

Osservatorio sulle fonti

IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE BOSCHI/RENZI: IL PRIMO PASSO DI UNA RIFORMA COMPLESSA*

di *Elisabetta Catelani***

1. Siamo giunti alla fase finale del procedimento di riforma costituzionale: la Camera in aprile esaminerà in seconda e definitiva lettura il disegno di legge e quindi si può prevedere che saremo chiamati ad approvare o rifiutare l'intero testo con un referendum costituzionale.

Il periodo preparatorio è stato lungo e tortuoso, ma forse il semplice risultato referendario non sarà certo sufficiente a definire tutti i problemi che un cambiamento così significativo potrà inevitabilmente comportare.

Se non si vuol considerare i trent'anni ed oltre passati a discutere come modificare la seconda parte della Costituzione, questa legislatura è nata con l'obiettivo specifico di giungere alla definitiva modifica di una parte significativa della Costituzione. Questa "stagione" delle riforme nasce infatti con la rielezione del Presidente della Repubblica Napolitano nel 2013, che aveva posto come condizione alla sua "sofferta" accettazione l'attivazione di un procedimento di riforma che portasse appunto ad una nuova Costituzione.

Un'esigenza dovuta ad una pluralità di ragioni concomitanti, alcune ben note e contingenti come quelle connesse alla difficoltà di formare un governo, altre connesse al fatto che molte norme vivevano in modo diverso dalla loro formulazione letterale, organi costituzionali che non riuscivano a svolgere la loro funzione primaria, organi di rilevanza costituzionale praticamente non operativi. Nonostante le iniziali opposizioni a qualunque ipotesi di riforma costituzionale, sempre più si è diffuso il convincimento che la riforma di alcune norme della seconda parte della Costituzione fosse utile ed in alcuni casi anche necessaria.

Quegli obiettivi, in altre parole, che erano anche emersi all'interno della Commissione Quagliariello-Letta ed esplicitati nella relazione finale, sono stati sicuramente perseguiti e raggiunti: il superamento del c.d. "bicameralismo perfetto e paritario", l'attribuzione alla sola Camera dei deputati del rapporto di fiducia con il Governo, la creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, per avere un luogo istituzionale di definizione dei conflitti fra Stato e Regioni, formulare nuovamente quel titolo V le cui innovazioni del 2001 avevano determinato più conflitti che benefici. A questi obiettivi, che possono essere considerati primari, se ne possono aggiungere altri, non certo marginali, quali la riduzione dei parlamentari (con diminuzione delle spese per la politica), l'apertura verso gli istituti di democrazia diretta, la limitazione dei decreti-legge alle effettive ipotesi di necessità ed urgenza ed una nuova disciplina di essi, con riduzione delle c.d. "questioni di fiducia" sui disegni di legge, specie sui c.d. maxi

* Intervento al quarto Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Firenze, 15 febbraio 2016.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

emendamenti (che soffocano il dibattito parlamentare).

Tutti questi obiettivi sono stati oggetto di considerazione e trasformati in nuove norme costituzionali.

Resta da vedere se le soluzioni tecniche individuate consentiranno di raggiungere quegli obiettivi o se la complessità dei rapporti fra le Camere delineati nel testo non rischia di rallentare troppo, come i critici dicono, i lavori parlamentari.

Sicuramente il nuovo impianto darà adito a dubbi interpretativi, specialmente nella prima fase di funzionamento della Carta rinnovata, ma molto dipenderà, come sempre, dal contenuto delle norme d'attuazione e dei nuovi regolamenti parlamentari, dai rapporti che si instaureranno fra Stato e Regioni, Camere e Consigli regionali.

Con questo mio intervento vorrei solo fare qualche cenno sui problemi che potranno sorgere dopo l'approvazione di questa riforma costituzionale e sulle soluzioni che potrebbero essere adottate.

2. Uno dei profili che è sempre stato al centro della discussione politica e tecnica è stato il ruolo, le funzioni ed il metodo di elezione del nuovo Senato. Se, a questo riguardo, tutti sono sostanzialmente concordi sull'utilità di differenziare il ruolo della "seconda" Camera, critiche significative vengono fatte in ordine alle effettive possibilità del futuro Senato di poter svolgere una funzione di compensazione e di soluzione dei conflitti fra Stato e Regioni, anche per l'impossibilità dei propri componenti di essere portatori delle sole volontà locali, essendo rappresentativi dei partiti o delle formazioni politiche da cui provengono.

Il primo aspetto che dunque dovrà essere risolto è il metodo di elezione dei nuovi senatori, metodo che, dice la nuova formulazione dell'art. 57 ult. c., dovrà essere definito da una legge quadro approvata da entrambe le Camere che regolerà "le modalità di attribuzione dei seggi". Varie sono le ipotesi che sono state profilate e ancora non è chiaro il rapporto e la rappresentatività dei futuri senatori. Un emendamento all'art. 2 del disegno di legge costituzionale (futuro art. 57 c. 5), introdotto dalla Camera nell'ultima formulazione, precisa che la durata del mandato dei futuri senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali "dai quali" e non più (come era l'originaria stesura) "nei quali" sono stati eletti. Formulazione quest'ultima che non è priva di conseguenze né priva di valore, ma deve essere letta in modo armonico e collegato ad una pluralità di norme: in particolare all'art. 57 c. 2, dove si precisa che i senatori devono essere eletti "fra i componenti" dei consigli regionali e delle Province di Trento e Bolzano, all'art. 57 c. 5 "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri" e che "i seggi devono essere attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio" (art. 57 c. 6). Da qui la possibilità che la nuova legge preveda in fase di elezione dei futuri Consigli regionali "liste separate" che contengano i nomi di candidati senatori accanto ai candidati che potranno essere presenti solo nel Consiglio regionale, con una possibile futura organizzazione interna al Consiglio regionale diversa da quella attuale e demandata integralmente alla libertà organizzativa dei singoli Statuti regionali. Oppure la possibilità di demandare ai cittadini, nella fase di elezione dei nuovi Consigli,

Osservatorio sulle fonti

l'individuazione di un elenco di nomi all'interno dei quali il Consiglio dovrà scegliere, o, ancora, affidare alle preferenze il compito di attribuire un ruolo diverso ed una posizione differenziata dei vari Consiglieri, attribuendo così di-rettamente ai cittadini la possibilità di scelta di quelli che saranno i futuri senatori.

Si tratta di ipotesi molto diverse e che presuppongono scelte organizzative non omogenee e strettamente collegate al nuovo ruolo ed ai futuri compiti del nuovo Senato.

Qualora i Consiglieri regionali scelti non siano tanto e solo portatori della volontà del proprio Consiglio e “delle istituzioni territoriali” (come dice l'art. 55 c. 4), ma acquisiscano un ruolo diverso e particolare grazie al procedimento di nomina elettorale introdotto, ne deriverà come conseguenza un Senato che ha caratteristiche diverse, più politico o comunque meno legato a logiche territoriali. In altre parole, qualora il procedimento di nomina sia strettamente collegato ai risultati elettorali e quindi il Consiglio regionale debba limitarsi a ratificare formalmente una scelta fatta dai cittadini, se, ancora, il singolo senatore sia nominato grazie alla propria capacità di attrarre un consenso popolare, si consentirà all'eletto di essere parzialmente svincolato dalle istituzioni che l'hanno nominato e che dovrebbe rappresentare, dovendo viceversa rispondere ai cittadini che hanno direttamente consentito (o comunque fortemente agevolato) la sua nomina anche a senatore.

A ciò si deve aggiungere che l'art. 67 prevede che la funzione di senatore, come quella di deputato, sia esercitata senza vincolo di mandato, cosicché la sua attività non sia vincolata dalle indicazioni o dalla volontà espressa all'interno del Consiglio regionale di provenienza, ma in rapporto alla propria posizione politica. Una norma che potrebbe portare a scelte contraddittorie con quella funzione attribuita al Senato di rappresentanza di “istituzioni territoriali” a cui si fa riferimento nell'art 55 c. 5, prima richiamato.

Una strada per indurre i futuri senatori a farsi effettivamente portatori e rappresentanti degli enti territoriali di provenienza, potrebbe essere trovata nella disciplina del futuro regolamento del Senato che dovrebbe prevedere la formazione non tanto o, forse non solo, di gruppi rappresentativi del partito politico di provenienza, quanto degli interessi territoriali collegati: si può immaginare innanzitutto l'esclusione di una rappresentanza per gruppi politici e la creazione di altre forme di raggruppamento interno, come gruppo/i dei Sindaci, gruppo/i dei Presidenti, gruppi di consiglieri o, come si vedrà meglio oltre, gruppi che identificano determinate aree territoriali. D'altra parte un criterio interpretativo che superi l'attuale organizzazione parlamentare per gruppi potrebbe essere desunta dall'art. 64 c.2, là dove si prevede che solo il regolamento della Camera, e non del Senato, disciplini lo statuto delle opposizioni. Opposizioni politiche che non devono sussistere non solo perché non esiste un rapporto di fiducia con il governo, ma appunto perché i rappresentanti territoriali non sono e non devono essere organizzati in rapporto alla propria provenienza politica. L'esclusione di gruppi al Senato potrebbe poi desumersi anche dal fatto che l'art. 82 dopo aver distinto gli obiettivi che possono essere perseguiti dalla Camera da quelli del Senato (su materie di pubblico interesse, la prima, limitatamente agli interessi delle autonomie territoriali, il secondo) si stabilisce limitatamente alla Camera che la Commissione istituita per realizzare tale inchiesta dovrà essere formata “in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi”. Da qui, appunto, la possibilità di

Osservatorio sulle fonti

escludere l'istituzione di gruppi nel regolamento del Senato.

Occorre tuttavia ricordare che l'art. 64 c. 2 stabilisce che anche il regolamento del Senato debba garantire le minoranze, così da poter desumere che anche all'interno della seconda Camera vi possa essere una rappresentanza politica, a meno che il concetto di minoranza sia collegabile alla provenienza territoriale: sindaci, considerati minoranza rispetto ai consiglieri regionali o ai Presidenti della regione che potrebbero essere identificati nella maggioranza della composizione del Senato.

Il rischio è che in realtà i senatori non si muovano nelle loro scelte in modo omogeneo, ma si diversifichi il loro indirizzo in rapporto all'oggetto della decisione, cosicché possano aggregarsi anche forze politiche diverse quando sia necessario raggiungere obiettivi omogenei (si pensi alle politiche dell'ANCI dinanzi al governo e nelle Conferenze quando sia necessario perseguire un interesse generale di tutti i Comuni), ovvero vi sia quell'aggregazione partitica che si dovrebbe fortemente evitare.

Occorre viceversa che la legge per la scelta dei senatori di cui all'art. 57 c.6 e il futuro regolamento del Senato possano perseguire l'obiettivo primario, che sottende allo scopo della riforma costituzionale che in alcune norme pare contraddetto o che rischia di esserlo, ossia è necessario garantire la primazia o, come si è detto, la "emersione" degli interessi regionali. E questo può avvenire solo se la legge bicamerale, ma anche le singole leggi elettorali regionali che dovranno regolare il procedimento di nomina dei senatori, siano formulate in modo da privilegiare nella scelta non tanto e non solo quei soggetti che hanno raggiunto personalmente una significativa rappresentanza elettorale, quanto, invece, soggetti rappresentativi del governo regionale. Si può quindi auspicare che la legge preveda l'obbligo da parte delle regioni di nominare il Presidente della Regione quale rappresentante principale della volontà e delle "scelte espresse dagli elettori", in virtù anche del fatto che tutte le leggi elettorali regionali prevedono una forma di governo che affida agli elettori la scelta del Presidente, attribuendo così ad esso una posizione di primazia nella rappresentanza della regione. Ancor più tale principio dovrebbe valere, nelle dieci regioni dove la rappresentanza è ridotta a due senatori, in quanto la presenza di altro consigliere regionale diverso dal Presidente ridurrebbe fortemente la capacità della regione di farsi portatrice della volontà del territorio rappresentato e di mediare là dove vi siano interessi contrapposti fra regioni.

3. Se, come ho cercato di spiegare, il metodo di scelta dei senatori inevitabilmente avrà notevoli effetti sul ruolo, sulle funzioni e sul modo di operare del nuovo Senato, ancor più l'avrà il futuro regolamento, che tanti profili dovrà regolare con piena discontinuità con quello attuale.

Il contenuto dei nuovi regolamenti parlamentari costituisce ovviamente un'incognita e, come è stato detto giustamente, vi è il forte rischio che "i regolamenti acquietino l'ardore della riforma regolamentare con la forza della loro formidabile inerzia (...), piuttosto che svilupparne il contenuto normativo, assecondando e guidando l'evoluzione del sistema". L'incertezza dell'attuazione della futura riforma costituzionale, non sta tanto nelle possibili incongruenze testuali della Costituzione (che peraltro ci sono e che

Osservatorio sulle fonti

in via interpretativa e normativa possono essere superate), ma proprio in quella tendenza che le Camere hanno sempre avuto di bloccare, rallentare quei contenuti normativi che le vecchie istituzioni, le vecchie strutture organizzative non intendono far venir meno per una connaturata tendenza a mantenere lo status quo quando le innovazioni sono particolarmente significative. Tendenza che in parte è legittimata ora dall'art. 39 c. 8 che consente il mantenimento della vigenza degli attuali regolamenti parlamentari fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni. Norma apparentemente innocua e forse necessaria per garantire la funzionalità delle due Camere fino ad un successivo intervento normativo che, tuttavia, potrebbe essere approvato con notevole ritardo, consentendo una sorta di auto-adattamento delle nuove Camere alla precedente normativa, che può inevitabilmente riverberarsi anche sui nuovi testi. Questa constatazione critica della tendenziale natura al fossilizzarsi di determinate situazioni o comunque a cercare di ostacolare le novità a livello istituzionale, così come avviene ancor più a livello amministrativo, non significa ovviamente che tutta la storia parlamentare, le prassi e le norme che hanno recepito nel corso degli anni tali indirizzi debbano essere eliminate o necessariamente superate, ma occorre anche che le novità della riforma siano valorizzate.

In particolare le novità della riforma costituzionale potrebbe essere accentuata o viceversa annientata in rapporto a come il regolamento del regolamento del Senato disciplinerà due profili essenziali: i gruppi e le Commissioni permanenti.

Sulla previsione dei gruppi è già stato fatto riferimento al paragrafo precedente, auspicando l'assenza di gruppi che rappresentino, come avviene attualmente, la proiezione dei partiti. Qualora si voglia prevedere forme di raggruppamento interno al Senato, come si è detto, sarebbe preferibile non intenderla in senso politico, ma con riguardo alla provenienza istituzionale (Presidenti di regione o di provincia autonoma/Consiglieri/Sindaci) o territoriale (Nord/Sud/Centro/Regioni Speciali).

Questo diverso raggruppamento potrebbe avere effetti significativi anche con riguardo alla composizione delle Commissioni permanenti, dopo aver definito se ed in quale numero debbano essere istituite. Il numero ridotto di senatori da un lato, e la riformulazione delle competenze dall'altro, determinerà necessariamente un forte calo del numero di Commissioni permanenti che, peraltro, possono risultare necessarie limitatamente all'esame delle sole leggi bicamerali, materie quelle che potrebbero essere teoricamente affrontate anche da una sola o poche Commissioni (combinato disposto dell'art. 70 c.1 e art. 72 c. 1). Quindi se le Commissioni dovranno/potranno essere istituite in numero ridotto, si potrebbe ipotizzare una loro formazione in rapporto agli interessi rappresentati nelle varie componenti del Senato. Da qui il riferimento precedente a gruppi formati in rapporto alla loro provenienza istituzionale/territoriale. Se infatti si tiene conto della varietà di competenze del Senato, il modo di tutela degli interessi locali può differenziarsi in modo significativo: la divisione fra regioni del nord, del sud o speciali può avere un senso là dove sia oggetto di disciplina la materia dell'attuazione della normativa europea, oppure le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche" o, ancora, la valutazione delle politiche pubbliche. Una distinzione potrebbe essere poi immaginata fra rappresentanti regionali e comunali, là dove si discute sulle "disposizioni di principio sulle forme associative di comuni", "le leggi

Osservatorio sulle fonti

che determinano l'ordinamento, le legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane". Con riguardo a tale legislazione l'interesse dei Sindaci rappresentati in Senato è sicuramente molto diverso da quello dei Consiglieri regionali, cosicché si potrebbe ipotizzare una rappresentanza all'interno della Commissione permanente che valorizzi il carattere territoriale/istituzionale e non certo quello politico.

Questa divisione di interessi da tutelare all'interno del Senato non si manifesterà solo con riguardo alla funzione legislativa, ma anche là dove l'organo sia interpellato per esprimere pareri: si pensi ad esempio al parere che il governo dovrà richiedere al Senato per esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia di una regione ex art. 120 c. 2.

Così ancora una volta si conferma la necessità di un'organizzazione interna del Senato non in gruppi politici e il contenuto del futuro regolamento ha un ruolo fondamentale per la realizzazione di tale obiettivo.

4. Altro profilo che, più di altri, è oggetto di critica e di dibattito sulla riforma costituzionale, è costituito dalla riduzione dell'autonomia legislativa delle regioni in conseguenza sia dell'ampiamiento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, sia dall'introduzione della c.d. clausola di supremazia a favore della competenza statale. Questi due indirizzi della riforma, si è detto, rischiano di trasformare le regioni in organi di attuazione amministrativa di scelte dello Stato centrale.

Nessun dubbio che la riforma del titolo V sia stata indirizzata ad un ampliamento della funzione legislativa dello Stato per motivi politici, ma anche per costituzionalizzare scelte che la Corte costituzionale aveva agevolato con la propria giurisprudenza al fine di garantire quella unità dello Stato che costituisce un valore fondamentale del nostro ordinamento. Si tratta di una scelta pienamente cosciente e collegata alla non opportunità che le regioni intervengano in settori in cui l'interesse nazionale e la necessità di un intervento normativo omogeneo in tutto il territorio nazionale debba essere garantito. Un esempio a tale riguardo è individuabile nell'attribuzione alla competenza statale, non solo del compito di fissare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, ma, in modo più specifico, di emanare disposizioni generali e comuni in tema di salute e politiche sociali. Questo settore può determinare sicuramente una compressione dell'autonomia legislativa e forse anche finanziaria delle regioni (visto che l'80% circa del bilancio regionale è condizionato dalla sanità e dalle politiche sociali), ma non può certo essere considerato un limite e/o un difetto della riforma l'introduzione di norme che attribuiscono una più ampia competenza allo Stato al fine di garantire una maggiore omogeneità delle prestazioni sanitarie. Si vuole, anzi, evitare che un diritto fondamentale e primario, come quello alla salute, possa vedere una così diversa tutela sul territorio nazionale. In altre parole, la constatazione oggettiva, che la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni non è stata sufficiente a garantire una tutela adeguata ed omogenea del diritto alla salute, ha indotto a ridurre la competenza regionale alla determinazione della "programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali", quindi in definitiva alla sola disciplina normativa di un'attività amministrativa.

Osservatorio sulle fonti

Quindi non vedrei come una critica, ma solo come una scelta politica quella di ridurre in determinati settori la competenza legislativa delle regioni che in questi quindici anni dalla riforma del 2001 hanno poco, e spesso male, utilizzato quell'ampia competenza legislativa che, allora, aveva fatto ipotizzare un forte incremento dell'attività normativa. La realtà dei fatti ha messo in evidenza, invece, una funzione legislativa marginale ed indirizzata a disciplinare per lo più proprio l'attività amministrativa della regione. Da qui l'ovvia constatazione che la riforma, in parte ha recepito ciò che avveniva nella Costituzione materiale ed in parte ha l'obiettivo di garantire un'omogeneità di disciplina per la tutela dei diritti fondamentali che la competenza legislativa regionale non è riuscita sempre ad assicurare. Ampliamento della competenza statale che la riforma ha infatti esteso, oltre che alla salute e alle politiche sociali ed alla sicurezza alimentare (art. 117 lett. m), agli altri diritti sociali e quindi all'istruzione in senso ampio (ordinamento scolastico, istruzione e formazione professionale, università e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica) (art. 117 lett. n), al lavoro e alla previdenza (art. 117 lett. o), nonché alla tutela dei beni e delle attività culturali (art. 117 lett. s).

Il problema, in queste materie, sarà quella di definire i limiti entro i quali dovrà intervenire lo Stato nel rispetto dell'ambito delle "disposizioni generali e comuni" entro cui è confinato molto spesso l'intervento statale ed oltre il quale potrebbe invadere la sfera di competenza regionale. Questi limiti appunto, non dovrebbero essere tuttavia definiti dalla Corte costituzionale e non dovrebbero incentivare quella conflittualità fra Stato e Regioni che in questo periodo ha invece caratterizzato il lavoro della Corte, ma dovrebbero essere definiti all'interno del dibattito parlamentare fra Camera e Senato nel momento in cui lo Stato eserciti la sua funzione legislativa esclusiva in quelle materie di confine.

Per evitare poi che interventi legislativi regionali invadano la sfera di competenza statale e si amplino fino a contrapporsi a quelle disposizioni generali e comuni, occorre che lo Stato piuttosto che rifugiarsi sulla disponibilità della Corte costituzionale a garantire e talvolta ampliare lo spazio normativo statale, di predisporre norme che consentano una conciliazione. Da qui la necessità non tanto di eliminare il sistema delle Conferenze, come spesso in dottrina si è ipotizzato, ma di cambiare o, meglio, di adattare tali organismi alla nuova distribuzione delle competenze legislative previste nella riforma costituzionale, così da far intervenire la Conferenza Stato/Regioni ogniqualvolta gli organi territoriali debbano intervenire con riguardo ad un elenco di materie predeterminato o la Conferenza Stato/Città o unificata quando si pongano problemi di attuazione amministrativa da condividere.

Non si vuole certo con questa ipotesi limitare l'autonomia normativa delle regioni ed evitare quella pluralità di soluzioni normative nei vari settori che invece è tipica di ogni Stato regionale, ma si ritiene essenziale mantenere ed anzi accentuare il rilievo dell'esistenza di un luogo di compromesso e di dibattito sulle soluzioni normative e spesso amministrative che le regioni intendono adottare: l'esempio dell'organizzazione sanitaria è emblematico di come scelte organizzative molto diverse possano portare esiti parimenti positivi (e talvolta, viceversa, fortemente negativi).

Si potrebbe quindi pensare ad un elenco di materie con riguardo alle quali vi sia una

Osservatorio sulle fonti

ricorrente collaborazione fra Stato e Regioni, dove i disegni di legge vengono discussi e talvolta coordinati, non solo per evitare la conflittualità costituzionale, ma anche perché soluzioni innovative positive possano costituire un indirizzo per altre regioni. In passato quest'attività collaborativa era stata attivata, ma nonostante i buoni propositi, forse non aveva dato buoni frutti: si pensi ad esempio, all'Accordo inter-istituzionale sul federalismo del 20 giugno 2002, con il quale il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Comunità montane, avevano delineato i principi essenziali dell'azione comune al fine di dare completa attuazione alla riforma del titolo V. Si trattava di un accordo che aveva, tuttavia, caratteristiche ed obiettivi molto generici, come l'opportunità di privilegiare, nell'interpretazione della legge costituzionale, la logica del "pluralismo autonomistico", il principio di sussidiarietà, di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico e che era stato fatto proprio "al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale".

In quel primo periodo la conflittualità fu sicuramente contenuta, per poi svilupparsi negli anni successivi, indice questo che la tecnica se utilizzata più ampiamente avrebbe portato buoni frutti e che comunque potrebbe costituire uno strumento futuro di soluzione di quei conflitti che in Senato non potranno mai giungere e che potrebbero, tutta-via, minare il buon funzionamento della riforma costituzionale.

D'altra parte l'ampliamento delle competenze legislative statali potrebbe essere compensato con l'effettiva attuazione del nuovo art. 116 Cost., che prevede la possibilità di attivare "forme e condizioni particolari di autonomia" proprio con riguardo ad alcuni diritti sociali ed alle politiche sociali. Quell'autonomia differenziata che in questi quindici anni non ha mai avuto attuazione, ma che si riferisce a materie diverse (nel v-ge-n-te art. 116 C), potrebbe in futuro trovare più ampia applicazione, in virtù proprio della tipologia delle materie oggetto di disciplina nella riforma costituzionale. Si tratta infatti di settori che in gran parte sono stati sino ad ora oggetto di disciplina regionale, ma attuati in modo non omogeneo, per lo più con disparità di trattamento dei cittadini abitanti in regioni diverse ed in modo tale da comprimere fortemente la garanzia dei diritti ad essi sottesi. Il riconoscimento quindi della maggiore autonomia regionale, appunto di un'autonomia differenziata ex art. 116 c. 3, potrebbe ben avere un senso ed una realizzazione là dove vi sono regioni efficienti ed attive, regioni in cui, come dice l'art. 116 ultima parte, vi sia un equilibrio di bilancio fra le entrate e le spese.

Auguriamoci che questa situazione di stabilità economica non sia appannaggio solo di alcune regioni speciali che, proprio grazie alla loro specialità ed alla situazione economica di favore (che crea una disparità di trattamento con le altre regioni ed il resto della cittadinanza), possano beneficiare di ulteriori e più ampie autonomie.