

Un *check-up* per il regionalismo italiano

Fulvio Cortese

In Italia le Regioni e le autonomie locali sono costantemente al centro di dibattiti molto accesi. L'Autore suggerisce, innanzitutto, il superamento di alcune ambiguità, che costituiscono il presupposto errato del discorso pubblico; evidenzia, inoltre, alcuni limiti strutturali delle tendenze interpretative cui quelle ambiguità hanno dato vita; tragauarda, in conclusione, quale può essere il cambiamento di orizzonte che lo Stato deve intraprendere per attribuire al regionalismo una funzione positiva ed efficiente.

1. *Un dibattito (troppo) polarizzato*

In questo lungo e tuttora drammatico periodo di pandemia da Covid-19 si levano da più parti critiche forti e ripetute sull'inefficienza delle Regioni e sulle gravi lesioni che tale situazione comporterebbe per la salute dei cittadini. Di più: per molti osservatori sarebbe in gioco un urgente problema di eguaglianza, visto che le differenziazioni territoriali, lungi dall'apparire come proiezione di una ragionevole articolazione di servizi e funzioni, si concreterebbero in fattori di insopportabile discriminazione. Sul punto non manca chi, anche autorevolmente, propone all'orizzonte un deciso superamento della regionalizzazione in materia sanitaria, se non del regionalismo globalmente inteso¹.

Si tratta di un'opinione che si ripresenta ciclicamente, e che dovrebbe far riflettere molto di più di quanto non si stia facendo. Perché è una corrente di pensiero che costringe la discussione nella cornice di interrogativi radicali e a loro modo ultimativi: hanno ancora senso le Regioni? Non è meglio rafforzare lo Stato? Non è forse vero, anzi, che la dimensione di talune questioni e la trasversalità di molti bisogni sociali impone azioni di governo a livelli "più alti"? In definitiva: Regioni *sì* o Regioni *no*?

¹ Cfr., ad esempio, l'intervista a L. FERRAJOLI, curata da M. BOARELLI, M. PERROTTA, *Democrazia e diritto alla salute*, sul portale *online* della rivista *Gli asini* (29 marzo 2021): <https://gliasinirivista.org/democrazia-e-diritto-alla-salute/>.

Non è che questi dubbi non abbiano delle visibili giustificazioni. È fin troppo evidente che sul piano regionale la gestione dell'emergenza pandemica ha lasciato spazio a errori logistici, improvvisazioni personalistiche, episodi di amministrazione "difensiva", protagonismi politici, polemiche sterili, rimpalli di responsabilità. Ed è altrettanto incontestabile che il modo con cui la pandemia è atterrata sulle molteplici specificità dei modelli sanitari regionali ha contribuito a portarne alla luce alcune strutturali manchevolezze, «restituendoci l'immagine di un Paese a più velocità»².

Bisognerebbe chiedersi, però, se un pari approccio non si sia riscontrato anche sul piano statale, ad esempio prendendo atto delle rilevanti incertezze che l'azione centrale ha conosciuto, specie all'inizio della pandemia³, o della ormai pacifica assenza, sempre a livello nazionale, di strumenti aggiornati di pianificazione emergenziale, o, ancora, a monte, della «mancata individuazione di una piattaforma unica», con posizione, invece, di «obiettivi elencati senza standard, tempi e indicatori di "performance" da rispettare»⁴.

Analogamente, ci si dovrebbe domandare, ancor più a monte, se tante delle irrazionalità cui si assiste in merito alla gestione della crisi sanitaria non siano dovute ad un condizionante e clamoroso problema di approvvigionamento, combinato ad un altrettanto grande, e risalente, problema di sotto-finanziamento delle strutture della ricerca, e unito per di più alle sorprendenti *impasse* della comunicazione istituzionale sul regime di utilizzabilità di taluni vaccini e sui loro effetti collaterali.

² Così L. BUSATTA, *Regionalismo e diseguaglianze: i limiti strutturali del welfare italiano alla prova della pandemia*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, I, *Problemi di governo*, Bologna, 2021, p. 291. Per ulteriori valutazioni critiche cfr. A. PROGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 385 ss.

³ V., ad esempio, l'analisi di U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid-19: interpretazioni e Costituzione*, Modena, 2021, in part. p. 29 ss.

⁴ In questi termini S. CASSESE, *Le quattro lezioni su Regioni e Stato*, in *Corriere della Sera*, 23 marzo 2021, che peraltro, notando l'assenza del «coordinamento costante», che pure avrebbe dovuto esserci, aggiunge ulteriori addebiti: «Il mancato monitoraggio continuo delle somministrazioni (qui è apparsa debole o assente l'azione dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali – Agenas, tra i cui scopi c'è proprio l'analisi e il monitoraggio della 'performance' dei servizi regionali). L'assenza di procedure che consentano ai cittadini di segnalare le disfunzioni del sistema, per farle correggere. Le carenze di interventi sanzionatori (...) o sostitutivi dello Stato».

A quest'ultimo riguardo, a ben vedere, non paiono indifferenti neppure le manchevolezze delle strutture organizzate dell'*expertise* scientifica, sul piano nazionale come su quello europeo. Dovremmo, su questa sola base, porci il quesito "scienza *si* o scienza *no*"? Ancora: sarebbe ragionevole, dinanzi alle sempre più emergenti *defaillance* delle capacità di coordinamento europeo, allargare la cornice del dubbio con l'alternativa "Europa *si* o Europa *no*"? Il fatto è che con la pandemia si è tornati alla configurazione binaria e semplicistica di un dibattito fin troppo polarizzato. Come se le Regioni impersonassero necessariamente il *male* e lo Stato, viceversa, rappresentasse inevitabilmente il *bene*. Eppure, al pari di tutti coloro che sono consapevoli degli inganni cui portano le contrapposizioni così nette, occorrerebbe dubitare di una discussione in tal modo impostata. Tanto più se condotta in situazioni particolari, nelle quali lo *stress* istituzionale è naturalmente pronunciato e tende, in larga parte in maniera anche comprensibile, a immediate soluzioni di sintesi.

Nell'emergenza, in altri termini, è facile salire sul *banco degli accusatori* come è altrettanto facile scoprirsi sul *banco degli imputati*. In realtà, nell'emergenza, si deve discutere di meccanismi e soluzioni adeguate e proporzionate alla più stringente contingenza, senza dover automaticamente pensare che quei meccanismi e quelle soluzioni possano necessariamente funzionare in modo adeguato e proporzionato anche in condizioni ordinarie.

Ciò non toglie, naturalmente, che l'interrogativo sul percorso e sulle sorti del regionalismo italiano sia più che mai attuale. Ma ciò si deve constatare anche a prescindere dalla situazione pandemica, dal momento che quell'interrogativo pende sul capo degli interpreti da un tempo ben anteriore: così è, sicuramente, dal periodo dei bilanci critici svolti nel decennale della riforma del Titolo V; e lo è, in modo ancor più certo, e ulteriormente conclamato, dal momento del fallimento cui è andata incontro la riforma costituzionale sottoposta agli elettori nel referendum del 2016 e dalla fase, immediatamente successiva, in cui l'agenda regionale è stata nuovamente rilanciata dalle accelerazioni, anch'esse referendarie, concernenti l'attuazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. (procedimento che allo stato dell'arte appare, a sua volta, "bloccato" più che mai).

Né si può dimenticare che nel 2020 si è celebrato il tempo di alcuni sintomatici bilanci: cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni ordinarie;

trent'anni dalle due importanti leggi nn. 142 e 241 del 1990, che tanto legavano il tema delle autonomie al tema della riforma dell'amministrazione; e trent'anni dalla legge n. 287 del 1990, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui si deve l'ingresso nell'organizzazione istituzionale e nell'ordinamento italiani non solo di un nuovo soggetto, ma di un intero sistema normativo, capace di condizionare in modo trasversale sia il rapporto tra ciò che è *pubblico* e ciò che è *privato*, sia, ciò facendo, di porre dei limiti assai chiari al rapporto tra politica e amministrazione. Quest'anno, quasi in una rincorsa, si giunge anche al ventennale della riforma del Titolo V della Costituzione.

La situazione attuale, però, è quella di una stasi vera e propria: da una parte, si lasciano cadere gli stimoli che le vicende e gli appuntamenti da ultimo ricordati comunque generano; dall'altra parte, si agitano istanze palingenetiche, di rinnovamento integrale che, come si è sottolineato, paiono animate dalla forza degli eventi (e forse anche dalla *paura*⁵), più che da una analisi compiuta. Nel frattempo, il Paese continua a dar prova di un "grippaggio" generalizzato⁶.

In ogni caso, prima di sciogliere il nodo di tutte queste matasse, occorre liberare il campo da alcune tentazioni ricorrenti, cercando di fare chiarezza su talune *retoriche*, che sono costantemente incombenti e che, oltre a "ricacciare" ogni filone di potenziale sviluppo al punto di partenza, impediscono in partenza qualsiasi approccio razionale.

2. *Il complesso dell'eguaglianza*

La prima retorica di cui è necessario essere coscienti in modo apertamente critico riguarda la scarsa, o immatura, consuetudine italiana con i problemi dell'eguaglianza.

Con ciò si allude, in particolare, alla radicatissima e diffusissima convinzione – cui è spesso incline anche il ceto intellettuale e buona parte della cd. classe dirigente – secondo cui soltanto lo Stato può essere il

⁵ Cfr. le giuste sollecitazioni di F. SICILIANO, *Icaro, Perseo e la Gorgone: dal diritto amministrativo dell'emergenza al modello di declinazione della paura da pandemia*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2020, p. 37 ss.

⁶ V. i contributi raccolti in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2020, interamente dedicato alle distorsioni della burocrazia nazionale e alle molteplici ragioni che contribuiscono a generarle.

vettore dell'eguaglianza (oltre che dell'efficienza), e ciò perché, per questa impostazione, eguaglianza dovrebbe significare soltanto uniformità. Al carattere sempre verde di tale visione è sicuramente sinergico il lascito sotterraneo delle "proporzioni" che, sul modello dell'amministrazione francese, i giuristi hanno elaborato all'inizio del XX secolo, inscrivendole nel DNA del Paese, e per le quali *in tanto* i cittadini sono eguali *in quanto* anche il potere pubblico assume nei loro confronti sempre il medesimo volto. È la lezione, del resto, della migliore dottrina italiana dello Stato unitario⁷. Ed è anche, però, la ricostruzione dell'eguaglianza come dato esclusivamente *formale*, che se per un verso si concilia molto bene con i presupposti dello Stato liberale, per altro verso fatica ad adattarsi alle lunghe prospettive riformatrici dello Stato democratico.

La fallacia di quella teorizzazione, del resto, è fin troppo nota⁸: perché se ad essere diversi sono in primo luogo i cittadini – considerati doverosamente nel quadro della concretezza in cui sono *situati* – la loro eguaglianza necessita di un intervento differenziato e circostanziato; e perché, ancor prima, se si vuole che il potere pubblico presenti un unico e riconoscibile e costante lineamento, *legittimato* in quanto egualmente *efficace*, allora è necessario che esso sia diversamente presente ed operante sui territori regionali e locali, a seconda dell'intensità con cui la sua immagine e la sua capacità operativa vengono o meno percepite. È, questa, una lettura dinamica della mappa istituzionale territoriale. E coerente con tale lettura è anche la configurazione progressiva di quella che si è soliti definire come eguaglianza *sostanziale*.

Un simile assetto era – e *resta* – l'obiettivo che la Costituzione del 1948 ha introdotto sul piano della *forma di Stato*. Si voleva, cioè, realizzare un cambiamento nel quale l'articolazione territoriale servisse alla Repubblica per "riunire" i "diversi", coinvolgendoli nell'attuazione di un disegno di

⁷ SANTI ROMANO, *Il Comune (parte generale)*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Parte I, Milano, 1908, p. 497 ss.

⁸ Cfr. le recenti osservazioni di R. BIN, *Unità e differenziazione. Il problema costituzionale e le prospettive*, in *Munus*, 3, 2020, p. XIII ss.. Ma v. già ID., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *questa Rivista*, 2014, p. 47 ss. Per una delle primissime critiche all'impostazione romaniana ricordata alla nt. precedente v. S. TRENTIN, *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, p. 230 ss. (nonché ripubblicato *online* in *Costituzionalismo.it*, 3, 2008).

emancipazione cui partecipa ogni formazione sociale (*ex art. 2 Cost.*) e che quindi è e dev'essere comune in quanto plurale: esso pertanto deve potersi apprezzare nell'amministrazione continua, ma articolata e partecipata, di ampi e cruciali settori della vita sociale, politica ed economica⁹. La differenziazione territoriale, così concepita, è strumento del «compito» che l'art. 3 Cost. prefigura, coerentemente, per tutta la Repubblica, che come è noto non coincide con lo Stato, ma si compone di altri soggetti, *in primis* degli enti pubblici territoriali, abbracciando tutto l'intero Stato comunità. È un disegno profondo e ambizioso, tradotto in un (altro) principio fondamentale, quello autonomistico, per il quale – con un precepto tuttora cogente – è lo Stato a dover adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5 della Costituzione).

Ciò premesso, si può davvero *capovolgere* questa direzione in nome dell'eguaglianza? Si può davvero pensare, cioè, che sia *questa prospettiva* ad essere in conflitto con le esigenze dell'eguaglianza?

È senz'altro facile immaginare che la risposta a queste domande sia positiva, laddove si assuma aprioristicamente una concezione formale dell'eguaglianza, nel senso anzidetto. Ma si darebbe vita ad un vero e proprio cortocircuito; e allora è altrettanto facile comprendere che la risposta non può che essere negativa, specie allorché si registri la stretta proporzionalità tra il disegno autonomistico e la differente versione sostanziale dell'eguaglianza, quella che la Costituzione propone come vero *parametro* per la valorizzazione piena del sistema delle autonomie.

3. *Il complesso dell'identità*

Se ci si deve liberare del complesso dell'eguaglianza, è inevitabile ammettere – muovendo in questo caso da un differente punto di vista – che l'altra faccia degli equivoci derivanti da una mal digerita questione di eguaglianza è una patologia che affligge da molto tempo il discorso sulle autonomie, e soprattutto quello alimentato dalle autonomie stesse.

⁹ Per un'ispirata rievocazione dell'*humus* culturale e ideologico che ha animato, sul punto, i lavori dell'Assemblea costituente v. E. BALBONI, *Introduzione. Autonomie, federalismo, regionalismo. Problematiche generali e nozioni fondamentali di carattere costituzionale*, in M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, 2018, in part. (ma diffusamente) p. 11 ss.

Anche le autonomie, in buona sostanza, non sono esenti dal percorrere itinerari fallaci. Se è vero, cioè, che nella comunità nazionale c'è scarsa consuetudine su che cosa significhi essere *eguali*, è altrettanto vero che nelle autonomie c'è scarsa coscienza di che cosa significhi essere *diversi* e di come tale diversità possa essere legittimamente e fruttuosamente “agita”.

Come si è cercato di spiegare poc'anzi, l'intrinseco valore del ruolo di Regioni ed enti locali, o del pluralismo territoriale generalmente inteso, può essere bene compreso e assimilato soltanto all'interno di un significato più ampio: di una *versione politico-istituzionale* (il ricordato «compito della Repubblica») che ne giustifichi e ne dimostri l'utilità e l'importanza per la vita effettiva e per la quotidianità delle relazioni sociali, economiche e culturali. Che ne manifesti, in altre parole, l'intrinseca valenza costituzionale.

Eppure, nel corso degli ultimi trent'anni (a decorrere, dunque, dal passaggio dalla “Prima” alla “Seconda” Repubblica), il dibattito pubblico sulle autonomie è passato dalla configurazione delle stesse quale luogo privilegiato di *amministrazione* – e così di immediato contatto tra cittadini e istituzioni (in un movimento circolare che avrebbe dovuto contribuire a legittimare le seconde per mezzo della loro “apertura” ai primi) – a luogo di riconoscimento aprioristico di specifiche *identità*, spesso di nuova o artificiosa produzione, e al contempo protese a trasformarsi in “piccole patrie” da coltivare e difendere sempre e comunque. È uno spostamento di senso che, molto spesso, alimenta anacronismi e strabismi singolari, poiché conduce l'opinione pubblica a concepire le autonomie speciali come il grado ultimo, e quindi, come tale, il grado *ingiustamente privilegiato*, di un percorso naturale di autonomia progressiva, che dovrebbe coinvolgere qualsiasi Regione, in forza dell'identità profonda che analogamente porta con sé¹⁰.

Con ciò si può verificare che spesso sono proprio le stesse autonomie, in questa loro ultima proiezione, a concepirsi, se non a istituirsi, come elementi di disaggregazione, come tali in “antagonismo” con altri livelli di governo e, tanto più, con l'idea stessa di un ordinamento repubblicano

¹⁰ Sulla genesi storica delle *diverse* autonomie speciali v., recentemente, L. BLANCO (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Bologna, 2020.

quale insieme, pur doverosamente composito, di realtà tanto ragionevolmente differenziate quanto tra loro coordinate.

Si potrebbe anche aggiungere – ma è una notazione che qualcuno potrebbe anche ritenere eccentrica – che questa tendenza alla *dissimilazione istituzionale* si accompagna assai bene alla radicata e pari tendenza alla *dissimilazione culturale e sociale*¹¹.

Non c'è dubbio, infatti, che, in molti casi, la moltiplicazione delle diversità costituisce un alimento del pluralismo cui anche la Costituzione guarda come ad uno dei valori fondativi e irrinunciabili. Ma è altrettanto facile constatare, purtroppo, che il dato sensibile – di cui occorre prendersi cura, o con cui è inevitabile fare i conti, nel contesto attuale – non è un simile pluralismo, bensì la *dissociazione* che si crea nella coltivazione di identità che esigono riconoscimento solo sulla base di una percezione puramente *autoreferenziale*. In altri termini: di identità dal posizionamento quasi *religioso*, che si percepiscono come irriducibili a qualsiasi cambiamento se non in forma di *pura reciprocità estrinseca*, e che – dato di ancor più semplice accertamento – si riconoscono tra loro solo in termini di mutua esclusione, tanto più che possono accedere rapidamente alla soddisfazione di molti bisogni per il tramite dei canali (oramai del tutto de-territorializzati, *i.e.* denazionalizzati) del mercato (e quindi anche del sistema economico e produttivo) di riferimento¹².

È una tendenza che riguarda qualunque discorso sull'identità, tanto che si potrebbe affermare che quello che così si è (ugualmente) formato sull'i-

¹¹ Mutuando, con ciò, una terminologia che viene utilizzata in discussioni di carattere molto più ampio: v. R.A. VENTURA, *La guerra di tutti. Populismo, terrore e crisi della società liberale*, Milano, 2019, in part. p. 206 ss.

¹² Per focalizzare bene la questione è opportuno ricorrere alle parole recenti – che non richiedono ulteriori spiegazioni – di un acuto osservatore: «La religione dell'identità consiste dunque in un monoteismo che ha contemporaneamente assetto politeista, per ché non solo ammette, ma *esige* l'esistenza di altre identità. Salvo che, da buon monoteista, l'identitario “duro” non presenta alcuna curiosità per le culture diverse da quella che ritiene essere la propria. Sa che queste culture esistono, anzi sa che ci devono essere (...) per potersi contrapporre ad esse. (...) La *propria* identità basta e avanza, è su di essa che bisogna concentrarsi, isolandone i presunti tratti distintivi, scavando nelle sue profondità come se si trattasse di un metallo prezioso che – a suon di feste popolari o medievali, prodotti di eccellenza, dialetti, proverbi, oppure caffè italiano, spaghetti, pizza, moda, e chi ne ha più ne metta – è vista come un'inesauribile fonte di arricchimento identitario» (v. M. BETTINI, *Hai sbagliato foresta. Il furore dell'identità*, Bologna, 2020, p. 53).

dentità individuale finisce per condizionare ed “esaltare” un pari discorso sull’identità territoriale, che, allo stesso modo, perde ogni riferimento relazionale e collettivo (*i.e.* repubblicano) a favore di una dimensione di pura autosufficienza e di correlata “pretesa”. Non è poi molto strano, in altre parole, che nelle linee di indirizzo delle discussioni pubbliche più accese convivano sia le proiezioni sempre più forti di una irresistibile “cittadinanza di utenza”, sia quelle ugualmente radicate di una trascinante ricerca di un senso collettivo esclusivamente territoriale.

Al complesso dell’eguaglianza si somma, così, il complesso dell’identità, in una dinamica assai curiosa, ma in fondo facilmente afferrabile, in cui, trattandosi di patologie capaci di animare i “poli” virtualmente opposti del dibattito (quello dell’eguaglianza come omogeneità e quello dell’identità come autosufficienza), i due complessi finiscono per alimentarsi a vicenda, rilanciandosi l’uno con l’altro. Ma è bene rammentare che, in questa tensione, si resta pur sempre imprigionati in un terreno di gioco che è in tutto e per tutto condizionato da coordinate fuorvianti, e che può dare supporto alla formazione e all’accelerazione del più acceso populismo¹³.

4. *I limiti del regionalismo assoluto*

Nella consapevolezza delle retoriche ora richiamate – e dei due potentissimi e distorsivi *complessi* che le animano – si possono esprimere con maggiore serenità molteplici valutazioni: sullo stato di salute del regionalismo italiano, come sulle vie che si potrebbero perseguire per attribuirgli, o per “costruirgli” attorno, una fisionomia più credibile, più socialmente condivisa, più utile ai destini dell’*intero* di cui esso rappresenta una fondamentale e non rinunciabile innervatura costituzionale. Più di tutto, se ci si avvede delle suddette retoriche, si riescono ad apprezzare con chiarezza tutti i limiti del regionalismo *assoluto*, intendendosi come tale proprio il *cliché* che le dialettiche sopra descritte tendono ostinatamente a privilegiare, e precisando che tra i fautori di questa configurazione non figurano solo le Regioni; vi è anche lo Stato.

¹³ Come ha dimostrato uno dei più noti studiosi di questo fenomeno, il populismo “nasce”, costitutivamente, dalla creazione di questo genere di opposizioni: v., per tutti, E. LAGLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008 (ed. 2019), in part. p. 110 ss.

Quali sono i punti di emersione di questo insostenibile modello? Si possono segnalare, specialmente, quattro tendenze caratterizzanti.

a) La prima può essere qualificata in termini di *assorbimento politico*. “Centralismo” e “autonomismo” o “statalismo” e “regionalismo” sono coppie che attraversano in modo molto forte il sistema politico nazionale, determinandone, a stagioni alterne, le articolazioni e i posizionamenti. Il dato, di per sé, non è per nulla negativo: uno dei fattori che meglio può tenere in vita il dinamismo e la vitalità di un sistema di governo policentrico è la sua stessa presenza all’interno della dialettica cui danno luogo i partiti. Ma è altrettanto vero, purtroppo, che il punto di fuga di questa veduta è soltanto quello delle *sorti nazionali dell’egemonia politica*, essendo tuttora troppo pochi i territori in cui si alimenta un discorso politico-partitico connesso alla buona amministrazione locale. O meglio: gli esiti di quest’ultima finiscono sempre per essere ricondotti ad un bilanciamento che deve servire alla ricomposizione delle strategie nel dibattito politico-partitico del circuito rappresentativo statale (e, con sempre maggiore frequenza, negli scontri tra le correnti interne ad alcuni specifici partiti, con la ricorrente propensione ad individuare in “governatori” regionali di successo i possibili “capi” della formazione politica nazionale)¹⁴.

La dinamica in questione è uno dei principali motivi per i quali il regionalismo viene concepito più che come sede di un propositivo ed efficiente laboratorio di imparzialità e di buon andamento – suscettibile come tale di alimentare dinamiche virtuose di responsabilità politica territoriale e, al contempo, di contribuire anche alla più fattiva penetrazione e assimilazione delle politiche pubbliche che il Paese intende promuovere – come, viceversa, “trampolino di lancio” di carriere individuali o di fazione, ovvero di operazioni di ri-equilibrio nelle ripetute fibrillazioni del sistema politico nazionale o infra-partitico.

È quasi inutile rammentare che a questa fisiologia dell’assorbimento politico corrisponde molto bene la diffusione, sul piano regionale (ma anche su quello più strettamente locale), di una *forma di governo* che, se da un lato potrebbe risultare più che fruttuosa per la produzione

¹⁴Nel contesto delle ricostruzioni tecniche del diritto regionale italiano la valorizzazione dello studio del rapporto tra autonomie e sistema dei partiti politici non è cosa comune. V. però, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019, p. 63 ss.

di linee di indirizzo politico-amministrativo molto legittimate e per ciò solo capaci di portare “al centro” il loro peso e di corrispondere con rapidità alle attese delle comunità di riferimento, dall’altro coltiva con relativa facilità i processi di sistemica autoreferenzialità di quelle stesse comunità. A ben vedere, poi, lo scopo per cui una tale forma di governo pare davvero utile è, in larga parte, la promozione della classe politica. Sicché si può agevolmente capire perché è possibile discutere, già con riferimento a questi meccanismi di assorbimento politico, di regionalismo assoluto: è possibile farlo perché, in questo modo, il regionalismo è “assolutizzato” al “centro”: è considerato e apprezzato, e premiato, in funzione prevalente delle ragioni politiche del “centro” e dei conflitti che in esso sussistono e si riproducono. È chiaro che, in tal modo “valorizzato” (se così si può dire), il regionalismo si manifesta come volano di dinamiche puramente intrinseche al discorso politico contingente; perde, cioè, il valore costituzionale già richiamato in precedenza, diventando una delle tante opzioni rivali che le forze politiche possono coltivare volta per volta.

b) Una seconda tendenza del modello qui criticato è riscontrabile nell’incrocio dei tanti *idola* che il vigente sistema istituzionale ha prodotto, percorso dalle pulsioni del sistema politico nazionale come da ultimo rappresentate. Quello più incrollabile rimane ancora la convinzione che il regionalismo possa rafforzarsi e “vincere” sullo Stato soltanto a condizione che ad esso vengano consegnate prerogative importanti, se non quasi preminenti, in tante (o più) *materie* di esercizio della potestà legislativa. Si tratta di una convinzione errata, dal momento che i limiti dell’approccio della promozione dell’autonomia regionale per aumento o rafforzamento della potestà legislativa per materia sono stati da tempo rimarcati dalla migliore dottrina (che in ciò ha evidenziato uno dei maggiori limiti della riforma costituzionale del 2001)¹⁵; limiti che sono stati tanto più confermati dall’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ha sempre trovato il modo – e in varie occasioni, anche in direzioni fondamentalmente ragionevoli – per ritagliare o prospettare competenze materiali ad esercizio logicamente e rigorosamente unitario, e quindi statale (o, meglio, “Stato-centrico”)¹⁶.

¹⁵ Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2019³, in part. p. 196.

¹⁶ V. E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, 2020, in part. p. 71 ss. Cfr. anche S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, in part. p. 135 ss., non-

In proposito, a prova lampante della pervasività di un certo approccio all'espedito "materiale", valga sottolineare che anche nel quadro della riforma costituzionale naufragata nel 2016 – che pure aveva meritoriamente cercato di non assolutizzare il tema del rapporto Stato-Regioni nella definizione degli elenchi materiali, tentando di istituzionalizzare in un "Senato delle autonomie" una strutturale presenza degli enti territoriali negli snodi organizzativi della potestà legislativa statale – ciò che spariva, nella sostanza, era la competenza concorrente: come se l'intreccio di materie da sciogliere, e foriero di incertezze e di contrasti e di notevoli e continui contenziosi, non fosse l'imprevedibilità sistematica dell'estensione delle potestà statali esclusive, bensì quello più tradizionale e più sperimentato (oltre che più coordinabile...) delle leggi quadro (o leggi cornice).

Anche a questo riguardo si deve ricordare che l'insistenza sulla possibilità di individuare ambiti materiali di assoluta pertinenza è, essa stessa, sintomo ulteriore delle assolutizzazioni nelle quali ricade costantemente il regionalismo italiano, nel suo rimanere assorbito, come si è precisato, nel discorso politico nazionale: in un discorso, cioè, nel quale la dialettica tra gli opposti – regionale e statale – è diventato il modo migliore per legittimare la prevalenza dell'uno o dell'altro *nella prospettiva propria di uno solo di essi*; quindi in una prospettiva che non potrà che essere – inevitabilmente – rimessa alla superiorità del livello "più forte", di quello statale. c) Quest'ultimo profilo offre ragione di un'altra tendenza: quella a *rovesciare il generale nel particolare*, ossia quella di ritenere che le fortune o le sfortune del rapporto tra lo Stato e gli altri enti territoriali debba tutto passare per la sistemazione di *uno solo* tra i tanti tasselli di un mosaico che è evidentemente molto più composito.

In questo modo, il discorso sul regionalismo è soggetto alle stagioni di maggiore o minore successo di uno dei suoi possibili snodi. Eppure, se l'assetto materiale della potestà legislativa non è soddisfacente, e se si acquista dunque coscienza che esso è affetto da un vizio d'origine, ciò non significa che quel vizio sia rimediabile attraverso l'esclusiva valorizzazione di un altro profilo della disciplina costituzionale.

Esemplificando: se il cd. ascensore della sussidiarietà verticale sale sempre verso l'alto, si può davvero pensare che il regime per porvi rimedio transiti interamente per la disciplina e la prassi del "sistema delle Conferenze"¹⁷? Oppure: se la modificazione "formale" del catalogo di materie di cui all'art. 117 Cost. non ha successo, si può seriamente immaginare che il futuro dell'autonomia regionale dipenda esclusivamente dal rilancio del regionalismo cd. differenziato¹⁸? È quasi di palmare evidenza che "sistema delle Conferenze" e regionalismo differenziato sono due ingranaggi di una macchina che ha molti altri componenti da comporre. *Da soli*, essi non possono essere decisivi, per definizione. Sovraccargarli di una missione che è molto più ampia non conduce in nessun luogo, ottenendosi, piuttosto, il risultato di allontanarne funzione e dimensioni da quella che potrebbe essere l'area per una loro più realistica ed effettiva operatività¹⁹. Vero è che tale sovraccarico dipende, a sua volta, da un radicato difetto delle evoluzioni positive del regionalismo italiano, vale a dire dalla costante e ripetuta fenomenologia dell'*inattuazione permanente* delle scelte riformatrici, che, anche quando si trovano prefigurate al più alto livello del sistema delle fonti, raramente sono autoapplicative, ma richiedono, come è normale che sia, una reale messa in opera sul piano della legislazione ordinaria dello Stato. Tuttavia è un'operazione, quest'ultima, che nell'ecosistema nazionale rimane consegnata alle difficoltà del sistema politico circa la stabilizzazione di un indirizzo di lungo periodo, sicché a riforme che spesso vengono approvate "a colpi di maggioranza"

¹⁷ In argomento sia consentito rinviare a F. CORTESE, *Spigolatura sul "sistema" delle Conferenze e sulle sue "magnifiche sorti e progressive": una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, p. 119 ss.

¹⁸ V., ad esempio, le dure, ma lucide, valutazioni di A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 settembre 2019.

¹⁹ La dinamica si può verificare molto bene specialmente con riferimento al regionalismo differenziato, in cui il discorso pubblico (ma talvolta anche quello più "tecnico") oscilla tra la tensione a considerare l'art. 116, comma 3, come una sorta di anticamera per il conseguimento di una condizione quasi assimilabile a quella delle autonomie speciali e la tensione (antitetica) a ritenere la relativa disciplina del tutto inapplicabile: in un caso, come nell'altro, si tratta di risultati contrastanti con il tenore stesso della Costituzione, che per un verso differenzia le autonomie speciali dalle Regioni ordinarie, sia pur "rafforzate" in talune competenze a regime, per altro verso contempla l'effettiva possibilità che ad un simile rafforzamento si possa dare comunque luogo, non giudicandolo di per sé ostativo al mantenimento dell'unità nazionale o al rispetto del principio di eguaglianza.

corrispondono puntualmente o esplicite contro-riforme o atteggiamenti palesemente inerziali o deliberate inversioni di metodo (come possono essere quelle che hanno cercato, con frequenza, di anticipare cambiamenti della Costituzione formale per mezzo di interventi normativi di rango primario: le vicende della cd. riforma Delrio – legge n. 56/2014 – sono fin troppo conosciute, così come sono fin troppo conosciute le ridondanze che esse hanno avuto in ordine al generale indebolimento della legalità costituzionale del sistema delle autonomie territoriali).

Anche su questo punto, in definitiva, ciò che ne riesce accelerato e rafforzato è un altro processo di assolutizzazione, alla stregua del quale a riuscire sempre “vincente” non è il regionalismo, ma il conflitto per l’egemonia politica, dapprima territoriale, quindi nazionale.

d) C’è, infine, un’ulteriore tendenza da mettere in luce, e non si tratta di un elemento irrilevante; anzi, forse si tratta dell’elemento più importante, perché meglio aiuta a valutare come mai un regionalismo che si fa assoluto non possa che nuocere al regionalismo medesimo e alla cultura delle autonomie nel senso più ampio.

Il regionalismo assoluto, presentandosi vuoi come obiettivo decisivo per la politica del “centro”, vuoi come traguardo di impermeabilità delle autonomie alle ragioni del Paese nella sua interezza, non può che restare scarsamente ricettivo (*i.e.* mediamente sordo) rispetto alle tante e differenti *esigenze di autonomia non regionale ovvero di articolazione amministrativa flessibile* che lo sviluppo economico, sociale e culturale degli ultimi decenni vorrebbe incentivare e valorizzare.

Le Regioni, infatti, “vedono poco” le istanze del “diritto delle città”; o le esigenze socializzanti, funzionali e trasversali, delle linee territoriali delle reti di trasporto e in generale delle grandi infrastrutture, attorno alle quali si sviluppano sia centri produttivi, direzionali e residenziali, sia servizi di varia tipologia (che non sono soltanto riconducibili alla catena della logistica e che danno vita, di fatto, a fenomeni di urbanizzazione spontanea e sfuggente alle forme classiche della pianificazione territoriale); oppure le urgenze organizzative di raccordo tra la legittimazione politico-amministrativa degli enti locali, sempre più in difficoltà, e il pluralismo istituzionale, sempre più attivo e decisivo, dei molti soggetti che, nel pubblico come nel privato, sono incaricati di prestare i più significativi ed essenziali servizi pubblici su scala non sempre collimante con quella

dei confini amministrativi degli enti dotati di autonomia e investiti della relativa responsabilità di “governo”²⁰.

Il dato interessante, al contempo, è che questi fenomeni risultano invisibili anche allo Stato, che, se e quando interviene, non rinuncia ad “assolutizzare” – da parte sua – ogni possibile ragionamento: o rinunciando a interventi speciali e singolari, che potrebbero invece rivelarsi più che giustificati (nella perpetuazione del metodo per cui la trattazione di un problema amministrativo non può che essere sempre la medesima, a prescindere dal punto di impatto della relativa disciplina: anche in proposito opera sotterraneo il complesso dell’eguaglianza già rappresentato, come è visibilmente accaduto per la vicenda dell’istituzione delle Città metropolitane); o attribuendo collocazioni e declinazioni univoche a principi generali (che, per loro stessa natura, dovrebbero essere suscettibili di attuazioni plurali e polimorfe: il caso del principio di sussidiarietà orizzontale e delle sue vicende nell’assetto del “codice dei contratti” è quanto mai esemplare, soprattutto per le vistose difficoltà di coordinamento che quell’assetto – informato alla rigidità delle categorie del cd. partenariato sociale quale strumento di contrattazione pubblica, almeno per come è oggi regolato – pone con l’universo ricco e creativo delle sperimentazioni autonome maturate negli anni dai Comuni).

5. *Looking forward*

Il *check-up* finora condotto non può lasciare adito a ulteriori dubbi: la Repubblica non può rinunciare alle autonomie; parallelamente, è pure necessario che queste non coltivino identità esclusivamente “autocentrate”; ed è altrettanto indispensabile che lo Stato agisca coerentemente, esercitando con ragionevolezza, proporzionalità e costanza il ruolo che gli spetta. Non si può certo ritenere, d’altra parte, che quello dello Stato sia un attivismo sempre e del tutto irragionevole: in molti casi, il ruolo statale è stato “spiegato”, anche dalla Corte costituzionale, come una sorta di spontanea esigenza, maturata dalla “natura della cosa”. Ma se ciò è vero, allora è opportuno riconoscere che il dato formale del testo costituzionale non corrisponde più al dato reale delle istanze che reclamano soddisfazione.

²⁰ V. sempre E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 40 ss.

Dunque un'ulteriore e forte motivazione della polarizzazione del dibattito pubblico – dalla cui constatazione il presente contributo ha tratto l'origine delle proprie mosse – deriva proprio da qui: dalla sensazione che vi siano dei “moti costituzionali” che non si sono ancora tradotti in veri “mutamenti”²¹; e che vi sia, dunque, un *corpo* andato rapidamente *fuori taglia*, rendendo, così, del tutto inadatto il *vestito* che per esso era stato disegnato.

A fronte di un tale quadro – ma in difetto di una rinnovata tensione alla modifica espressa della Costituzione: una nuova riforma non sembra un “cantiere” facilmente e realisticamente praticabile, almeno nei tempi rapidi che attualmente sono richiesti anche dai processi di realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – è indispensabile riprendere senza timori la logica del *progetto*, dell'attuazione articolata di un disegno complessivo; un disegno, pertanto, nel quale ciò che conta è recuperare un rapporto di *relazione strategica* tra Stato, Regioni ed altre autonomie territoriali; dunque tra le *parti* della Repubblica che sono chiamate a dare vita a quello stesso disegno. Ed occorre naturalmente ricordare e sottolineare che si tratta (soprattutto) di un disegno amministrativo, non (solo) di una “politica di cittadinanza” volta a promuovere un plurale senso di appartenenza democratica²². Per operare in questa direzione, pare essenziale procedere sulla base della diagnosi sopra svolta: superare i complessi, abbandonando le relative retoriche e i correlati “assolutismi”; riconoscere che il ruolo del regionalismo sta nella sua essenziale vocazione di strumento efficace sul piano dell'attuazione di *goals* che in parte devono pur sempre essere quelli più generali della Repubblica, e che non possono, pertanto, aspirare a porsi quali stadi di una progressiva autoreferenzialità; evitare di suddividere l'intervento del “centro” e della “periferia” secondo direttrici di separazione presupposta, perché il livello di interessi di più elevata pertinenza richiede sempre di essere riconosciuto ed eseguito, oltre che adattato ai differenti contesti, e quello di più locale attinenza ha ugualmente bisogno di sostegni e competenze tecniche forti e articolate; recuperare alla funzione della legislazione statale, anche

²¹ Per utilizzare la terminologia di A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 1, 2020, p. 76 ss.

²² V., in proposito, le tuttora attuali intuizioni di F. BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, in *Alma Mater*, 3, 1960, e in *Id.*, *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006; e *Id.*, *La Regione come organismo tecnico*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, II, Milano, 1965, e in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., 2351 ss.

esclusiva, margini di “concreta concorrenza materiale”, per consentire, cioè, che quello nazionale sia sempre un ruolo di *programmazione* e di *verifica*, anziché un momento di integrale occupazione dello spazio normativo, e che quello regionale diventi un ruolo di attuazione e di condivisione capillare di una *cultura tecnico-amministrativa* particolarmente radicata, e percepita come tale dai cittadini.

A quest’ultimo proposito, non ci si può nascondere che è lo Stato a doversi fare interprete di questo cambio di rotta.

La prima operazione da compiere, infatti, è invertire la direzione in merito alla configurazione di taluni interessi pubblici (come sono, ad esempio, la tutela dell’ambiente o la tutela dei beni culturali), che da valori unilateralmente predefiniti devono trasformarsi in *patrimonio comune* da realizzare secondo un dato programma e per il tramite di metodi e linguaggi condivisi, ma suscettibili di applicazioni effettive anche molto diverse. È un’operazione nella quale si concreta l’unica via per dare davvero a quei valori la posizione privilegiata che meritano – quella, cioè, di orizzonte sempre necessario – e per sottrarli alla dinamica irresistibile della decisione sovrana, che è tanto simbolicamente persuasiva, quanto foriera di ripetute eccezioni e, dunque, di ricorrenti incertezze e di altrettante oscillazioni di matrice politica²³.

²³ Si pensi (v. F. CORTESE, *La burocrazia “incolpevole”. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 1, 2020, in part. p. 112 ss.) al piano elevato delle intese che Stato e autonomie sono chiamati a stipulare in molteplici casi, o anche al piano strettamente operativo delle valutazioni amministrative in cui si debba compiere il bilanciamento tra più interessi, anche solo statali, di diversa matrice. In queste ipotesi la configurazione del dispositivo decisionale è sempre orientata all’assorbimento dei conflitti mediante la riaffermazione di una prospettiva cripticamente gerarchica: di un meccanismo, cioè, che deve comunque riaffermarsi con il mezzo della prevalente manifestazione unilaterale del vertice politico statale, dunque del Governo, e ciò per “saltare” un’*impasse* dovuta alla compresenza di interessi rappresentati da entità concepite solo in quanto destinate a mantenere ferma la propria determinazione. È così nel contesto dei principi affermati dalla Corte costituzionale circa il necessario superamento del dissenso manifestato dalle Regioni in ipotesi di stipulazione di un’intesa cd. “forte” (lo Stato può, dinanzi al dissenso reiterato e non razionalizzato, andare oltre e procedere per suo conto: v. Corte cost., n. 251/2016 cit.). Ma è così anche nella cornice della disciplina oggi vigente della conferenza di servizi, che prevede un procedimento di composizione progressiva dei possibili dissensi, con finale allocazione del ruolo di sintesi al Consiglio dei Ministri (cfr. in particolare l’art. 14-*quinquies* l. n. 241/1990). Questa impostazione nasconde una contraddizione fortissima, foriera di un metodo che finisce per svuotare di senso ogni tentativo di analisi circostanziata e realistica delle fattispecie e, per ciò solo, ogni tentativo di composizione regolativa degli interessi in gioco. Da un lato si invitano i portatori di interesse alla mediazione, se non alla negoziazione. Dall’altro si prefigura che la mediazione o la ne-

Vi è un altro passo da fare; ed anche in questo caso si tratta di un movimento di matrice teorica, le cui conseguenze, tuttavia, sarebbero tutt'altro che astratte laddove venissero abbracciate dal legislatore statale.

Se il regionalismo è il tessuto connettivo delle parti in cui si articola l'intero, fungendo da raccordo quasi naturale tra le istituzioni statali e quelle locali, non è così difficile pensare che tutti gli enti pubblici territoriali debbano muoversi proprio come *parti*, non come entità create da un gesto di *suddivisione artificiosa*. Con ciò si vuol dire che si tratta di accedere all'idea che la relazione tra le parti possa fisiologicamente condurre ad una dinamica di *vasi comunicanti*, nella quale l'allargamento dell'una o dell'altra possa essere diversificato a seconda della capacità che ciascuna ha di compiere il proprio ruolo.

Non è, si badi, la riproposizione di una logica gradualistica, quale potrebbe essere quella sottesa ad alcune letture del principio di sussidiarietà (verticale come orizzontale), che presumono sempre una ontologica e uniforme prerogativa in capo ad ogni protagonista del sistema. È, semplicemente, l'accoglimento dell'impostazione per la quale, vertendosi in tema di raggiungimento concreto di obiettivi potenzialmente misurabili, il contributo di chi vi partecipa può essere suscettibile di intensità e modalità ragionevolmente diverse, non solo sul piano dei contenuti dell'azione

goziazione potranno essere assorbite "al vertice", rendendo, quindi, la questione un problema di natura strettamente, se non intrinsecamente, politica, un fatto, cioè, di volontà, e ciò sin dal momento della sua posizione iniziale. È questo aspetto, non a caso, che induce gli organi amministrativi a coltivare una tendenza spesso autoreferenziale o di affermazione unilaterale delle proprie prerogative. È una impostazione, pertanto, che non limita i conflitti, ma li stimola, anzi, li presuppone, nell'orizzonte di un loro finale assorbimento con una scelta massimamente discrezionale: la scelta che riafferma il ruolo, per l'appunto, "prevalente" di un certo livello decisionale, e solo di quello. Questa ricostruzione, poi, rivela anche un'altra contraddizione. Rivela la predominanza della concezione per la quale, intendendosi a monte alcuni interessi pubblici statali (l'ambiente o i beni culturali) come valori acquisiti anziché come finalità da raggiungere, le decisioni pubbliche che li riguardano, da un lato, occupandosi di valori pre-dati, si devono comunque adeguare a verità non bilanciabili né condizionabili, dall'altro lato, però, possono, se operate "al vertice", degradare o riqualificare quelle stesse verità, rivelando, così, che non sono mai valori assoluti. Ma se non lo sono, allora, non si comprende per quale ragione essi debbano essere esposti alla negazione che un certo decisore politico può farne, anziché alla composizione regolativa che può pacificamente avvenire nel contesto propriamente amministrativo e con l'ausilio di soluzioni di *expertise* e di accomodamento tecnico ben più credibili di soluzioni di pura volontà. È evidente che, nell'ipotesi in cui quei valori coincidano con interessi costituzionalmente tutelati, questa seconda opzione è molto più compatibile con la loro natura, visto che ribadisce l'antioriorità di alcuni confini giuridici su ciò che può decidere la politica.

pubblica, ma anche su quello del contributo organizzativo che *ogni ente* può darvi (in stretta aderenza ai criteri che l'art. 97, comma 2, Cost. pone quali fondamentali direttrici della disciplina legislativa dei poteri pubblici). Non ci sarebbe nulla di male, pertanto, se, materia per materia (non importa se di afferenza esclusiva statale, concorrente o residuale regionale), lo spazio delle *singole* Regioni (non delle Regioni ordinarie *tout court*) risultasse diverso. Né ci sarebbe nulla di male se lo Stato, proprio per tale motivo, decidesse di espandere o ritrarre le proprie capacità disciplinari in presenza di deficienze o, all'opposto, di efficienze normative ed amministrative sul piano regionale.

C'è da precisare, per completezza, che un simile risultato si può raggiungere anche indipendentemente dall'attivazione dei percorsi del regionalismo differenziato *ex art.* 116, comma 3, Cost. (cui è rischioso, come si avvertiva, attribuire una vocazione olistica), ed anche al di fuori dell'esercizio del cd. potere sostitutivo *ex art.* 120, comma 2, Cost. (che ha un'esplicita vocazione eccezionale). Che cosa impedisce, infatti, allo Stato di rendere "cedevoli" le proprie norme in presenza di discipline regionali attuative di determinati principi? L'istituto è ben noto alle evoluzioni del regionalismo italiano, anche se qui, certo, si discute di una sua possibile introduzione spontanea da parte del legislatore statale, in una specie di auto-limitazione che pare sempre disponibile all'esercizio della relativa potestà e che non si configura come garanzia, ma come migliore strumento per una regolazione più apertamente flessibile. Che cosa si frappone, poi, a che questa cedevolezza sia temporalmente condizionata o soggetta ad una specifica intesa o superabile da una sperimentazione normativa regionale, suscettibile eventualmente di condurre, previa verifica congiunta sul raggiungimento di alcuni obiettivi, ad una "reviviscenza" della stessa disciplina statale, se del caso da applicarsi puntualmente dagli stessi corpi pubblici regionali? Più in generale, inoltre, occorre che lo Stato compia nei confronti delle autonomie, sia regionali, sia locali, un'attività di *capacitazione*, seguendo l'indirizzo che l'art. 3, comma 2, Cost. rivolge alle singole *persone*, e che pure può considerarsi essenziale anche per gli enti pubblici territoriali. È un «compito» ("il" compito che si è già sottolineato *supra*) che, evidentemente, non è solo dello Stato, e che dovendo però avvalersi del sostegno coordinato di ogni parte delle istituzioni del Paese, implica per l'appunto che *ogni parte*, Regioni comprese, sia dotata di un'intrinseca e costante capacità

operativa. Se ci sono delle cause, in definitiva, che ne determinano l'inidoneità, allora è bene che lo Stato si attivi per rimuoverle, alla stessa stregua di quell'azione che la Repubblica deve nei confronti di ciascun individuo. Da questo punto di vista, non solo si comprende l'importanza dell'approccio metodologico poc'anzi proposto in ordine alla predisposizione statale di discipline-quadro variamente derogabili. L'azione di capacitazione che lo Stato deve avviare non può che estendersi anche alla ricognizione diffusa degli elementi minimi per i quali un ente locale può dirsi idoneo a svolgere le sue funzioni, lasciando poi alle Regioni il compito di riconoscerne gli spazi e darvi materiale concretezza, a seconda delle specificità territoriali. O trattenendo direttamente le medesime funzioni in corpi amministrativi statali decentrati deputati a svolgerle direttamente, con un ruolo di accompagnamento qualificato e specialistico (cosa che potrebbe avvenire, ad esempio, con riguardo alla complessissima materia della stipulazione di contratti pubblici: perché il "sistema a rete" delle centrali di committenza non potrebbe essere statale a tutti gli effetti?). Si tratta di una direttrice che, in parte, il legislatore statale ha intravisto da tempo, specie a decorrere dai radicali interventi normativi che sono stati assunti tra il 2010 e il 2012 per far fronte alle necessità di taglio della spesa pubblica, e che, tuttavia, hanno continuato a concepire l'intervento normativo del "centro" secondo schematismi legati al numero degli abitanti ed omogenei per tutto il Paese, non anche adeguabili alle diverse configurazioni delle comunità territoriali (aspetto, quest'ultimo, che, per l'appunto, è forse meglio registrabile dal legislatore regionale). Più di tutto, però, l'azione statale deve concentrarsi nella definizione della *propria struttura amministrativa*, e in particolare di quella decentrata, che risulta ancora il frutto di stratificazioni riconducibili ad epoche differenti e di indirizzi che non sono sempre compatibili, visto che generano competizioni e sovrapposizioni istituzionali poco efficienti. In conclusione, e come osservava tempo addietro un interprete particolarmente attento alla vitalità dell'organismo amministrativo nazionale²⁴, quello del regionalismo italiano è e rimane sempre «il problema del centro»²⁵.

²⁴ Cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Napoli, 2014 (ora anche in Id., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Bologna, 2019, p. 433 ss.).

²⁵ *Ibid.*, p. 443.