale che non sembra considerare determinante la natura dell'atto²⁹. Ai fini dei conflitti intersoggettivi, non rileva la qualificazione dell'atto come politico o amministrativo, ma rileva piuttosto l'esistenza di una lesione delle competenze costituzionali regionali³⁰ nonché di quei principi, come la leale collaborazione, che regolano i rapporti tra enti³¹.

3.1. Segue: il contenuto del protocollo di intesa

Il protocollo di intesa stipulato tra le Regioni Umbria, Toscana e Marche costituisce un accordo politico e il mancato coinvolgimento dei Consigli regionali, ben comprensibile sul piano politico, rende soprattutto complesso realizzare la molteplicità degli obiettivi che l'accordo in oggetto intende realizzare. Il protocollo istituisce infatti sedi di collaborazione in molteplici materie di

²⁶ Prima della Riforma del Titolo V della Costituzione, la dottrina ha espresso una valutazione sostanzialmente univoca nel senso di ritenere inefficace l'accordo prima della sua trasformazione in legge. Si escludeva dunque che esistessero rimedi processuali nei casi di inosservanza dell'accordo. In tal senso, G. RIZZA, *Intese*, cit., p. 4; G. D'ORAZIO, *Accordi interregionali*, cit., p. 4; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 324-325. In tal senso e per ulteriori riferimenti, R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composto*, cit., pp. 246-249.

²⁷ G. PROTTI, D. GALLIANI, *Le intese tra Regioni: quali prospettive*, in *De Jure*, n. 2/2012, p. 117. In part. A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto*, cit., p. 7, nota 18.

²⁸ A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, cit., p. 335-336; ID., *La dimensione interregionale del diritto*, cit., ivi.; ID., *Il "protocollo di intesa" tra Emilia Romagna e Toscana*, in *Federalismi.it*, n. 10/2004, p. 5-6. Secondo la Corte è infatti impugnabile l'atto che produce una lesione attuale mentre non basta uno stato di incertezza non ancora segnato da effettività. La letteratura sul punto è estremamente ampia, sia consentito in questa sede un limitato rinvio a: A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 315 e ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 270; L. MEZZETTI, M. BELLETTI, M. D'ORLANDO, E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, p. 514 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 345.

²⁹ La Corte è arrivata fino a ritenere impugnabile un ordine del giorno del Consiglio, sent. n. 341 del 1996. In part., G. LAVAGNA, *I conflitti tra enti*, in *Federalismi.it*, n. 23/2011.

³⁰ Cfr. *ex multis*, sent. n. 245 del 1996. Di recente cfr. sentt. 86 e 87 del 2015. Nella sent. 87 del 2015, la Corte, secondo consolidata giurisprudenza, afferma che «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie competenze costituzionali» (punto 5.1. del Considerato in diritto). Sul punto, G. LANEVE, *Ulteriori precisazioni, a futura (si spera) memoria, della Corte costituzionale in tema di conflitti tra Stato e Regioni, dalla "manifestazione estrinseca della volontà da attribuirsi la titolarità del potere" al "tono costituzionale": nota a margine delle sentenze 86 e 87 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 17/2015; L. FERRARO, *La consulta non retrocede sul tono costituzionale del conflitto, anche alla luce della recente riforma costituzionale 1/2012*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 716 e ss.

³¹ Cfr., in part., le sentt. nn. 133/2001; 255/2002; 199/2004; 21, 31 e 328/2006; 58/2007.

competenza regionale³² e prevede che la collaborazione tra gli esecutivi regionali possa essere svolta «in tutte le materie di rispettivo interesse anche al di là degli ambiti» specificamente individuati (art. 2 co. 1). Viene utilizzata una formula estensiva che lascia alla scelta degli esecutivi la possibilità di ampliare la cooperazione amministrativa, in base agli interessi e agli equilibri politici contingenti.

Particolare attenzione va data alla disposizione del protocollo di intesa che, all'art. 4, prevede che nelle more della definizione dei programmi di coordinamento, i Presidenti concordino, fin da subito, l'avvio di alcune attività congiunte³³, tra le quali l'attuazione delle modalità operative del soggetto aggregatore unico. Si tratta dell'obiettivo di maggiore interesse in quanto mira a realizzare una centrale unica per gli acquisti, aggregando le diverse strutture che attualmente in ogni Regione provvedono alla gestione delle gare per l'acquisto di beni e servizi. In special modo la realizzazione della centrale unica per gli acquisti per la sanità costituisce un obiettivo estremamente significativo, in quanto la spesa per la sanità impegna la parte più consistente delle risorse regionali. Le Regioni in questo settore esercitano le loro più rilevanti competenze gestionali ma, l'aumento delle competenze regionali e la riduzione dei trasferimenti erariali da parte dello Stato hanno messo negli ultimi anni in serio pericolo la tenuta dei conti pubblici regionali, imponendo a ben cinque Regioni piani di rientro dal debito sanitario, nonché, in alcuni casi, anche il commissariamento³⁴.

I conti pubblici per la sanità di Marche, Toscana e Umbria tengono e proprio per questo sembra possibile che le tre Regioni sostanzialmente virtuose possano lanciare un modello unitario per gli acquisti che consentirà certamente un consistente risparmio di gestione. La proposta di aggregazione è stata peraltro già inviata al Commissario alla revisione della spesa pubblica (on. Yoram Gutgeld), indicando la Regione Umbria come capofila. Si tratta di un'iniziativa concreta di cooperazione che mira a razionalizzare la spesa regionale e a renderla più trasparente. L'iniziativa si inserisce nell'ambito della disciplina sulla revisione della spesa pubblica dettata dal Governo e potrebbe realmente migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, ottenendo peraltro un risparmio notevole.

Esiste qualche dubbio che obiettivi così complessi possano essere raggiunti dai soli esecutivi regionali senza passare attraverso ampie riforme legislative. D'altro canto, proprio la complessità degli obiettivi richiede forme flessibili di raccordo, evitando in Assemblea quello scontro politico che può vanificare anche il lavoro degli esecutivi regionali. In ogni caso, un lavoro serio degli esecutivi e degli apparati amministrativi potrebbe preparare il terreno e consentire, in futuro, di

³² In particolare: sanità, welfare, paesaggio, agricoltura non estensiva, sviluppo economico, formazione e lavoro, realizzazione di infrastrutture a servizio dello sviluppo, cultura e turismo, gestione dei fondi europei, partecipazione a progetti europei di comune interesse e, infine, riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione.

³³ Come la realizzazione di uno o più progetti comuni nel campo delle relazioni e cooperazione internazionale, la definizione di un modello comune di strumento di incentivazione per le imprese, la definizione di un modello comune di promozione a sostegno dell'occupazione.

³⁴ D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, in Federalismi.it, n. 3/2015, p. 3. Sulla spesa sanitaria delle Regioni cfr.: Agenzia Nazionale per la Spesa sanitaria, *Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008-2014*.

coinvolgere i Consigli regionali, conferendo ad una cooperazione su questioni politiche di così ampio rilievo il giusto peso a livello politico regionale e nazionale.

4. Riforma costituzionale e (mancato) riassetto territoriale

Pur essendo stato stretto tra i soli esecutivi regionali, l'accordo tra le Regioni "dell'Italia di mezzo" rilancia inevitabilmente il tema del territorio delle Regioni e delle macroregioni. L'ampiezza del protocollo di intesa e dei settori sui quali si propone la cooperazione, la previsione di incontri periodici e l'individuazione di alcune attività da avviare nell'immediato ne fanno un *unicum* rispetto alle intese interregionali aventi, di norma, ad oggetto obiettivi e scopi circoscritti e ben definiti³⁵. In questo senso si tratta di un accordo piuttosto singolare perché sembra sancire una collaborazione politica di carattere generale, un "patto", la cui utilità sarà ancora più evidente qualora il *referendum* costituzionale dovesse avere esito positivo.

Come noto, la riforma costituzionale del 2016, riduce e razionalizza le competenze legislative regionali³⁶ ma, abolendo le province, si pone anche nella prospettiva di un complessivo slittamento

³⁵ Ad esempio si può trattare di intese (talvolta anche prelegislative, ovvero, volte all'adozione di un determinato testo di legge delineato congiuntamente) su temi specifici. Ad esempio: l.r. Lazio, n. 14 del 2014 recante "Ratifica dell'intesa tra la Regione Lazio e la Regione Toscana per l'adozione del nuovo testo legislativo recante "Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle regioni Lazio e Toscana"; l.r. Lombardia, n. 22 del 2014, recante "Ratifica dell'intesa fra la Regione Lombardia e la Regione Emilia-Romagna concernente il riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna". Similmente sempre sugli istituti zooprofilattici si vedano: l. r. Calabria n.7 del 2014; l.r. Umbria, n. 28 del 2014. In altri ambiti, si vedano, ad esempio: l.r. Campania n. 12 del 2014, "Ratifica dell'intesa sottoscritta tra la regione Campania e la regione Basilicata per l'accorpamento dell'autorità di bacino interregionale del fiume Sele nell'unica autorità di bacino regionale Campania sud ed interregionale per il bacino idrografico del fiume Sele"; l.r. Emilia Romagna, n. 13 del 2013 "Ratifica dell'intesa per l'istituzione del Parco interregionale del Sasso Simone e Simoncello"; l. r. Toscana, n. 54 del 2011, "Ratifica dell'intesa tra la Regione Toscana e la Regione Umbria per la costituzione dell'Ente acque umbro-toscane (EAUT)". L'unica intesa con un oggetto più ampio e volta a favorire la cooperazione amministrativa tra enti è stata stipulata tra Regione Veneto e Provincia autonoma di Trento nel 2007. Si veda l. r. Veneto, 21 del 2007, recante "Ratifica dell'intesa tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori confinanti", sul punto cfr.: A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, cit., p. 370; G. LAZZARI, *La Regione Veneto dà il via all'intesa fra Regioni delineata dal Titolo V della Costituzione*, cit.

³⁶ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016, p. 173 e ss.; G. SCACCIA, *Il riparto della potestà legislativa fra stato e Regioni (art. 117 Cost.; art. 39, comma 12, l. cost.)* e D. MORANA, *Il riparto delle funzioni legislative: la fine della competenza concorrente ? (art. 117 cost.)*, entrambi in F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Ed. scientifiche italiane, 2016, rispettivamente a p. 226 e ss. e 241 e ss.; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2015; U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2016; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 101e ss.; A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale in Diritti regionali*, 2016, 107 e ss.; A. D'ATENA, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it*, 1-2/2015; G. RIVOCCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni. Le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in *Gruppodipisa.it*, 2014; E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *Issirfa.cnr.it*, settembre 2014.

dei compiti provinciali di coordinamento³⁷. Se quindi le Regioni corrono il rischio di provincializzarsi, esse hanno altresì la possibilità di acquisire importanti funzioni di programmazione e di pianificazione che sarebbe senz'altro più conveniente realizzare in ambiti territoriali omogenei.

Le nuove funzioni regionali vanno peraltro coordinate, laddove istituite, con quelle delle Città metropolitane che - avendo una forte capacità di attrazione delle risorse, di pianificazione dei servizi pubblici e di governo del territorio - potrebbero costituire un fattore dimensionale e territoriale di squilibrio, soprattutto in assenza di un ente di area vasta di riequilibrio tra aree territorialmente disomogenee³⁸.

Sotto quest'ultimo profilo, il livello di governo intermedio comunque non scompare in quanto le Regioni possono istituire enti di area vasta, fatti salvi i «profili ordinamentali generali» fissati dal legislatore statale (art.40 co. 4 della legge cost.)³⁹. La diversificazione dell'ente intermedio accompagna una riorganizzazione delle competenze degli enti territoriali che, unita ad una seria politica volta ad incentivare le unioni e fusioni di Comuni⁴⁰, si fonda sull'esigenza di individuare livelli di governo efficienti e differenziati. In questa prospettiva anche il livello di governo substatale dovrebbe essere ripensato in senso funzionale, ma la riforma resta incompiuta perché riscrive funzionalmente l'assetto ordinamentale delle istituzioni locali, senza affrontare la questione della riorganizzazione funzionale del territorio regionale⁴¹. Con la scomparsa delle province, le Regioni saranno caratterizzate sempre di più come enti di amministrazione diretta e verranno di conseguenza accentuati i problemi gestionali che le Regioni medio-grandi hanno già ampiamente mostrato⁴². La convivenza tra i nuovi enti intermedi (enti di area vasta, unioni e città metropolitane) e le Regioni non sembra affatto facile, soprattutto per la poca chiarezza nella delimitazione delle rispettive competenze⁴³.

In verità, anche nell'istituire le Città metropolitane e nel disciplinare le unioni tra Comuni è mancata una riflessione sulla dimensione dei territori⁴⁴. L'approccio funzionale e la diversificazione

³⁷ Sull'evoluzione delle competenze provinciali, in part., S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in Issirfa.cnr.it.

³⁸ D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, cit., p.6; S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, cit.

³⁹ M. DI FOLCO, *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost.; art. 40, comma 4, L. cost.)*, in F. S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., p. 315; M. GORLANI, *La "nuova" Provincia*, cit., 7; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, 235.

⁴⁰ G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in Federalismi.it, 6/2016, 11 e ss.

⁴¹ D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, cit., p. 5; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in Federalismi.it, n. 6/2015.

⁴² P. L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, in F. Fabrizzi, G. M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, p. 28-31.

⁴³ Sul punto A. FERRARA, *Riordino della Repubblica e riforma costituzionale*, cit., p. 6, sottolinea il rischio di conflitto tra Regione e Città metropolitana, in quanto l'istituzione del nuovo ente potrebbe indebolire il potere di governo sul territorio regionale, creando una «rottura della continuità del territorio governato dalla Regione».

⁴⁴ In particolare, A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in Federalismi.it, n.1/2015, p. 3 e ss.; R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia. Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi*

dell'assetto delle istituzioni viene lasciata in larga parte indeterminata e rimessa alla valutazione del legislatore futuro, con l'istituzione degli enti di area vasta, oppure, alle singole amministrazioni, con la creazione delle unioni (almeno nei casi in cui la loro istituzione non sia obbligatoria).

L'idea di avviare una politica di redistribuzione fondata sull'adeguatezza dei livelli di governo vale dunque parzialmente per Comuni ed enti di area vasta, mentre è esclusa per le Regioni per le quali è politicamente molto più complesso affrontare la questione dell'accorpamento per aree omogenee. Di certo in sede di revisione costituzionale era impensabile riscrivere l'assetto territoriale delle Regioni, imponendo un riparto "calato dall'alto", né - come già osservato - sembra seriamente possibile perseguire la strada della fusione tra Regioni, così come disciplinata dall'immutato art. 132 della Costituzione.

Tuttavia la riforma costituzionale del 2016 avrebbe forse potuto introdurre una disposizione transitoria derogatoria dell'art. 132 Cost., volta ad introdurre un sistema semplificato di revisione dell'assetto territoriale regionale⁴⁵. Il procedimento avrebbe potuto essere attivato, laddove vi fossero state le condizioni politiche, da parte delle Regioni interessate e/o dal Governo, nel caso di mancata attivazione da parte delle Regioni. La revisione del territorio regionale avrebbe potuto essere realizzata anche con legge bicamerale, naturalmente sottoposta a *referendum* delle popolazioni delle regioni interessate e, magari, con il *quorum* della sola maggioranza dei votanti, anziché degli aventi diritto. In questo modo, non toccando l'art. 132 Cost., ma introducendo una deroga, per un tempo limitato e adeguato alla complessità dell'operazione, si sarebbe potuto offrire l'opportunità di affrontare il problema della dimensione delle Regioni, senza imporre alcuna soluzione⁴⁶.

In ultima analisi, nel momento in cui si riscrive gran parte dell'assetto costituzionale italiano, superando il bicameralismo paritario e modificando, con l'eliminazione delle province, la stessa forma dello Stato, sarebbe stato forse opportuno consentire alle forze politiche a livello centrale e regionale di aprire un dibattito sul territorio regionale, prevedendo almeno la "possibilità" di ridisegnare le Regioni per aree territorialmente omogenee.

5. Concludendo: gli effetti dello squilibrio dimensionale sulla composizione del nuovo Senato e l'utilità di accordi ed intese tra Regioni

Lo squilibrio dimensionale è destinato inevitabilmente a riflettersi sulla composizione delle delegazioni regionali del Senato in quanto i senatori elettivi, almeno due per Regione e Provincia

scenari problematici, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, p. 50; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, ivi, p. 41; P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

⁴⁵ A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, cit., 345 e ss.; ID., *Quali macroregioni e con quale costituzione*, in *Federalismi.it*, n.3/2015, p. 5-6.

⁴⁶ D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, cit., p. 8. Similmente, A. FERRARA, *Riordino della Repubblica e riforma costituzionale*, cit., p. 4-5, sottolinea che un procedimento transitorio di riordino territoriale delle Regioni semplificato (attivato dal Governo e che garantisca il consenso delle popolazioni interessate) non costituirebbe una rottura costituzionale perché sarebbe assicurato il rispetto sia dei limiti espressi alla revisione costituzionale, sia dei principi fondamentali della Costituzione.

Autonoma, dovranno essere ripartiti in modo proporzionale, tenendo conto della popolazione risultante dall'ultimo censimento.

Pertanto, alla luce delle vigenti disposizioni costituzionali - esclusi i quattro seggi destinati dall'art. 57, co. 3 Cost. n.t. alle Province Autonome - si deve calcolare il quoziente per ripartire i seggi residui in base alla popolazione residente. In questo modo, secondo le proiezioni svolte, si verificano esiti fortemente disproporzionali che avvantaggiano, in particolare, le Regioni molto piccole (come Valle D'Aosta, Umbria, Molise e Basilicata) che, in considerazione del numero degli abitanti, sarebbero ben lontani dal raggiungere i due seggi⁴⁷. Anche nel rapporto tra le delegazioni emerge un divario che pare eccessivo: dodici delegazioni saranno sostanzialmente sottorappresentate perché otterranno un numero esiguo di seggi (due-tre)⁴⁸, sei delegazioni otterranno tra i cinque e i sette seggi⁴⁹ e solo tre ne otterranno dagli otto ai quattordici⁵⁰. In definitiva, a parte il Trentino Alto Adige che avrà ben due delegati per Provincia Autonoma⁵¹, sembra che le Regioni più penalizzate in assoluto saranno quelle medio-piccole (come Abruzzo, Liguria e Marche)⁵², piuttosto che quelle di ancor più ridotte dimensioni.

La disparità appare piuttosto evidente, ma è stato proposto di interpretare diversamente l'art. 57, co. 3-4 Cost. n.t., prevedendo che, prima, vengano attribuiti i due seggi per ogni Regione e, poi, si effettui la ripartizione dei seggi in modo proporzionale rispetto alla popolazione residente⁵³. A sostegno di tale interpretazione il co. 4 dell'art. 57 Cost. n.t. prevede che la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua «previa applicazione delle disposizioni del precedente comma» il quale appunto dispone che nessuna Regione possa avere meno di due rappresentanti in Senato. La soluzione interpretativa proposta appare di estremo interesse perché attenua, e non di poco, la disparità tra le delegazioni e nello specifico tra quelle medio-piccole e quelle grandi⁵⁴, riducendo il rischio di una contrapposizione “dimensionale” tra delegazioni⁵⁵.

⁴⁷ G. L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazioni della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n.3/2015, p. 11-15. Sul punto cfr.: S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., p. 10; B. CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in Federalismi.it, n. 8/2014, p. 2.

⁴⁸ In particolare secondo i calcoli del Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni della Camera dei Deputati, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ddl cost. A.C. 2613 e abb. Schede di lettura*, n. 216, p. 27, i seggi sarebbero ripartiti nel modo seguente: Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Molise, Basilicata, Liguria, Marche e Abruzzo, oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano, avrebbero due seggi; Calabria e Sardegna ne avrebbero tre.

⁴⁹ La Toscana ne avrebbe cinque; Emilia-Romagna e Puglia ne avrebbero sei; Piemonte, Veneto e Sicilia ne avrebbero sette.

⁵⁰ Il Lazio ne avrebbe otto; la Campania nove, infine, la Lombardia ne avrebbe 14.

⁵¹ L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Regioni*, 2015, p. 41-42, nota che con quattro delegati il Trentino Alto Adige appare comunque sovra rappresentato rispetto, ad esempio, al Veneto che ne ha sette con una popolazione di cinque volte superiore

⁵² L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015, in part. p. 32.

⁵³ G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, in *Rivistaaic.it*, n.3/2016, p. 20-21.

⁵⁴ G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, cit., in part. p. 20, osserva che secondo il calcolo prospettato la diminuzione dei seggi delle cinque Regioni con più alto numero di seggi (da otto a quattordici) consentirebbero proprio di aumentare il numero dei seggi delle delegazioni piccole e medie, tanto che con due senatori

Certo la differenza di dimensioni resta e condizionerà in ogni caso la rappresentanza già “divisa” tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica⁵⁶. Infatti, il Senato è chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali e non è prevista un’organizzazione costituzionale per gruppi, tuttavia i senatori sono liberi nel mandato e l’art. 57 Cost., all’ultimo comma, prevede che la divisione dei seggi avvenga comunque in ragione della composizione dei Consigli. In definitiva sembra inevitabile che l’organizzazione interna delle delegazioni sia necessariamente fondata sull’appartenenza anche partitica. Per questa ragione la presenza di accordi ed intese tra Regioni potrebbe riflettersi sulle aggregazioni interne al Senato, rafforzando le ragioni delle delegazioni regionali “al centro”. L’esistenza di alleanze stabili tra Regioni potrebbe incidere sull’organizzazione interna del Senato, favorendo non solo aggregazioni partitiche ma politico-territoriali, ovvero, fondate sull’esistenza di interessi e problematiche territoriali, sociali ed economiche già condivise.

Occorre tenere presente che il mantenimento del divieto del mandato imperativo fa sì che i membri di ogni delegazione possano assumere, di volta in volta, posizioni condizionate anche dall’esistenza di pregressi accordi tra Regioni, definiti in seno ai propri organi. Il divieto del mandato imperativo non garantisce la possibilità di controllo e di indirizzo da parte dell’organo di provenienza, ma nemmeno da parte del gruppo politico di appartenenza a livello centrale e, di conseguenza, lascia aperta la possibilità che le aggregazioni interne siano condizionate da ragioni e obiettivi realmente comuni a determinati territori. La capacità dei senatori di esprimere un ruolo politico significativo dipende, in larga parte, dalla capacità di istituire con le istituzioni territoriali un raccordo forte⁵⁷, senz’altro favorito da stabili relazioni interregionali. Sono in particolare le Regioni medio-piccole ad avere necessità di stringere relazioni interregionali cooperative per “pesare di più” e per provare a definire una rappresentanza politico-territoriale, non appiattita sulle logiche partitiche di maggioranza-opposizione della Camera politica.

La riforma costituzionale del 2016 razionalizza e contrae le competenze regionali, ma si pone altresì in linea di continuità rispetto al modello cooperativo⁵⁸, rafforzato dalla creazione di una

rimarrebbero solo la Valle d’Aosta e il Molise, oltre che le due Province autonome. Nello stesso senso, R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39 commi 1-7, e commi 5 e 6, l. cost.)*, in F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., p. 44-45, osserva che applicando questa interpretazione il divario tra le Regioni piccole e le altre Regioni si attenuerebbe, passando da un rapporto 1 a 7 ad un rapporto 1 a 5.

⁵⁵ E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in Gruppodipisa.it, 2014; ID., *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p. 165-166; A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in Rivistaaic.it, n. 2/2015, p. 4.

⁵⁶ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 63; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in Federalismi.it, n. 4/2016; L. BUFFONI, A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle “istituzioni territoriali” della Repubblica*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2016, p. 49 e ss.

⁵⁷ F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere*, in F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., p. 16.

⁵⁸ G. RIVOSECCHI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, 25 febbraio 2016, in Osservatorioaic.it, 10 marzo 2016, p. 5-6.

Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali. È perciò funzionale a tale logica incentivare le politiche interregionali che, peraltro, lo stesso legislatore nazionale avrebbe interesse a favorire per evidenti ragioni di economie di scala ed efficienza nella gestione delle risorse pubbliche.

Sulla lunga durata, in verità a prescindere dall'esito del *referendum* costituzionale, la capacità delle Regioni di essere interlocutori politici credibili dipende anche dall'instaurazione di serie politiche interregionali, attraverso le quali sarebbe senz'altro più facile aprire un dibattito sul riassetto territoriale. Solo i partiti a livello centrale possono affrontare la questione territoriale, ma è pur vero che sono le Regioni a dover imporre politicamente un tema che, prima o poi, si dovrà affrontare, almeno se si ritiene che il principio autonomistico meriti di essere implementato.