

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2021 · ANNO XLII
gennaio/marzo

A VENT'ANNI DALLA RIFORMA
DEL TITOLO V: UN BILANCIO
SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI
DOPO LE STAGIONI DELLA CRISI

RUBETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda

Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 00968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di settembre 2021
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2021 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2021. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali
Francesco Merloni

SAGGI E ARTICOLI

- 29 Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa
Andrea Morrone
- 77 A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro
Annamaria Poggi
- 107 Un *check-up* per il regionalismo italiano
Fulvio Cortese
- 127 A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo
Gianmario Demuro
- 139 Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo
Enrico Carloni
- 159 La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito
Gian Candido De Martin
- 185 Regioni e democrazia paritaria: "i primi saranno gli ultimi" (a venti anni dall'entrata in vigore dell'art. 117.7 Cost.)
Tania Groppi
- 215 Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi
Daniele Donati

OSSERVATORIO REGIONALE

- 245 Le Regioni fra governo dell'economia e dell'occupazione:
concertazione sociale e risorse europee nei «Patti per il
lavoro» dell'Emilia-Romagna
Enrico Verdolini
- 273 Table of contents and abstracts
- 279 Autori

Editoriale

Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali

Francesco Merloni

1. In (parziale) difesa della riforma del Titolo V del 2001

Le critiche che oggi si muovono alla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 appaiono solo in parte giustificate.

Negli ultimi tempi, soprattutto con l'irrompere della gravissima emergenza provocata dalla pandemia Covid-19, molti osservatori hanno indicato nel nuovo Titolo V la fonte di tutti i mali, nel presupposto che quella riforma avrebbe attribuito troppe competenze alle Regioni, così creando i presupposti per una rottura sostanziale dell'unità nazionale, nell'impossibilità di attuare politiche di interesse nazionale.

Una critica del tutto opposta è sostenuta dal nostro regionalismo, che negli anni non ha mancato di sottolineare la contraddizione tra una formale estensione delle competenze regionali e i fortissimi processi di accentramento sostanziale, con il mantenimento di tradizionali poteri dello Stato (l'"indirizzo e coordinamento"), e con la progressiva centralizzazione delle politiche, soprattutto nel campo della finanza pubblica; con il ritorno a politiche restrittive decise al centro e, addirittura, ad una finanza largamente derivata. Critica cui si può aggiungere che molti guasti sono stati prodotti dall'incapacità del "centro" di realizzare efficaci riforme del sistema amministrativo, limitandosi lo Stato ad un ruolo di interdizione e di contenimento della spesa pubblica (uno dei frutti non secondari delle politiche europee di austerità).

Lo scopo di queste note, però, è un altro: valutare la riforma del Titolo V alla luce dei necessari processi di "riforma" del sistema amministrativo nel suo insieme, con particolare riguardo a processi sin qui separati e non coerenti: da un lato la riforma regionale, dall'altro la riforma delle autonomie locali. Sotto questo profilo la modifica costituzionale del 2001 ha avuto il pregio di una visione unitaria del problema, cercando di superare gli effetti

dannosi degli approcci fino ad allora divaricati. Il “nuovo” Titolo V è stato, come è noto, la traduzione a livello costituzionale delle “riforme Bassanini”, realizzate tra il 1997 (legge delega n. 50) e il 1998 (d.lgs. n. 112). Quelle riforme, figlie di una cultura autonomistica di grande prestigio, sono state il miglior prodotto che quella cultura poteva dare, perché tentava di dare un nuovo assetto, in modo armonico, all'intero sistema amministrativo, unendo il decentramento statale con il rafforzamento delle autonomie territoriali.

2. La cultura autonomistica italiana e la Carta europea delle autonomie locali

In tutta Europa le riforme territoriali, tanto a livello regionale quanto a livello locale, sono impostate sullo schema fondato sull'attribuzione piena (non delegata) di ambiti di competenza (da noi “funzioni amministrative”). Per dare sostanza di vera autonomia, evitando un mero decentramento di funzioni (autarchia), all'attribuzione si deve accompagnare il riconoscimento di poteri tipici della posizione di autonomia: l'autonomia normativa e organizzativa per il loro esercizio, l'autonomia finanziaria (in entrata e nella spesa), la riduzione dei controlli esterni (soprattutto statali).

Gloriosa sintesi di questa impostazione è la “Carta europea dell'autonomia locale” (CEAL) del Consiglio d'Europa del 1985, i cui principi sono stati estesi anche all'autonomia regionale, pur senza imporre la necessaria costituzione di un livello regionale in tutti gli Stati, con il “Quadro di riferimento dell'autonomia regionale” del 2009. La sua novità più rilevante, oltre all'affermazione, con valore di trattato internazionale (vincolante per gli Stati che lo sottoscrivono e ratificano) dei principi generali sull'autonomia sopra ricordati, è stata l'introduzione del principio di *sussidiarietà*, la cui vera origine sta nella volontà di superare i tradizionali processi di decentramento, fin ad allora fondati *sul trasferimento dal centro verso la periferia* di competenze statali, in favore di una rilettura profonda di tutte le funzioni di cura di interessi pubblici *dal basso verso l'alto*: alle collettività locali di base, organizzate in uno (nei Paesi più piccoli) o due livelli amministrativi, devono essere attribuite (nel senso del “riconoscimento” di cui al nostro art. 5 Cost.) tutte le funzioni di risposta ai fondamentali bisogni dei cittadini di base. In tal modo si salvaguarda il

ruolo di questi enti come la cellula e il fondamento primo della democrazia rappresentativa e della partecipazione dei cittadini. Solo le funzioni che per natura e dimensioni sfuggono a quella locale, devono essere attribuite ai superiori livelli amministrativi (Regioni, Stato).

Da noi una lettura culturalmente ristretta, “provinciale”, delle nostre riforme stenta a riconoscere alla CEAL il ruolo indubbio che essa ha svolto, soprattutto nel promuovere, nel 1990, la legge n. 142, che il legislatore italiano dell’epoca ha concepito come il necessario completamento, anche in funzione di riequilibrio, delle riforme regionali degli anni 1970, 1972 e 1977.

Non si deve trascurare che l’Italia, mentre negli anni ’70 dava priorità all’attuazione del disegno costituzionale sulle Regioni, aveva lasciato invariato l’ordinamento degli enti locali, addirittura nella forma del Testo Unico del 1915 e del 1934. Il ritorno della democrazia locale, dopo la “parentesi” fascista, era stata l’unica misura adottata, dal 1945 al 1990, senza alcun ripensamento vero del ruolo delle autonomie locali. Si pensi all’uniformità delle competenze comunali, in presenza di una maglia amministrativa estremamente frastagliata e differenziata, o alla necessità di sottrarre definitivamente le Province, quali enti locali, alla immagine di amministrazioni “statali” solo perché dai confini coincidenti con l’amministrazione periferica dello Stato.

La CEAL negli anni in cui fu adottata è stato un punto di riferimento importante, in uno scenario europeo segnato dal ritorno alla democrazia di una serie rilevante di Paesi che aderivano al Consiglio d’Europa (Spagna, Portogallo, tutti i Paesi dell’Europa orientale), perché ha posto alcuni principi generali volti a garantire dappertutto le condizioni minime per una piena autonomia delle istituzioni locali. Da noi l’occasione, in gran parte mancata, per una rielaborazione piena dell’ordinamento locale, solo abbozzata nella legge n. 142 del 1990.

3. I limiti di fondo del Titolo V

Il Titolo V è quindi figlio di quella cultura e dei limiti nei quali ha preso forma nella legislazione ordinaria. Il pur generoso tentativo di dare forma costituzionale ad un nuovo regionalismo “forte”, vicino, anche se non paragonabile, al federalismo austro-germanico, ha prodotto altri errori, a partire dall’approvazione, a stretta maggioranza, di un testo non

largamente condiviso tra le forze politiche; da usare, senza successo, come dimostrazione di una cultura di centro-sinistra competitiva con le richieste di accentuata autonomia regionale/federalismo. Così come errori, oggi enfatizzati oltre misura ma sicuramente esistenti, vi sono stati, pur restando nello schema classico fondato sulla distribuzione delle funzioni: alcune materie chiaramente statali sono state attribuite alla competenza regionale; si è aperta una strada, a mio giudizio priva di senso, verso l'“autonomia differenziata” (art. 116, comma 3), tutta incentrata sull'individuazione di nuovi settori di competenza, quando il modello di corretta distribuzione a regime era ancora lontano da una sua stabilizzazione e nel momento in cui era proprio il modello della “specialità” regionale a meritare una profonda rivisitazione, almeno sul piano della riduzione dei privilegi finanziari del tutto sproporzionati che essa ha fin qui comportato.

Sul piano dell'attuazione concreta, poi, l'operazione (riforme Bassanini e nuove norme costituzionali) è riuscita solo in parte: non è riuscita, per via di distribuzione di funzioni già statali a Regioni ed enti locali, la trasformazione dello Stato da mero gestore di funzioni anche operative a massimo garante, esaltando il proprio ruolo strategico e programmatico, dell'unità del Paese e dei livelli essenziali delle prestazioni. Lo stesso trasferimento è stato ritardato da resistenze varie e non è scattata la clausola di automatica chiusura degli uffici statali che gestivano le funzioni trasferite per legge.

Non è riuscita l'operazione di riforma del sistema amministrativo regionale-locale per la timidezza con la quale si è operato nelle materie di competenza legislativa regionale. Il trasferimento è stato fatto al “congiunto Regioni-enti locali”, quando lo Stato avrebbe potuto benissimo, sulla scia della legge n. 142 e del costituzionalizzato principio di sussidiarietà, individuare le funzioni fondamentali di Comuni e Province (nei quali si doveva concentrare il massimo delle funzioni di diretta risposta a bisogni primari dei cittadini), senza rinviare l'opera di distribuzione alle leggi regionali (che puntualmente o non sono intervenute o lo hanno fatto poco e male).

Il mancato successo della riforma del 2001 ripropone l'evidenza di due gravi limiti, che hanno caratterizzato la Costituzione del 1948 e che il nuovo Titolo V non ha saputo superare: da un lato l'assenza di un'ade-

guata disciplina della *leale collaborazione*, tra tutti i livelli di governo; dall'altro la mancata soluzione delle molte *ambiguità del sistema istituzionale*, oscillando il pendolo tra il mero ripristino della tradizionale autonomia degli enti locali (in epoca liberale molto condizionata dalla pervasiva tutela dello Stato e poi soppressa dal fascismo), e l'introduzione di un livello di governo regionale, a sua volta in bilico tra l'obiettivo di trasformazione dell'intero assetto del sistema amministrativo, tanto al centro (le Regioni "per la riforma dello Stato"), quanto in periferia e il più modesto effetto della mera aggiunta di un terzo livello (amministrativo) di autonomia territoriale.

4. *La mancata disciplina della leale collaborazione*

Più che continuare a segnalare la pratica assenza di una disciplina, prima costituzionale e poi ordinaria, dei rapporti intergovernativi ispirata al principio di leale collaborazione, è il caso di domandarsi il perché di questa difficoltà. Ne indicherei due: in primo luogo l'incerta collocazione delle Regioni nel sistema costituzionale. La Costituzione del 1948 "crea" il livello regionale, non lo "riconosce" come realtà naturale primigenia; se si fa eccezione per la potestà legislativa nelle materie dell'art. 117, le Regioni disegnate dal Costituente (per aggregazione di territori provinciali) assomigliano molto più alle Regioni francesi che ai *Laender* tedeschi o austriaci: un terzo livello di governo, con funzioni amministrative decentrate dallo Stato perché non più esercitabili a livello nazionale, portato a competere per l'ampliamento delle proprie funzioni amministrative con gli enti locali. Lo Stato ha sempre mantenuto questo doppio binario nei rapporti interistituzionali: da una parte le Regioni e dall'altra gli enti locali (le loro associazioni nazionali), tanto meglio se in competizione tra loro (il "doppio forno", i "polli di Renzo").

La seconda causa del ritardo sta nella forte settorialità delle politiche pubbliche in Italia. A livello nazionale lo Stato è costituito non da un indirizzo unitario di Governo e Parlamento, ma da settori di amministrazione retti dai Ministeri, che agiscono con proprie strutture, uffici ministeriali ed enti di diritto privato in controllo pubblico, questi ultimi così potenti da dettare essi le politiche di settore (si veda il ruolo del conglomerato FS-Anas nel settore delle infrastrutture e dei trasporti). Tanto lo Stato quanto le autonomie territoriali sono in gravi difficoltà a

portare queste politiche ad unità, ad esempio per valutarne gli effetti, economici, sociali e territoriali. Nessuno ha sentito finora il bisogno di una sede “alta”, politica, nella quale si confrontino, in modo ragionato e con una conoscenza approfondita, le ipotesi di sviluppo territoriale delle diverse parti del Paese.

Così si possono spiegare i tanti fallimenti per dare una soluzione costituzionale al sistema: dalle Commissioni bicamerali alla riforma del Senato del progetto costituzionale “Renzi”, giustamente bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, proprio perché sul punto non operava alcuna scelta, ma si limitava a configurare (per risparmiare!) una seconda Camera non elettiva e composta, insieme, da rappresentanti dei diversi livelli di governo (Regioni e Comuni).

Così si può spiegare perché l’unico strumento per la gestione di rapporti evidentemente necessari sono state le Conferenze, riunite in composizione differenziata, sempre seguendo la teoria del doppio forno, anche se il ruolo della Conferenza unificata è andato crescendo. Le Conferenze si sono rapidamente piegate alla gestione di rapporti in gran parte amministrativi, quali la partecipazione alla redazione di una serie amplissima di atti normativi del Governo, la condivisione, in posizione subordinata, di politiche pubbliche (soprattutto, in posizione di assoluta subordinazione, le politiche di austerità finanziaria), la nomina di un vastissimo stuolo di rappresentanti regionali e locali in uffici, commissioni ed enti di livello nazionale.

In sede di Conferenze lo Stato acquisisce il consenso, quasi sempre finanziariamente condizionato, di Regioni ed enti locali, ma non riesce ad assumere un ruolo di guida, di grande indirizzo e di promozione di una sostanziale condivisione intorno a politiche pubbliche, prime fra tutte le necessarie riforme del sistema amministrativo.

5. Il rapporto tra le Regioni e gli enti locali del loro territorio

Il sistema binario di rapporti Stato-Regioni e Stato-autonomie locali ha finora impedito un diretto rapporto tra Regioni e loro Province e Comuni fondato sul miglioramento del funzionamento del “sistema amministrativo regionale” (come complesso delle amministrazioni regionali e locali).

La competizione per la distribuzione delle funzioni amministrative ha portato ad una lunga ed insana guerra delle Regioni contro le Province,

ingiustamente percepite come un residuo dell'articolazione periferica dello Stato, rinunciando alla loro valorizzazione come ente locale a tutto tondo, compartecipe della stessa natura di ente di rappresentanza generale delle rispettive collettività.

Contiamo decenni di sperimentazioni varie (dai comprensori in giù) volte a creare enti di secondo grado, in una costante confusione tra funzioni comunali che restano tali anche quando abbisognano di una dimensione amministrativa più ampia (attraverso fusioni o forme associative intercomunali), ma comunque non superiore ai 20.000 abitanti, e funzioni di area vasta, per definizione non comunali (trasporti pubblici, viabilità, governo del territorio, ambiente e ciclo dei rifiuti) ed esercitabili ad un livello territoriale molto più ampio (400-500.000 abitanti). Fino all'esito, infausto, della legge n. 56 del 2014 ("Del Rio") sullo svuotamento delle funzioni delle Province (a favore delle Regioni) e delle loro capacità operative e tecniche, in attesa della loro definitiva soppressione con la riforma costituzionale del 2016 (anche per questo giustamente bocciata dagli elettori). Senza che venissero poi attuate le norme sulla necessaria cooperazione intercomunale (via via sfumate, fino alla pratica irrilevanza) o sulle Città metropolitane (mantenute con le funzioni e l'amministrazione disastrosa delle Province, senza mai creare veri governi metropolitani nati dalla fusione delle amministrazioni della Provincia e del Comune capoluogo).

Nella ricerca di strumenti per il superamento delle Province, le Regioni hanno poi concluso con i Comuni un patto sostanziale, non scritto ma duraturo, fondato sull'immobilità della mappa amministrativa comunale. Ancora oggi, dopo 50 anni di regionalismo, le Regioni italiane, titolari della materia "circoscrizioni comunali", hanno lo stesso numero di Comuni degli Stati preunitari (con i casi-limite della Lombardia, 1.500 comuni, e del Piemonte, 1.200 Comuni), numero intaccato per parti infinitesimali da modestissimi processi aggregativi (le Unioni di comuni, soprattutto in Emilia-Romagna, qualche fusione).

Il quadro si completa con l'assoluta assenza di un ruolo della Regione nel finanziamento degli enti locali. Escluse da sempre dall'ordinamento a regime della finanza locale (per decenni al Ministero dell'interno, oggi al Mef), le Regioni non hanno strumenti per intervenire sul funzionamento degli enti locali o per introdurre politiche premianti per processi

di riaggregazione territoriale. In un bilancio regionale quasi interamente mono-settoriale (più dell'80% destinato alla sanità) residuano piccolissimi margini di intervento finanziario in grado di incidere effettivamente sull'organizzazione e sulle più rilevanti scelte degli enti locali. Le politiche di austerità, i patti di stabilità imposti dalla nostra interpretazione dei vincoli di bilancio dell'Europa, sono precipitati direttamente dalle politiche statali sugli enti locali, con le note conseguenze sulla loro capacità amministrativa di assolvere alle funzioni attribuite, senza che le Regioni abbiano mai avuto modo di dire alcunché.

Così come le Regioni hanno assistito da spettatrici (o vi hanno direttamente contribuito) all'infittirsi della rete di enti di diritto privato (società di capitali, fondazioni e associazioni) in controllo o in partecipazione pubblica costituiti dagli stessi enti locali, per far fronte alle difficoltà finanziarie (nella prospettiva, spesso illusoria, di un sano ed efficace coinvolgimento di capitali privati) o per eludere le stesse politiche di austerità (gli enti privati al di fuori della contabilità pubblica!).

A ben vedere, la quasi assoluta coincidenza tra Regione e amministrazione della sanità territoriale ha ampliato a dismisura l'incapacità delle Regioni di porsi come motore della riforma del sistema amministrativo dei propri enti locali, tratto che è invece tipico dei sistemi di tipo federale (di nuovo Germania e Austria).

6. Il risultato: un sistema amministrativo non “differenziato”, ma frantumato

I risultati dei processi ora segnalati sono noti e non sto qui a ripetere i numeri dell'attuale sistema amministrativo. Mentre l'attenzione per anni si è concentrata sulle semplificazioni dell'azione amministrativa, quasi che le amministrazioni fossero tutte in grado di rispondere nello stesso modo a riforme immaginate al centro e realizzate solo per via legislativa, il sistema amministrativo italiano, a tutti i livelli di governo, è andato complicandosi: il numero delle amministrazioni, invece di diminuire, è cresciuto; improvvise politiche di privatizzazione solo formale e di esternalizzazione, sotto l'ombrello delle ricostruzioni scientifiche fondate sulla pretesa indifferenza tra “amministrazione che fa” e “amministrazione che fa fare”, hanno moltiplicato a dismisura il numero di soggetti, formalmente in controllo pubblico, ma in realtà in grado di esercitare un

controllo sostanziale delle politiche pubbliche a loro destinate (si pensi ai grandi “campioni” del “capitalismo municipale”, cresciuti all’ombra di mercati protetti). L’affidamento di interi settori di servizio pubblico in concessione al di fuori di un adeguato sistema di controllo sulle attività affidate e sulla manutenzione dei beni pubblici concessi in uso (il caso delle autostrade è paradigmatico) ci pone di fronte ad amministrazioni che ormai sono abituate solo a “far fare” e che ignorano il proprio dovere di vigilare sulla qualità dei servizi resi ai cittadini.

Un sistema amministrativo, quello regionale-locale, che invece di differenziarsi per corrispondere alle diverse esigenze e tradizioni amministrative, da un lato è rimasto *immobile* (la maglia amministrativa dei Comuni) e dall’altro si è *frantumato*, disarticolato. Il principio di sussidiarietà che, dalla CEAL in poi, vuole esattamente la creazione di una vera amministrazione ai livelli di governo più vicini ai cittadini, è oggi disatteso dall’immobilità del sistema e dal progressivo impoverimento, tecnico e politico, delle singole sue componenti.

7. Qualche idea per uscirne. La pubblica amministrazione come amministrazione fondamentalmente locale

Per quanto si è detto pare evidente che per realizzare una netta inversione di rotta occorra ripartire dalla messa in discussione di alcuni punti cardine del nostro tradizionale modo di ragionare nella materia.

Primo punto: la qualità delle prestazioni del sistema delle autonomie territoriali, Regioni ed enti locali, è di molto peggiorata negli ultimi anni. Per le Regioni si è resa evidente la disarticolazione della risposta sanitaria alla pandemia del Covid-19, mentre a livello locale tanto le Province, ridotte al lumicino, quanto i Comuni, fortemente depauperati di personale e di competenze tecniche specifiche, hanno mostrato gravi difficoltà nell’erogare servizi pubblici fondamentali, ovvero nel realizzare (o controllarne la realizzazione dai soggetti in partenariato pubblico-privato) interventi e progetti di infrastrutturazione, ovvero nell’impostare progetti a valere sui fondi strutturali UE (presentati per il finanziamento e poi definanziati, proprio per le carenze progettuali).

Questa indubbia condizione di grave difficoltà giustifica un ritorno ad un’amministrazione centralistica? La risposta è negativa, non sulla base di un riflesso ideologico, ma per l’evidente impossibilità (oltre che con-

trarietà al principio democratico) di un'amministrazione tutta statale. La macchina amministrativa del Governo nazionale (la ricerca del "centro") andrebbe semmai costruita per svolgere compiti di grande indirizzo e di riforma.

Si deve ripartire, quindi, da un'affermazione di fondo: la pubblica amministrazione, lo strumento che la Costituzione pone a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, resta *l'amministrazione locale*, con due livelli di enti, i Comuni e le Province, titolari della gran parte delle funzioni di amministrazione attiva. Funzioni operative possono esser affidate a superiori livelli di governo, ma si deve trattare di eccezioni, strettamente motivate dall'impossibilità di un loro affidamento ai livelli di governo locale. L'affidamento della sanità alle Regioni si giustifica proprio per la dimensione ottimale delle funzioni da svolgere. La sussidiarietà verticale dell'art. 118 non è un capriccio intellettuale; è una esigenza strutturale del buon funzionamento dell'intero sistema amministrativo.

Secondo punto. Se l'amministrazione deve essere locale, questa deve essere posta nelle condizioni operative, fattuali, non solo astrattamente normative, di buon funzionamento. Sul piano dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche realizzate.

La disciplina dell'amministrazione locale, fin qui fondata soprattutto su "garanzie statiche" di esistenza, di configurazione funzionale e di autonomia (nell'esercizio delle funzioni affidate), deve essere significativamente rivista, integrando le garanzie con *politiche attive di trasformazione*. Troppo spesso le garanzie statiche si sono tradotte nell'immobilismo del sistema amministrativo. L'amministrazione locale titolare della maggior parte delle funzioni amministrative non può restare in un regime giuridico sostanzialmente ottocentesco.

Ciò comporta due conseguenze: la ricerca di dimensioni organizzative adeguate alle funzioni da svolgere, il superamento della dimensione isolata di ciascuna amministrazione.

La prima conseguenza è tipica dei sistemi a "governo locale forte": dove si è seriamente puntato sull'amministrazione locale, lì il tema dell'adeguatezza dei territori comunali si è posto con forza, per via di fusioni (Germania, Regno Unito) o di forme associative robuste (nelle quali l'amministrazione intercomunale è unificata al servizio di tutti i Comuni associati, come in Francia).

La seconda conseguenza sta nell'impossibilità per ciascuna amministrazione di dare da sola la risposta a tutti i bisogni dei propri cittadini. Ogni Comune è al centro di un sistema di relazioni amministrative costituito dalle diverse amministrazioni, da quelle più vicine (le unioni di Comuni, le Province, le Regioni) a quelle più lontane (gli uffici delle amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici, economici e non, gli enti di diritto privato in controllo pubblico). La generalità e la politicità dell'ente locale è assicurata dalla capacità di riportare le risposte altrimenti disperse e settoriali al disegno complessivo e unitario legato alle esigenze della comunità amministrata.

Terzo punto. La legislazione statale mantiene il suo ruolo di garanzia solo con riferimento a pochi tratti di cui deve essere garantita l'uniformità sull'intero territorio nazionale. In questa prospettiva il ridimensionamento dell'ordinamento nazionale degli enti locali operato dal Titolo V (art. 117, comma 2, lettera *p*) si rivela un fondamentale passaggio da valorizzare: la legge dello Stato si occupa delle *funzioni fondamentali*, degli *organi di governo* e del *sistema elettorale* unitario per la loro formazione. Il passaggio dalla logica apparentemente di garanzia, ma in realtà di minuto vincolo, dell'attuale Testo unico ad una vera "Carta delle autonomie" va realizzato con maggiore coraggio di quanto non emerga dal pur prezioso lavoro della Commissione Pajno.

Non occorre una disciplina minuta, che tocchi tutti gli aspetti dell'organizzazione locale. Perché bisogna disciplinare gli uffici e la dirigenza, quando i principi generali della materia stanno già nel d.lgs. n. 165 (da aggiornare, semmai, in senso autonomistico)? Perché un capitolo sulla contabilità quando le regole generali in materia vanno poste in modo unitario per tutte le amministrazioni pubbliche? Le nuove amministrazioni locali, più forti e competenti, devono avere margini per scelte organizzative innovative e devono sapere convivere con diversi settori di legislazione, con diverse "riforme" (la promozione della *performance*, la digitalizzazione, la prevenzione della corruzione, la trasparenza).

La vera Carta delle autonomie da costruire deve dare tanto le tradizionali garanzie statiche (funzioni, finanza, controlli), quanto il fondamento dell'attivazione di politiche di trasformazione, nella salvaguardia dell'autonomia organizzativa. Questo vale anche per i servizi pubblici locali: qui le cose da fare sono ormai chiare da tempo: una disciplina rigorosa, con

trasparenti motivazioni sull'inesistenza di un mercato in grado di fornire beni e servizi alle condizioni sociali necessarie alla tutela dei diritti, del momento *dell'assunzione del servizio* (quando non sia già stato assunto per legge e affidato agli enti locali) e del momento di decisione sulla forma organizzativa, nell'alternativa tra forma pubblicistica (servizio erogato direttamente con azienda locale, con società *in house*, da motivare anche in rapporto alla creazione di soggetti organizzativamente all'altezza dei compiti) e affidamento esterno di tipo effettivamente concorrenziale. Una Carta delle autonomie ricondotta all'essenziale, *di grandi principi e dinamica*, è una scelta che rappresenta di per sé un forte investimento sulle amministrazioni locali, mentre un Testo unico di estremo dettaglio esprime solo sfiducia sulle loro capacità di esercizio delle funzioni affidate.

Quarto punto. Le politiche attive di adeguamento strutturale (la dimensione territoriale e di popolazione minima, il trasferimento di risorse adeguate) delle amministrazioni locali al ruolo che la Costituzione riconosce loro, sono politiche che possono nascere solo da interventi coordinati, da una costante *collaborazione dello Stato e delle Regioni*.

Allo Stato, si è detto, spetta tracciare gli elementi di fondo del nuovo sistema, nell'esercizio della competenza costituzionale dell'art. 117, comma 2, lettera *p*), cui va aggiunto il ripensamento radicale della finanza locale, che va fondata su un mix di forte autonomia fiscale in entrata e di trasferimenti regionali, di perequazione intraregionale e di finanziamento di interventi speciali.

L'incontestato (e incontestabile) potere statale di fissare le funzioni fondamentali di Comuni e Province costituisce la base giuridica costituzionale del potere di fissare anche la dimensione territoriale minima (di popolazione, di territorio, di strutture organizzative disponibili) necessaria per il loro pieno esercizio. Qui lo Stato non invade l'autonomia organizzativa degli enti locali, ma svolge il suo compito essenziale di garante dell'esistenza e della funzionalità dell'amministrazione locale. Per le Province, ma soprattutto per le Città metropolitane, lo Stato deve svolgere un ruolo attivo nella delimitazione territoriale, anche sostituendosi all'iniziativa dei Comuni prevista dall'attuale art. 133, primo comma (una norma da superare comunque, con eventuale modifica costituzionale). Per i Comuni spetta allo Stato stabilire la dimensione territoriale minima, ma anche

concordare con le Regioni dei veri e propri *piani di intervento*, basati sull'affiancamento attivo della Regione agli enti locali al fine di aiutarli nella scelta del concreto ambito territoriale da raggiungere e della soluzione organizzativa migliore (fusione o forma associativa forte).

Alle Regioni spetta il compito della piena attuazione del disegno costituzionale, come tradotto nella legislazione dello Stato. Per le Province, si tratta di porre fine al pluridecennale ostracismo e considerare gli enti di area vasta come i principali collaboratori nel disegno del rafforzamento dell'amministrazione locale, valorizzare le loro funzioni proprie, di area vasta, e farne degli enti al *pieno servizio dei Comuni*, quali presidio qualificato nello svolgimento di funzioni che, pur restando di competenza comunale, per il loro contenuto tecnico abbisognano di un supporto qualificato. Si pensi alle politiche di digitalizzazione amministrativa, alle stazioni appaltanti di secondo livello, al supporto nella definizione di progetti destinati al finanziamento con fondi strutturali UE.

Per i Comuni, le Regioni – titolari della materia “circoscrizioni comunali” (finora di fatto non esercitata) – sono in grado di guidare direttamente, con il supporto delle Province, il processo di riaggregazione della frantumata maglia amministrativa comunale, con veri e propri piani annuali di aggregazione, accompagnati da politiche di supporto tecnico e finanziario. La legge statale dovrebbe configurare e affidare alle Regioni strumenti innovativi, quali la distribuzione di premi (personale qualificato aggiuntivo, risorse finanziarie straordinarie, particolari supporti tecnici per sostenere le fasi di avvio delle politiche di aggregazione) o l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia.

La collaborazione costante tra Stato e Regioni implica anche un potere statale di vigilanza e monitoraggio delle politiche regionali di riorganizzazione del governo locale, con la fissazione condivisa di fasi e di obiettivi e con poteri straordinari di adozione, in via sostitutiva della Regione inerte, dei provvedimenti concordati, così come in sede nazionale di leale collaborazione va verificato che lo Stato svolga appieno tutte le attività che gli competono.

8. La leale collaborazione

Se si concorda sulla necessità di una forte politica attiva di trasformazione del sistema amministrativo locale per adeguarlo al disegno

costituzionale, se questa politica coinvolge necessariamente e costantemente lo Stato e le Regioni, va ripensato nel profondo il sistema degli strumenti di leale collaborazione, poco curato in Costituzione proprio per il prevalere dell'approccio statico di cui si diceva (e per la mai piena accettazione di un ruolo costituzionale forte delle Regioni nelle politiche pubbliche).

Esaminiamo alcuni passaggi di fondo. Il primo sta nel definitivo *superamento del sistema del doppio forno*, con lo Stato che mantiene separati rapporti con le Regioni da un lato e con gli enti locali (attraverso le loro associazioni nazionali) dall'altro. Senza escludere che una residua interlocuzione tra Stato ed enti locali possa essere mantenuta, soprattutto sugli atti statali di configurazione generale dell'ordinamento degli enti locali, la gran parte dei rapporti intergovernativi può essere semplificata, razionalizzando un sistema fondato sulla collaborazione tra Stato e Regioni, assumendo queste ultime il ruolo, non più di enti in competizione (sulle funzioni, sulle risorse) con gli enti locali, ma di enti protagonisti della trasformazione attiva del sistema amministrativo e fortemente interessati al buon funzionamento dell'amministrazione locale. Queste "nuove" Regioni ben potrebbero svolgere il compito di *rappresentanza unitaria* del sistema amministrativo regionale-locale nelle sedi nazionali di leale collaborazione.

La fine del sistema del doppio forno fa assumere grande rilevanza alla leale collaborazione in sede regionale, dove ai Comuni e alle Province vanno date tutte le garanzie (anche costituzionali) di una collaborazione equilibrata e paritaria.

Il secondo passaggio essenziale sta nel ragionare sui *contenuti* e sulle *modalità* della leale collaborazione.

Quanto ai contenuti, va evitato che la leale collaborazione si esaurisca nella minuta partecipazione a scelte statali o alla gestione consociativa di uffici, enti o società in controllo pubblico. Il sistema delle autonomie territoriali, per il tramite delle Regioni, deve poter partecipare alla fase ascendente e a quella attuativa di grandi politiche pubbliche, a partire dalla presenza italiana nelle istituzioni comunitarie, per continuare con le grandi leggi statali di conformazione del sistema amministrativo e delle autonomie, per finire con le politiche attive di trasformazione e innovazione del sistema.

La partecipazione deve riguardare anche la definizione condivisa di atti, legislativi o amministrativi, con i quali lo Stato dà l'indirizzo sull'esercizio delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali. Si pensi, in sanità, alla definizione dei LEA o ai criteri da seguire nella conformazione organizzativa del SSN o nella attuazione di specifiche politiche sanitarie (il rilevamento di epidemie, i criteri per le vaccinazioni e così via).

La leale collaborazione non può non considerare l'attivazione, nell'applicazione di un principio di sussidiarietà simile a quello comunitario, di clausole straordinarie che autorizzino l'intervento statale laddove i normali strumenti di collaborazione si rivelino insufficienti, quali l'introduzione esplicita (qui ci vuole una modifica costituzionale) della *clausola di supremazia* che consenta allo Stato, previa interlocuzione breve con le autonomie, di modificare anche temporaneamente l'assetto ordinario delle competenze per giustificare interventi amministrativi e legislativi dello Stato. Così come va meglio precisato, anche con la legge statale prevista dal comma 2, il potere statale di cui all'art. 120 Cost. Va chiarito che non sempre il potere sostitutivo comporta la sostituzione amministrativa della decisione, cioè l'adozione di un atto da parte di un organo dello Stato o di un commissario *ad acta* da questo nominato, perché ben si può ipotizzare un potere statale di *ordinare* alle amministrazioni inerti di adottare atti di propria competenza, accompagnato, in caso di ulteriore inerzia, da una vera e propria sostituzione o dall'irrogazione di provvedimenti di carattere sanzionatorio. Provvedimenti più agili ed efficaci dei commissariamenti, assai male utilizzati finora perché o si sono risolti nella nomina a commissario dello stesso vertice politico della Regione o hanno comportato la creazione di amministrazioni pubbliche parallele poco efficienti e non utili ad un rapido ritorno all'ordinarietà nel funzionamento delle amministrazioni territoriali. Analoghi poteri straordinari andrebbero riconosciuti, sulla base di una legge statale che definisca condizioni, limiti e procedimento, anche alla Regione in caso di inerzia di Comuni e Province.

Quanto alle modalità, vanno evitate tutte le occasioni in cui la partecipazione nasce già intrinsecamente subordinata, come avviene in tutti i casi in cui è lo Stato a disporre della leva finanziaria e alle autonomie territoriali si chiede solo un'adesione interessata alla concessione di risorse, ordinarie o straordinarie. La leale collaborazione, di per sé, implica

una *posizione di parità tra i partecipanti*, che può essere superata, ma con atto motivato di cui lo Stato si assuma le responsabilità, nei casi del protrarsi di posizioni di stallo o di ostruzionismo da parte delle amministrazioni territoriali. Così come è decisiva la condivisione piena di tutti gli elementi conoscitivi che sono alla base delle decisioni da prendere, condivisione che va garantita non solo nell'accompagnamento dell'atto, ma nel suo stesso formarsi. La buona gestione di banche dati nazionali alimentate da dati conoscitivi forniti tanto da amministrazioni centrali quanto da quelle territoriali è una delle sfide maggiori dell'amministrazione contemporanea.

Il terzo passaggio non può che riguardare le *sedi* di leale collaborazione. In coerenza con quanto fin qui si è ipotizzato, si tratta di individuare delle *alte sedi di confronto politico* tra amministrazioni di diverso livello, che, senza negare l'esigenza di un confronto e coordinamento anche su politiche settoriali, siano in grado di esprimere atti di indirizzo generale, legati ai fondamentali interessi pubblici curati.

La sede nazionale più idonea, a mio parere, se le Regioni assumono appieno il ruolo di rappresentanza unitaria dei propri sistemi amministrativi, non può che essere una *Camera delle Regioni*, sul modello del *Bundesrat* tedesco (in cui la presenza degli esecutivi regionali può essere temperata da una rappresentanza ridotta delle minoranze), superando così ogni modello di Camera a rappresentanza mista Regioni-enti locali (figlia del modello del doppio forno).

A livello regionale, invece, si tratta di avere stabilmente e autorevolmente la voce dei Comuni e delle Province in una seconda Camera composta dai Presidenti delle Province e da un numero di Sindaci rappresentativo delle diverse parti del territorio regionale, magari riconoscendo premi di rappresentanza ai Comuni riaggregati. Anche in questo caso, a fini di garanzia della posizione degli enti locali, una legge statale dovrebbe definire composizione e poteri di intervento di questo organo, così come l'efficacia dei suoi atti sulle politiche regionali.

Se ha un senso l'espressione, usata per le Province, di "Casa dei Comuni", molto maggiore senso avrebbe la sua trasposizione a livello regionale, dove sarebbero le Regioni, in coerenza con il ruolo di protagonisti attivi della trasformazione innovativa del sistema amministrativo, a diventare la "*Casa delle autonomie locali*".

9. *La forma di governo regionale*

Quella che qui è stata tracciata, in modo molto schematico, appare come una delle poche strade rimaste per ridare alle Regioni un ruolo costituzionalmente coerente con l'esigenza di un forte indirizzo statale nelle politiche pubbliche e di un pieno riconoscimento del ruolo di amministrazione attiva a Comuni e Province, di fronte alla loro gravissima perdita di credibilità come terzo livello di governo in competizione con gli altri e alla caduta verticale della loro capacità di differenziare, con la legge, il contenuto delle funzioni amministrative, proprie e degli enti locali del loro territorio. Dopo l'esperienza della pandemia ben pochi vorrebbero che i loro diritti, civili e sociali, fossero affidati alla disciplina differenziata, con fonte di rango legislativo, delle Regioni.

Si tratta ora di indicare quali misure siano necessarie per l'avvio immediato del nuovo modello di Regione e quali misure possano essere rinviate ad un secondo momento, quando il nuovo ruolo abbia raggiunto un primo livello di consolidamento.

Tra le misure immediate c'è da rivedere la *forma di governo regionale*. Già nella condizione attuale, ma a maggior ragione per il modello "Regione casa delle autonomie locali", non ha senso la personalizzazione estrema della figura del Presidente, ovunque oggi eletto con il sistema maggioritario secco a turno unico. Ciò vale in un sistema politico molto frammentato (che potrebbe portare ad un Presidente eletto anche con meno del 30 per cento dei voti) e per la precarietà che induce nella durata del mandato del Consiglio. Meglio un sistema a doppio turno di coalizione che garantisca la stabilità della maggioranza nel Consiglio regionale per l'intera legislatura. Il Consiglio elegge al suo interno il Presidente e ha la possibilità di sostituirlo in caso di dimissioni o comunque di decadenza. Chi scrive ha in più occasioni espresso la propria perplessità sugli effetti, sul sistema politico locale, e sull'efficacia delle amministrazioni locali, dell'elezione diretta del Sindaco, che non si è limitata a ridimensionare (come opportuno) la pervasività della politica, ma ha finito per minare alla radice il ruolo dei partiti politici ad un livello come quello locale che costituisce il primo gradino della democrazia e di esercizio diretto del potere pubblico al servizio dell'interesse generale. La meccanica e demagogica trasposizione di questo modello ai superiori livelli di governi (il "Sindaco d'Italia" vagheggiato ancora da alcuni) non ha fatto

che peggiorare il funzionamento complessivo del sistema. Il paziente lavoro di ricostruzione del sistema amministrativo regionale e locale non richiede protagonismi esasperati, ma politici competenti formati sul campo dell'agire concreto delle amministrazioni.

10. Uno sguardo al futuro: il numero delle Regioni

Il tema della riduzione del numero delle Regioni è stato posto finora in una prospettiva in sé non corretta, che vede nella mera riduzione del numero una semplificazione. Il numero delle Regioni è legato alla loro dimensione territoriale, alle funzioni da svolgere e all'assetto del governo locale, in generale e in ogni Regione.

Aumentare la dimensione territoriale di una Regione in assenza di Province autorevoli in grado di accompagnare e aiutare i Comuni, aumenterebbe le difficoltà di coordinamento regionale del sistema. Lo stesso vale in presenza di un elevato numero di Comuni. Già oggi Regioni come la Lombardia o il Piemonte hanno gravi difficoltà di interlocuzione diretta con i propri numerosissimi Comuni. Regioni di piccole dimensioni (Valle d'Aosta, Trentino e Alto Adige, Umbria, Molise, Basilicata) ben potrebbero essere unite ad altre, ma solo se si mantengono le attuali Province quale struttura portante del sistema amministrativo.

Il tema quindi non può che essere rinviato al momento in cui il sistema amministrativo locale, fondato su una forte rete di Comuni e Province, abbia trovato, quello sì, un assetto consolidato.

A quella data sarà forse possibile riprendere, con forza e con disponibilità di dati conoscitivi, il problema delle Regioni a Statuto speciale, in via generale e sul piano del riassetto territoriale. Regioni a Statuto speciale ricomprese all'interno di una Regione ordinaria (come la Valle d'Aosta nel caso di fusione con il Piemonte o come le due Province autonome di Trento e Bolzano nella Regione del Triveneto) non trasferirebbero alla nuova Regione la specialità, ma si dovrebbe ragionare sui contenuti e sui limiti della specialità (in quali materie, con quali poteri, con quali risorse?) da riconoscere, semmai, a quei territori nella forma di "Province a Statuto speciale".

11. Qualche conclusione

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 è stato l'ultimo generoso tentativo di legare insieme i due processi, la riforma regionale

e la riforma del governo locale, che per decenni hanno seguito strade diverse e spesso conflittuali. Dopo il 2001, tanto la legge n. 131 del 2003 (“La Loggia”) quanto la legge n. 42 del 2009 (sul cd, “federalismo fiscale”), approvate da maggioranze di centrodestra ma con il concorso delle opposizioni, hanno mantenuto un’ottica unitaria, ma la loro attuazione è stata dapprima molto lenta e poi travolta dall’irrompere della crisi finanziaria del 2008. Tutti i passi successivi sono stati improntati di nuovo ad un approccio separato, che ha trovato la sua espressione massima nella legge Del Rio del 2014 e più di recente nelle riflessioni sul regionalismo e le sue (presunte nefaste) conseguenze sulla qualità della tutela dei diritti fondamentali durante la pandemia.

Il Paese ha bisogno di una riforma organica del sistema amministrativo, fondata ancora sul principio di sussidiarietà, sulla costruzione di un “governo locale forte”, su Regioni che, abbandonata la dimensione competitiva con le autonomie locali, assumano il ruolo, con lo Stato e secondo il suo indirizzo, di una riorganizzazione democratica e condivisa del sistema, riportando le amministrazioni, prima di tutto Comuni e Province, al loro ruolo costituzionale di presidio dei diritti fondamentali dei cittadini. Per difendere l’autonomia di Regioni ed enti locali non bastano più le pur necessarie garanzie formali, costituzionali o di legge statale ordinaria; occorrono politiche di costruzione attiva della loro effettiva capacità di governo.

Saggi e articoli

Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa

Andrea Morrone

Il fine del saggio è individuare un elenco di problemi della Repubblica delle autonomie. Tra questi in particolare ci si sofferma su: i rapporti tra diritto e prassi; il disegno costituzionale e l'attuazione legislativa; le interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza; la dialettica tra pluralismo e unità; il rapporto tra globalizzazione e localizzazione; il Meridionalismo, la cd. "questione settentrionale" e il regionalismo differenziato; le invarianti costituzionali rappresentate dalla garanzia dei diritti, il nuovo diritto di bilancio e il controllo del debito pubblico, i vincoli europei che aumentano i poteri dello Stato e riducono quelli di Regioni e autonomie locali. Solo considerando i problemi è possibile avere una comprensione delle esigenze reali del regionalismo e del municipalismo dopo la pandemia e nel contesto del processo di integrazione europea.

1. *La crisi come occasione: il NGEU e il governo in Europa*

Dopo la pandemia, in Europa. Questo è l'orizzonte di senso anche della questione regionale e delle autonomie territoriali in Italia. La crisi, pure questa volta, può rappresentare un'occasione, *da non perdere*. Lo dimostra il cambio di passo nelle politiche europee. Il NGEU apre una prospettiva nuova. Innanzitutto, per le istituzioni europee: la condivisione della responsabilità finanziaria per la ricostruzione della società europea dopo il Covid-19 segna una svolta – l'ennesima – nel processo di costruzione di un'Europa *sempre più stretta*.

Il NGEU presenta molte caratteristiche di un *New Deal Europeo*. Un patto costituzionale di solidarietà tra istituzioni sovrane europee per gettare le premesse di una nuova fase, che abbia come obiettivo la costruzione di un *altro* sistema di governo. In questo orizzonte di senso vanno collocati i discorsi sul futuro dell'Europa e sulle forme istituzio-

nali nazionali. Anche i più critici dovranno ammettere che il *recovery* europeo è il contenuto di una strategia politica che condiziona le decisioni politiche negli anni a venire. Se dopo la crisi economica del 2008 la discussione era sulle conseguenze delle scelte europee per salvare gli Stati dal rischio di *default*, oggi, dopo l'emergenza da Covid-19, il *focus* è su come cambieranno le istituzioni europee e nazionali, e le relative attività di governo, di fronte agli impegni assunti nel progetto di *recovery*.

Sul piano europeo, il 9 maggio 2021 è iniziata una Conferenza sul futuro dell'Europa, che dovrebbe rimodellare il volto dell'integrazione sovranazionale¹. I Piani di ripresa e resilienza (PNRR) impegneranno i Governi nazionali e le loro articolazioni interne per i prossimi anni. Nell'impiegare i fondi del NGEU, il PNRR italiano² prevede una serie di *policies* in materia di trasformazione digitale, transizione verde, sviluppo sostenibile, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza sociale, economica e istituzionale, politiche per le nuove generazioni. L'Italia è il Paese che ha ricevuto il maggior gettito di risorse; ad esse l'esecutivo presieduto da Mario Draghi ha aggiunto ulteriori mezzi finanziari (per un totale di oltre 235 miliardi di euro). Esse rappresenteranno un pieno di benzina nei motori dei prossimi Governi della Repubblica, nonostante le imminenti elezioni politiche e il cambio degli esecutivi che inevitabilmente conosceremo. Quelle *politiche*, che possiamo dire pienamente europee, tagliano trasversalmente tutte le *materie* di competenza delle Regioni e delle autonomie locali e, quindi, incideranno sull'attività in concreto delle rispettive amministrazioni. È evidente che un simile progetto, per raggiungere il suo obiettivo, non potrà trascurare la questione istituzionale, la forma del Paese, il ruolo dello Stato, delle Regioni, degli enti locali. Su quali premesse? Con quali obiettivi? Attraverso quali strumenti? In questo scritto non mi propongo di discutere, per l'ennesima volta, le riforme possibili o necessarie del regionalismo e del municipalismo. Esistono analisi accurate che, da tempo immemore, hanno evidenziato i punti chiave di ciò che sarebbe opportuno fare. Quel

¹ Cfr. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-conference-future-of-europe-january-2020_en.pdf.

² Per il testo italiano, cfr. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

che mi propongo è, più semplicemente, l'inventario dei problemi che affliggono l'ordinamento e la realtà costituzionale italiana, e che impediscono di comprendere ciò che davvero manca alla Repubblica delle autonomie per diventare adulta. Forse, proprio la pressione finanziaria proveniente dall'Europa, pur con tutte le indecisioni e le incongruenze del caso, può rappresentare la leva esterna necessaria per ri-tematizzare, sublimandola, la problematica del Titolo V, e per intraprendere responsabilmente e compiutamente la strada difficile che è già tracciata nel NGEU.

2. *Diritto e realtà*

Le Regioni sono un ente di governo? In che senso va intesa questa espressione? Governo significa soprattutto attività legislativa? O, invece, governo equivale ad amministrazione? E quale spazio deve essere assegnato a Comuni e Province, all'amministrazione di prossimità e sussidiaria, al governo locale in una Repubblica "una e indivisibile"?

Finora queste sono state le domande centrali, condizionate, soprattutto, dalla forma costituzionale e dai conflitti istituzionali seguiti in concreto. Si tratta, tuttavia, di domande mal poste. Il discorso sul regionalismo e sul municipalismo non può fermarsi qui, occorre scendere nell'analisi e considerare tutti quei fattori che hanno inciso e che incideranno il diritto vivente. Innanzitutto, perché la questione regionale o locale non è che uno dei capitoli del tema generale del decentramento e dell'autonomia territoriale. Il progetto costituzionale, tratteggiato dai principi dell'art. 5 Cost., considera tre lati di un triangolo che comprende i livelli dello Stato, delle Regioni, degli enti locali. Una visione d'insieme certo, che, però, non è completa, perché non comprende un polo necessario, che trasforma la geometria: manca il lato dell'Europa e dell'integrazione sovranazionale. La problematica del Titolo V è più correttamente prefigurata dal disposto del primo comma dell'art. 117 Cost.: lì il testo richiama una realtà che ridefinisce il quadro normativo complessivo, proprio perché considera come rilevanti i lati di un "governo costituzionale" multipolare, da costruire su plurime dimensioni, e secondo un processo di unificazione che non si risolve più nelle sole istituzioni della Repubblica, ma che le colloca, insieme a quelle degli altri Stati membri, all'interno dell'Europa nella sua totalità esistenziale.

Nel discorso costituzionale forma e sostanza paiono sovrapporsi³. La Costituzione scritta definisce le coordinate essenziali di un progetto di società aperto alle trasformazioni di contesto. Gran parte del disegno costituzionale resta affidato all'attuazione e all'applicazione. Nel mezzo c'è l'ampio percorso dell'interpretazione: non solo della dottrina e della giurisprudenza, ma anche quella dei protagonisti della vita istituzionale, che usano la Costituzione solo come un punto di partenza, dato che il proprio agire concreto si svolge seguendo possibilità continuamente in divenire. Tra Costituzione e realtà (in tutte le accezioni in cui può essere reso tale concetto) v'è uno scarto teorico che nella pratica si scioglie come la neve al sole. Una dottrina della Costituzione che si limitasse al testo sarebbe solo un esercizio di stile privo di vita: quella vita, in particolare, che il testo della Costituzione riceve grazie all'esperienza di una comunità politica reale. Per questo è opportuno tenere insieme il discorso sulla Costituzione e sulla realtà: l'una e l'altra essendo due corni inseparabili della vita di una comunità politica. La Costituzione scritta è, *esiste*, attraverso le interpretazioni, le attuazioni, le applicazioni. La realtà stessa interagisce con la Costituzione scritta, trasformandola continuamente. Tra quelle possibili, le *modifiche tacite* della Costituzione sono quelle che più di tutte rilevano, non solo per quantità, ma anche per qualità (rispetto alla via dell'emendamento costituzionale)⁴.

Queste considerazioni generali vanno tenute presenti se si vuole evitare di avere una prospettiva distorta o parziale di qualsiasi problematica costituzionale. E, anche, di quella sottesa al Titolo V. È sbagliato chiedersi se i nodi del regionalismo e del municipalismo italiano siano solo il risultato delle disposizioni costituzionali di principio o solo il frutto della prassi istituzionale (la realtà in tutte le sue manifestazioni). Il mio punto di vista, proprio per la stretta connessione tra testo e contesto costituzionale, è che l'uno e l'altro sono al contempo causa e conseguenza di uno stesso fenomeno complessivo, che è quello dell'esperienza giuridica.

³ A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 115 ss.

⁴ R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, p. 23 ss.; F. CORTESE, «*Le défaut est un élément de la perfection possible*», *Dinamiche e ruoli delle trasformazioni informali della Costituzione italiana*, *ivi*, p. 47 ss.; A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, *ivi*, p. 73 ss.

Nel corso di questa riflessione passerò in rassegna alcuni aspetti della dialettica tra Costituzione e realtà che indicherò, per semplicità, nei *fattori condizionanti* la forma e l'attuazione del Titolo V, quelli che esercitano una *forza di freno* al pieno dispiegamento del regionalismo e dell'autonomismo nel nostro Paese.

3. *Le ipoteche della storia e della Costituente*

Non è questa la sede per ripercorrere la *storia* del regionalismo e dell'autonomismo territoriale⁵. Ma dalle *res gestae* occorre partire, per non farsi attrarre da una visione immaginaria. Il punto centrale della nostra riflessione non può trascurare che le Regioni sono state un'*invenzione di puro pensiero* in un contesto in cui i rapporti di forza riguardavano altri ben più reali e attrezzati soggetti. Sono stati i partiti politici i protagonisti del costituzionalismo italiano, che diventa effettivo solo con la Repubblica: essi hanno gestito la fase costituente, redatto la decisione costituzionale e intessuto la storia del Paese fino ai nostri giorni, nonostante le discontinuità segnate dalla caduta del Muro, dall'inchiesta giu-diziaria su Tangentopoli e dalle evoluzioni della cd. Seconda Repubblica. Oltretutto prive di sostanza materiale, per l'assenza di comunità politiche preesistenti, le Regioni nascevano *deboli* nei confronti degli altri enti di governo territoriale: enti *reali*, come il pur giovane Stato unitario e le più tradizionali comunità locali tra cui, soprattutto, i Comuni, figli di un'esperienza radicata nella vita della Penisola fin dalle origini⁶.

In Assemblea costituente, oggetto di contesa sono state le Province (che il *plenum* aveva stralciato dal testo, e che una *manina* ha riesumato in sede di coordinamento finale) e, soprattutto, le Regioni. L'inesistenza di comunità politiche regionali, il logico presupposto di una configurazione federale o regionale per la Repubblica, è stata sottovalutata; la discussione ha visto contrapposte, irriducibilmente, le posizioni pluralistico-garantiste della Democrazia cristiana e quelle democratico-assolutistiche dei social-

⁵ E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967; A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e contoriforme*, in AA.VV., *Istituzioni, dinamiche e diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 376 ss.

⁶ C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale* (1858), ora in ID., *Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, Torino, Einaudi, 2011, p. 169; E. ROTELLI, *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'azione*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 13 ss., p. 27 ss., p. 85 ss.

comunisti. Ma né l'una né l'altra – o proprio i veti reciproci conseguenti alle posizioni dell'una e dell'altra non – hanno operato a favore della costruzione di solide autonomie regionali. Ricordiamoci, *en passant*, che i confini geografici delle mitiche comunità territoriali regionali sono stati tracciati riproponendo acriticamente il disegno dei compartimenti statistici del 1859. Tutta la discussione sulle Regioni – oltre alla necessità di risolvere, con una decisione considerata emergenziale, la questione indipendentista siciliana – è stata dominata da esigenze concrete di dominio politico, condivise e difese dai registi dei lavori costituenti. La lotta per il Governo nazionale, tra i Democratico-cristiani e il Fronte popolare, specie dopo l'inevitabile scelta atlantica sancita politicamente con la fine dell'unità antifascista, che sorreggeva gli esecutivi dal giugno 1944, e con la nascita del IV Governo guidato da Alcide De Gasperi (31 maggio 1947), ha ipotecato il disegno regionale gravandolo di ambiguità e di incertezze. Regioni legislative sulla carta, ma di fatto esecutive delle grandi scelte di politica nazionale del Parlamento e senza alcuna rappresentanza nella seconda Camera. Regioni come enti di governo territoriale nelle intenzioni, ma in realtà strette nella morsa a tenaglia del Governo nazionale e dei governi locali (uniti dal cordone ombelicale del Ministero degli interni). Regioni dotate di risorse finanziarie proprie in teoria, ma invero dipendenti da entrate e da mezzi finanziari derivanti (quasi integralmente) da trasferimenti erariali. Regioni come enti del pluralismo politico e per moltiplicare le vie della democrazia, che invece venivano totalmente schiacciate dalla centralità parlamentare e del sistema partitico nazionale, quali fattori indiscussi di inclusione politica, di rinascita e sviluppo del popolo italiano dopo la tragedia fascista e la seconda grande guerra.

Sarebbe, tuttavia, troppo ingeneroso un giudizio diretto a imputare la responsabilità delle molte ambiguità formali integralmente ai Padri costituenti. Con il senno di poi, è possibile assolvere l'apparente incompiutezza di quel modello se solo si riflette sul fatto che, in fondo, i Costituenti un'idea di Regione e di autonomie locali l'avevano espressa. Questa coincideva con una visione politica generale, che attribuiva ai partiti e al Parlamento il compito di attuare la Costituzione, lasciando a Regioni ed enti locali il più ridotto compito – ma, sicuramente rilevante e non meno complicato, in ragione delle differenti condizioni di vita – di con-

cretizzarne gli svolgimenti empirici, in ragione delle esigenze particolari di ciascun territorio. Gli studiosi di diritto pubblico, per anni e fino ai nostri giorni, hanno pensato che “autonomia politica” dovesse significare necessariamente potestà legislativa o libertà del fine⁷, quando si sa che la legislazione o la libertà del fine sono sinonimi del concetto di sovranità politica⁸ e non di quello, generico e ambiguo, di autonomia⁹. Negli Stati federali nati per aggregazione (come gli USA) la sovranità è divisa, perché gli Stati membri preesistono alla federazione; in quelli dominati da uno stato portatore del progetto nazionale (come in Germania) il ruolo proprio delle autonomie è essenzialmente esecutivo (anche sul piano della legislazione o delle *policies*). In linea di principio, poi, tutti gli Stati federali ordinano il pluralismo sulla base dell’unità politica nazionale, che viene garantita dal riconoscimento di un principio di supremazia (espresso o implicito)¹⁰, presidio dei valori politici fondamentali, tradotto nella regola per cui *il diritto federale rompe il diritto statale (Bundesrecht bricht Landesrecht)* quando esigenze di carattere unitario o interessi infrazionabili richiedono un *generale* trattamento normativo, nonostante le discontinuità regionali o locali. Nelle situazioni di conflitto *decisivo*, in cui le esistenze politiche delle diverse comunità vengono a contrapporsi su questioni cruciali, il federalismo riconosce – certo non sempre in modo irenico (basti pensare alla guerra civile americana) – che gli interessi della collettività nazionale e lo *status* comune di cittadinanza¹¹ prevalgono su quelli particolari dei territori e delle residenze locali.

⁷ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 100 ss., ora in Id., *Opere*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2000, su cui G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anno dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3, 2016, p. 470 ss.; T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2020.

⁸ A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 1 ss., nonché in *Annuario 2016 – Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, p. 3 ss.

⁹ M.S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 356.

¹⁰ F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 334 ss., specie p. 351 ss.

¹¹ A. BARBERA, *Popolo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4371 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Pado-

Nessun disegno costituzionale può ritenersi chiuso e definitivo, ma necessariamente aperto, anche su scelte decisive e, quindi, soggetto agli aggiustamenti derivanti dall'incessante moto dell'esperienza. Alla Costituente italiana su molte questioni riguardanti il Titolo V la decisione o non è stata presa o è stata assunta come un compromesso dilatorio, suscettibile delle più ampie declinazioni. Ciò vale soprattutto per la Regione, stante la posizione intermedia che occupa tra centro e periferie¹²: sia quanto al volto della nuova istituzione, sia quanto ai rapporti tra enti di governo, sia quanto alla rappresentanza nazionale degli interessi regionali e locali. Quel che il Costituente non poteva leggere fino in fondo era il futuro dell'integrazione europea, i suoi sviluppi, le sue crisi, i suoi approdi odierni. Ciò, come ho cercato di spiegare in altra sede¹³, costituisce il principale fattore di mutamento del quadro costituzionale originario.

4. *L'attuazione e l'incompiuto Titolo V*

La lunga fase di attuazione del decentramento territoriale è stata segnata da alcuni pesi gravanti su forma e realtà costituzionale. Quasi venti anni di ritardo imposto dall'ostruzionismo di maggioranza nell'attuazione (anche) del Titolo V; il lascito dell'esperienza formattante delle Regioni speciali, che ha tracciato le ridotte coordinate sostanziali cui si sarebbe allineata anche l'istituzione delle Regioni ordinarie; ben tre trasferimenti di funzioni, in venti anni, che hanno perseguito obiettivi ambigui, incoerenti, in una sequenza convulsa e senza essere portati a compimento fino in fondo; gli andamenti della legislazione statale che, correndo in parallelo con quei processi di decentramento, hanno realizzato finalità contraddittorie se non proprio contrarie con i principi di autonomia e decentramento (si pensi alla riforma tributaria degli anni Settanta, giustificata dall'esigenza generale di creare un sistema nazionale e dal bisogno di dare ordine alla sconquassata finanza locale¹⁴; ma anche

va, Cedam, 1997; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 303 ss.

¹² A. BARBERA, *La costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 2016.

¹³ A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20, 2018, p. 1 ss.

¹⁴ G. POLA, *La finanza locale e regionale*, in *Amministrare*, 2016, p. 239 ss.

alle grandi leggi di riforma come lo statuto dei lavoratori, il pubblico impiego, il sistema di previdenza; l'unica rilevante eccezione è il Sistema sanitario nazionale, la cui progressiva regionalizzazione, tuttavia, ha accentuato le fratture territoriali, specie tra Regioni e tra Nord e Sud); la giurisprudenza costituzionale che, rinunciando a svolgere una qualsiasi funzione antimaggioritaria in questo ambito, ha fatto da tutrice del sistematico processo di ritaglio statale di poteri e di materie regionali e locali; le resistenze del potere burocratico, dell'amministrazione statale e locale – tradizionalmente unite in questo obiettivo comune contro le Regioni – non disposte a rinunciare alle proprie sfere di dominio proprio negli ambiti di competenza regionale; la tenace e ancora oggi persistente tendenza dei partiti politici a organizzarsi in funzione di interessi generali e non regionali (non ci sono mai stati partiti “regionali” e, comunque, l'organizzazione decentrata dei partiti nazionali è stata un fenomeno limitato e, oggi, ormai quasi inesistente); l'equivoco di una cooperazione tra enti formalmente di tipo amministrativo (questo sono le conferenze *normalizzate* solo nel 1997), mediaticamente e, talora, anche sul piano giuridico¹⁵, scambiata per una forma di co-decisione politico-legislativa invero impossibile a Costituzione vigente; gli sviluppi del processo di integrazione europea che, tanto per le politiche *pro market* e *pro* concorrenza, quanto per i programmi di coesione, non poteva e non può che ridurre i margini della differenziazione territoriale infra-statale (in linea con l'art. 120, c. 1, Cost. norma ingiustamente dimenticata¹⁶).

A questi fatti, nel 2001 una classe politica divisa negli obiettivi fondamentali ha risposto con un atto di imperio, la riforma costituzionale del Titolo V, il primo precedente di una strategia che da allora ha fatto della *Costituzione di tutti*¹⁷ il campo di una lotta partigiana. I gravi

¹⁵ C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, p. 283 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006; N. OCCHIOI, *La “Camera delle Regioni”*, Milano, Giuffrè, 1975; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi*, Milano, Giuffrè, 1989; S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008.

¹⁶ Salvo F. BILANCIA, *op.cit.* che ne riconosce il valore denunciandone l'incomprensione proprio nella pandemia.

¹⁷ S. BARTOLE, *La costituzione è di tutti*, Bologna, il Mulino, 2012.

strascichi di una simile prova di egoismo politico si sono distesi sulla storia successiva: nella quale, ogni parte (a livello statale, regionale e locale) ha ritenuto di aver diritto alla propria Costituzione o al riconoscimento del proprio punto di vista sulla Costituzione vigente. Il testo della novella ha palesato limiti evidenti e insuperabili in concreto. Ci sono intere biblioteche che chiariscono – da diversi punti di vista – i segni delle contraddizioni derivanti dalla scelta di fondo della legge cost. n. 3/2001, che si regge, nel complesso, sul rovesciamento di piano della stessa Costituzione, facendo della *differenziazione* la regola, e dell'unità l'eccezione.

Solo in un futuro più lontano dei venti anni trascorsi potremo dire se è stato un autentico fallimento, come, del resto, molti (compresi i pentiti), già oggi, ritengono. Il punto è che si è trattato non solo di un disegno parziale, privo di risposte sul piano decisivo delle relazioni tra centro e periferie, per l'assenza di qualsiasi soluzione al tema della rappresentanza, ma anche di un progetto divisivo, che ha spaccato partiti, maggioranze, Governi, Regioni, enti locali, dottrina e giurisprudenza, cittadini. Questa sedicente riforma, invero, è lo specchio del riformismo *à l'italienne*. In un sistema politico frammentato e disomogeneo, con forti polarità, condannato ad avere solo Governi nazionali brevi, deboli e instabili, che annienta le idealità politiche nella lotta quotidiana orientata alla conquista di spazi di consenso virtuali e momentanei, nessuna proposta di revisione può assurgere al rango di un progetto in grado di affermarsi *au-dessus de la mêlée*, oltre i continui mutamenti politici e delle maggioranze chiamate a guidare il Paese e le stesse autonomie territoriali. Questo giudizio vale pienamente per il Titolo V: la sua crisi non dipende tanto, o non solo, dai suoi difetti (testuali, pre-testuali e di contesto), ma proprio dai limiti strutturali e funzionali del processo di governo del nostro Paese (a tutti i livelli, nazionale, regionale e locale). La stessa elezione diretta dei vertici dell'amministrazione regionale e locale ha conosciuto un'eterogeneità di fini: nella prassi si è sacrificato il valore della stabilità politica sull'altare della *mise en scene* di un personalismo e di un populismo mediatico destabilizzanti. La sovraesposizione – oltreché dei vertici nazionali – dei "Governatori" e dei Sindaci non ha rafforzato il partito delle Regioni e degli enti locali. Ha solo esacerbato i conflitti istituzionali e svuotato il

testo della revisione costituzionale di qualsiasi credibile possibilità di concretizzazione nell'*interesse del Paese*¹⁸.

5. *La cultura e i visionari*

Vi sono responsabilità che potremmo ritenere egualmente ripartite tra tutti i protagonisti della vicenda del Titolo V. E non sono soltanto quelle della classe politica, nazionale, regionale e locale, su cui non mi soffermo oltre. Nel nostro Paese la questione regionale e locale è prima di tutto un problema culturale. Le radici vanno ricercate *nella dottrina dello Stato*, di matrice tedesca (*Staatslehre*), che, dalla Scuola di Vittorio Emanuele Orlando in poi, ha plasmato il pensiero giuridico nazionale¹⁹, accentuando fratture ideologiche e materiali esistenti o creandone di nuove. Non sono in grado di stabilire se questa dottrina dello Stato abbia anche prodotto una corrispondente realtà istituzionale. Ha contribuito allo *state building*. Sabino Cassese, però, imputa all'Italia di non avere ancora uno Stato²⁰, nonostante siano trascorsi poco più di centocinquant'anni dall'unificazione politica. Non saprei dire cosa ha retto l'Italia finora, se non avessimo avuto, sia pure in una forma *imperfetta*, uno "Stato". Difficile negare, però, che l'Italia abbia conosciuto un forte *Stato di partiti*, le cui forze egemoni ne hanno innervato i gangli vitali del centro e delle articolazioni periferiche²¹. Il nodo non è soltanto questo. È lo sviluppo di una mentalità statualista diffusa e, per converso, delle sue perversioni opposte, che hanno giocato un ruolo decisivo. Lo statualismo, invero, non ha fatto emergere soltanto una pratica della centralizzazione e dell'uniformità (che, storicamente, ha svolto comunque una funzione fondamentale di unificazione politica, a meno di voler rovesciare la storia scritta da Camillo di Cavour in poi!). Ha alimentato, però, anche un sentimento

¹⁸ M. CAMMELLI, *Centro e periferia. L'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, 2020, p. 396 ss.

¹⁹ G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 2001, specie p. 68 ss.; F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, (a cura di), *Alla ricerca del metodo in diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, Milano, Franco Angeli, 2020.

²⁰ S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011; ID., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014.

²¹ Fondamentale P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino, ult.ed., 2021.

diffuso e una dottrina *eguali e contrari*: quella del regionalismo, del municipalismo e della differenziazione territoriale, come alternativa alla statualità, *necessaria e altrettanto assoluta*.

Il nostro è un Paese di radicalità estreme: o tutti per lo Stato o tutti per le autonomie territoriali. Basta rileggere la letteratura che ha accompagnato le fasi della regionalizzazione e del decentramento locale. Si sono sempre contrapposti due partiti, organizzati secondo quella cesura, portatori di progetti antitetici, che nonostante le migliori intenzioni dei demiurghi di turno è stato difficile conciliare in concreto. È mancato o è rimasto ai margini, in buona sostanza, uno *spirito nazionale*, che sapesse innervare la forza dello Stato nelle autonomie o, viceversa, che facesse delle autonomie il necessario sostegno dello Stato²². È prevalsa, in fondo, una lettura separata degli artt. 2 e 5 Cost.: come se non fossero parti necessarie di un medesimo progetto di società, il cui centro è lo sviluppo della persona umana, in tutte le forme sociali e istituzionali possibili²³. La lettura combinata delle due disposizioni dovrebbe condurre l'interprete a ritenere unitario il soggetto di riferimento: la Costituzione tutela la persona in tutte le manifestazioni e le progressioni, protegge i luoghi in cui l'essere umano agisce *se ed in quanto* siano funzionali a questo scopo. Ciò vale tanto per le forme sociali, quanto per le forme politiche, enti locali, Regioni, Stato compresi. Nelle letture e nelle prassi diffuse ha prevalso una logica diversa e separata: nell'art. 5 Cost. gli enti hanno finito per sopravanzare le persone; s'è data la priorità agli interessi delle comunità istituzionali o delle istituzioni territoriali *tout court* rispetto all'obiettivo di realizzare una cittadinanza sociale aperta e inclusiva, della quale Stato, Regioni, enti locali dovrebbero essere il *mezzo* e non il *fine*. Non va sottovalutato il ruolo svolto dalla dottrina nella costruzione dei modelli interpretativi. Nella storia della Repubblica si sono succeduti punti di vista antitetici su come configurare il sistema dei rapporti tra enti di governo territoriale. È probabile che la letteratura abbia peccato di astrattismo, specie quando si è rivolta alle Regioni e alle Province:

²² A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974; C. BOLOGNA, *Stato federale e national interest. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, BUP, 2010.

²³ A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Il Foro italiano-Zanichelli, 1975, p. 50 ss.

l'assenza di comunità di individui identificabili per dati reali e non ipotetici ha reso gli interpreti dei visionari (quando, tutto all'opposto, non hanno preferito svolgere il ruolo organico e più concreto degli "avvocati delle Regioni"). Sia come sia, la riflessione scientifica non ha trovato punti di convergenza, capaci di tratteggiare la sagoma di enti e di un sistema che avessero un consenso diffuso ed effettivo, capace di affermarsi nonostante le discontinuità della politica e delle proposte di riforma (fatte o tentate). Ancora oggi, sul piano della dottrina pubblicistica, è assente una definizione unitaria del modello italiano di decentramento e delle autonomie²⁴.

Emerge, rileggendo questa letteratura, un persistente distacco dalla realtà. Tra tutte le *défaillances* della dottrina, la più rilevante (e non da oggi) riguarda il problema della compatibilità – in un Paese come il nostro – di un livello di differenziazione formale e sostanziale tra Regioni, Province, Comuni e tutti gli altri enti di "governo" che operano nella dimensione territoriale della Repubblica e il *processo di integrazione europea*. Anche in questo contesto scontiamo un grave ritardo culturale, rispetto a quello di altri Paesi: per noi l'Europa resta ancora qualcosa di misterioso o, comunque, di lontano, se non estraneo o, tutto all'opposto, contrario alle nostre *magnifiche sorti e progressive*. O, forse, tutto al contrario, la nostra dottrina ha capito davvero l'anima dell'Europa: «ma, capita come? Capire *tutto* e amare *tutto*, anche ciò che è ostile ed esige la rinuncia alle cose più care, non significa forse non aver capito *nulla*, non amare *nulla*?»²⁵. Una specie di alienazione culturale ha impedito alla nostra *intelligencija* di vedere la realtà: essenzialmente, ciò che i Governi della Repubblica, anno dopo anno, hanno concordato con le istituzioni europee, dando forma e contenuto – con la stessa legittimazione di cui essi stessi sono stati portatori – a un processo che ha finito per valorizzare la guida centralizzata della politica e della legislazione nazionali, necessaria per tenere il passo rispetto agli impegni e ai vincoli europei, codicisi anche dall'Italia.

²⁴ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1313 ss.; E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 91 ss.; contra: A. MORRONE, *Per un "progetto di Regione"*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010, p. 47 ss.

²⁵ A. BLOK, *Popolo e intelligencija* (1908), in ID., *L'intelligencija e la rivoluzione*, Milano, Adelphi, 1978, p. 19 ss. (p. 25 cit.).

Insomma, in questo ambito prevale la logica della frattura permanente: tra intellettuali e comunità, tra dottrina e forze sociali, tra speculazione e interessi materiali, tra scienza e politica. Ha ragione Zygmunt Bauman: nella crisi della modernità l'intellettuale ha perso gran parte della sua capacità prescrittiva e predittiva; nella postmodernità la vita è ridotta alla *necessità* e al *caso*, e il pensiero a un *calcolo probabilistico*²⁶.

6. *Il ruolo della Corte costituzionale*

La cesura tra Costituzione e realtà trova un ponte nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutti i *player*, quello che gioca un ruolo speciale, dal punto di vista della costruzione del diritto costituzionale vivente, è la Corte²⁷. E, nel corso della storia, questa *leadership* interpretativa ha segnato i destini dei principi di unità, autonomia e decentramento territoriale. Il posto della giurisprudenza è molteplice. Innanzitutto, in rapporto con le istituzioni di governo dello Stato; poi in ordine alla risoluzione delle controversie tra Stato e Regioni; quindi, sui contenuti del regionalismo e dell'autonomismo.

La Corte costituzionale, in questa, come in ogni altra materia oggetto dei suoi giudizi, non esprime un indirizzo politico (né costituzionale, né *politique tout court*). La sua posizione è sempre una decisione di contesto: è il *caso*, o meglio, la *necessità* irrelata al caso oggetto di giudizio che rappresenta l'orizzonte nell'ambito del quale si collocano le sue decisioni. Questo comporta due tipi di conseguenze. La prima: la Corte costituzionale ha piuttosto *assecondato* il divenire dell'esperienza giuridica sui rapporti tra ordinamenti statale, regionale, locale, che non, invece, stabilito o promosso *in senso prescrittivo* un certo modo di essere della Repubblica delle autonomie. La seconda: nella giurisprudenza, anche per questo motivo, sono nettamente prevalenti orientamenti che trovano la propria ragione d'essere nella *particolare situazione* piuttosto che in visioni generali o paradigmatiche. Da un lato, la Corte costituzionale

²⁶ Z. BAUMAN, *La decadenza degli intellettuali. Da legislatori a interpreti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987; E. SEVERINO, *Legge e caso*, Milano, Adelphi, 1980.

²⁷ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Spunti su sconfinamenti e legittimazione della corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 251 ss.; ID., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 12, 2021, p. 170 ss.

registra i rapporti di forza esistenti nella realtà politica (tra governi, istituzioni, enti); da altro lato, essa opera senza ideal-tipi di riferimento (tratti dall'esterno o da essa stessa formulati in via pre-giudiziale); viceversa, essa agisce costruendo *test* di giudizio caso per caso, dialogando con sé stessa e i propri precedenti, valutandone l'adattabilità alle domande di volta in volta portate alla sua attenzione.

Ciò vuol dire che il diritto giurisprudenziale regionale o locale è, essenzialmente, il riflesso delle tendenze emergenti nella legislazione dello Stato e, quindi, della posizione di supremazia (costituzionale e politica) che le istituzioni nazionali hanno, in concreto e variabilmente, nella determinazione dei contenuti dell'ordinamento. Questa affermazione non è confermata solo dallo scarso successo che le ragioni delle autonomie hanno avuto a Palazzo della Consulta. La prevalenza di cui qui si discute è *quantitativa* e *qualitativa*: perché, in fondo, *lo Stato identifica la Repubblica*; e, quindi, le sue istituzioni hanno titolo a operare anche nella sfera delle autonomie e anche senza limiti predefiniti, proprio quali interpreti e tutori dei valori costituzionali di tutti i cittadini, tanto nei casi straordinari quanto in quelli normali. Anzi, proprio questa posizione privilegiata dello Stato, di cui la giurisprudenza si è fatta levatrice, ha in un certo modo giustificato, anche al di là di ogni ragionevole dubbio, la de-costituzionalizzazione da tanti denunciata in questo ambito e, quindi, l'estensione della copertura offerta dal custode. Tanto da venire ricondotte, sotto l'usbergo costituzionale, ipotesi in cui è (stato) davvero difficile trovare un motivo sufficiente a giustificare evidenti scostamenti rispetto al testo della Costituzione o alle interpretazioni dottrinali più solide, o alla stessa giurisprudenza (basti soltanto ricordare la legittimità riconosciuta a leggi statali che hanno riscritto il *core business* dell'autonomia, quale l'organizzazione degli organi di governo regionali e locali, o la stessa elettività a suffragio universale e diretto delle Province)²⁸.

In secondo luogo, in linea con la tendenza, propria di ogni giudice costituzionale, a non dotarsi di, e a non seguire, una teoria della Costituzione

²⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 198/2012, M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, 14 maggio 2013; Corte cost. sent. n. 50/2016, L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad.cost.*, 2015, p. 393 ss.

predeterminata, ma a fare uso di qualunque interpretazione utile allo scopo, anche in materia di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali la giurisprudenza ha evitato di assumere un paradigma concettuale quale *topos* cui ricondurre la sua attività di risoluzione delle controversie. Se si guarda al prima e al dopo della riforma del Titolo V, si possono trovare solo due precedenti che hanno un respiro teorico generale e paradigmatico: la sent. 177/1988 sull'interesse nazionale, la sent. n. 303/2003 sulla sussidiarietà²⁹. In entrambe c'è il tentativo di pre-stabilire le coordinate costituzionali per ordinare i rapporti e i conflitti interistituzionali, una volta per tutte. La soluzione è sostanzialmente analoga: gli interessi nazionali o unitari vengono affidati alla cura del legislatore statale, e ciò può giustificare, in linea di principio, la tecnica del ritaglio o l'assunzione statale di competenze regionali e locali, così legittimando *ex post* la prassi corrente; si prevede, però, che il ritaglio o la chiamata statale delle competenze regionali o locali, per non risolversi in atti arbitrari senza limiti, vengano compensati mediante l'individuazione di moduli cooperativi, lasciati, pur sempre, alla scelta dello Stato; questo quadro prospettico, comunque, è sottoposto al controllo stretto di ragionevolezza della Corte costituzionale, i cui confini sono da essa integralmente disponibili. L'individuazione di un criterio di supremazia – in un caso e nell'altro fondato su appigli testuali presenti nel Titolo V, ma sapientemente manipolati dal giudice (gli artt. 117 e 127 nel caso dell'interesse nazionale e l'art. 118 per la sussidiarietà) – il cui utilizzo è sottoposto ad uno *strict scrutiny* circa la leale collaborazione e la ragionevolezza, dovrebbe assicurare *certezza* e *stabilità* alle relazioni tra enti di governo. In concreto, viceversa, alimenta il *rischio* – diventato concreto in più d'una occasione – di uno sbilanciamento a vantaggio del *più forte*. È probabile che quest'ultimo motivo abbia pesato sulla sorte di quei *leading cases*. Sia sul piano formale sia su quello empirico, sussistono delle differenze. L'interesse nazionale – nonostante la lettera dell'art. 127 Cost. nell'edizione originaria, che ipotizzava il conflitto di interessi come una questione di *merito* di pertinenza delle Camere – ha operato come *presupposto di legittimità* della legislazione regionale, quindi, sempre

²⁹ C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur.cost.*, 1988, I, p. 631 ss.; A. MORRONE, *La corte riscrive il Titolo V*, in *Quad.cost.*, 2003, p. 818 ss.

giustiziabile innanzi alla Consulta, frenandone le possibilità concrete di sviluppo; la chiamata in sussidiarietà si è ridotta, piuttosto, a un *onere probatorio* gravante sul legislatore statale. In concreto, l'uno e l'altro, hanno funzionato come limite per l'autonomia regionale in tutte le competenze (legislative, amministrative, finanziarie). Ciò nonostante, mentre l'interesse nazionale ha contraddistinto l'intera esperienza del regionalismo precedente il 2001, la chiamata in sussidiarietà solo i primi anni della novella costituzionale³⁰. In quest'ultimo caso, la prassi giurisprudenziale, successivamente, si è attestata piuttosto su un utilizzo diffuso dei singoli parametri relativi alle *competenze*, secondo i noti criteri delle materie trasversali³¹, della prevalenza e della non automaticità della clausola di residualità³², dell'interpretazione materiale ed estensiva dei principi fondamentali nelle materie concorrenti³³, dell'obbligatoria leale collaborazione in caso di intreccio di competenze non risolvibile *a priori*³⁴ ecc. Insomma, la giurisprudenza sul nuovo Titolo V non ha seguito uno schema generale (come la chiamata in sussidiarietà per la tutela di esigenze unitarie), ma ha optato per la risoluzione delle controversie *case by case*. In tal modo, s'è rinunciato ad assicurare una qualche certezza del diritto, perché di fatto ci si è affidati ai rapporti di potere tra soggetti politici, e agli indirizzi emergenti all'interno del Collegio dei giudici di Palazzo della Consulta. Ciò nonostante, un ordinamento regionale e locale lasciato alla "legge" del caso e della necessità non può essere orientato dai principi di unità, decentramento e autonomia; può, viceversa, solo piegare la prescrittività della Costituzione al fluire incessante della realtà.

7. *Pluralismo versus unità*

Il volto del decentramento e dell'autonomia può essere guardato come un certo modo di essere della dialettica dei valori costituzionali fondamentali. Tanto il federalismo quanto il regionalismo sono fenomeni che servono

³⁰ Corte cost. sentt. nn. 6/2004, 383/2005, 2214/2016, 32/2009.

³¹ Corte cost. sentt. nn. 14/2004, 401/2007, 315/2010; 282/2002, 88/2003, 10/2010, 197/2019, 62/2020; 407/2002, 378/2007, 104/2008; 359/2003, 326/2008, 63/2012; 185/2004, 63/2012.

³² Corte cost. sentt. nn. 370/2003, 165/2007.

³³ Corte cost. sentt. nn. 50/2005, 336/2005, 200/2009, 16/2010.

³⁴ Corte cost. sentt. nn. 126/2007; 197/2007; 192/2017, 1/2018; 251/2016.

per mettere in equilibrio pluralismo comunitario e unità politica. Se, infatti, tanto il federalismo quanto il regionalismo sono mezzi di garanzia e di promozione del pluralismo, dal punto di vista di una Costituzione e di una *polis*, l'uno e l'altro assumono in premessa la possibilità dell'unità politica. Il pluralismo non è un valore in sé e per sé, ma lo è insieme al valore dell'unificazione. In breve, tanto per la Costituzione quanto per la comunità politica complessivamente considerata il pluralismo e l'unità sono obiettivi coesenziali. Un pluralismo identitario è nemico dell'unità politica. Viceversa, un'unità livellatrice di ogni differenza è nemica del pluralismo.

Nella vicenda italiana il pluralismo delle autonomie territoriali e l'unità della Repubblica sono stati giocati, piuttosto, l'uno contro l'altra. L'integrazione politica è avvenuta essenzialmente sul piano nazionale, in ragione delle grandi scelte fatte dalle istituzioni di governo della Repubblica. In minima parte, fattori di integrazione dei cittadini e dei non cittadini sono state le istituzioni locali o regionali: se un ruolo esse hanno avuto questo è limitato ad alcune realtà territoriali e in maniera molto differenziata tra città, Comuni, Province e Regioni. Il pluralismo territoriale non ha prodotto eguali vantaggi per tutti: i servizi e le *utilities* erogati in maniera differenziata hanno allargato, non ridotto, le distanze tra cittadini-residenti. L'analisi empirica della "capacità amministrativa" delle autonomie territoriali ci restituisce dei dati molto divaricanti (tra alcune realtà del Nord e il Centro-Sud)³⁵ e *non* in termini di efficienza-economicità, buon andamento, democraticità. Ciò che, tra le altre cose, ha palesato i limiti della tecnica e della cultura dell'amministrazione pubblica nazionale³⁶. A queste differenziazioni reali in termini di sviluppo e di garanzie dei diritti sul versante regionale e locale, lo Stato, tutore dell'unificazione nazionale, ha dato risposte che, in linea di massima, non hanno seguito il metodo della *perequazione* ovvero della adeguatezza ai contesti – calibrando interventi *differenziati* secondo il modello generale dell'art. 3, c. 2, Cost. o del 119 Cost. – preferendo, normalmente, la scorciatoia

³⁵ G. ONESTI, *La capacità amministrativa delle Regioni italiane in un'ottica comparativa*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2020, p. 513 ss.

³⁶ F. CORTESE, *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, p. 99 ss.

(imposta, talvolta, *ancora* dalla necessità e dal caso) del livellamento e della uniformità di trattamento. Questo è il tratto caratteristico generale. Fatto si è che questa tendenza ha depresso le autonomie territoriali che hanno dimostrato nel tempo di essere più capaci (sì, anche queste) e, viceversa, soffocato le speranze di crescita di quelle meno attrezzate.

In questo scenario, s'è perso tanto il valore del pluralismo quanto quello dell'unità. Il primo è stato trasformato in una bandiera per reclamare identità territoriali in competizione reciproca e, soprattutto, verso lo Stato; la seconda, un disvalore oppressivo e funzionale ad un'identità omogenea ritenuta insopportabile e, perciò, da abbattere. La vicenda del nostro autonomismo può essere letta anche con questa cartina tornasole: sia prima che dopo la lunga fase di attuazione delle Regioni e la legge sulle autonomie locali, sia prima che dopo la revisione del Titolo V, la prassi istituzionale, a tutti i livelli di governo territoriale, è stata quella della *competizione* e della *divisione* piuttosto che quella della cooperazione e dell'integrazione. Gli esempi sono moltissimi e non vale la pena di ricordarli perché molto noti: restano, invece, del tutto ignoti gli esempi in cui il metodo della collaborazione istituzionale ha sortito mirabili risultati dal punto di vista della risoluzione dei problemi del Paese nella sua interezza. Le domande di *identità* – reali o, più spesso, fittizie – sono il male di un processo di unificazione politica pluralista, *sempre*.

La gestione della crisi pandemica, per mettere i piedi nel piatto, ha rappresentato l'ultimo gravissimo episodio di un pluralismo divisivo ai limiti dell'eversione e di un'unità necessaria imposta con la forza³⁷. Lo spettacolo cui abbiamo assistito, nei mesi dell'emergenza, è stato quello di una continua lotta muscolare tra “diversi”, come se non fossimo tutti su una stessa barca, che stava affondando, e che avrebbe richiesto un nocchiero deciso e sicuro, una direzione unitaria (dal centro) e concorde (nelle periferie) verso la giusta direzione di marcia. È probabile che l'incertezza che abbiamo più volte provato sulla nostra pelle sia dipesa anche dallo scarto tra la realtà dei problemi (tecnico-scientifici *in primis*,

³⁷ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia al tempo del COVID-19*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2020, p. 277 ss.

ma non solo) e le decisioni e i confini politici delle giurisdizioni competenti di volta in volta³⁸. Ma questo non può essere un alibi.

La pandemia ha confermato la crisi della Repubblica delle autonomie proprio nella capacità delle istituzioni di interpretare correttamente il rapporto tra pluralismo e unità. Approfondiamo alcuni aspetti di questa dialettica polemica, anziché irenica, tra centro e periferie.

8. *Globalizzazione, localizzazione e confini politici*

È noto che l'economia dell'ultimo secolo si è progressivamente sviluppata seguendo traiettorie che non sono quelle tracciate dalla sagoma dello Stato sovrano e delle forme di organizzazione politica territoriale interna o esterna ad esso³⁹. La globalizzazione e la localizzazione sono due processi speculari – tanto che si parla di *glocal*⁴⁰ – che dimostrano come il gioco della domanda e dell'offerta economica si svolge in spazi che prescindono *in tutti i sensi* dai confini politici. In una tensione che rafforza entrambi i poli, la globalizzazione e la localizzazione convergono: in entrambi i casi, non siamo semplicemente di fronte a fenomeni *u-topici* (in senso letterale); ciò che manca, infatti, non è un luogo reale in quanto tale, perché i *topoi* di rispettiva elezione *esistono*, ma non coincidono necessariamente con quelli dello Stato, delle Regioni, degli enti locali o di qualsiasi altro ente politicamente sovrano. Saskia Sassen ha chiarito la dinamica sociale, economica e politica delle scomposizioni e degli assemblaggi territoriali del tempo presente⁴¹. La quarta rivoluzione industriale o l'era digitale, nella quale ci troviamo a vivere, ha ulteriormente amplificato queste dinamiche, da un lato favorendo l'emersione di un

³⁸ Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 2020, p. 739 ss.

³⁹ L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 319 ss.

⁴⁰ A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in questa *Rivista*, 1999, p. 1092 ss.; A.C. AMATO MANGIAMELI (a cura di), *Persone e Stati: le conseguenze della glocalizzazione e della innovazione tecnologica*, Milano, Giuffrè, 2006; Z. BAUMANN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando, 2005; M.R. FERRARESE, *La «glocalizzazione» del diritto: una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO, G. PONZELLINI (a cura di), *Global Law v. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 19 ss.

⁴¹ S. SASSEN, *Territory, authority, rights. From Medieval to Global Assemblages* (2006), trad. it., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Rizzoli, 2008.

predatorio *capitalismo della sorveglianza*⁴² e, dall'altro, accentuando la deterritorializzazione e la spersonalizzazione dei rapporti di produzione e di lavoro, precludendo a ulteriori polarizzazioni sul piano distributivo della ricchezza, delle vulnerabilità, delle fratture culturali e politiche. Ciò che va indagato nuovamente, in un contesto che appare senza precedenti, è il futuro del *welfare state* (finora *situato*) di fronte alle fratture trasversali e diffuse dell'era digitale⁴³.

Questa scissione tra economico e politico ha generato un'ulteriore frattura, nei confronti del *giuridico*: quest'ultimo si trova stretto tra le due dimensioni in cui operano l'uno (senza confini) e l'altro (rinserrato, ancora in gran parte, nello Stato moderno e nelle sue metamorfosi organizzative); e ciò favorisce un polimorfismo giuridico che rompe la connessione, tipica dello *ius publicum europaeum*, tra ordinamento e localizzazione⁴⁴, facendo dell'*entropia* – come direbbe Roberto Bin⁴⁵ – la prospettiva più calzante per definire le frontiere attuali del diritto. La complessità di un simile fenomeno genera reti e interconnessioni, e si riflette, trasformandole, anche sul piano delle relazioni tra economia, politica e diritto e i fenomeni del federalismo, del regionalismo, del localismo⁴⁶. La sensazione è che questo orizzonte renda *antiquato* un sistema costituzionale multilivello, specie quando è organizzato secondo

⁴² S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss, 2019.

⁴³ D. NATALI, I. GUARDIANCICH, *Le politiche pubbliche nell'Era digitale: introduzione alle principali sfide di analisi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2020, p. 5 ss.; A. NUVOLARI, *Rivoluzioni industriali e sviluppo economico: uno schema interpretativo basato sui development blocks*, *ivi*, p. 23 ss.; D. NATALI, M. RAITANO, *Il cambiamento tecnologico e le sfide per le politiche pensionistiche*, *ivi*, p. 49 ss.; O. MOLINA, *La regolazione dell'economica delle piattaforme: dilemmi, problemi e convergenze*, *ivi*, p. 77 ss.; I. GUARDIANCICH, Y. GHELLAB, *Consigli economici e sociali e futuro del lavoro. Situazione attuale e definizione di un'agenda*, *ivi*, p. 101 ss.; M.R. BUSEMEYER, *Digitalizzazione, automazione e il futuro del welfare state democratico: profili di un'agenda di ricerca*, *ivi*, p. 123 ss.

⁴⁴ C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1974), trad. it., *Il Nomos della terra nel diritto internazionale del jus publicum europaeum*, Milano, Adelphi, 1991.

⁴⁵ R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva quantistica*, Milano, Franco Angeli, 2013.

⁴⁶ M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 9 ss.; B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABBRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Giapeto editore, Universitas Mercatorum Press, 2018.

il criterio statico delle *competenze per materia*, che non riesce a trattenere (ammesso che ci sia mai riuscito) un mondo reale *fluidido*.

Basti pensare ai distretti industriali (o alle *global city-regions*): quelli che operano nella glocalizzazione coprono aree che interessano diverse giurisdizioni territoriali; il mercato che essi interessano non ha uno spazio predeterminato dalla geografia politica esistente. Lo stesso vale per la ricentralizzazione che si verifica a favore delle *global cities*, ossia quei pochi grandi luoghi di aggregazione sociale (New York, Tokyo, Londra), dove si concentrano i grandi soggetti dell'economia globalizzata come banche, società finanziarie, imprese di telecomunicazione, *law firms* ecc. che sembrano fuoriuscire da qualsiasi schema formale⁴⁷. In Europa, la maggioranza delle città ha dimensioni diverse, spesso minori, anche se si manifestano tendenze agglomeranti significative, proprio nella direzione dello sviluppo locale e della collaborazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati⁴⁸. La realtà dei nostri territori è molto complessa: non ci sono solo i grandi centri (regionali o urbani), ma anche le medie città, i piccoli Comuni, i diversi luoghi delle società rurali, montane, insulari. Come tenere conto di queste situazioni così diverse? Quale ruolo può avere la politica economica? Quale spazio lo sviluppo locale? La storia ha dimostrato che la *trasversalità* dei problemi della glocalizzazione e la loro *pluri-topicità* implichi decisioni politiche inclusive per la soluzione dei conflitti territoriali. La fuga dal centro – come i casi della Scozia, della Catalunya e, *mutatis mutandis*, del regionalismo differenziato italiano – dimostra l'insofferenza di alcune comunità locali – o, meglio, di alcuni poteri – di fronte a questioni economiche, politiche e giuridiche *interconnesse*, che richiederebbero uno sforzo collettivo comune, e non la pretesa al riconoscimento di *identità* esclusive, divisive e laceranti. Il governo di questi fenomeni economici non può seguire gli antichi strumenti dell'intervento pubblico nell'economia. L'integrazione europea ha segnato, da questo punto di vista, un elemento di perturbazione rilevante: da un lato, certificando l'eccedenza del mercato rispetto agli Stati membri e ponendolo, per questo motivo, a oggetto principale delle

⁴⁷ A. BAGNASCO, *Isole nella corrente: Regioni e città nel processo di globalizzazione*, in *Il Mulino*, 2005, p. 157 ss.

⁴⁸ G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Udine, Mimesis, 2017.

sue *policies*; dall'altro lato, preordinando strumenti pubblici *regolatori* da parte dei soggetti della politica economica – solo ed essenzialmente *regolatori*, più che di intervento diretto come le politiche di *welfare*, che presupporrebbero un progetto di società da realizzare. In questo modo, mediante un nuovo diritto pubblico dell'economia, l'integrazione tenta di ridare forza a un centro (di volta in volta, l'Unione, gli Stati membri) in grado di esercitare una regia di coordinamento che tenga conto della variegata realtà socio-economica dei territori.

Non mancano i problemi. In un mondo *glocal*, gli enti politici sono spinti a svolgere il ruolo di uno dei tanti *player* della competizione economica. Il diritto pubblico, del resto, tende ad assumere le caratteristiche proprie del diritto privato: la *lex mercatoria*⁴⁹, in certi casi, viene eretta a paradigma di un nuovo costituzionalismo societario⁵⁰, diverso dal costituzionalismo moderno⁵¹. La stessa integrazione europea ha prodotto nuovi conflitti. L'allargamento a Est, dopo la caduta del muro di Berlino, e la stessa riunificazione tedesca, hanno modificato gli equilibri pregressi, generando nuove forme di localizzazione verso i territori che, per ragioni storico-politiche, hanno mostrato una maggiore attrattività, per i minori costi del lavoro. La de-localizzazione ha avuto come conseguenza quella di allargare il novero dei divari: alla creazione di nuovi centri economici, che si sono aggiunti a quelli esistenti e che, per le *performance* maturate nel tempo, hanno mostrato una decisiva capacità di resilienza, ha fatto da contraltare un ulteriore allungamento del distacco non colmato delle vecchie periferie, con la crescita delle *vulnerabilità*⁵². È stato notato che alla tradizionale frattura Nord-Sud, nel Terzo Millennio è seguita una

⁴⁹ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, il Mulino, 2001.

⁵⁰ G. TEUBNER, *Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung* (2012), trad.it., *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, Mondadori, 2012; A. MORRONE, *Teologia economica v. teologia politica. Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 829 ss.

⁵¹ M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1999; A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in ID. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, p. 3 ss.; N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo*, *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. I, Roma, Treccani, 1992, p. 521 ss.; C.H. McILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York, Cornell University Press, 1947, trad. it., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, il Mulino, 1990.

⁵² P. GRAZIANO, P. RIZZI, *Resilienza e vulnerabilità nelle Regioni europee*, in *Scienze Regionali*, 2020, p. 91 ss.

spaccatura Nord-Sud-Est⁵³. La competizione economica, che l'integrazione europea ha sviluppato in uno spazio che attraversa gli Stati e le articolazioni interne grazie alle quattro libertà, è stata in parte compensata dai fondi strutturali per la solidarietà territoriale a vantaggio delle periferie⁵⁴. Anche in questo caso, però, l'Italia pare avere conosciuto, nelle Regioni del Sud, un riequilibrio minore e non eguale (ma, ad. es., il Molise ha dimostrato risultati interessanti), rispetto alle realtà depresse di altri Stati membri. Del resto, la digitalizzazione amministrativa, nelle sue applicazioni lente e frammentarie⁵⁵, aumenta le divisioni e le diseguaglianze individuali, sociali, e tra centro e periferie.

Come si pongono, rispetto a questi fenomeni, l'autonomia e il decentramento? La risposta più attendibile è che la *glocalizzazione* non trova sul piano dei quadri normativi generali riscontri adeguati. Nel rapporto tra economico, politico e giuridico verificchiamo, con maggiore evidenza, la cesura, incommensurabile, tra reale e ideale, tra la concretezza dei rapporti economici e l'astrattezza del disegno politico-istituzionale. Un sistema territoriale pluralistico, organizzato in maniera rigida e sulla base di un criterio competitivo, sconta maggiori difficoltà di una struttura decentrata flessibile e cooperativa. La nostra Costituzione, poi, manifesta una duplice cesura: da un lato lo scarto tra il programma economico tracciato nelle sue coordinate generali nella prima parte, iniziando dall'art. 3, c. 2, Cost. per arrivare ai diritti economico-sociali, e l'articolazione *pentagonale* della Repubblica⁵⁶; dall'altro, questa struttura dialogica tra valori e istituzioni deve misurarsi con il processo di integrazione europea che, specie sul versante economico, più che in altri luoghi, ha modificato

⁵³ G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

⁵⁴ G.P. MANZELLA, *Il tempo della politica di coesione*, in *Federalismi.it*, 13, 2021, p. 1 ss.; B. RUSSO, *La normativa europea sui fondi strutturali: un'analisi dei principali punti di stress e loro interazioni con la politica di coesione in Italia*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2021, p. 35 ss.

⁵⁵ A. CELOTTO, *La burocrazia digitale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, p. 265 ss.; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 364 ss. (p. 375 cit.).

⁵⁶ A. BARBERA, *Dal "triangolo" tedesco al "pentagono" italiano*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 85.

il disegno della Costituzione scritta⁵⁷. I confini territoriali e la divisione formale delle competenze sono fattori di complicazione: l'economia nazionale come parte di quella europea si svolge secondo le coordinate u-topiche della glocalizzazione.

I conflitti costituzionali in materia economica – solo marginalmente tratteggiati nell'art. 117 Cost. – hanno generato soluzioni (legislative e giurisprudenziali) che dimostrano abbondantemente la limitata capacità prescrittiva dei perimetri normativi, e le loro conseguenze negative (aggravate dall'antagonismo delle istituzioni) sul piano della regolazione dei fattori economici decisivi. In questo contesto, è ancora una volta il centro politico quello sul quale vengono scaricati i maggiori oneri e le più importanti responsabilità. La giurisprudenza ha registrato, consolidandolo, questo stato di cose: sia quando ha avallato l'interpretazione favorevole ad ancorare gli strumenti economici nelle mani dello Stato; sia quando ha inteso il mercato e la concorrenza in un significato ben più ampio di quello che le relative nozioni economiche implicassero; sia quando ha sagomato gli interventi regionali e locali su dimensioni territoriali circoscritte ai rispettivi spazi geografico-politici; sia allorché ha ridotto il *diritto privato regionale* a situazioni limitate ed eccezionali e, comunque, non eccedenti il quadro giuridico *ingombrante* nazionale ed europeo⁵⁸.

9. *Questione meridionale versus questione settentrionale*

Anche il Meridionalismo è stato decisivo nella storia del decentramento e delle autonomie⁵⁹. Il Costituente, la Costituzione e la cultura meridionalista avevano fatto progetti e investito risorse per cercare di ridurre

⁵⁷ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, il Mulino, 2012; A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianza*, *ivi*, 2020, p. 707 ss.

⁵⁸ M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari, Edizioni Giuseppe Laterza, 2019; F. ONNIS CUGIA, *Il diritto dei contratti nel mercato e la crisi globale. Spunti per una glocalizzazione giuridica*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2017, p. 495 ss.; M. LIBERTINI, *La concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, *ivi*, 2014, p. 503 ss.; A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2, 2008, p. 9 ss.

⁵⁹ S. CASSESE, *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2016; A. LEPORÉ, *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2011, p. 57 ss.; M. ANNESI, *Verso una progressiva coesione economica del Paese, tra meridionalismo e federalismo*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2003, p. 1215 ss.

la frattura tra *due Paesi* che avevano e, tuttora, mantengono velocità diverse. Gli assunti di base erano i seguenti: da un lato, che la questione meridionale implicasse una modifica della struttura economica dell'*intero* Paese e non solo di alcune sue parti; dall'altro, che questo impegnativo progetto dovesse *incrociare* le prospettive aperte dalla scelta di fondare l'integrazione europea su di un mercato comune.

Le indagini empiriche evidenziano che il divario territoriale tra Nord e Sud – ereditato dall'unificazione politica e accentuato dopo la Grande Guerra e durante il fascismo – si era assottigliato negli anni del *boom* economico e, almeno fino all'istituzione delle Regioni, grazie all'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno. Uno strumento, questo, che aveva diviso la DC e i comunisti: questi ultimi accusavano i primi di aver adottato la teoria anglo-americana delle "aree depresse" che ritenevano insufficiente rispetto alla prospettiva di rendere nazionale la questione meridionale, mediante un'alleanza tra contadini e operai⁶⁰. I margini sono diventati nuovamente rilevanti dopo, a partire dalla crisi energetica degli anni Settanta e nonostante la novità dei programmi di coesione territoriale messi a punto dalle istituzioni europee. Le crisi periodiche, che si sono susseguite, praticamente in modo ininterrotto fino ai nostri giorni, hanno accentuato la crucialità della questione meridionale.

Quale che sia il giudizio sulla storia nazionale, sta di fatto che anche da questo punto di vista è possibile riscontrare una contraddizione rilevante, ben lontana da quella "interdipendenza" tra Nord e Sud, di cui parla lo storico Lucio Villari. La questione meridionale è, e non può che essere, l'oggetto di un grande progetto nazionale, non un altro modo di essere del decentramento e delle autonomie. Su questo punto, quindi, convivono nell'ordinamento costituzionale *due anime*, che appaiono in contraddizione, senza una decisione chiaramente espressa a vantaggio dell'una e dell'altra. Insomma, questione meridionale e autonomia regionale (e locale) possono entrare in conflitto e, in concreto, ciò è avvenuto dopo l'istituzione delle Regioni (e la loro sovrapposizione alla Cassa). Le Regioni, tutte, avrebbero dovuto (e dovrebbero tutt'ora) contribuire a realizzare il programma di allineamento, non a ostacolarlo. Lo sforzo

⁶⁰ F. BARBAGALLO, *Mezzogiorno e meridionalismo*, in *Studi storici*, 2020, p. 503 ss.

maggiore è stato quello del centro politico: la perequazione, pur con i suoi limiti, ha operato soprattutto in senso verticale (sotto l'egida dello Stato), e non in senso orizzontale (tra Regioni del Nord e Regioni del Sud). È probabile che la coesistenza di due prospettive non collimanti abbia contribuito a indebolire entrambe: la questione meridionale (al singolare) ha coperto le differenze regionali (e le questioni meridionali al plurale); le Regioni, con le rispettive pretese di particolarismo, hanno sfibrato la maglia unitaria del meridionalismo.

Nella storia della Repubblica il meridionalismo ha prodotto altri risultati problematici. Ha permesso ai migliori figli del Mezzogiorno di occupare i posti di comando dello Stato per gran parte della vicenda repubblicana; ma quella stessa classe dirigente ha ripagato il Sud con un sistema in prevalenza assistenziale e clientelare che non ha consentito in quelle Regioni lo sviluppo di industrie e infrastrutture adeguate e tassi d'occupazione significativi, e che – con qualche eccezione rilevante – ha allargato il divario sociale, economico e culturale tra territori. Ciò ha fatto emergere, insieme a deprecabili episodi di spreco o distrazione di risorse pubbliche (che hanno rafforzato la tesi, in gran parte ingenerosa, del fallimento dell'intervento straordinario alimentando, più in generale, il revisionismo storico nei confronti del Mezzogiorno), un malcontento e una sfiducia diffusi, contribuendo a rafforzare la presa della criminalità organizzata. Le polemiche hanno generato, poi, una parallela *questione settentrionale*, che ha coinciso con il fenomeno politico delle leghe (lombarda, veneta) e, quindi, col “vento dal Nord” che ha soffiato nelle vele issate dal movimento politico fondato da Umberto Bossi⁶¹, occupando la scena, condizionandola, per un periodo molto lungo (la Lega Nord è in Parlamento dal 1987). Dopo questo fenomeno, il Meridionalismo ha perso valore (diventando addirittura un disvalore per i “padani”): è un vessillo politico più che un programma di sviluppo per ridurre gli squilibri territoriali. Negli ultimi quarant'anni – per oltre metà della storia repubblicana – Nord e Sud sono due categorie che delimitano i campi di una lotta che divide le forze politiche (anche all'interno della stessa maggioranza: basti ricordare la convivenza difficile della Lega Nord e di

⁶¹ U. BOSSI, *Vento dal Nord. La mia Lega la mia vita*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992; I. DIAMANTI, *Il male del nord*, Roma, Donzelli, 1996.

Alleanza nazionale nei Governi guidati da Silvio Berlusconi, diventata *formale* nel progetto di “grande riforma” dello Stato del 2005), che hanno separato ancora più nettamente ciò che andrebbe mantenuto unito. Dal progetto eversivo di Gianfranco Miglio sulle tre Repubbliche, in cui si voleva risolvere, distruggendola, l'unità del Paese, fino ai tentativi sgangherati di portare ad effetto la logica divisiva sottesa al Titolo V, con l'attuazione del regionalismo differenziato (che, nel 2019, ha visto convergere Regioni del Nord e Regioni del Sud!)⁶², il fronte regionale, apparentemente compatto ancorché su questioni di bassa cucina, si mostra spaccato irrimediabilmente secondo quella frattura geografica. Ciò ha spinto le Regioni del Settentrione opulento a chiedere – sia pure in modi diversi – quella che Gianfranco Viesti ha chiamato la *secessione dei ricchi*⁶³, cui ha fatto da contraltare il “piagnisteo” di molti esponenti del cd. partito del Sud (governatori, amministratori, intellettuali, ecc.) volto a reclamare il «grande scippo»⁶⁴ di una solidarietà sempre più necessaria che, in realtà, non è mai venuta meno.

Anche da questo punto di vista, dunque, abbiamo assistito a un dualismo polemico e incoerente con le traiettorie degli artt. 2 e 5 Cost.: questione meridionale e questione settentrionale oggi si tengono dialetticamente come parti di un medesimo programma per *svuotare* la Repubblica piuttosto che per realizzarne il progetto comune di unificazione politica. In questo contesto, l'autonomia territoriale e il meridionalismo, come fattori indispensabili per l'unificazione nazionale, perdono rilievo e vengono messi in secondo piano, quando non si risolvono in puro egoismo politico-territoriale, giocati l'uno contro l'altro.

Nondimeno. Proprio la collocazione europea dei problemi nazionali può rappresentare, come alle origini, una via per rilanciare coerentemente la questione meridionale e l'autonomia territoriale. Il processo di *nation building*, che il nostro Paese pare aver sostanzialmente rinunciato a

⁶² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 139 ss.; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in www.gruppodipisa.it.

⁶³ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

⁶⁴ A. PIRAINO, *Il meridionalismo istituzionale di Piersanti Mattarella*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2020, p. 983 ss. (p. 985 cit.).

realizzare nelle ultime quattro decadi, a causa delle sue radicate divisioni politiche e campanilistiche, potrebbe ritrovare nuova linfa grazie al NGEU. Una buona dose delle risorse stanziare, quantificate nel 40% dal PNRR, è diretto al Mezzogiorno. Non si tratta solo di un aiuto finanziario: la sua destinazione comprende investimenti per le infrastrutture, l'occupazione, la coesione sociale, la lotta alle diseguaglianze, tra cui, quella atavica di genere. È un'occasione nuova da sfruttare seriamente, facendo sì che il regionalismo, il municipalismo e il meridionalismo siano utilizzati nella medesima direzione di unire gli italiani.

10. *Le invarianti: a) i diritti e le condizioni comuni di vita*

Nei processi federali e regionali⁶⁵ vi sono delle *invarianti costituzionali*⁶⁶: alludo, in particolare, a quei dati oggettivi che orientano la forma e l'interpretazione e, quindi, il diritto vivente verso l'unificazione politica, con conseguente riduzione delle virtualità conflittuali e antagonistiche della differenziazione e del pluralismo. Limitando il discorso all'esperienza del nostro Paese, queste invarianti sono la garanzia dei diritti fondamentali, le politiche di bilancio e l'allocatione delle risorse finanziarie, l'integrazione europea. In Italia, purtroppo, la dottrina sembra dare scarso rilievo alla funzione che questi fattori unificanti svolgono nei processi federativi.

La comparazione giuridica offre conferme circa l'esistenza, nell'esperienza di una Costituzione di uno Stato composto, di valori fondamentali che sono patrimonio di ogni cittadino a prescindere dal luogo di residenza, e che, come tali, devono essere garantiti a tutti indipendentemente dai confini formali delle giurisdizioni territoriali. Nella Costituzione italiana i diritti e i beni fondamentali sono riconosciuti e protetti a vantaggio di tutti gli individui. Al loro cospetto, la distinzione tra cittadini e stranieri è andata sfumando in concreto (l'unica resistenza, per ragioni ovvie, è data dai diritti politico-elettorali).

L'art. 5 Cost. parla di unità e indivisibilità della Repubblica: quello che fino a questo momento non è stato adeguatamente valorizzato è il senso

⁶⁵ C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968; D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism* (1987), trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1998.

⁶⁶ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, p. 13 ss.

proprio di quel concetto in rapporto al *Bill of Rights*. Significato, che non può non essere se non quello che il decentramento e l'autonomia trovano un *limite* non tanto nella forma della Repubblica (secondo l'adagio rivoluzionario dell'*unité et indivisibilité*), quanto nella garanzia dei diritti di cittadinanza sociale (per usare l'espressione di T.H. Marshall)⁶⁷, che tutti i soggetti della Repubblica devono realizzare. Insomma, alla base della Costituzione (artt. 2, 3 e 5 Cost.) v'è l'idea delle *eguali condizioni di vita* che rappresentano il fine della Repubblica delle autonomie e che giustificano trattamenti normativi corrispondenti, ovvero differenziazioni legittime nella misura in cui quella sostanziale unità esistenziale degli individui non sia in concreto pregiudicata. Nel nostro diritto costituzionale, del resto, non ci sono né Stati membri né Costituzioni statali originari, che sono di norma il presupposto (almeno storico) dei diritti individuali decentrati o regionali⁶⁸. Invero, proprio il federalismo americano e il diritto costituzionale nato negli anni della rivoluzione (dal 1776 al 1791, passando attraverso la codificazione costituzionale delle ex colonie e della federazione, arrivando ai primi dieci emendamenti), mostrano come il soggetto costituente avesse radicato le Carte costituzionali, a tutti i livelli, nell'*anteriorità* dei diritti umani (considerati, dai padri fondatori, in senso giusnaturalistico come "diritti innati")⁶⁹. Tutto ciò ha reso il *Bill of Rights* americano una condizione *a priori* della democrazia politica, fine e limite tanto delle Costituzioni statali quanto della Costituzione federale. Il processo di attuazione e la prassi costituzionale – passati, nell'inconciliabilità concreta di confederali e federalisti, attraverso una sanguinosa guerra civile, che ha posto le basi per una decisione costituente che ha ri-orientato il processo costituzionale americano (con il XIII

⁶⁷ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class* (1950), trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002

⁶⁸ Corte cost. sentt. nn. 372 e 378 e 379 del 2004; E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, il Mulino, 2008.

⁶⁹ C.H. MCILWAIN, *The American Revolution. A Constitutional Interpretation*, New York, Mac-Millan, 1923, trad. it., *La rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, 1963, Bologna, il Mulino; C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 257 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, *ad vocem*, ora in Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.

e il XIV emendamento) – hanno progressivamente esteso il catalogo dei diritti dei cittadini degli Stati Uniti a prescindere dal luogo di residenza. Questo parallelo comparatistico rafforza ulteriormente il punto: l'unità repubblicana implica la garanzia dei diritti fondamentali della Costituzione italiana come contenuto essenziale di una *comune* cittadinanza politica, che non può tollerare deroghe territoriali. È discutibile, pure, che siano *sempre* ammissibili deroghe *in melius*: se è vero che queste misure – di difficile valutazione in concreto – avrebbero l'effetto di generare ulteriori differenze, con possibili discriminazioni, che andrebbero perciò colmate a vantaggio degli individui residenti nelle Regioni o negli enti locali dove quei livelli si fermano a soglie più basse di quelle conquistate altrove. Conosco l'obiezione: l'art. 117, c. 2, lett. *m*) assegna allo Stato i “livelli essenziali” (LEP), e la riforma del Titolo V è ispirata ai principi “ordinanti” di differenziazione e di sussidiarietà. Ma si tratta di una critica che non coglie nel segno. Non solo perché la giurisprudenza costituzionale risolve i LEP nella categoria del *contenuto essenziale di un diritto* – formula equivoca e suscettibile, in concreto, di plurime applicazioni, spesso contraddittorie – ma anche perché la relativa prescrizione è una disposizione attributiva di competenza che non risolve il nodo teorico pregiudiziale del rapporto tra livelli essenziali e diritti fondamentali. Se i diritti sono patrimonio degli esseri umani in quanto tali, e se compito della Repubblica è garantirli a tutti secondo le coordinate dell'art. 3, co. 2, Cost., è evidente che ciò che dà contenuto a quei diritti come le prestazioni richiamate dall'art. 117 Cost. non può che avere un'applicazione paritaria. *Tertium non datur*.

Il rapporto tra diritti e governi territoriali va correttamente stabilito: se è la Costituzione che crea i governi e non viceversa come insegna Thomas Paine⁷⁰, i diritti sono fondamento e limite dell'organizzazione politica, decentrata e autonoma che sia. Quando si dice che alle Regioni spettano competenze essenzialmente di diritto amministrativo, si riconosce, correttamente, un profilo importante: ovvero che le Regioni e gli enti locali hanno, per la nostra Costituzione, compiti di *esecuzione* delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza, adattandole alle esigenze del territorio, ma con l'obiettivo di realizzare ovunque le medesime condizioni

⁷⁰ T. PAINE, *The Rights of Man. Being an answer to Mr. Burke's attack on the French Revolution* (1791), The Floating Press, 2010, p. 265.

di vita. Ancora una volta, dunque, l'antioriorità della persona umana e dei diritti della personalità (diritti civili, politici e diritti sociali) riguarda la Repubblica in tutte le sue forme: e il decentramento e l'autonomia sono al servizio di questo fine costituzionale superiore, quali mezzi che dovrebbero realizzare al meglio quell'obiettivo, consentendo al progetto di società politica prescritto dalla Costituzione di essere adattato nei diversi contesti *ma* senza pregiudizio dei valori fondanti e fondamentali. Il modo di essere dell'attuazione può variare, e spetta alla libertà della politica stabilirne le coordinate storiche, per le situazioni normali e per le situazioni eccezionali. Ognuna ha le sue leggi, anche molto diverse, come l'esperienza insegna. Vero è che, tanto nella normalità quanto nell'eccezione, il conflitto tra i diritti e la forma della Repubblica, nelle sue articolazioni territoriali, deve risolversi a vantaggio dei primi, come contenuto e limite della seconda. La sussidiarietà, del resto, è uno strumento per realizzare gli obiettivi dei *cives*, e non viceversa a vantaggio degli enti territoriali che li organizzano⁷¹: proprio in questo senso, la giurisprudenza ha applicato il principio ai rapporti interni alla Repubblica delle autonomie⁷².

Nella pandemia abbiamo toccato con mano, ancora una volta, non tanto che le situazioni critiche, di qualunque tipo siano (bellico, economico, insurrezionale, terrorista, sanitario ecc.), comportano una centralizzazione della catena di comando (con inevitabile accrescimento dei poteri del centro e limitazione degli spazi delle periferie), quanto che l'accentramento trova giustificazione – nobile e fondamentale per lo Stato moderno – nell'esigenza della *salus populi* ovvero della garanzia per tutti i cittadini dei diritti fondamentali che proprio nell'eccezione potrebbero subire deroghe o contrazioni particolarmente rilevanti⁷³.

È probabile che proprio questo abbia voluto riconoscere la Corte costituzionale nell'importante sent. n. 37 del 2021, scritta con il tratto raffinato

⁷¹ E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, Nuova Antologia, 1959, ora in ID., *Persona, società intermedie e stato: saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 83 ss.; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2003; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006, p. 1 ss.

⁷² G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009.

⁷³ C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, cit., p. 181 ss.

di Augusto Barbera, per fronteggiare – *absit iniura verbis* – gli *egoismi* regionali e locali. Certo, il giudice delle leggi ha fatto quel che ha potuto, con gli strumenti che ha a disposizione: ha fondato la legittimità della catena normativa degli atti adottati dal Governo sul presupposto, formalmente ineccepibile, che, nel caso (una legge regionale della Valle d'Aosta che apriva gli impianti sciistici nonostante il *lockdown* nazionale), si trattasse di esercizio della competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale. Al lettore attento non è sfuggito che la motivazione, solo apparentemente *tranchant*, sottende un giudizio di valore ben più pregnante del mero discorso sulle competenze. Nella pandemia, più che mai, è in gioco l'*unità della Repubblica*, proprio nel senso di quella necessaria protezione delle condizioni essenziali di vita della comunità politica complessivamente intesa, che trova nei diritti fondamentali la principale espressione. Ciò che, purtroppo, un certo modo di pensare e di essere del regionalismo e dell'autonomismo hanno dimenticato. Da questo punto di vista, anche la sent. n. 37/2021 assurge al rango di una decisione paradigmatica. Pur agganciata al testo del 117 Cost., invero, essa si radica sugli artt. 2, 3 e 5 Cost., letti sistematicamente, così come ho cercato di fare qui, come fonte della norma che stabilisce il fine cui l'organizzazione politica nelle sue articolazioni deve tendere, sia nei casi normali, sia in quelli eccezionali (ammesso che questa distinzione possa ancora tenere alla luce del discorso fatto).

11. *Segue: b) risorse finanziarie, politiche di bilancio, debito pubblico*

Il bilancio pubblico rappresenta lo strumento di programmazione e di concretizzazione delle *policies* dei governi territoriali. L'effettività dipende, però, dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate. In un sistema federale o regionale, questo assunto di buon senso, che nella Costituzione italiana è anche codificato (art. 119, c. 4), deve fare i conti – oltretutto col diritto positivo – con un dato di realtà inevitabile, il cui tratto caratteristico, emergente dal diritto comparato, è il *predominio finanziario del centro*⁷⁴. L'esperienza degli USA e della Germania sta lì a dimostrarlo.

⁷⁴ K.C. WHEARE, *Federal Government*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963, trad. it., *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 187 e p. 380.

Nella Costituzione italiana, certo, non mancano gli ancoraggi testuali e sistematici, leggendo gli artt. 1, 5, 53, 81, 97, 117, c. 1 e c. 3, 119, c. 1 e 2. Il punto è che, pure in Italia, questa posizione di supremazia dello Stato come soggetto titolare dei *cordoni della borsa* e che, anche per questo, identifica la Repubblica nella sua totalità – in maniera più o meno marcata – ha segnato l'intera esperienza del decentramento e dell'autonomia. Le politiche di bilancio, sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese, sono state determinate dal potere conformativo della legislazione nazionale⁷⁵. Le forme di autonomia finanziaria, riconosciute in maniera generica dall'art. 119 (nelle due edizioni *pre* e *post* revisione costituzionale), sono state riempite di contenuto dalle decisioni che il Parlamento e il Governo hanno stabilito in sede di manovra annuale di bilancio, sulla base della legislazione sostanziale vigente. In particolare, il sistema tributario italiano non solo dal 1971 tratteggia come nazionali le principali imposte sui redditi (di persone fisiche e giuridiche)⁷⁶, ma sagoma i tributi regionali e locali negli aspetti essenziali, negando così qualsiasi potestà tributaria rilevante ed effettiva⁷⁷, salva una contenuta manovrabilità delle aliquote. Lo spazio dell'autonomia finanziaria è essenzialmente, anche se limitato, quello delle politiche di spesa. Il principale capitolo della spesa regionale, in materia sanitaria, è finanziato con l'IVA (imposta integralmente armonizzata dal diritto europeo); mentre l'imposta sulla proprietà immobiliare privata copre solo un terzo delle entrate comunali. Tutto il resto deriva da trasferimenti erariali, secondo il criterio della spesa storica e, per prassi, del parallelo (e politicamente inevitabile) metodo di ripiano statale a piè di lista delle eccedenze⁷⁸.

⁷⁵ G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, Giappichelli, 2013; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, BUP, 2021.

⁷⁶ G. POLA, *La finanza locale e regionale*, in *Amministrare*, 2016, p. 239 ss.

⁷⁷ Corte cost. sent. n. 107/2021.

⁷⁸ G. BROSIO, *Evoluzione della finanza locale italiana: introduzione*, in *Amministrare*, 3, 1998, p. 343 ss.; S. PIPERNO, *Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)*, *ivi*, p. 347 ss.; G. BROSIO, C. MARCHESI, *Le politiche di bilancio dei Comuni capoluogo*, *ivi*, p. 395 ss.;

Nel nostro Paese, l'attuazione del cd. federalismo fiscale⁷⁹, più che il piano di lavoro per stabilire la disciplina quadro delle relazioni finanziarie di entrata e di spesa degli enti costitutivi della Repubblica, è diventato un altro campo di lotta politica contingente e, nei contenuti normativi, solo un abbozzo di attuazione dell'art. 119 Cost. In ogni caso, la legge n. 42 del 2009 e i decreti delegati che ne sono seguiti⁸⁰ hanno assunto in premessa l'immodificabilità attuale del sistema tributario vigente, anche per i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea accentuatisi nel primo ventennio di questo Millennio. Anche il criterio di finanziamento dei fabbisogni/costi standard – che è considerato trasversalmente un *turning point* – resta relegato nel libro delle buone intenzioni, sia per la mancata definizione giuridica e quantificazione economica di poteri e di funzioni regionali e locali (preliminari e condizionanti), sia per le distorsioni che, in un Paese così differenziato nelle condizioni di partenza, produce in concreto. Non è un caso che finendo per premiare comunque le Regioni con minore capacità fiscale per abitante (pur se in maniera diversa dal criterio materiale della spesa storica, che incentiva solo comportamenti *irresponsabili*, mentre i fabbisogni/costi standard dovrebbero favorire, specie in prospettiva, azioni più coerenti col principio di *accountability*), la strada perseguita dalle Regioni “ricche”, per evitarne gli effetti, è stata quella di imporre (nel dibattito) il regionalismo differenziato (art. 116, c. 3, Cost.). Una *foglia di fico*, sventolata per ottenere il trattenimento (più o meno integrale) delle risorse finanziarie prodotte sul rispettivo territorio, come se si trattasse di ricchezza propria, con il risultato di

V. DE MAGISTRIS, *Un modello econometrico per l'analisi dei comportamenti finanziari dei comuni dal '70 al '93*, ivi, p. 441 ss.; R. CONGO, *I bilanci consolidati dei comuni capoluogo, di enti e aziende collegate: 1976 e 1993*, ivi, p. 475 ss.; per una riflessione generale sulla finanza locale, utile il volume di A. GENTILE, *Fondamenti di contabilità pubblica e finanza locale*, Bologna, il Mulino, 2020; A. MORRONE, *Autonomia finanziaria degli enti locali e democrazia locale*, in *Jus*, 2021, in corso di pubblicazione.

⁷⁹ G. TREMONTI, G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994; P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 1995; A. AARACHI, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Torino, Giappichelli, 1996; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009; G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, Jovene, 2013.

⁸⁰ A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di) *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010; G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e federalismo fiscale*, Bologna BUP, 2009.

impostare una *perequazione a rovescio* che, se realizzata, darebbe un *super-premio* – senza giustificazione alcuna – a tre o a quattro Regioni ai danni dell'intero Paese⁸¹.

Il predominio finanziario del centro non ha solo, o necessariamente solo, un lato oscuro, come pure si crede: le *wrong practices*, in genere, dipendono dai *comportamenti* degli attori della scena politica. In tutti i sistemi multilivello quella posizione di supremazia è un dato (di diritto e di fatto); così come è normale che il sistema di finanziamento degli enti decentrati sia strutturato su una *combinazione* di mezzi finanziari diversi (entrate tributarie o fiscali, trasferimenti o *grants*, più o meno liberi, perequazione, interventi speciali ecc.). Vero è che pure in un sistema come il nostro, anche se prevalentemente (e non esclusivamente) fondato su trasferimenti, non tutti vincolati, la finanza derivata ha lasciato ampi margini di decisione politica a Regioni ed enti locali. È una falsa rappresentazione della realtà l'interpretazione diffusa, secondo la quale solo l'imposizione tributaria assicura l'autonomia finanziaria: invero, con le risorse disponibili, gli enti decentrati possono aggiustare il proprio bilancio secondo *policies* tarate sulle rispettive realtà. I dati statistici mostrano una rilevante differenziazione nell'impiego delle risorse: molte sono destinate a coprire la spesa ordinaria o comunque a finanziarie – insieme a quelle obbligatorie – spese voluttuarie, quelle che hanno un maggiore *appeal* elettorale. I problemi nascono dalla tendenza, a quanto pare irresistibile, a non contenere l'aumento della spesa pubblica, alla *maladministration* (in genere conseguenza dell'uso partitocratico del denaro pubblico o del concorso della malavita organizzata), e alla mancanza di controlli effettivi (anche solo di gestione). Anche quando vengono esercitati, i controlli contabili generano contenziosi lunghi e spesso inconcludenti (come dimostra la prassi del giudizio di parifica della Corte dei conti, le cui certezze sono messe in discussione dall'indisponibilità delle Regioni di accettarne le risultanze e di provvedere di conseguenza, preferendo avvalersi della possibilità – avallata dalla

⁸¹ S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLINI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020.

Corte costituzionale – di contestarle sistematicamente innanzi al giudice comune e alla giustizia costituzionale)⁸².

Nell'analisi di questo tema, inoltre, non si può ignorare l'effetto sulle politiche territoriali di bilancio rappresentato dal *debito pubblico*: l'Italia è, insieme al Giappone e alla Grecia, il Paese col più alto indice al mondo⁸³. Gli osservatori più attenti hanno messo in relazione questo indicatore con il sistema politico e di governo, per trarne la conclusione che sono proprio i contesti dove c'è divisione, debolezza e instabilità sul piano dei processi di governo quelli più esposti alla crescita esponenziale della spesa pubblica e, conseguentemente, dell'indebitamento⁸⁴. L'Europa, con il suo rigore, e per nostra fortuna visti gli andamenti incontrollati del debito italiano, ha rappresentato un'ancora di salvezza: ha permesso di mettere sotto controllo i conti pubblici, mediante l'imposizione di freni all'indebitamento⁸⁵. Le polemiche non sono state contenute: anzi c'è chi ritiene la strategia europea un disastro per la nostra sovranità politica (ma, sul piano politico e di governo, nella XVIII legislatura, abbiamo assistito a repentine *conversioni sulla via di Bruxelles!*). La domanda vera è: quale sovranità politica si esercita nell'indebitamento, specie se ne seguono scarsi risultati in termini di migliori servizi, garanzie dei diritti, sviluppo e coesione sociale, riunificazione delle fratture territoriali? Il fascino suscitato dalla retorica del cd. debito buono e la spinta per le spese in conto capitale⁸⁶ non può nascondere le criticità non secondarie delle rispettive prospettive (chi

⁸² T. TESSARO, S. SIRAGUSA, G. PIZZICONI, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, specie p. 501 ss.

⁸³ La crescita del debito in rapporto al PIL ha conosciuto in Italia un balzo nei decenni 1981-1991, passando da cifre al di sotto del 60% al 120%, per attestarsi intorno al 132% prima della crisi pandemica. Le stime indicate anche nel PNRR riportano nel 2021 un debito/PIL superiore al 160%.

⁸⁴ L. TEDOLDI, A. VOLPI, *Storia del debito pubblico in Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2021, p. 18.

⁸⁵ T.F. GIUPPONI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 51 ss.; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, 2014; C. GOLINO, *Il pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, CEDAM, 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013, p. 353 ss.

⁸⁶ D. DI VICO, *Draghi e la distinzione tra debito "buono e cattivo": un messaggio al governo*, in *Corriere della sera*, 18 agosto 2020; G. DEL VECCHIO, *Per Draghi il debito oggi è quasi tutto buono. Ecco perché*, in *Huffpost*, 16 aprile 2021.

stabilisce cosa sia “buono”, quali sono gli investimenti su cui puntare?). Ciò che, però, i critici⁸⁷ delle politiche europee non hanno ancora dimostrato – salvo negare alla radice la questione – è che un Paese che non controlla il proprio debito pubblico – tra le altre cose – mette in gioco i *diritti intergenerazionali* e, ancora una volta, derubrica nella voce “varie ed eventuali” il progetto di unificazione nazionale da realizzare insieme, nel tempo a venire, e con la responsabilità di tutti i soggetti del pluralismo, riducendo i conflitti e le divisioni. Questa sensibilità verso una, per così dire, *Costituzione intergenerazionale*, ancora lontana dalle aule parlamentari e dalle politiche onnivore del contingente e senza domani perseguite dalle istituzioni di governo a tutti i livelli, comincia a farsi strada nella società e a trovare garanzie giuridiche rilevanti. In una storica decisione sul *climate change*, il *Bundesverfassungsgericht* – che ha annullato parzialmente la legge federale di esecuzione degli Accordi di Parigi per non avere regolato in modo proporzionato la riduzione nel tempo delle emissioni inquinanti – ha riconosciuto che la Costituzione tedesca contiene un mandato di protezione del clima che impone allo Stato di tutelare un “minimo ecologico esistenziale” soprattutto nei confronti delle future generazioni, che altrimenti sarebbero lasciate in balia dei presenti, in nome della garanzia intertemporale dei diritti fondamentali⁸⁸.

In materia di diritto del bilancio, in particolare, la nostra Corte costituzionale ha svolto una delle sue principali azioni tutorie nei confronti delle politiche economiche dello Stato, i cui contenuti hanno passato sostanzialmente indenni il sindacato⁸⁹, grazie anche ad una lettura ampia dei “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” che ha inciso modificandolo l’ordine delle competenze

⁸⁷ O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, CEDAM, 2019.

⁸⁸ Cfr. BVGE sent. 24 marzo 2021, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html; anche Corte cost. sent. n. 18/2019.

⁸⁹ Corte cost., sentt. nn. 10 e 178/2015, 10 e 275/2016, 152/2020; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016; eccezioni: Corte cost., sentt. nn. 80/2021, 34/2021.

materiali⁹⁰; laddove, viceversa, il controllo nei confronti delle decisioni di bilancio regionale si è rivelato molto penetrante e, in genere, attento ad arrestare le frequenti violazioni dei parametri della legalità (basti pensare al problema della mancata copertura *contestuale* alla decisione di bilancio delle spese regionali⁹¹, o a quello del rispetto dei piani di rientro dal disavanzo sanitario che ha colpito diverse realtà regionale e non solo al Sud)⁹². Questo atteggiamento doppio-pesista, al limite schizofrenico, ha raggiunto il suo apice nelle ripetute crisi economico-finanziarie della storia della Repubblica (e non solo): da quella energetica, a quella monetaria, a quella economica, fino all'emergenza pandemica. Il crinale tra normale e straordinario, nelle relazioni finanziarie, non è mai venuto meno negli ultimi quarant'anni: lo stato di permanente necessità e urgenza così ha contribuito a orientare la giurisprudenza nelle tendenze filo-centraliste.

Una svolta decisiva si è avuta proprio per effetto dei passi compiuti nel processo di integrazione economica europea. Dopo Maastricht, il Patto di stabilità e di crescita, la moneta unica, le misure anticrisi (*Six Pact*, *Two Pact*, Semestre europeo, *Fiscal Compact*, nonché le politiche della Banca centrale per frenare la speculazione finanziaria ai danni dei debiti sovrani degli Stati PIIGS) e, ora, il *Next Generation EU* hanno riempito i contenuti di una Costituzione economico-finanziaria europea che si è sovrapposta alle corrispondenti disposizioni costituzionali statali. Di conseguenza, il processo di bilancio nazionale trova le sue coordinate essenziali nelle prescrizioni europee e ciò condiziona a cascata ogni livello di governo territoriale. Il risultato è il rafforzamento ulteriore di quel predominio finanziario del centro. Lo Stato, alla luce del diritto europeo, pur perdendo spazi di libertà politica (condizionata, prima, in relazione ai vincoli diretti ad assicurare il pareggio strutturale di bilancio e, ora, dopo il NGEU, in rapporto all'ottenimento dei finanziamenti europei destinati alla realizzazione del PNRR), ha guadagnato ulteriore terreno nei confronti della definizione e del controllo dei margini finanziari del

⁹⁰ Corte cost. sentt. nn. 36 e 37/2004, 65/2016; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, p. 1 ss.

⁹¹ Corte cost. sent. n. 106/2021.

⁹² Corte cost., sentt. nn. 36/2021; 166/2020; 130/2020, 25/2021; 247/2019.

decentramento e delle autonomie territoriali. In questo campo i giudizi di valore sulla giustezza o meno di questo fenomeno non hanno molto spazio: quel che conta è la realtà costituzionale. Con questo dobbiamo misurare la critica.

12. *Segue: c) l'integrazione europea (ancora sul nostro destino)*

Nel vecchio continente – come dovrebbe essere ormai chiaro – i processi federativi nazionali seguono movimenti che non dipendono più da variabili esclusivamente interne: quelle che, comunque, rendono ancora oggi possibile distinguere il regionalismo spagnolo, italiano, tedesco, portoghese, il municipalismo francese e italiano, la dinamica di metropoli, città e altri agglomerati urbani nei diversi Paesi. In Europa, piuttosto, il moto del decentramento e dell'autonomia territoriale, in tutte le sue forme, è orientato dalle caratteristiche peculiari del processo di integrazione europea. Al cospetto del diritto europeo, come nella famosa metafora di Julius von Kirchmann sul tratto di penna del legislatore, cadono le biblioteche che sono state riempite dalla riflessione scientifica sul Titolo V, specie quella che tratta la problematica di Regioni e autonomie locali *etsi Europa non daretur* (quando non si assume un atteggiamento *dichiaratamente* populista e sovranista come il *Governo Conte I*).

È probabile che vi siano limiti culturali e forse alcuni alibi. Il dibattito è rimasto a lungo avviluppato intorno al pregiudizio di negare all'Europa un rilievo costituzionalistico in ragione della mancanza di un *demos*⁹³, rendendo il funzionalismo (anche per questa ragione) una materia lasciata allo studio di una categoria particolare di giuristi (non più internazionalisti, men che meno costituzionalisti), come quella degli studiosi di diritto comunitario o europeo. Nell'interpretazione, non solo l'oggetto influisce sul soggetto, ma spesso è il soggetto che determina il suo oggetto.

Il Trattato sull'Unione europea (TUE), peraltro, sembra mantenere distinti i due piani dei valori sovranazionali e delle identità nazionali, tra cui anche l'organizzazione fondamentale degli Stati membri, quasi a voler lasciare intendere che in questo ambito è stata fatta salva la competenza

⁹³ D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 339 ss., e J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, *ivi*, 369 ss.

interna. La giurisprudenza della Corte di giustizia non si occupa di questioni territoriali infrastatali, così come farebbe una Corte costituzionale. Ciò nonostante, il diritto vivente europeo ha modificato tacitamente le Costituzioni nazionali: in ordine ai principi, alla forma di governo, all'organizzazione territoriale degli Stati. Ho parlato nel paragrafo precedente del diritto di bilancio e dei programmi europei per garantirne la certezza. Ma gli esempi potrebbero continuare soltanto ricordando le conseguenze derivanti dalle quattro libertà europee quale fondamento del mercato e della concorrenza e, quindi, come ostacolo a qualsiasi barriera (tra cui quelle territoriali *in primis*) che gli Stati (e le rispettive Costituzioni) possono portare al loro sviluppo. La politica di coesione territoriale (fondi strutturali, Banca europea per gli investimenti, ecc.)⁹⁴, sviluppatasi a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, ha rappresentato uno strumento per riequilibrare in certa misura il liberalismo economico (era così, almeno, per Jacques Delors), che, nonostante i ripetuti *stop and go* – dovuti tanto a resistenze politiche (da parte dei Paesi contribuenti o, comunque, di quelli contrari a bypassare la centralità dello Stato), quanto alla capacità dei destinatari di utilizzarli e in maniera appropriata, specie in Italia – ha valorizzato il ruolo di guida delle istituzioni e della *governance* europea nella distribuzione e nella finalizzazione delle risorse economiche stanziare, senza negare spazi alle autonomie territoriali che, ciò nonostante, non sempre sono state in grado di farne buon uso. Neppure l'emergenza sanitaria (non lo è stata quella economico-finanziaria apertasi nel 2007) pare costituire, almeno per ora, un valido motivo per invertire la rotta di un più forte accentramento sovranazionale. La sospensione del Patto di stabilità e di crescita e del *Fiscal compact* grazie alla *general escape clause*, l'allentamento dei freni agli aiuti di Stato (c.d. *Temporary Framework*), ad esempio, sono misure temporanee, che potrebbero aprire la porta a possibili future revisioni e correzioni, ma non paiono essere tali da metterne in discus-

⁹⁴ F. BARCA, *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione a una svolta*, in M.T. SALVEMINI, F. BASSANINI (a cura di), *Il Finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli Editore, 2010.

sione l'essenza e la portata⁹⁵; e, sicuramente, non preludono a del tutto irrealistiche prospettive nel segno opposto di un'autarchia nazionale e costituzionale, che alcuni declinano in termini di sovranismo politico, economico e di bilancio nazionale.

Piuttosto, la cd. mutualizzazione dei debiti che finalmente l'Europa ha deciso di contrarre (mediante l'emissione di obbligazioni in virtù del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, *Recovery and Resilience Facility*), per fronteggiare le conseguenze della pandemia, quale presupposto per la costruzione di un futuro comune delle prossime generazioni europee (la cui natura contingente ancorché di medio periodo è pur sempre un dato di fatto) pare diretta – almeno nelle intenzioni – a rilanciare la coesione europea e a ridurre le disparità sociali e territoriali (tra Regioni, enti locali, città e periferie). In questo contesto, quale spazio può svolgere la differenziazione territoriale, se questa dovesse *ancora* significare rivendicazione di autonomia politica senza centro o, in ogni caso, se questa fosse *ancora* utilizzata in maniera non coerente o addirittura contraddittoria con quell'obiettivo fondamentale di integrazione sovranazionale? La sfida europea del nostro tempo pare diventare davvero quella *federale*, nel senso proprio del termine, foriero di un'unificazione politica europea. In questa direzione andrebbero convogliati i nostri sforzi, ma anche quelli diretti a dare un ordine al nostro informale regionalismo e municipalismo. Insomma, mi pare che in Europa ci sia spazio per un *multilevel constitutionalism* territoriale fortemente centralizzato nelle *policies* fondamentali a tutela dei diritti dei cittadini europei, con un ruolo trainante tanto delle istituzioni sovranazionali, quanto degli Stati membri, e una posizione in chiave essenzialmente attuativa da parte delle giurisdizioni amministrative di terzo o di quarto livello, come le Regioni o gli enti locali. Nella prospettiva europea, in definitiva, pare trovare conferma un decentramento e un'autonomia di tipo esecutivo, visti i limitati margini sui fini e sui mezzi per realizzarli, integralmente attratti nelle sedi europee (nella dialettica tra metodo intergovernativo e metodo europeo). Esecuzione che, però, non è il contrario, ma *un altro modo* di essere dell'autonomia territoriale storicamente possibile, che nel quadro

⁹⁵ W. SCHÄUBLE, *Europe's social peace requires a return to fiscal discipline*, in *Financial Times*, 3 giugno 2021.

del processo di unificazione europea diventa adeguamento localizzato alle grandi scelte di sistema a favore della riduzione delle diseguglianze economico-sociali rilasciate dalla pandemia nella diversità dei contesti. Un'autonomia regionale e locale *funzionale* dunque: nulla di realmente diverso rispetto al progetto di società sotteso alla Costituzione repubblicana, se non per il fatto che quel programma riceve una collocazione *oltre lo Stato nella dimensione europea*, che diventa, per dirlo in altre parole, il *framework* della *politics* costituzionale nel Terzo Millennio.

La Carta europea dell'autonomia locale, talvolta invocata come strumento di garanzia, non solo riguarda un ambito giuridico non sovrapponibile a quello dell'integrazione europea, specie negli sviluppi che ha conosciuto nei decenni successivi alla sua approvazione e ratifica. Essa concerne i diritti di partecipazione politica dei cittadini, ossia il diritto di autogoverno delle collettività locali, e la sua *mission* si estende ai governi locali nella misura in cui questi sono a ciò *funzionali*, e comunque nell'ambito della "Costituzione" e della "legge" ossia delle norme fondamentali che ciascuno ordinamento giuridico di riferimento stabilisce in proposito. La Corte costituzionale ha chiarito in modo inequivocabile che i principi della Carta sono definitivi, programmatici e generici e vanno utilizzati sulla base del disposto dell'art. 4, c. 1, che «afferma, con previsione di carattere generale, che "le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge", con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze» (sent. n. 325/2010). Resta aperta, ovviamente, la possibilità di applicare alla Carta un trattamento analogo a quello della CEDU, come norma parametro interposta: ma nei rari casi, ancorché significativi, in cui ciò è avvenuto, il giudice costituzionale ne ha fatto un uso timido che non ha scalfito il potere conformativo dell'autonomia locale da parte del legislatore⁹⁶.

13. Per concludere. Tra riforme future e sfide presenti

Il progetto di decentramento e di autonomia della Repubblica scritto nella Costituzione ha fatto i conti con fattori di contesto che ne hanno manipolato continuamente la fisionomia. I ritardi nell'attuazione del

⁹⁶ Corte cost. sentt. nn. 50/2016, sent. 325/2013, 33/2019.

Titolo V e le convulse fasi che si sono susseguite nella vicenda italiana non hanno permesso a nessuna delle proposte formali confezionate di avere il tempo sufficiente per essere testate e aggiustate allo scopo di raggiungere un livello di effettività adeguato. Dopo la stagione delle “Regioni per la riforma dello Stato” abbiamo assistito a un crescendo di soluzioni che hanno cercato, invano, di spostare sempre *più avanti* la linea dell'autonomia politica delle istituzioni regionali e locali, come se *solo* questa fosse la via per renderla effettiva. In parallelo, la ristrutturazione dello Stato – pensata, prevalentemente e coerentemente con l'estensione delle autonomie, nel segno della sua *ritrazione* – non ha mai credibilmente accompagnato il processo di invero dell'art. 5 Cost.: s'è proceduto in modo asimmetrico, contraddittorio, polemico, anche quando, con le riforme Bassanini, si era tentato di congiungere tutti gli anelli della Repubblica delle autonomie in un disegno unitario. Su tutta questa storia, in gran parte *introversa*, s'è sovrapposta la struttura del processo europeo di integrazione che, nei suoi corsi e ricorsi, manifesta una linea di tendenza – che va valorizzata – verso l'unificazione monetaria, economica e, forse, ormai anche politica.

Il quadro non sarebbe completo se non venisse indagato anche da un'altra prospettiva, lasciata finora sullo sfondo: quella relativa al rapporto tra il governo dello Stato e il sistema di decentramento e delle autonomie territoriali. Tra l'uno e l'altro v'è una connessione rilevante che ha conosciuto epifanie diverse, con esiti altrettanto significativi sul modo di essere di Regioni ed enti locali.

La prima fase della storia della Repubblica è stata segnata da un ruolo forte dei partiti politici e delle istituzioni di governo dello Stato, cui ha fatto da contraltare la (storica) debolezza delle autonomie territoriali locali, la gracile esperienza delle Regioni speciali e l'ipoteca del grave ritardo nel varo dell'ordinamento regionale comune. Ciò ha coinciso con il centrismo degasperiano (la cui solidità è stata cementata dal sostegno americano mediante il fondamentale *Piano Marshall*) e, dopo la sua crisi, con il primo centro-sinistra, reso possibile dall'attenuazione della *conventio ad excludendum* nei confronti dei socialisti⁹⁷. Il disgelo (politico e

⁹⁷ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970.

costituzionale) s'è realizzato completamente quando la convergenza tra i partiti popolari è diventata nuovamente possibile (dopo la Resistenza), e il patto d'esclusione, anche nei confronti dei comunisti, ha perduto progressivamente di significato. Il tempo del regionalismo ordinario, tuttavia, è stato calibrato su quello del sistema partitico, dovendo misurare continuamente le sue possibilità concrete nel contesto degli equilibri politici realizzatisi di volta in volta. Al modello del Governo come comitato direttivo della maggioranza, proprio dei primi due decenni della Repubblica, è subentrata la diversa stagione della centralità del Parlamento e degli esecutivi a direzione plurima dissociata, rispetto ai quali, ancorché dall'opposizione, anche il Partito comunista diventava parte determinante. L'innaturale consociativismo parlamentare tra DC e PCI – partiti, tra l'altro, uniti al centro ma divisi nelle Regioni (rosse) – è durato fino al rapimento e al tragico assassinio di Aldo Moro, che ha posto fine alle *convergenze parallele*. L'instabilità ha generato nuove dislocazioni di potere, che si sono risolte nella lunga stagione del pentapartito. Le sfide economiche e sociali, aggravate dalle emergenze che si sono susseguite senza sosta (crisi energetica, terremoto in Irpinia, crisi fiscale e monetaria, impennata del debito pubblico dal 60% al 120%, che, poi, non conoscerà più rallentamenti), sono state affrontate da un sistema partitico sempre più diviso da lotte di potere (tra DC, PSI e PCI, ma anche interne alle correnti), degenerato a causa dei noti fenomeni di corruzione diffusa, che ne hanno sancito la fine negli anni di Tangentopoli.

Regioni e autonomie locali hanno registrato e amplificato le dinamiche politiche nazionali (basti ricordare gli scandali dei Consigli regionali degli ultimi anni). Le riforme portate a compimento negli anni Novanta (la legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulle autonomie locali) sono state il punto di arrivo di una riflessione decennale che si concludeva per *forza d'inerzia* quando il contesto richiedeva ben più significativi interventi di manutenzione istituzionale.

I due decenni a cavallo della caduta del Muro di Berlino sono stati, però, il tempo lungo delle riforme tentate e non riuscite⁹⁸. Da un lato, la *riforma della politica*, dei partiti e della classe dirigente: l'impossibile

⁹⁸ A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

autoriforma ha incoraggiato una spinta *esterna* – perciò mal sopportata dall'*establishment* – di movimenti trasversali (cittadini, associazioni, esponenti politici non allineati), mediante la promozione di referendum abrogativi per il rinnovamento del Paese (per il maggioritario, per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, per l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti)⁹⁹. Dall'altro, la revisione costituzionale dell'organizzazione centrale e periferica della Repubblica, più volte intrapresa, ma viziata ogni volta da un medesimo peccato d'origine, l'uso politico della Costituzione (la cui prima manifestazione si ebbe con la proposta di *grande riforma* ventilata dal segretario socialista Bettino Craxi nel 1979). Dopo la Commissione Bozzi, quella D'Alema, e gli altri comitati per le riforme, quel vizio ha raggiunto l'apice con il nuovo Titolo V. Un *comando di maggioranza* per finalità politiche (scongiurare la presunta minaccia *secessionista* leghista con una proposta sospesa tra regionalismo forte e federalismo). Il testo, parziale e contraddittorio, è stato condizionato da quello stigma. Anche la retorica giustificativa, adducendo una posizione unanime del mondo delle autonomie, ha peccato quantomeno per eccesso: favorevoli sono state soprattutto le Regioni e i Sindaci delle aree più produttive, e non solo e non tutti quelli vicini ai partiti della maggioranza di centro-sinistra. Dov'era, in tutto ciò, la società italiana? Quale la volontà dei cittadini, delle forze sociali e produttive, dei gruppi di interesse?

Con le leggi sull'elezione diretta di Sindaci, Presidenti di Provincia e Presidenti delle Giunte regionali, che pure hanno rappresentato un irrinunciabile arricchimento della democrazia locale rispetto al passato, il quadro complessivo è diventato *asimmetrico*, con un *rovesciamento* di prospettiva rispetto alla storia pregressa: all'accresciuto potere dei vertici locali (e alla continuità politico-istituzionale garantita per via legale grazie alla regola *simul stabunt simul cadent*) corrisponde un Governo parlamentare sempre più debole e instabile, nonostante l'abbandono della legge proporzionale e l'adozione di formule elettorali prevalentemente maggioritarie. I motivi sono diversi e variamente documentati. Mi limito a indicare il principale, che riguarda la trasformazione dei partiti

⁹⁹ A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.

politici: dopo la crisi delle ideologie e della struttura organizzativa che li avevano innervati nel *Secolo breve*, sono diventati, nella maggior parte dei casi, o partiti personali o movimenti populistici, o antisistema o allineati a seconda delle convenienze¹⁰⁰. L'incertezza delle formule elettorali, soggette a ripetute modifiche (sia legislative, sia referendarie: abbiamo avuto cinque leggi elettorali e nove referendum elettorali dal 1991 ad oggi), l'instabilità e la fluidità dei raggruppamenti partitici si sono riverberate sul funzionamento delle istituzioni, sia nazionali, sia locali. È una banale rappresentazione della realtà quella che descrive Governi *forti*, Regioni *forti*, Sindaci *forti*: la *forza* – anche quella della *leadership* – di cui si parla non è *politica*, non è espressione di un consenso effettivo e di una maggioranza coesa, di una sicura capacità di governo della cosa pubblica, ma solo della sete di potere di singoli o di *élites* ristrette, autoreferenziali, costruite sull'*autocrazia del selfie*¹⁰¹. L'incompiutezza di ogni proposta di riforma, istituzionale, politica, amministrativa è figlia della gracilità, della miopia, dell'egoismo dei partiti vecchi e nuovi. Lo stato delle istituzioni ne segue linearmente la curvatura.

La problematica del Titolo V, dunque, interseca continuamente la forma di governo parlamentare, il sistema dei partiti e la legge elettorale nazionali. Come aveva intuito oltre due secoli fa James Madison, la costruzione di un sistema federale forte, ma altrettanto potremmo dire di un modello regionale e locale forte, necessita di un Governo nazionale altrettanto forte, proprio per non lasciare campo libero alle fazioni¹⁰². La liquidità dei partiti e l'instabilità dei Governi parlamentari rappresenta un limite per l'una e per l'altra dimensione della funzione di governo. Oggi non avremmo solo bisogno dell'ennesima riforma del Titolo V, nella disperata ricerca di una soluzione, ragionevole e condivisa, che possa rilanciare la Repubblica delle autonomie, in modo compatibile, soprattutto, con la cornice europea. È indispensabile, soprattutto, un

¹⁰⁰ M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000; S. STAIANO, *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *Federalismi.it*, 10, 2011, p. 1 ss.; M. CALISE, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019; J. JACOBONI, *L'Esperimento. Inchiesta sul Movimento 5 Stelle*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

¹⁰¹ M. CALISE, *Il principe digitale*, cit., p. 77.

¹⁰² J. MADISON, n. 10 del *Federalist* (1788), trad.it., A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, il Mulino, 1997.

governo federale strutturalmente e funzionalmente forte e stabile; una riforma della politica che ridefinisca la forma del partito politico mediante regole che ne riducano la sostanza privatistica e ne plasmino il contenuto pubblicistico, individuandone i *munera* istituzionali, posti al servizio degli interessi emergenti dalla società, comunque sia organizzata e dovunque sia localizzata.

Nel frattempo, tuttavia, non possiamo rimanere fermi. La pandemia e l'Europa ci hanno offerto il migliore dei modi per sfidare i nostri limiti e guardare con fiducia nel futuro. La maggiore consapevolezza degli errori commessi e del capitale sociale di cui disponiamo¹⁰³ dovrebbe rappresentare la base per sfruttare questa ennesima *chance*. La veste solidaristica indossata dall'Europa unita (che andrebbe comunque consolidata e integrata con dosi massicce di diritti sociali), l'impegno di un Governo di unità nazionale (che, nella sua necessità, conferma l'anomalia italiana) e, sperabilmente, la collaborazione delle autonomie territoriali (finora irresponsabilmente mancata)¹⁰⁴, ci offrono prospettive che l'Italia non conosceva dagli anni del secondo dopoguerra. Anche oggi, e senza attendere le riforme istituzionali e politiche, che restano sempre necessarie, ma che forse un'altra generazione potrà realizzare, il Paese ha una grande occasione per risollevarsi, aggregandosi intorno a un comune progetto di sviluppo e di coesione nazionale ed europea, grazie all'impegno delle migliori risorse di cui oggi dispone (intellettuali, politiche, economiche, sociali, territoriali). Investire energie nella direzione del NGEU e della sua declinazione nel PNRR è il migliore servizio che la classe politica che governa le istituzioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali potrebbe rendere agli italiani e alla Repubblica delle autonomie. Rimbocchiamoci le maniche, iniziamo da qui.

¹⁰³ V. ALFANO, S. ERCOLANO, *Capitale sociale bonding e bridging alla prova del lockdown. Un'analisi sulle Regioni italiane*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2020, p. 437 ss.

¹⁰⁴ Cfr. il decreto-legge n. 77 del 2021 sulla cd. cabina di regia per l'attuazione del PNRR, il cui art. 2, c. 3 e art. 3, delinea il ruolo delle Regioni e degli enti locali (Comuni) sotto la regia del governo.

A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro

Annamaria Poggi

Già all'indomani della sua entrata in vigore il Titolo V è stato da molti commentatori posto sotto lenti molto critiche. Con il tempo i rilievi problematici si sono moltiplicati e con la pandemia sono quasi esplosi. Da un anno a questa parte non passa giorno che qualche commentatore non invochi la revisione del Titolo V, nel senso di una drastica riduzione del peso e del ruolo delle Regioni e degli enti territoriali nel nostro Paese per un rinnovato ruolo "forte" dello Stato. Questo lavoro vorrebbe tentare qualche risposta, nell'ottica di un'adesione ai valori stessi del regionalismo così come scolpiti nella Costituzione, principalmente agli art. 1 (democrazia) e 5 (unità della Repubblica e autonomia delle comunità locali).

1. Riemergono tutte le problematiche del Titolo V, ma anche quelle causate dalla sua mancata attuazione

Già all'indomani della sua entrata in vigore il Titolo V è stato da molti commentatori posto sotto lenti molto critiche.

Con il tempo i rilievi problematici si sono moltiplicati e con la pandemia sono quasi esplosi. Da un anno a questa parte non passa giorno che qualche commentatore non invochi la revisione del Titolo V (anche quanti hanno apertamente osteggiato il tentativo di revisione del 2016), nel senso di una drastica riduzione del peso e del ruolo delle Regioni e degli enti territoriali nel nostro Paese per un rinnovato ruolo "forte" dello Stato.

Le principali criticità riguarderebbero: un riparto di competenze legislative confuso; un sistema autonomistico troppo articolato ed eccessivamente disuguale con possibilità di continue fughe in avanti (v. regionalismo differenziato); il fallimento delle politiche di ridisegno del sistema locale; una forma di governo regionale verticistica e fuori controllo con

Presidenti di Regioni che si atteggiavano a piccoli monarchi; mancanza di strumenti effettivi di garanzia dell'interesse nazionale.

La pandemia non ha fatto che drammatizzare le questioni già emerse, acuendo le problematiche che già in precedenza erano emerse con riguardo all'uno o all'altro istituto introdotto con la revisione del 2001. Una per tutte: la campana a morto suonata da parecchi commentatori sul regionalismo differenziato e lo stigma che in questi mesi ha accompagnato le due Regioni maggiormente colpite dal Covid (Lombardia e Veneto), accusate di pretendere il regionalismo differenziato a fronte di conclamate incapacità di gestione della pandemia.

A scanso di equivoci è chiaro che i problemi per il regionalismo sono attuali e potrebbero condensarsi nella seguente domanda: il Titolo V ha aiutato o complicato lo sviluppo dello Stato regionale in Italia? Ha aiutato o complicato la direzione di un sistema di democrazia "articolata" e "plurale"?

Nel contempo vi sono anche problemi che si proiettano nel futuro prossimo: il sistema delineato nel Titolo V sarà in grado di reggere l'urto del post-Covid caratterizzato da un aumento generalizzato di povertà e di disuguaglianze? Sarà in grado di rimarginare i divari territoriali acuitisi sui terreni del *welfare* (gestiti quasi completamente dalle Regioni e dagli enti locali)? Sarà in grado di sorreggere lo sviluppo sociale ed economico del Paese all'insegna dell'unità nazionale?

Questo lavoro vorrebbe tentare qualche risposta, nell'ottica di un'adesione ai valori stessi del regionalismo così come scolpiti nella Costituzione, principalmente agli artt. 1 (democrazia) e 5 (unità della Repubblica e autonomia delle comunità locali). Si esamineranno, in questa prospettiva, le principali innovazioni introdotte nel Titolo V tentandone un giudizio di "resa".

2. Il ridisegno della geografia istituzionale locale, in particolare la Città metropolitana. Ancora troppi nodi irrisolti

Dopo 7 anni dall'adozione della legge n. 56 del 2014, che per questa parte doveva ritenersi attuazione dell'art. 114, le Città metropolitane stentano ancora ad affermarsi come veri attori istituzionali del sistema territoriale locale con una precisa operatività. Ancora una riforma, dunque, che anziché dar slancio al Paese sembra allontanarlo dai processi

di innovazione del governo urbano, ormai consolidatisi in pressoché tutti i principali Paesi europei¹.

Per la verità a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta si erano sviluppati sia un discreto dibattito sul tema, sia talune iniziative istituzionali di indubbio rilievo², entrambi sospinti dalla letteratura internazionale, che prefigurava il ruolo economico e sociale che le grandi conurbazioni urbane avrebbero assunto nel contesto dell'economia globalizzata³. Di tutto quel dibattito val la pena rammentare almeno gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni e le varie forme di associazionismo comunale che avrebbero dovuto indirizzarsi alla ricerca di economie di scala nell'offerta dei servizi pubblici, le possibili inedite sinergie nella gestione

¹ I processi di innovazione hanno portato, a livello europeo, sia ad un ripensamento del territorio in una nuova prospettiva scalare, sia allo stanziamento di fondi da investire nello sviluppo delle aree metropolitane, sul punto, EUROCITIES – *Eurocities for an Urban Policy*, Bruxelles, 23 ottobre 1998; N. BRENNER, *Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union*, in *Urban Studies*, 86, 1999, pp. 431-451; dello stesso A., *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004; *Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000*, in *Review of International Political Economy*, 11, 2004, pp. 447-488. Il Parlamento europeo ha continuato ad impegnarsi con i fondi per lo sviluppo regionale (ERDF) destinati alle strategie territoriali delle aree metropolitane, al fine di incentivare l'innovazione, la ricerca, la digitalizzazione, come emerge chiaramente dal recente *breafing, Metropolitan regions in EU cohesion policy*, su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642218/EPRS_BRI\(2019\)642218_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642218/EPRS_BRI(2019)642218_EN.pdf), 2019.

² Sul punto, v. Atti del convegno del Centro Vittorio Bachelet, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, Roma, 2002. Le problematiche relative alla "riagggregazione del governo locale" insieme a quelle sottese all'interrogativo "Provincia metropolitana o Città metropolitana" erano state affrontate da V. CERULLI IRELLI nella relazione al Convegno organizzato dalla Provincia di Bologna su "Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della Città metropolitana" – Bologna 7 febbraio 2003, ora su http://www.astrod-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf.

³ T. HERRSCHEL, P. NEWMAN, *Governance of Europe's city regions: planning, policy & politics*, Routledge, London-New York, 2003; P. LE GALÈS, *European cities. Social conflict and governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002. Del resto, non è un caso che la Commissione europea si impegni annualmente nello stanziamento dei fondi per i progetti volti allo sviluppo socio-economico metropolitano, da ultimo <https://www.intelligentcitieschallenge.eu/news/european-social-innovation-competition-2021>. In questo senso, recentemente le aree metropolitane sono state coinvolte al fine di far fronte alle esigenze socio-economico-sanitarie emerse a seguito della pandemia da Covid-19, come dimostrano i *workshop* sul tema *Metropolitan cities and European funds to tackle Covid-19 emergency*, consultabili su https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/1593_en.

delle funzioni attraverso strumenti tecnologici (*smart city*⁴). Ma mentre in altri Paesi europei le riforme hanno «fatto salire di scala»⁵ le funzioni tipicamente comunali (trasporti, servizi di *welfare*, contrasto ai fenomeni di esclusione, pianificazione urbanistica, servizi alle imprese, pianificazione strategica...), da noi tale percorso non è decollato, con evidenti ripercussioni non solo sulla crescita economica e sociale dell'intero Paese⁶, ma altresì sulla possibilità di far uscire dalla marginalità aree le cui potenzialità rimangono inespresse⁷.

In tale prospettiva il fallimento della legge n. 56 del 2014 è un'occasione persa⁸.

Certo, sull'intera vicenda ha pesato, e non poco, il contestuale e parallelo tentativo di soppressione delle Province, giunto al suo apice con l'approvazione, il 12 aprile 2016, del ddl Renzi-Boschi di riforma della Costituzione (AC 2613), non confermato dal referendum del dicembre 2016. Una vicenda prevalentemente costruita dal lato del Governo allora in carica in termini di efficienza e razionalizzazione del sistema (cui l'abolizione di un livello territoriale avrebbe contribuito) e sulla figura del Sindaco quale figura centrale della democrazia locale e, dal lato degli

⁴ Sul punto, v. *Smart Cities e amministrazioni intelligenti*, fascicolo 4, 2015 di *questa Rivista*, in particolare, E. CARLONI, M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, p. 865 e M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, p. 949 e sempre di M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 2, 2020.

⁵ G. VETRITTO, *La "lentissima" fondazione delle Autorità metropolitane*, in *Public Management*, 2, 2019, p. 79. Si v. sempre N. BRENNER, *Globalisation as reterritorialization*, cit., p. 436 ss. e *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, cit., p. 172 ss. Per la Germania, in particolare, si v. J. BLATTER, *Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany*, in *Journal of Urban Affairs*, 28, 2006, pp. 121-150; K. ZIMMERMANN, *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, in *Raumforsch Raumbordn*, 75, 2017, pp. 253-263.

⁶ L'Italia ricopre la penultima posizione tra i Paesi dell'OCSE per contributo delle aree metropolitane alla crescita totale degli occupati. Tra il 2000 e il 2012 anche il contributo delle aree metropolitane alla crescita del PIL aggregato nazionale è stato sotto la media OCSE.

⁷ F. BARCA, P. McCANN, A. RODRIGUEZ-POSE, *The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, vol. 52 (n. 1), 2012, pp. 134-152.

⁸ Tra gli altri, v. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2015. In una prospettiva di auspicata innovazione, F. PIZZETTI, *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

oppositori, nei termini di una drastica *deminutio* della democrazia locale, in virtù del superamento dell'elettività diretta delle Province.

Proprio tale contrapposizione ha però lasciato sullo sfondo, ed anzi ha oscurato, quello che avrebbe dovuto costituire il vero tema: il ridisegno della geografia territoriale⁹, anche orientata alle esigenze dell'area vasta¹⁰. Perciò l'ispirazione politica (prima che la formulazione tecnica) della legge n. 56 del 2014 ha giocato un ruolo negativo. Basti rammentare come la Relazione illustrativa puntava tutto sulla figura e sul ruolo istituzionale dei Sindaci, indicati quali motori delle Città metropolitane, sia quanto a decisione politica istitutiva (al punto che l'eventuale parere contrario delle Regioni sulla costituzione di ulteriori Città metropolitane prevede una procedura di neutralizzazione della contrarietà), sia quanto a governo (il Sindaco metropolitano è "di diritto" il Sindaco del Comune capoluogo, almeno in prima istituzione; il Presidente della Provincia quale ente di secondo grado può solo essere un Sindaco)¹¹.

Ciò ha condotto alla costruzione di "contenitori" (organi) più che di "contenuti" (le funzioni che dovrebbero svolgere), rovesciando in qualche misura il percorso argomentativo che aveva animato le riforme degli anni 1997-1999¹². Queste ultime, infatti, si fondavano prevalentemente sull'idea dell'esercizio ottimale delle funzioni amministrative (sussidiarietà, adeguatezza, livello ottimale di esercizio della funzione...) per risalire poi al livello politico di direzione e comando delle stesse, sostanzialmente concertato. Nell'impalcatura di quel disegno di riorganizzazione delle funzioni amministrative e politiche del sistema locale, infatti, emergeva-

⁹ Anche dal punto di vista del senso delle città e della rigenerazione urbana come ambito "ottimale" di vita dei cittadini: sul punto v. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi*, 24, 2020,

¹⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 3, 2014; *L'area vasta, mito o realtà?*, fascicolo 2, 2014 di *questa Rivista*; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo Governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014.

¹¹ Il ruolo del Sindaco metropolitano è stato ampiamente e criticamente dibattuto, si v. in particolare, A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 15 ss.; M. BARBERO, S. VIGATO, *Il Sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 7, 2015.

¹² A. POGGI, *Sul disallineamento tra d.d.l. Del Rio e il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.

no le conferenze e i consessi, più che i singoli, nella convinzione che questi sarebbero stati costretti dalle necessità funzionali del sistema ad andare d'accordo.

La legge 56 ha sostanzialmente (e forse inconsapevolmente) rovesciato quell'impalcatura facendo emergere i vertici politici. Ed il Sindaco, più di qualunque altra figura istituzionale, esprimeva la "singolarità" del comando, il che si poneva in frizione non solo con la questione di democraticità del sistema locale, ma altresì con l'idea stessa di "città" che emerge dalle grandi ed avanzate esperienze, in cui lo sviluppo urbano coincide con il coinvolgimento attivo delle comunità locali e delle loro organizzazioni sociali e civiche allo scopo di «utilizzare le loro conoscenze e preferenze, collaborare con tutti gli attori collettivi territoriali e promuovere cooperazione interistituzionale, nella forma (ad oggi addirittura obbligatoria in Italia dopo la legge 56/2014, ma di fatto pressoché del tutto elusa) della cosiddetta «pianificazione strategica di territorio»¹³.

A ciò deve aggiungersi che il fallimento della revisione costituzionale del 2016 ha ulteriormente complicato la situazione per cui oggi convivono (si fa per dire...) due disegni entrambi incompiuti: quello del 114 Cost. e quello della legge n. 56 del 2014, il che si traduce (tenendo conto delle sole Regioni ordinarie) in 76 Province, 10 Città metropolitane cui occorre aggiungere circa 350 enti c.d. intermedi tra consorzi di bonifica, autorità di bacino, società partecipate, stazioni appaltanti ed ambiti territoriali ottimali (i c.d. ATO) di rifiuti ed idrici che avrebbero dovuto invece essere drasticamente ridotti in funzione dell'istituzione delle aree metropolitane¹⁴.

Occorrerebbe, in conclusione, proseguire nell'attuazione della legge n. 56 modificandola allo scopo di recuperare, però, l'ispirazione della legge n. 142, che non sovrapponeva Città metropolitana e Provincia e, anzi, marcava la missione del nuovo ente, chiaramente orientato a governare la conurbazione, tanto che la perimetrazione era effettuata caso per caso dalla Regione, con conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali

¹³ G. VETRITTO, *La "lentissima" fondazione delle Autorità metropolitane*, cit., p. 82

¹⁴ Sulla necessità di dare ordine al sistema v. tra gli altri, S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.

per accogliere i Comuni dell'ex Provincia del Comune-centro per i quali non si ravvisassero caratteri metropolitani (art. 17, commi 2 e 3). Luciano Vandelli, all'indomani del fallimento del referendum costituzionale del 2016, aveva individuato questa strada: la valorizzazione e definizione del ruolo della Provincia in un'ottica "tecnica" di supporto e coordinamento a talune funzionali comunali (quali, ad esempio la gestione dei tributi) e la definizione della Città metropolitana in funzione, invece, di sintesi politica degli interessi locali¹⁵.

Del pari occorrerebbe anche imparare dagli errori del passato, immaginando meccanismi di neutralizzazione delle spinte contrarie provenienti dalle Regioni. Fu, infatti, come noto, proprio quel ruolo strategico delle Regioni, unito ad una sostanziale inerzia del Governo dell'epoca (che non utilizzò le prerogative che la stessa legge 142 gli assegnava in caso di inerzia regionale) che decretò il fallimento del percorso: iniziava a spirare quel "vento del Nord" che tanti guasti avrebbe causato ad un sano sviluppo del regionalismo e delle autonomie nel nostro Paese¹⁶.

La capacità innovativa delle Città metropolitane, dunque, continua a non trovare sviluppo nel nostro sistema¹⁷ e l'art. 114, sia con riguardo alla Città metropolitana, sia con riguardo a quella peculiare forma di essa che è la Capitale, è rimasto sostanzialmente lettera morta. Tra le tante ricostruzioni quella più convincente mi pare possa ricondursi all'assenza di un chiaro e definito potere di indirizzo statale nei termini di un potere «unificante e non uniformante»¹⁸, un potere di «programmazione

¹⁵ L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, spec. pp. 46-47.

¹⁶ Per una ricostruzione equilibrata della questione meridionale e della questione settentrionale v. G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010, p. 11 ss.

¹⁷ C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città Metropolitane*, in *Giornale di dir. amm.*, 2019, p. 44 ss. Interessante anche l'analisi di C.E. GALLO, *L'attività amministrativa negli statuti delle autonomie*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli, ESI, 2021, p. 434, secondo cui la motivazione fondamentale sarebbe la sottoposizione degli statuti alla legge e la negazione di un possibile legame tra l'ente e la comunità di riferimento, nonché la timidezza delle stesse Città metropolitane relativamente all'introduzione di istitutivi innovativi.

¹⁸ A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 7.

nazionale» che spinga i governi locali «a fare sistema e ad inquadrarli nel necessario contesto europeo»¹⁹.

3. Il regionalismo differenziato: troppa ideologia su una riforma che poteva essere utile anche per ridefinire la specialità

Altra incompiuta costituzionale è il regionalismo differenziato, anch'esso vittima di tante e contrastanti vicende, ma al fondo vittima di se stesso. Le motivazioni sono certamente anche di natura tecnica, ma in larga parte si annidano nelle modalità in cui alcune forze politiche (nazionali e locali) hanno forzato il dato costituzionale.

Certamente lo stallo si deve anche a motivazioni tecniche. Non potrebbe spiegarsi in altro modo il fatto che a distanza di 20 anni, e a fronte dei fallimenti di variegati tentativi di attuazione percorsi più o meno dalle stesse Regioni ma al cospetto di Governi di diverso colore politico, siamo ancora molto distanti da una qualche prospettiva di attuazione generalmente condivisa.

Una delle spiegazioni più convincenti credo abbia a che fare con la difficoltà (teorica e pratica) di identificare nell'istituto del 116, comma 3, un modello effettivamente distinguibile sia dal regionalismo ordinario sia, soprattutto, da quello speciale²⁰. Non sono per la verità mancati in dottrina autorevoli tentativi di dimostrare che il regionalismo differenziato di cui al 116 comma 3 sia da considerarsi autentico principio di sistema, introdotto allo scopo di modificare la forma di Stato, attraverso il superamento del vetusto binomio uniformità/specialità per un sistema che veda, invece, un diritto comune (per tutte) più un diritto differenziante estendibile a tutte le Regioni: a quelle ordinarie attraverso, appunto, la clausola del 116, comma 3 e a quelle speciali attraverso i loro Statuti²¹. Per altri, poi, il regionalismo asimmetrico dovrebbe pervadere l'intero

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Sul punto sia consentito rinviare a A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1, 2020.

²¹ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it - Osservatorio sul federalismo*, dicembre 2002.

sistema rendendo le Regioni tutte speciali più che differenziabili²². Tesi sicuramente motivate e suggestive che, tuttavia, paiono sopravvalutare la capacità della norma di realizzare tali ambiziosi obiettivi, in quanto la sua stessa inserzione nel Titolo V non ha seguito un percorso razionale, e meno che mai è stata pensata nel contesto della riforma del regionalismo ordinario, ma è scaturita dalla necessità di risolvere problemi di natura politica, che si evidenziarono a valle della stessa riforma costituzionale. Rispetto all'impostazione della riforma del regionalismo ordinario, infatti, la persistenza delle Regioni speciali poneva problemi di estrema complessità quali, come ricorda Antonio D'Atena, quello della distribuzione del potere legislativo: «una volta rovesciata l'enumerazione delle competenze legislative, il mantenimento dell'autonomia speciale nella sua originaria consistenza avrebbe posto gli enti che ne erano dotati in posizione deteriore rispetto agli altri. Per l'evidente ragione che le competenze individuate dai rispettivi statuti, con tecnica enumerativa, avevano un'estensione decisamente inferiore rispetto a quelle assicurate alle Regioni ad autonomia ordinaria dalla clausola residuale»²³. D'altra parte, prosegue D'Atena, l'idea di eliminare le Regioni speciali, che pure era stata in quel contesto avanzata, non si presentava politicamente praticabile, ma nel contempo tale ultima scelta apriva «un altro delicato problema politico, poiché le Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale erano (e sono) sempre meno disposte a finanziare il più favorevole trattamento finanziario delle Regioni speciali»²⁴. Insomma l'equilibrio che si trovò consisteva nel mantenere le Regioni speciali, nell'introdurre contestualmente una clausola di maggior favore e, infine, nel prevedere come contraltare alla permanenza della specialità, il regionalismo differenziato. In altre parole il 116 comma 3 venne inserito in qualche modo all'ultimo momento, allo scopo di ricostituire un equilibrio tra Regioni ordinarie e speciali: in cambio del mantenimento delle Regioni speciali fu introdotto

²² L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, 2000.

²³ A. D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 9-10

²⁴ *Ibidem*.

il regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie. Una sorta di “promessa” di semi-specialità per il futuro. Che si trattasse di un compromesso dell’ultima ora risulta confermato *a posteriori* dalla lacunosità dello stesso articolo su questioni cruciali (una per tutte il regime tributario dell’istituto stesso, posto che il mero rinvio all’art. 119 Cost. crea più problemi di quanti non ne risolva), e dall’assenza di un quadro di riferimento in cui inserire lo stesso istituto. Assenza che apre, con tutta evidenza, almeno tre scenari interpretativi: assimilazione alla specialità²⁵, seppure in forma non direttamente costituzionalizzata; riconduzione nell’alveo di un’ordinarietà “rafforzata”, infine, individuazione di un *tertium genus*. Al dato interpretativo sistemico di cui sopra si sono aggiunte le difficoltà politiche emerse dai vari tentativi di attuazione. Prima Regione ad avviare il procedimento in questione fu la Toscana, con la proposta di delibera n. 1237 del 24 marzo 2003, in materia di beni ed attività culturali. Dopo qualche anno altre tre Regioni presero l’iniziativa (la Lombardia nell’aprile del 2007; il Veneto e il Piemonte rispettivamente a luglio e a settembre dello stesso anno). A causa di tali iniziative regionali, il 30 ottobre 2007, il Governo presentò un disegno di legge di attuazione dell’art. 116, terzo comma (il c.d. ddl Lanzillotta) allo scopo di implementare la norma costituzionale, attraverso l’indicazione di un percorso più definito. Le iniziative non ebbero corso, come neppure il disegno di legge governativo, a causa della situazione politica che condusse alle dimissioni del Governo il 6 maggio 2008.

Dopo dieci anni, nell’ultimo scorcio della XVII Legislatura sempre più o meno le stesse Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte) decisero di riavviare il percorso del c.d. regionalismo differenziato. A queste richieste diede riscontro il Governo, con la stipula di “Accordi

²⁵ Sul punto v. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, *Associazione italiana dei Costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it; in questo senso anche N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 55, secondo cui è discutibile che nel caso del 116, comma 3, si possa parlare «davvero di regionalismo asimmetrico o differenziato» poiché in generale quel fenomeno è formalizzato attraverso «una clausola di autorizzazione a livello costituzionale, contenuta nei singoli Statuti» e F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 61, secondo cui l’ottenimento della differenziazione innescherebbe un processo irreversibile.

preliminari” in cui si tentava una attuazione ragionevole e ordinata della normativa costituzionale²⁶.

È con l’inizio della XVIII Legislatura che ha iniziato a prendere piede una doppia pericolosa curvatura: l’aumento delle materie richieste dalle tre Regioni che avevano siglato i precedenti Accordi e l’estensione delle richieste a praticamente tutte le Regioni ordinarie (secondo la formula contenuta nel Contratto di Governo del Governo Conte I). Nel contempo a febbraio del 2019 il Presidente del Consiglio Conte siglò con i Presidenti di Regione di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia delle bozze di intesa con cui le poche materie degli Accordi preliminari del 2018 esplosero di colpo nella richiesta di: 20 materie per la Lombardia; 23 per il Veneto e 16 per l’Emilia-Romagna. Il cambio di guardia al Governo nazionale dell’agosto 2019 aggiunse elementi di ulteriore complessità al percorso già avviato: da un lato, infatti, si dichiarava che si sarebbe proseguito nel cammino verso le intese, dall’altro lato, tuttavia, si preordinava alla ripresa delle trattative l’adozione di una legge cornice, la definizione dei fabbisogni standard e l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (il ddl Boccia).

Si sono dunque succedute fasi di attuazione tra loro molto diverse ed in tutte è emerso il nodo di fondo e cioè il “modello” cui risponde il 116, comma 3 e i suoi caratteri differenziali rispetto alle altre due tipologie di Regioni.

Poi è arrivata la pandemia e il regionalismo differenziato si è arrestato e chissà se mai riprenderà, visto il pensiero dominante fortemente ostativo che ormai dilaga a tutti i livelli sull’implementazione di tale innovazione costituzionale. Il che è, dal punto di vista istituzionale, un’altra occasione persa perché una discussione sul punto scevra dalle pulsioni ideologiche che l’hanno caratterizzata in questi anni sarebbe davvero molto utile a delineare il volto del regionalismo italiano. Se, infatti, la possibile

²⁶ Gli Accordi preliminari furono stipulati rispettivamente il 28 febbraio 2018 con la Regione Emilia-Romagna (a firma di Stefano Bonaccini); il 28 febbraio 2018 con la Regione Lombardia (a firma di Roberto Maroni) e sempre il 28 febbraio con la Regione Veneto (a firma di Luca Zaia). La Regione Piemonte, che pure aveva adottato un ordine del giorno in tal senso, non ritenne, tuttavia, di siglare detto Accordo, forse ritenendo che l’operazione fosse stata promossa tardivamente, data l’ormai imminente conclusione della Legislatura. Le materie oggetto degli Accordi: salute; politiche del lavoro; programmazione dell’istruzione, parti del diritto allo studio universitario, ambiente.

differenziazione consentita alle Regioni ordinarie viene interpretata allo scopo di svaporare la specialità delle cinque Regioni nominate dalla stessa norma, meglio sarebbe andare sino in fondo e abolire il regime duale. Se, invece si intende, attraverso la differenziazione riconfigurare i contorni della specialità per il tramite dell'adeguamento degli Statuti (peraltro richiesto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001) allora occorrerebbe indirizzarsi decisamente in tal senso²⁷.

Proprio perciò il tema dei temi rimane quello della ricostruzione del "modello" che emerge dal 116, terzo comma, senza la delineazione del quale, qualunque risposta ai molteplici interrogativi (quante materie? ruolo degli enti locali? ruolo del Parlamento? procedura?...) risulta perlomeno eccentrica o comunque appesa²⁸.

Se ciò è condivisibile una prima conseguenza (per nulla scontata) è che il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione. I limiti materiali (insieme a quelli procedurali) sostanziano il modello e questo non può essere né il modello dei poteri e competenze delle Regioni ordinarie (pena l'inutilità di tutta la procedura), né il modello di competenze e poteri delle Regioni speciali (pena l'incostituzionalità della legge di cui al 116, comma terzo eventualmente approvata secondo tale logica). Insomma, dare un'attuazione "costituzionale" all'art. 116 non è semplice, anche e soprattutto a causa del fatto che esso non viene scritto su di una lavagna bianca, ma si innesta, invece, su un modello rigido e assai definito, anche in ragione di una consolidata giurisprudenza costituzionale. E non vi è dubbio che le maggiori difficoltà di attuazione di una differenziazione marcata, almeno, dal punto di vista teorico, sono dovute alla sua facile assimilazione al modello della specialità, se non altro perché la Regione che la richiede intende distaccarsi dal prototipo della ordinarietà.

²⁷ A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (Notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Federalismi. it - Osservatorio sul federalismo*, novembre 2002.

²⁸ Sulla ricostruzione del modello costituzionale con riguardo alle indicazioni provenienti dalla Prima parte della Costituzione v. E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2018, pp. 1-5.

In uno scritto di qualche anno fa tentai di dimostrare²⁹, e questa continua ad essere la mia tesi di fondo, come tale istituto vada ricondotto al generale impianto del Titolo V, considerandolo una delle tante possibilità di differenziazione delle Regioni ordinarie di cui è permeato l'intero Titolo V: in altre parole un istituto di razionalizzazione del regionalismo ordinario e non un *tertium genus* di Regione tra ordinaria e speciale.

4. *La potestà legislativa residuale: un'occasione persa*

Tra le innovazioni più criticate (e a ragione) vi è indubbiamente quella relativa al riparto di competenze legislative, da cui è scaturito un ampio e complesso contenzioso costituzionale che ha assorbito l'attenzione degli interpreti, lasciando in ombra aspetti meno eclatanti del 117, ma forse più forieri, se fossero stati perseguiti, di arricchimenti del regionalismo. Quello di maggiore latitudine deriva certamente dalla previsione della competenza legislativa residuale, che poteva costituire un terreno particolarmente interessante di costruzione di un'identità percorribile del regionalismo se essa avesse investito, diversamente da quanto è accaduto, l'assetto organizzativo complessivo della Regione (disciplina del personale, ordinamento degli uffici, normazione dei procedimenti...) incidendo, in tal modo, su snodi introdotti da leggi considerate "norme generali dell'ordinamento" quali, ad esempio, la 29/1993 che, come noto, delinea un rapporto di separazione tra politica e dirigenza.

Tutte le materie che in essa potrebbero ritenersi comprese (agricoltura, artigianato, assistenza, edilizia, urbanistica, trasporti e viabilità, formazione professionale, industria...) interferiscono, infatti, con ambiti materiali presenti negli altri due elenchi, il che rendeva già dall'inizio problematica l'individuazione di spazi non occupati³⁰, e avrebbe dovuto consigliare alle Regioni sin dall'inizio di percorrere quella più piana dell'organizzazione

²⁹ A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, p. 27 ss.

³⁰ Così all'indomani della revisione costituzionale L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 354. Nello stesso senso parecchi anni dopo, evidenziando anche il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nel senso di stretta delimitazione di tale potere, V. M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016.

regionale che, invero, negli Statuti non trova, e non può che trovare, principi generali e che, invece, nella legislazione sarebbe stata in grado di sviluppare innovazioni significative.

Come peraltro poteva svilupparsi, nella medesima direzione, la previsione di cui all'art. 117, comma 8, secondo cui «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». La legislazione statale vigente costituiva in proposito un buon viatico per lo sviluppo della normativa costituzionale: basti pensare alla materia degli accordi tra pubbliche amministrazioni di enti territoriali diversi di cui all'art. 15 della l. 241/1990 secondo cui «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». La stessa legge prevede, inoltre, la figura degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento (art. 11) e della conferenza dei servizi (art. 14), mentre il d.lgs. 267/2000 prevede all'art. 34 gli accordi di programma. Si tratta di strumenti cui si fa sovente ricorso da parte degli enti territoriali allo scopo di ridurre la complessità dei procedimenti, attraverso una semplificazione delle procedure e un coordinamento delle attività.

L'inserzione in Costituzione di tali possibilità poteva preludere ad una stagione di sperimentazioni con diverse finalità: il miglior esercizio delle funzioni amministrative inerenti i settori dello sviluppo locale; il potenziamento della/e programmazione/i regionale/i in ambiti già da tempo trasferiti (sanità, servizi sociali, formazione professionale), ovvero l'avvio della stessa in quelli di nuovo conferimento, quali le infrastrutture e le reti di trasporto interessanti i relativi territori, anche in “deroga” al modello costituzionale dell'art. 118, comma 1 (la sussidiarietà quale competenza amministrativa generale dei Comuni).

5. Le funzioni amministrative e l'annosa questione comunale

Quanto al comma 1 dell'art. 118, le rilevanti conseguenze connesse all'attuazione di tale norma non sono ancora divenute direttrici di indirizzi politico-istituzionali: né sussidiarietà, né adeguatezza e né differenziazione si sono combinate all'interno di un disegno di sviluppo complessivo. Il che è particolarmente problematico, poiché, mentre nell'impianto della Costituzione del 1948 l'autonomia era nettamente definita all'interno del

potere legislativo statale, la revisione del Titolo V ha reso molto più complesso il quadro, assegnando a tutti i livelli di governo varie e diversificate sfaccettature di autonomia (normativa, statutaria e finanziaria/tributaria). Il decentramento amministrativo, in sostanza, non si è combinato né con l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni (definite solo con la l. 135/2012 ma all'interno di un provvedimento finalizzato alla riduzione della spesa pubblica), né con i vari strumenti (associazionismo, unioni, fusioni) a vario titolo introdotti nell'ordinamento già dal 1990 e volti a dare un assetto più razionale ed ordinato al sistema degli enti territoriali³¹, e neppure con la razionalizzazione del numero impressionante (e crescente) di agenzie di diversissima natura che sono emanazione di uno o più enti locali o frutto di *partnership* con attori privati e che godono di particolari condizioni di autonomia, in virtù delle loro specifiche competenze tecniche e funzionali.

Soprattutto, ed è questo l'aspetto più nocivo per la riuscita del Titolo V, il decentramento amministrativo non è divenuto, come sarebbe stato opportuno, occasione di condivisione tra Stato e Regioni della scelta del contesto territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative. Percorso che avrebbe avuto più di una buona ragione, data l'estrema variabilità che denota il carattere della frammentazione comunale: Piemonte e Lombardia da sole totalizzano il 38% dei Comuni italiani con meno di 5.000 abitanti, il che implica che per raggiungere lo scopo di una dimensione ottimale le politiche statali devono fortemente integrarsi con quelle regionali, anzi delle singole Regioni.

La revisione costituzionale del 2001, infatti, ha messo fine alla uniformità organizzativa (art. 117, comma 2, lettera g)) e al monopolio statale in materia di ordinamento degli enti locali (lettera p)), riconoscendo alle Regioni nuovi spazi di intervento: attribuzione di funzioni in sussidiarietà, disciplina delle forme di collaborazione incidenti sulla dimensione terri-

³¹ Piuttosto modesti gli esiti delle varie legislazioni di incentivazione a unioni, fusioni etc: il 70% dei Comuni è ancora sotto la soglia dei 5.000 abitanti, posto che l'obiettivo dei 10.000 sarebbe quello che garantisce vere economie di scala poiché ammortizza i costi fissi in maniera significativa. Sul punto v., tra gli altri, P. MESSINA, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *questa Rivista*, 4, 2017, pp. 1057-1090, secondo cui il dibattito italiano si è concentrato più sugli aspetti di razionalizzazione della spesa pubblica che sulla dimensione ottimale degli enti quali promotori dello sviluppo locale.

toriale dei Comuni, eventuale introduzione di nuove forme di controlli, coordinamento della finanza pubblica, in particolare l'adeguamento della finanza locale alle funzioni attribuite.

L'occasione di una collaborazione Stato-Regioni per una razionalizzazione del sistema, tuttavia, è al momento ancora al di là da venire: con le Regioni che, anziché attivarsi in funzione programmatica come sarebbe stato auspicabile, hanno preferito aspettare la prima mossa dello Stato, per poi, addebitargli i fallimenti. Così alla fine hanno perso tutti. Basti pensare alla vicenda delle funzioni fondamentali: il ritardo nella loro definizione (sino al 2012) ha fatto sì che l'individuazione delle stesse precedentemente operata con i decreti legislativi attuativi della legge n. 59 del 1997 sia rimasta lettera morta per troppo tempo, consentendo così la sovrapposizione di logiche diverse e contraddittorie.

In proposito, peraltro, soprattutto dopo la crisi del 2008, da più parti si era invocata l'applicazione del principio di leale collaborazione. In particolare la migliore dottrina aveva auspicato il raggiungimento di un'intesa *bipartisan* «nella quale vengano individuati gli obiettivi e i principi comuni da seguire per una “grande riforma” (...) Obiettivi e criteri di interventi concordati che lascino la gran parte del ruolo di attuazione proprio alle Regioni, le uniche in grado di adattare alla rispettiva realtà il proprio sistema amministrativo»³².

Non si è riprodotto, in sostanza, quel modello complesso e fruttuoso che tra il 1997 e il 2000 aveva portato al c.d. terzo decentramento e che nell'istituzione delle Conferenze aveva avuto un supporto fondamentale. Ed anzi, l'ultima legge definita di sistema, la n. 56 del 2014, è stata al centro di numerose polemiche nonché di un significativo contenzioso costituzionale e in nessuno dei punti cruciali ha prodotto gli esiti sperati. In realtà, tutta la vicenda legislativa (e il relativo contenzioso costituzionale)³³ che si sono sviluppati a partire dal decreto legge 78/2011 sono spia di una modalità contingente ed ideologica di affrontare una delle questioni più rilevanti del decentramento: la combinazione di poteri

³² F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 4, 2011, Editoriale, p. 603.

³³ Su cui v. M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, 2, 2013, p. 253 ss.

e funzioni dei vari enti territoriali in un scala considerata adeguata e la costruzione di solidi *relais* istituzionali.

Altro elemento critico consiste nel non aver ancora compreso sino in fondo che il sistema è diventato oggettivamente complesso e policentrico e, pertanto, necessita per un verso di differenziazioni e, per altro verso, di strumenti di maggiore coordinamento. Invece ciò che continua a caratterizzare il nostro sistema a tutti i livelli è la permanenza di un modello normativo “gerarchico” a cascata: i due legislatori (statale e regionale) non hanno reinterpreto il proprio ruolo e dunque si concepiscono ancora nel precedente quadro costituzionale³⁴.

Non portare a termine il processo di attuazione del Titolo V su tale terreno, infine, diventa estremamente pericoloso, perché produce la emersione (o riemersione) di logiche (economiche e politiche) che gradualmente occupano, senza regole, lo spazio pubblico (la molteplicità di attori che diventa conflittualità o concorrenza esasperata; la sussidiarietà che diventa privatizzazione senza regole; il pubblico abbandonato a se stesso...).

Infine, sul tema, sarebbe stato di un qualche interesse vedere realizzate le forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma («La legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *b*) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali») che pur investendo materie di competenza esclusiva statale (immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) possono condurre a esercizio congiunto di competenze diverse Stato-Regioni, oppure possono produrre la deroga del primo comma della norma stessa, nel caso di attribuzione di funzioni amministrative nell'ambito di materie che richiedono bacini più ampi di esercizio rispetto alla dimensione comunale.

6. *L'eterna incompiuta autonomia finanziaria*

L'autonomia finanziaria già in tempi non sospetti veniva definita quale norma cardine dell'ordinamento autonomistico, strumento principe per la realizza-

³⁴ Sul punto v. l'analisi e le convincenti argomentazioni di C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007.

zione delle politiche locali e per l'affermazione di un reale autogoverno³⁵. Perciò sul 119 revisionato e sul cambio di prospettiva che esso avrebbe potuto innestare nel sistema locale (legato sostanzialmente al transito da una finanza derivata ad una propria) si sono appuntate molte speranze, tutte deluse nel tempo³⁶. Esso, infatti, non solo ha avuto una attuazione travagliata ma, come è stato ben evidenziato, «le molte promesse dell'art. 119 Cost. si sono dissolte mano a mano che si è proceduto all'approvazione degli atti statali che avrebbero dovuto innovare i rapporti finanziari»³⁷.

Non vi è dubbio che, invece, il tenore della disposizione come revisionata nel 2001 costituisce un solido fondamento dell'intero disegno autonomistico e, soprattutto, si innesta all'interno di un disegno di forte assunzione di responsabilità da parte dei governi locali quanto a programmazione e gestione del *welfare* locale (assistenza, sanità, istruzione)³⁸ e di sviluppo economico del territorio (lavoro, industria...)³⁹.

L'idea di poter collegare finalmente funzioni e assunzione di responsabilità nella gestione delle entrate finanziarie e tributarie si sposa, peraltro, ad una altrettanto decisa assunzione di responsabilità da parte dello Stato nel coordinamento del sistema. La disponibilità effettiva delle risorse è, infatti, condizionata dalle scelte del legislatore statale che deve fissare non soltanto i principi a cui i legislatori regionali sono tenuti ad attenersi, ma anche determinare le grandi linee del complessivo sistema finanziario e tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali.

³⁵ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, p. 293 ss.

³⁶ V. sul punto il severo giudizio di S. BARTOLE, *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 881 ss.

³⁷ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l'unità in uno Stato sociale multilivello*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 226.

³⁸ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

³⁹ In questo senso la prima giurisprudenza costituzionale: «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (sent. 370/2003).

A ben guardare, le possibilità di azione delle Regioni e degli altri enti territoriali si riconnettono, infatti, ad almeno due diverse prospettive. La prima attiene al contenuto specifico del termine “entrate” proprie (utilizzo di beni patrimoniali; svolgimento di attività economiche; proventi di attività produttive di beni o servizi esplicitate direttamente o per interposte società o agenzie; prestazioni coattive imposte a privati, singoli o associati)⁴⁰. La seconda si riallaccia, invece, alla capacità degli stessi enti di stabilire il tributo, poiché tale competenza sarebbe comprensiva sia dell'individuazione della base imponibile, sia della fissazione dell'aliquota⁴¹.

Per quanto poi riguarda la facoltà da parte dello Stato di diversificare “dall'alto” l'autonomia finanziaria, basti rilevare come il comma 5 dell'art. 119 dispone che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Anche se non sono mancate letture tese a funzionalizzare le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali” con le finalità fortemente redistributive poste nella prima parte della norma e rafforzate dal collegamento evidente di tale norma con l'art. 2 della Costituzione («è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), pare tuttavia estremamente arduo ritenere che, invece, non si debbano tenere insieme le esigenze della differenziazione con quelle dell'unitarietà finalizzata a scopi solidaristici.

⁴⁰ T. VENTRE, *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 431.

⁴¹ F. GALLO, *Prime osservazioni al nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, 2, 2002, p. 589 ss. In tal senso parrebbe anche orientarsi la giurisprudenza costituzionale: sentt. 296/2003 e 297/2003.

In altri termini, una lettura del 119 funzionalizzata unicamente alla redistribuzione vanificherebbe non solo il comma 1 della stessa norma ma, altresì, la stessa trama costituzionale che emerge dal Titolo V, tesa a produrre diversificazioni. Per tali motivi risulta sicuramente più adeguata la lettura che vede negli interventi speciali dei contributi di scopo, sgan- ciati dal normale esercizio delle funzioni e non aventi necessariamente scopi redistributivi. La Corte costituzionale, che certamente su questo settore ha inciso con le sue pronunce più di quanto non abbia fatto in altri campi, non ha mai asserito tale funzionalizzazione preoccupandosi, invece, di mantenere separati i livelli di intervento statale e regionale, anche rispetto al sistema degli enti locali⁴².

In ogni caso, e al di là dello stesso art. 119, la scienza della finanza pubblica ha da tempo formulato ipotesi di federalismo fiscale che mantengono al Governo centrale le imposte collegate alle manovre di stabilizzazione e le imposte con un forte impatto redistributivo e trasferiscono ai governi locali le imposte su fattori immobili o scarsamente mobili, e le imposte basate sul criterio del beneficio⁴³. Ciò in relazione ai mutamenti di ordine mondiale che inducono a ritenere che «in un'economia internazionale integrata la "scala politica" territoriale efficiente per competere – cioè quella a cui vengono prese le decisioni fondamentali in merito alla tassazione e all'offerta dei servizi alle imprese – tende a ridursi»⁴⁴.

L'arretratezza culturale e istituzionale del nostro Paese rispetto a questi fenomeni è stata denunciata a più riprese. Da più parti si sono levate voci a favore del superamento del criterio di distribuzione basato sulla spesa storica⁴⁵, in favore del riconoscimento del "valore della differenza"⁴⁶,

⁴² Così nella sent. 49/2004 ha precisato che quando gli interventi aggiuntivi di cui all'art. 119 sono destinati ad enti che operano in ambiti di competenza delle Regioni (Comuni, Province, Città metropolitane) occorre che le Regioni «per l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni, siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all'interno del proprio territorio». In senso analogo v. anche sent. 43/2004.

⁴³ R.A. MUSGRAVE, *Who Should Tax, Where and What?*, in C.E. McLURE (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Australian National University Press, 1983.

⁴⁴ M. BORDIGNON, *Federalismo fiscale? Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia*, in *il Mulino*, 2, 2000, p. 325.

⁴⁵ P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, spec. p. 151 ss.

⁴⁶ M. BORDIGNON, *Federalismo fiscale? Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia*, cit., p. 350.

anche riconoscendo che le diverse basi imponibili delle diverse Regioni non debbano essere interamente livellate, ma casomai perequate.

Nonostante tutto ciò, a più di 20 anni di distanza dal momento in cui con il d.lgs. 446 del 1997 si istituiva l'IRAP e si avviava un cammino che poi ha anche avuto momenti assai significativi (come il decentramento della spesa e delle risorse del sistema sanitario voluto dal d.lgs. 56/2000 che ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la compartecipazione delle Regioni all'IVA e l'aumento dell'addizionale IRPEF), il processo non si è ancora concluso. Anzi per certi versi è quasi arretrato e paradossalmente in funzione di un'interpretazione (legislativa e giurisprudenziale) del dettato costituzionale che ha funzionalizzato la finanza locale al risanamento della finanza pubblica. Anche quelli che erano stati immaginati quali tributi a vocazione naturalmente locale (ICI) sono stati assunti dal "centro" quali cardini di una strategia nazionale⁴⁷, che ha sottratto ai governi locali non solo i tributi, ma la stessa possibilità di programmare politiche pubbliche territoriali, spezzando così quella che doveva risultare l'innovazione più incisiva del Titolo V: connettere l'individuazione dei bisogni del territorio alla responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche⁴⁸.

L'accentramento finanziario si è potuto giustificare in ragione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici in generale, così come si è avvalso della necessità di protezione richiesta agli Stati rispetto ai fenomeni di globalizzazione e mondializzazione, ed ancora ha poggiato (e continuerà a poggiare) sulla perdurante crisi economico-finanziaria. Tutti fattori evidentemente innegabili nella loro oggettività, di cui nemmeno si può discutere e, tuttavia, essi non escludono la possibilità di attuare il disegno costituzionale così come questo si configura e cioè come un armonico disegno di condivisione di poteri e responsabilità da parte sia dello Stato, sia del sistema locale. La mancanza di una tale condivisione di poteri e responsabilità in materia finanziaria ha causato quella che la

⁴⁷ Sulla "trasfigurazione" dell'ICI v. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 20.

⁴⁸ S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in S. MANGIAMELI, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Milano 2016, p. 379.

dottrina più sensibile sul tema ha correttamente evidenziato come «uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale»⁴⁹.

Sembra davvero paradossale come non vi sia una consapevolezza da parte del “centro” del fatto che aver scaricato sul sistema locale le politiche di difesa dei diritti sociali senza attrezzare lo stesso di adeguate risorse costituisce non tanto un *vulnus* al Titolo V, quanto e più fondatamente, un *vulnus* alla Prima Parte della Costituzione, ai diritti delle persone⁵⁰. Come contraltare si è sviluppata una prassi “pattizia” volta a realizzare la collaborazione tra Stato e Regioni nella determinazione dell’entità del fabbisogno sanitario nazionale, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei LEA. Le intese sottoscritte in Conferenza Stato-Regioni – e poi trasfuse nella legislazione finanziaria statale e nei relativi piani sanitari nazionali – in qualche modo attenuano l’effetto perverso prima descritto ma, in ogni caso, non sono in generale sufficienti alla garanzia dei diritti, soprattutto in momenti di crisi economico-finanziaria in cui lo Stato chiede risparmi ai sistemi locali senza tener conto che ciò si scarica inevitabilmente sull’effettività della garanzia dei servizi e dei diritti⁵¹.

7. Conclusioni. Regionalismo e unità nazionale, fili da riannodare

La vicenda dell’autonomia finanziaria è un ottimo viatico per giungere al nodo centrale e più problematico del Titolo: la carenza di strumenti di reale concertazione e di effettiva condivisione delle scelte politiche che concretano l’unità nazionale attraverso il pluralismo territoriale. All’in-

⁴⁹ Aspetto evidenziato anche dalla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale ai sensi dell’art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, 15 gennaio 2018, p. 11 ss., in relazione alla necessità di ripristinare il pluralismo finanziario previsto dalla Costituzione.

⁵⁰ Come dimostra con dovizia di analisi G. RIVOSECCHI, *L’autonomia finanziaria regionale alla prova: il diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, cit., p. 261 ss., sul terreno della tutela della salute, per cui le Regioni continuano ad essere chiamate a garantire le prestazioni sanitarie nell’ambito di un sistema di finanza largamente derivata, quindi senza poter correlare il bisogno (le prestazioni richieste) con l’entità delle risorse necessarie per farvi fronte.

⁵¹ Sulla copertura che la Corte costituzionale offre a tali operazioni statali v. A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l’autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di corte cost. n. 325 del 2011)*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVI, *Studi dell’anno 2012*, Torino 2013, p. 10.

domani della riforma costituzionale parte della dottrina sottolineò, non a caso, come la mancata riforma del sistema bicamerale avrebbe inciso negativamente sull'attuazione della stessa⁵².

Il Titolo V presuppone, ma al tempo stesso è condizionato, nella sua percorribilità da un robusto livello di interazione Stato-Regione-enti territoriali, attraverso strumenti concertativi adeguati a sorreggere il passaggio di competenze legislative e amministrative. Ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni, ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione e cioè che l'unità del sistema è assicurata attraverso la valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento. Sul punto non possono esservi ambiguità. Il regionalismo unitario ha giocato e continua a giocare un ruolo rilevantissimo nel nostro Paese. Lo ha giocato in un contesto storico e sociale che spinse tutte le maggiori forze politiche a condividere un progetto comune: cancellare le disuguaglianze personali e territoriali: di qui «una Costituzione pensata e redatta in una prospettiva fortemente unitaria e collocata in un'ottica di innovazione e mutamento dell'intero Paese, indipendentemente da ogni distinzione e differenza territoriale»⁵³, ed in cui le differenze territoriali non avevano un valore in sé, ma in quanto confermativo del principio democratico, di valorizzazione delle comunità territoriali⁵⁴.

⁵² V., in tal senso, tra gli altri, F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 5, 2001, p. 805; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1148 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1224 ss.; B. CARAVITA, *Stato, Regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 2, 2003; A. POGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? A proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 1, 2003.

⁵³ F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003, p. 43.

⁵⁴ Sul punto v. almeno, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *Id. La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, spec. p. 77 ss.; M. NIGRO, *La riforma dell'amministrazione locale*, in *AA.VV., La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, 1978, p. 37 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497 ss.; F. TRIMARCHI-BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1985, p. 256 ss.; S. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983, p. 234; L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, p. 643; G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Dir. econ.*, 1999, p. 85 ss.

La costruzione dell'unitarietà è ancora più essenziale oggi a fronte di un Titolo V che ha (con le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001) indubbiamente introdotto elementi di differenziazione prima sconosciuti. Il nuovo Titolo V, infatti, consente, prima ancora che il regionalismo differenziato, un principio di differenziazione assai pervasivo, che riguarda allocazione di funzioni e di poteri poiché implica la possibilità, formalizzata (dalla Costituzione) di integrare e/o derogare l'assetto delle competenze, così come delineato per tutte le Regioni di diritto comune. In tal modo si è certamente introdotto un potenziale punto di frizione: se si enfatizzano eccessivamente gli elementi di differenziazione introdotti dal Titolo V si finisce per collidere prima o poi con il progetto unitario della restante parte della Costituzione. Viceversa, se si insiste sugli elementi uniformanti, si paralizza ogni possibilità di differenziazione consentita dal Titolo V.

Perciò occorre, per la tenuta del sistema, porsi in una prospettiva rispetto alla quale l'autonomia costituisce un'opportunità e, fors'anche, una necessità. Essa, infatti, rappresenta una soluzione possibile per ristabilire l'equilibrio indispensabile alla tenuta di un sistema in cui il decentramento è avvenuto all'interno di un sistema istituzionale che ha continuato a far capo pressoché interamente a Ministeri o ad enti nazionali. Tale logica, dimenticando che le differenze territoriali esistono nella realtà delle cose, ha finito per divenire deflagrante soprattutto per i sistemi di protezione sociale: il *welfare* «è a due facce: quello del Nord e quello del Sud, quello delle grandi città e quello delle aree rurali»⁵⁵.

L'occasione del PNRR dovrebbe dunque essere colta soprattutto come occasione di riforma del sistema amministrativo del Paese, di fortificazione della sua nervatura gestionale periferica, in termini di efficienza e di competenze (e non di mero ingrossamento dell'apparato burocratico), allo scopo di adeguarlo alla "realtà" effettiva del Paese.

È questo, dunque, il contesto in cui occorre interpretare le opzioni autonomistiche del Titolo V che non possono realizzarsi senza solidi presidi statali e meccanismi di tenuta, quali, ad esempio, i livelli essenziali delle prestazioni, ed ancora gli obblighi perequativi a compensazione dei

⁵⁵ A. TARDIOLA, *Welfare e federalismo: quale governance*, in *Astrid - Rassegna*, novembre 2007.

naturali e non eliminabili squilibri. Nel *post* pandemia sarà più che mai indispensabile evitare il c.d. federalismo “per abbandono”: cioè scaricare sugli enti locali le funzioni senza assicurare loro le risorse per poterle esercitare. Qui non è in ballo la lotta tra enti, ma il benessere della comunità nazionale tutta intera. Non sarà, dunque, possibile immaginare una ripartenza sanitaria, economico-produttiva e sociale effettiva se non attraverso una solida struttura di collaborazione istituzionale tra gli enti che compongono la Repubblica. Perciò, ad esempio, sarà cruciale la *governance* che dovrà guidare l’attuazione del PNRR.

Allo stesso modo non sarà possibile immaginare una ripartenza senza rinsaldare ancora di più il legame con l’UE: non solo per la questione connessa agli aiuti economici, ma ancor prima in relazione ad una visione del futuro in cui l’argine agli effetti perversi della globalizzazione può solo giungere da un’Unione più forte e coesa, sorretta da un’idea di comunità, di solidarietà e protezione. Gli Stati nazionali, per quanto conservino un ruolo fondamentale nella costruzione dell’architettura complessiva delle moderne società democratiche, hanno perso la loro sovranità nei terreni economici e della filiera produttiva in generale; nel senso che non sono più in grado di imbrigliare e governare i fenomeni economico-produttivi, e meno che mai quelli della finanza, all’interno dei loro confini territoriali.

Pertanto, a differenza di quanti sostengono che questo periodo ha reso evidente le falle del Titolo V come Repubblica delle autonomie e che, dunque, invocano la “clausola di supremazia” quale panacea di tutti i mali⁵⁶, mi pare, invece, che il tema centrale sia un ripensamento dei meccanismi di collaborazione e concertazione, anche se non in chiave di riforma costituzionale, visto l’ultimo traumatico precedente del 2016 che ha visto trasformarsi il dibattito istituzionale in un’arena da resa dei conti. Il Titolo V ha certamente falle e difetti e sicuramente andrebbe modificato, ma non nella direzione di un quadro costituzionale precettivo e in grado di eterodirigere unilateralmente l’azione degli enti territoriali. Come ha dimostrato Sergio Bartole⁵⁷, sin dall’avvio della stagione del

⁵⁶ U. DE SIERVO, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini capi di Stato come negli USA*, *Il Messaggero*, 3 maggio 2020.

⁵⁷ In *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 1972.

regionalismo, infatti, il modello di rapporti Stato-autonomie territoriali fondato sulla gerarchia-supremazia è ormai superato, appartiene ad un passato che non è più riproponibile, perché legato ad un modello di democrazia e di società che non avrebbe più rispondenza nella realtà. Il modello cui dobbiamo tendere, e che il Titolo V seppure imperfettamente ha introdotto, è quello della leale collaborazione⁵⁸. I motivi che spingono in tale direzione sono molteplici: le modalità di produzione di beni e servizi sono sempre più interconnesse, a livello mondiale, ma altresì a livello locale; l'apertura al processo di integrazione ha indubbiamente modificato, se non di diritto, di fatto, l'idea di territorio in maniera funzionale; le persone si spostano sempre più frequentemente e dunque i legami tra le persone e le comunità politiche di appartenenza diventano molteplici: di protezione, di servizio. Infine, e in sostanza, il mondo e anche gli Stati sono diventati realtà più complesse e il governo di tali relazioni deve avere strumenti più flessibili e partecipativi.

Del resto, a ben pensare, la comparsa della leale collaborazione è coeva con la fase di implementazione delle Regioni. La sua prima apparizione, all'inizio degli anni Ottanta, si deve soprattutto all'opera di interpretazione della Corte costituzionale attraverso la soluzione dei conflitti Stato-Regioni, in costanza delle prime difficoltà che le Regioni attraversarono dopo la loro istituzione e che fece dire ad Enzo Cheli che esse erano entrate in «un cono d'ombra». È presumibile che quelle sentenze interpretassero le esigenze più volte in precedenza evidenziate dalla Corte alla luce di un'importante novità legislativa costituita dall'istituzione nel 1983 (d.P.C.M. del 12 ottobre) della Conferenza Stato-Regioni. A sua volta la Conferenza suddetta nacque proprio allo scopo di superare le difficoltà di relazioni tra Stato e Regioni, attraverso la costruzione di una sede di concertazione. Altro snodo significativo giunse con la sentenza n. 19/1997, che fondò il principio di leale collaborazione sull'art. 5 Cost., specificando che tale principio «impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (il riferimento

⁵⁸ Sulla ricostruzione del principio e sulla sua introduzione nel nostro ordinamento v., per tutti, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007.

espresso è all'attività internazionale) secondariamente (...) la possibilità per lo Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto». Anche in quel caso la sentenza parve registrare l'indirizzo politico che andava emergendo in quegli anni: con d.P.C.M. 2 luglio 1996 veniva istituita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e con il d.lgs. 281/1997 si completava il quadro, attraverso la ridefinizione dei compiti di entrambe le Conferenze e l'istituzione della Conferenza Unificata⁵⁹.

È però con il Titolo V che il principio di leale collaborazione diviene principio di "sistema", quasi necessitato dal sistema policentrico che emerge con il revisionato Titolo V nel 2001. Esso diviene cioè "parametro" di giudizio invocato dai ricorrenti (quasi sempre le Regioni), senza necessità di aggancio a specifiche norme costituzionali ed inizia il percorso di "oggettivazione" cui la lealtà deve ispirarsi. Senza indugiare troppo sul punto, assai noto e consolidato, basti richiamare le sentenze con cui la Corte ha definitivamente chiarito il suo contenuto costituzionale, cioè le nn. 303 del 2003 e 6 del 2004 che, come noto sono quelle con cui la Corte stessa ha legittimato la riappropriazione allo Stato di competenze normative e amministrative, quando ciò sia richiesto da esigenze di unitarietà. Proprio tali sentenze costituiscono, e non paradossalmente, conferma di quanto sin qui detto: l'unitarietà si compie attraverso la leale collaborazione e non come atto di "imperio" dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali, nella fattispecie le Regioni. Perciò si precisa che la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà» (sent. 6/2004).

Perciò sarebbe importante recuperare, a livello istituzionale, la prospettiva aperta dalla Corte costituzionale con la sentenza 251/2016⁶⁰. In quell'oc-

⁵⁹ Sulla rilevanza di tale Conferenza anche quale sede di rappresentanza delle autonomie territoriali v. C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze. Riflessioni sulle possibili riforme*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010, p. 93 ss.

⁶⁰ Secondo quanto si è cercato di argomentare in A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto* (28 dicembre 2016), in *Federalismi.it*, 25, 2016, p. 4 ss.

casione la Corte, con una sentenza davvero coraggiosa, asserì in buona sostanza che l'intervento del legislatore delegato anche in ambiti materiali di competenza regionale – pur legittimato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per su tutto il territorio nazionale – risulta conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui il Governo realizzi un confronto autentico con le autonomie territoriali, necessitato proprio dal fine di contemperare la compressione delle loro competenze.

A parte la sempre più necessaria attivazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (che dal 2001 attende di avere un ruolo nel sistema istituzionale-parlamentare)⁶¹, vi sono almeno altre due proposte avanzate in sede dottrinale che meriterebbero attenzione da parte della politica.

La prima è quella che propone una distinzione tra leale collaborazione in fase di approvazione parlamentare della legge (che richiederebbe una esplicita modifica costituzionale)⁶² e accordi “pre-legislativi” («una cosa è l'obbligo costituzionale dell'intesa come condizione che legittima la legge rinforzata; altra cosa è invece la negoziazione politica (come tale auspicabile ma comunque inidonea a influire sul sistema costituzionale delle fonti) che porta alla decisione di promuovere una legge»⁶³), che consentirebbe, se davvero sorretta dalla lealtà nella collaborazione, di varare riforme realmente condivise.

La seconda è quella che, più in generale, auspica una sorta di “convenzione” costituzionale tra Governo e Regioni, avente ad oggetto in primo luogo una procedimentalizzazione della collaborazione nella fase della predisposizione di progetti e disegni di legge regionali e statali e, in secondo luogo, un impegno esplicito di Governo e Regioni di ricorrere al contenzioso costituzionale solo in caso di mancata osservanza degli impegni assunti in sede di accordo politico nelle Conferenze⁶⁴.

⁶¹ Su cui v., tra gli altri, e nella letteratura più recente M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, 2020.

⁶² P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze?»*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1173.

⁶³ F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 6, 2007, cit., p. 969.

⁶⁴ Così R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 799.

In conclusione, l'unità nazionale tanto invocata di questi tempi non può tradursi in una antistorica supremazia statale, ma deve imboccare decisamente la strada della leale collaborazione. La sua mancanza, infatti, paralizza di fatto il sistema poiché produce a cascata difficoltà di attuazione delle innovazioni del Titolo V revisionato: le politiche di ridisegno della geografia territoriale ed istituzionale, l'attuazione (sana) del regionalismo differenziato, il decentramento amministrativo, l'attuazione del pluralismo finanziario. Più in generale, impedisce la produzione di politiche pubbliche, accentuando veti incrociati e paralizzando ogni possibilità di innovazione istituzionale⁶⁵.

⁶⁵ E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, p. 895 ss.

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 assuma 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.

A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obiettivi del federalismo

Gianmario Demuro

La riforma del Titolo V aveva come principale obiettivo quello di superare “il centralismo” in Italia disegnando autonomie locali e regionali strutturate intorno a forme di governo che, tramite la stabilità di legislatura, potessero realizzare una competizione regolata tra i territori regionali e sperimentare democrazie efficienti al livello maggiormente vicino alla valutazione dei cittadini della capacità politica degli amministratori. In particolare, è il federalismo fiscale a non essere stato realizzato, impedendo così la costruzione di una matura democrazia regionale della responsabilità territoriale. L'articolo discute i motivi della mancata realizzazione di una democrazia di perequazione territoriale e propone alcune soluzioni per la ricostruzione patteggiata della nuova democrazia regionale.

1. La riforma del Titolo V e l'obiettivo della sconfitta del centralismo

Nel voto della discussione parlamentare sulla riforma del Titolo V, Gianfranco Mor scriveva, che «il dibattito parlamentare ha fatto emergere un consenso quasi generale per accantonare definitivamente il centralismo» e chiariva a tutti che si trattava di «una riforma costituzionale diretta a superare il centralismo»¹.

Era, dunque, questa la finalità che la riforma del Titolo V dichiarava *in pubblico*; una finalità, peraltro, del tutto coerente con la costante in-attuazione delle aspettative della democrazia regionale che, sin da subito, aveva fatto parlare di tentativo di “controriforma” immediata nel progetto di revisione costituzionale del 2006 non condiviso dal corpo

¹ G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 197.

elettorale per le “virtualità dissociative” della cd. *devolution* che «affiancando nelle stesse materie (istruzione e sanità) competenze esclusive dello Stato e competenze esclusive delle Regioni si creano soltanto insanabili antinomie»². Sin dall’esito referendario viene ribadito come “l’alta conflittualità istituzionale” tra i livelli di governo e la “complessità” degli stessi fossero ancora il tema da affrontare con singole revisioni costituzionali che, tuttavia, non seguiranno³; ma il punto rimarrà sempre quello di interventi di revisione *omnibus* in cui ogni forza politica di coalizione poteva sentirsi rappresentata per un pezzo della proposta di revisione. In questa prospettiva appare del tutto coerente che la proposta di revisione costituzionale del 2016 fosse avversata da uno schieramento variegato del No contrario alla coalizione di Governo che, secondo alcuni, considerava le Regioni come un perenne fattore di “complicazione” del sistema costituzionale italiano e, invece, secondo altri, si trattava di una non corretta comunicazione istituzionale che avrebbe impedito al corpo elettorale di comprendere fino in fondo che la proposta di revisione costituzionale del 2016 avrebbe determinato un rilancio del regionalismo e non una riedizione del centralismo⁴.

In sintesi, un dibattito politico-costituzionale degli ultimi 15 anni in continuo “oscillare del pendolo” tra superamento del regionalismo e la sua negazione, sintetizzato magistralmente dalla Violini: «su una cosa gli oppositori della riforma avevano ragione: come documentano anche tante riflessioni fatte in un passato non lontano cronologicamente (ma molto lontano, forse, sul piano del contesto politico ed economico che faceva loro da sfondo), il nostro regionalismo soffre di una inesorabile tendenza centralista che, probabilmente, sarebbe stata accentuata da una

² L. ELIA, *Il referendum costituzionale si avvicina*, in *Il Mulino*, 2, 2006, p. 400; L. ELIA, *A un passo dalla controriforma*, in *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna 2006, p. 137.

³ G. AZZARITI, *Dopo il referendum del 25-26 giugno le prospettive del Titolo V*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2006, p. 588.

⁴ L. VIOLINI, *Dopo il referendum quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 909.

riforma costituzionale che, se non correttamente compresa e interpretata, pareva avallare tale *trend*⁵.

In questa incertezza con due revisioni costituzionali approvate nel giro di dieci anni, una contrapposta all'altra anche dal punto di vista politico ma entrambe respinte dal corpo elettorale, la prima domanda che dobbiamo porci è se lo strumento della revisione costituzionale era adeguato allo scopo politico prefissato dal legislatore che, ai tempi, era stato designato ad una legislatura *costituente*.

Legislatura “costituente” che peraltro era iniziata alla fine della cd. prima Repubblica con il referendum sulla elezione diretta del Sindaco poi superato dalla legge n. 81 del 1993⁶. Già da allora appariva chiaro che lo scopo costituzionale di una rinnovata Repubblica fosse quello di rinvigorire la sussidiarietà territoriale per rifondare una democrazia diffusa. L'aspettativa era quella di riscrivere la sussidiarietà e contrastare coloro che ritenevano che gli obbiettivi quasi-federali fossero del tutto inaccettabili⁷. Non è un caso che nel 2004, a pochi anni dalla entrata in vigore della riforma costituzionale, Fisichella scrivesse un libro-*pamphlet* *Contro il federalismo* nel quale si sottolineava la necessità di contrastare l'indirizzo attuativo del Titolo V sostenendo che sarebbero aumentati i conti pubblici, si sarebbero operate complicazioni amministrative in un contesto in cui le Regioni erano da considerarsi delle costruzioni territoriali del tutto artificiose⁸.

Temi che ritornano anche oggi e che vengono correttamente definiti del “centralismo ingenuo” che dà per scontato che lo Stato nazionale sia, in qualche modo, onnipotente, sempre in grado di prendere le decisioni

⁵ L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 919; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, Eurac, 2015.

⁶ In proposito cfr. l'intervista a Mario Segni al Corriere della Sera, del 27 ottobre 2019, in W. VELTRONI, *Il caso Moro e la prima repubblica*, Milano 2021, p. 129, che riferisce come la presentazione di un emendamento per l'elezione diretta del Sindaco nel 1989 metterà in crisi il contesto politico sul cambiamento in senso maggioritario della forma di governo e ciò darà la spinta per il referendum e, infine, per la riforma del 1993 che introdurrà l'elezione diretta del Sindaco.

⁷ Usa l'espressione “quasi federalista” F. CORTESE, *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 804.

⁸ D. FISICHELLA, *Contro il federalismo*, Editoriale Pantheon, 2004.

migliori⁹. Certamente si trattava di una critica da *destra* allora isolata, ma gli argomenti *contro* saranno poi quelli che prevarranno in via di fatto lasciando, ancora oggi, motivazioni costituzionali inattuare.

Certo che non ha aiutato un uso allusivo del *phoedus* come accordo tra parti che non avrebbero potuto stipularlo, questo un perenne equivoco costituzionale come l'uso indiscriminato della parola *Governatori*, in luogo di quella corretta *Presidenti di Regione* o della *Giunta*, ma dopo pochissimo tempo già si parlava di riforma della riforma e tutto veniva rinviato all'attuazione del federalismo fiscale mediante delega legislativa. Ma di questo scriveremo nel terzo paragrafo.

Il punto centrale della riforma, accompagnata da un vasto consenso soprattutto della maggioranza di centro-sinistra, era, appunto, “accantonare il centralismo” permettendo alle autonomie locali e regionali di avere forme di governo che potessero garantire la stabilità di legislatura e, così, garantire una competizione regolata tra i territori regionali¹⁰.

Questa non era necessariamente una “illusione” federalista ma emergeva con la necessità di sperimentare territorialmente democrazie efficienti, soprattutto a livello più vicino alla percezione dei cittadini sulla responsabilità politica degli amministratori. Non è un caso che nella genesi delle più importanti esperienze del federalismo globale vi sia l'asimmetria dei poteri parlamentari coniugata con le esperienze intergovernative che aiutano a raggiungere livelli locali di democrazia diffusa territorialmente¹¹. Scrive Giovanni Pitruzzella nel 1999: «Gli anni Novanta sono stati in Italia gli anni della modernizzazione istituzionale. Essa ha avuto come punto di riferimento essenziale i Comuni, ha investito pure lo Stato, ma assolutamente ai margini di questo, sia pur contraddittorio, processo di innovazione istituzionale sono rimaste le Regioni», la riforma del 1993 ha così un “plusvalore politico” inarrestabile e marca con la riforma del-

⁹ M. BORDIGNON, G. TURATI, *Il federalismo sanitario, un equilibrio difficile*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2021.

¹⁰ Tema da sempre caro alla sinistra anche in Francia. Sul punto cfr. A. ROUSSET, *L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation*, in *Pouvoirs*, 177, 2021, p. 39 ss.

¹¹ Così G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, *I parlamenti negli ordinamenti federali: i nodi della asimmetria e della sostenibilità costituzionale*, in C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, 2020, p. 282.

la forma di governo «un recupero del ruolo della Regione nel sistema politico e in quello amministrativo»¹².

La nuova forma di governo segna dunque una speranza costituzionale, quella di avvicinare l'efficienza amministrativa alla controllabilità da parte degli elettori di queste forme di neo-parlamentarismo a democrazia immediata¹³. In sintesi, ciò che sembrava semplice poter raggiungere era una dimensione della democrazia rappresentativa che fosse anche efficiente dal punto di vista dell'azione amministrativa. Aspettative che potevano essere accettabili a meno che si potesse anche prevedere che il rafforzamento sul versante della forma di governo avrebbe determinato maggiori probabilità di scontri istituzionali tra livelli di governo con una differente durata di legislatura. In questo caso, forse, ciò che è stato sottovalutato dal legislatore costituente è che regioni "forti" avrebbero potuto alimentare il conflitto nelle materie di competenza concorrente, laddove non si fosse istituita una istituzione di compensazione del conflitto dovuto alla complessità.

Non è un caso che a vent'anni di distanza dalla relazione al Parlamento del Rapporto 2019-2020 sulla legislazione si legge: «Un altro versante [della] complessità si registra nei rapporti centro-periferia: nella legislazione regionale si consolida la quota di legislazione che interviene in materia concorrente (...) proprio nel momento in cui, come evidenziato anche dalla relazione annuale della Corte costituzionale dell'aprile 2020, torna a crescere la quota di contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, che spesso verte proprio su materie di legislazione concorrente».

Inoltre, nelle relazioni della Corte costituzionale sul giudizio in via principale degli ultimi anni si ricava che nel «triennio 2017-2019 (...) la percentuale delle decisioni complessive rese dalla Corte in tale giudizio si mantenga superiore al 30%, come avviene ormai stabilmente dal 2012. Se prima della riforma costituzionale del 2001 detta percentuale era risultata inferiore al 10% (era stata del 6,37% nel triennio 1999-2001), dopo l'entrata in vigore della modifica del Titolo V essa è andata progressivamente crescendo (dal 13,07% del triennio 2002-2004 al 20,44

¹² G. PITRUZZELLA, *Sulla elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 3, 1999, pp. 419-420.

¹³ G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019.

del triennio successivo, al 24,85% di quello comprendente gli anni dal 2008 al 2010 fino al 39,6% degli anni 2011-2013); mentre dal 2014 essa è risultata in leggero calo: 36,4% nel 2014-2016 e 34,8% nell'ultimo triennio. Queste percentuali suggeriscono due considerazioni. La prima è che la tendenza sembra ormai stabilizzata in una soglia superiore al 30%, impensabile prima della riforma del Titolo V; in secondo luogo, che nell'ambito complessivo di tale tendenza gli ultimi anni indicano *un assestamento in diminuzione*¹⁴.

Il giudizio è fortemente critico perché l'obiettivo "quasi-federalista" della riforma del 2001, la sconfitta del centralismo e la definitiva affermazione della democrazia regionale, viene pagato con un contenzioso sempre più rilevante tra i livelli di governo ed una complessità talmente alta che sfocia nella ricorrente proposta di re-inserire il limite dell'interesse nazionale per giustificare l'avocazione delle competenze regionali in capo allo Stato anche se, da tempo, vi è chi sostiene che l'interesse nazionale non sia mai venuto meno, neanche con la riforma costituzionale che lo ha espressamente abrogato¹⁵.

2. La riforma del Titolo V e l'obiettivo della democrazia diffusa

I contrastati obiettivi *quasi-federalisti* avrebbero dovuto portare alla realizzazione di una sempre maggiore diffusione della democrazia nel nostro paese superando quella che, il compianto Roberto Ruffili, aveva definito *La Questione Regionale dall'Unificazione alla Dittatura 1862-1942*. L'immanenza della questione regionale si ripresenta ancora oggi nel 2021 pur iniziando nel 1948 con l'autonomia speciale ed arrivando al ventennale della riforma del Titolo V è ancora così radicata che – utilizzando le parole di un giovane studioso – possiamo ancora definirlo come un regionalismo incompiuto, un "regionalismo immaginario", che nel 2021 possiamo riportare lungo l'asse di equilibrio tra centro e periferia nella continuità di una non eccessiva conflittualità tra i due

¹⁴ E. ROSSI, *Dati quantitativi sul giudizio in via principale nel triennio 2017-2019*, in *Le Regioni*, 6, 2020. Per le proposte nella XVIII Legislatura cfr. G. DEMURO, *Tendenze della specialità, oggi*, in R. SCORZA (a cura di), *Sud*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

¹⁵ S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 565.

livelli di Governo¹⁶. Aru, infatti, ricostruisce come la rottura dell'equilibrio tra centro e periferia risale agli anni '90 con una sostanziale "amministrativizzazione delle Regioni". La chiave di lettura è interessante perché l'indirizzo del costituente viene di volta in volta reinterpretato per garantire il costante riequilibrio tra centro e periferia. In realtà il giudizio dell'autore è che le Regioni percorrono una prospettiva di un "regionalismo immaginario", io aggiungo di un regionalismo immaginato, che non corrisponde al reale assetto delle relazioni e sviluppa solamente incertezza. Si può in proposito citare l'esempio dell'interesse nazionale «che ritorna sempre ed è centrale ancora oggi, così come il disfavore diffuso per un modello di regionalismo competitivo, accentuato dai timori di una rottura definitiva sull'esempio della *Brexit* tra UK e Scozia»¹⁷.

Secondo questa impostazione le autonomie si compongano in sistema nell'unità della Repubblica perché alla fine gli obiettivi, di cui si è detto prima, quasi federali sono solamente immaginati e mai del tutto concretamente perseguiti tanto che già pochi anni dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regione è già definito "incerto" e la Corte costituzionale sin da subito esercita poteri concreti di supplenza¹⁸. Anche se può dirsi che nelle cd. materie trasversali quali l'ordinamento civile, l'ordinamento penale, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per citare solamente alcune delle sentenze che fanno luce sulla incertezza potevano ben essere considerate immanenti e chiaramente definite *già* dal testo costituzionale. Per cui più che incertezza del testo possiamo parlare di una *primaauté* statale mai esercitata preventivamente come sarebbe dovuto accadere con una ingente attività di attuazione e indirizzo legislativo, lasciato invece alla attività riparatoria della Corte costituzionale. Per converso una attività legislativa delle Regioni, che, lungi da incarnare

¹⁶ Il riferimento è al volume di S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

¹⁷ J. O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del regno Unito?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2016, p. 831.

¹⁸ N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2004.

uno sviluppo di un *indirizzo* politico territoriale nell'ambito delle materie definite, hanno sistematicamente cercato di approvare leggi in deroga che, in molti casi, distorcevano scelte statali per motivi di impatto territoriale. In sintesi, già in nei primi anni di attuazione del Titolo V si rilevava come fosse in atto «una tendenza del legislatore nazionale, seguita in questo caso [ndr. art. 119 della Cost.] dai Consigli regionali, a porre in essere discipline puntualmente *contrastanti* con il nuovo testo costituzionale. Ciò è ancor più grave se si considera l'inscindibile legame esistente tra autonomia politica degli enti territoriali e autodeterminazione economico-finanziaria»¹⁹. Possiamo, in un contesto in cui sia la sussidiarietà verticale e orizzontale disciplinata dall'art. 118 sia il cd. federalismo fiscale definito dall'articolo 119 sono finiti sin da subito in una sorta di "limbo"²⁰, ancora parlare di democrazia regionale alla quale viene data la possibilità di definire un autonomo indirizzo politico regionale che si possa anche contrapporre a quello statale o dobbiamo, comunque, parlare di politiche autonome pur in assenza di strumenti di reale composizione degli interessi?

Una risposta al quesito la troviamo nel libro della Cerruti che affronta la discussione perennemente accesa tra Regioni come espressione di indirizzo politico regionale e Regioni come amministrazione in concreto degli interessi territoriali²¹.

La felice scelta dell'autrice di valutare in concreto le politiche pubbliche dell'istruzione e della assistenza sociale pone il libro nella corrente di quella letteratura che esamina in concreto le politiche regionali per trarne una conclusione chiara rispetto al disegno istituzionale: l'indirizzo politico si realizza con lo strumento legislativo sia statale sia regionale e, pertanto, l'indirizzo politico differenziato tra livelli governo è ancora il segno distintivo della autonomia come strumento di diffusione della democrazia regionale²².

¹⁹ C. PETTINARI, *Brevi note sul primo triennio di vigenza del nuovo art. 119 Cost.*, in *op. ult. cit.*, p. 178.

²⁰ G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016.

²¹ Il riferimento è a T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.

²² G. DEMURO, *La democrazia regionale come misura della differenziazione*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.

Conoscere le politiche in concreto ci potrà aiutare a capire quale possa essere il futuro costituzionale del regionalismo e ad interpretare la politica delle scelte in materia di istruzione e assistenza sociale, ad esempio, di Toscana ed Emilia-Romagna per ciò emerge in modo chiaro che le differenze nel regionalismo italiano esistono in positivo perché le Regioni si sono date un indirizzo e poste degli obiettivi.

La perdurante crisi dell'economia secondo i più continua a giustificare la necessità dell'accentramento e della uniformità di regolazione come l'unica possibilità di declinare il "federalismo" senza alcuna possibilità di differenziazione. Certamente è, infatti, corretto dare per scontato "l'accentramento e (la) simmetria come caratteristiche centrali di ogni federalismo"²³, tuttavia, se ogni decisione è rimessa al centro nessun indirizzo politico regionale sarà possibile, così come diventerà impossibile monitorare a livello territoriale il raggiungimento dei risultati previsti dal centro nella dimensione territoriale regionale. L'*accountability* delle scelte territoriali – scopo principale del federalismo fiscale – non può, infatti, prescindere dalla verifica dei risultati sul territorio.

3. *La riforma del Titolo V e l'in-attuazione dell'obiettivo del federalismo fiscale*

Nel contesto sin qui descritto il federalismo fiscale è certamente la parte di riforma del Titolo V che non ha avuto un seguito attuativo, soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo principale secondo cui la sua attuazione avrebbe portato finalmente a rendere effettivamente responsabili gli amministratori regionali e locali soprattutto nella prospettiva di condividere anzitutto scelte perequative operate al centro dallo Stato.

Il contro-bilanciamento infatti di queste scelte sarebbe stata la rinuncia a spinte secessioniste per avere la possibilità di spendere direttamente entrate determinate da tributi propri.

Come è stato scritto, recentemente, «*in a federation, distributive justice mainly concerns fiscal equalization and sharing of burdens between governments, matters which are highly controversial in democratic*

²³ R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, 2020, p. 59.

governments. All the more so, they have to be addressed in a federal democracy»²⁴.

Il federalismo fiscale aveva promesso di battere una “via italiana” alla perequazione territoriale, ma ci si è presto accorti come fosse «lastricata di equivoci, secondo i quali l’attuale distribuzione delle spese e delle imposte determinerebbe un drenaggio di risorse dal Nord al Mezzogiorno, quando molto spesso l’analisi degli effettivi flussi finanziari smentisce questa vulgata»²⁵. Vulgata che viene puntualmente riproposta, rovesciata dal Sud che lamenta il tentativo del Nord di usare il federalismo fiscale per drenare risorse verso la parte più ricca del Paese, nel convulso e contrapposto dibattito che ha accompagnato la discussione sul federalismo differenziato nella XVIII legislatura²⁶.

Si trattava di perseguire l’idea che ogni ente di livello locale potesse ambire alla «autosufficienza finanziaria (...) secondo il principio della territorialità dell’imposta e della perequazione» un modello «aperto di finanza territoriale»²⁷.

Se questo era il modello certamente la sua mancata attuazione può essere spiegata con la mancata riforma al centro del sistema tributario e con le inefficienti procedure di coordinamento della finanza pubblica che continuano a perpetuare la distanza dalla responsabilità politica rispetto alle politiche pubbliche. Pensando soprattutto ad una fiscalità rivista secondo parametri in linea con i vincoli europei, ma con un finanziamento dal centro del livello essenziale delle prestazioni si è impedita una competizione vera tra territori che sarebbe stata possibile solamente con tributi propri e si perpetua l’equivoco secondo cui l’unico federalismo fiscale “solidale” è quello in cui tutto è governato dallo Stato.

Quello che Bordignon ha definito un *fiscal federalism Italian style* nel quale «*in spite of the decentralization process that began in the 90s and*

²⁴ A. BENZ, *Federal democracy, distributive justice and the future of Europe*, in *Eur. Law J.*, 2021, p. 2.

²⁵ Per questa affermazione v. G. RIVOSECCHI, *La legge delega sul federalismo fiscale tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Italiani ed europei*, 2009, p. 179.

²⁶ In argomento G. DEMURO, *La democrazia regionale*, *op. ult. cit.*

²⁷ G. RIVOSECCHI, *La legge delega sul federalismo fiscale tra buone intenzioni e occasioni mancate*, *cit.*, pp. 180-181.

the Constitutional reform of 2001, Italy has remained a strongly unitary country, particularly concerning the distribution of fiscal resources across the territory. Attempts to interpret the new Constitution in the direction of more strictly connecting local expenditure with local tax bases failed exactly because this implementation would have implied too sharp a reduction in the resources flowing to the South, making it difficult to fund basic services»²⁸.

Un federalismo del tutto *ingenuo* nel pensare che gli italiani avrebbero cambiato amministrazioni regionali inefficienti e il federalismo fiscale avrebbe portato ad un elettorato pronto a correggere con il voto le scelte sbagliate. Non è andata così e dopo una riforma costituzionale e due referendum stiamo ancora inseguendo un equilibrio finanziario per la responsabilità democratica del livello regionale nella consapevolezza scolpita da Bordignon con queste parole «*The decentralization process in Italy did not take into account the very large differences in both autonomous resources and administrative capabilities across Italian regions and local governments. In spite of the Constitution, the difference in tax resources between the North and the South is simply too large to allow for the introduction of a strict link between functions and local resources (Ambrosiano et al., 2010). Large transfers from the central government to the South remain then essential to guarantee the funding of the basic services that are offered by regional and local governments (Bordignon, 2016)*»²⁹.

L'obiettivo della riforma del Titolo V che avrebbe dovuto con il federalismo cooperativo operare una ricucitura del paese con una sempre maggiore responsabilità territoriale non si è realizzata per il centralismo che doveva combattere si è trovato davanti all'incentivo di «*a situation of transfer dependence, voters might rationally prefer politicians specialized in obtaining and mediating resources from the centre than competent ones*»³⁰.

²⁸ M. BORDIGNON, *Italy: fiscal federalism and the division between North and South*, in *Politica economica*, 3, 2017, p. 275.

²⁹ M. BORDIGNON, *op. ult. cit.*, p. 284.

³⁰ *Ibidem*.

4. Conclusioni: rinforzare l'obiettivo del superamento del centralismo

Dopo tutti i fallimenti descritti il dibattito futuro dovrebbe ripartire dalla valutazione dei fallimenti e dalla riprogrammazione dell'obiettivo costituzionale del superamento del centralismo. Il primo passo di discussione dovrebbe essere fatto dalle Regioni proponendo un patto per non rivendicare *nuove* competenze legislative, ma solo quelle competenze che possano fare la differenza a livello territoriale. In sintesi, occorre partire dalla preventiva valutazione sul *se* le Regioni possano “far meglio dello Stato”, ciò determinerebbe una *procedimentalizzazione* delle scelte mediante l'istituto dell'intesa tra soggetti istituzionali che credono nel *regionalismo* e scrivano patti semplici nonché propongano strumenti per il monitoraggio del funzionamento delle politiche pubbliche. Si potrebbe, ad esempio, prevedere meccanismi premiali per l'applicazione del principio di sussidiarietà e valutare chi devolve maggiori servizi alla persona ai Comuni e chi promuove maggiormente la partecipazione attiva dei cittadini; così come potrebbero essere previsti incentivi per il riordino territoriale finalizzato alla maggiore partecipazione democratica. La sfida da cogliere è dunque quella di superare il centralismo e non farsi travolgere dalla “complessità”³¹ per non lasciare inattuati gli scopi di una revisione costituzionale come «esercizio responsabile ad una autonomia comprovabile (...) strumento di verifica dell'operato dei governanti e di controllo democratico sulle scelte di impiego delle risorse nella realizzazione delle politiche pubbliche»³².

³¹ Sul punto C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.* 1, 2021, p. 15 ss.

³² Così G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, p. 261.

Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent’anni dopo

Enrico Carloni

Lo scritto analizza, a venti anni di distanza dalla riforma, il ruolo effettivo e quindi il "posto" gli "attori" della Repubblica delle autonomie elencati nell'art. 114 della Costituzione. Un cambiamento di ruolo, va detto, spesso maturato in conseguenza degli sviluppi della legislazione e della giurisprudenza costituzionale. L'immagine che se ne ricava è diversa rispetto a quella formalmente inscritta nel testo costituzionale. E sembra smentire le principali conseguenze che la dottrina aveva ricavato dal tenore testuale della riforma del 2001: l'equi-ordinazione; la pari dignità degli enti territoriali; il ruolo delle Regioni come enti di legislazione generale e residuale; l'idea di funzioni amministrative di norma comunali; lo stesso articolarsi delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà. In questa perdita di un ruolo formale, gli enti territoriali paiono in cerca di un proprio ruolo e di una ricollocazione, in un sistema diverso.

1. Premessa

Le ricorrenze sono anche momenti di bilancio, ed il bilancio del Titolo V¹ non può che essere in chiaroscuro. Questo però non solo e non tanto, come pure spesso si coglie nel discorso pubblico recente, per le mancanze intrinseche al disegno, o per i “danni” prodotti da una frammentazione di competenze o eccessi di decentramento, specie verso le Regioni, quanto piuttosto, all’opposto, per la mancata attuazione di un

¹ Il discorso vale, evidentemente ora, per il ventennale: per un bilancio critico dei primi 10 anni della riforma del 2001 cfr. però già es. i contributi raccolti nel numero 2-3/2011 della rivista *Le Regioni*.

disegno di tipo autonomista², di un'autonomia effettiva e responsabile, che in quel testo trovava e trova ancora, pur con i suoi limiti, esplicitazione³. Per la mancata occasione di riforma, attraverso le autonomie, della Repubblica nel suo complesso e quindi in primo luogo dello Stato. Uno Stato che oggi, di fronte all'emergenza sanitaria ed alle sfide della "ripresa e resilienza", si trova a fare i conti con un sistema ad un tempo centralistico e frantumato, privo di ossatura ma capace di esercitare interdizione in periferia, incapace di conoscere dal centro e di esercitare funzioni effettive sul territorio. Da qui le sollecitazioni ad amministrazioni emergenziali, parallele⁴, alla ricostruzione di un sistema amministrativo che è debole a Roma ma lo è non meno nelle Regioni, nei Comuni di dimensioni medio-grandi, anche tacendo dei nodi irrisolti ed anzi aggravatisi dei piccoli Comuni o delle Province.

Si avverte in effetti, in un momento in cui la cultura delle autonomie è particolarmente debole, a vent'anni dalla riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, un senso di smarrimento osservando con le lenti dell'autonomia come valore l'evoluzione dell'ordinamento degli enti territoriali. Colpisce soprattutto lo scarto tra testo costituzionale e pratica legislativa ed amministrativa. La sensazione di fondo è che le cose abbiano trovato un loro ordine, "naturale" o "imposto" ma comunque al di fuori delle coordinate costituzionali, e che la riforma del Titolo V in quanto tale non abbia definito un nuovo sistema, ma piuttosto generato un'entropia che ha prodotto la faticosa ricerca del "giusto" posto per ciascuno degli enti costitutivi della Repubblica.

² Sui caratteri potenziali del disegno costituzionale ci sia consentito rinviare a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004. In materia, tra i tanti, G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomia fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Milano, Giuffrè, 2005.

³ Sui percorsi complessivi del regionalismo italiano, cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo (1948-2013)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

⁴ Es., sullo sviluppo di un sistema "alternativo" all'amministrazione tradizionale per la gestione dell'emergenza, cfr. F. SPANICCIATI, *Covid-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, p. 305 ss.

C'è appunto una distanza considerevole, tra la Costituzione e l'ordinamento, tra testo costituzionale e disciplina "sostanziale" delle autonomie: una distanza che però non è derubricabile, come pure era stato per oltre un ventennio di ritardato avvio dell'esperienza regionale, in un problema di lentezza nell'attuazione, posto che lo scarto anziché ridursi si è progressivamente accentuato nel corso di questi due decenni.

Si possono evidenziare una serie di "nodi", che si sviluppano a partire dall'articolo 114 della Costituzione, nello iato tra ciò che questo prometteva (di più, disponeva; di più, ancora dispone), e l'esperienza giuridica della c.d. Repubblica delle autonomie a vent'anni di distanza dalla sua introduzione. Il discorso può articolarsi a partire dal fallimento dell'idea di equi-ordinazione. Questo, perché il primo comma dell'art. 114 contiene in sé un criterio ordinatore e quindi riflettere sulla tenuta del criterio consente di interrogarci sull'ordine conseguente che ne è (o non ne è) derivato. In effetti altri "nodi" sono solo apparentemente autonomi, ma in realtà intrecciati a questo: così per la crisi delle due "generalità" sancite dalla riforma, quella legislativa (delle Regioni) e quella amministrativa (dei Comuni).

Il mancato cambiamento di paradigma, dalla gerarchia/ontologica differenza, alla equi-ordinazione/differenza di ruoli ma non di dignità, costringe tutti gli attori in ruoli inappaganti, perché distanti da quelli promessi, a cercare "missioni" diverse, a perdere identità. È una catena di fraintendimenti che, come cercheremo di spiegare, trova il suo epicentro proprio nell'articolo 114. In ciò che ne possiamo ricavare, in ciò che non vogliamo ricavarne

Più complessivamente, tutti i soggetti che compongono la Repubblica paiono in crisi, come detto in carica di ruolo, o in ogni caso collocati al di fuori della (o comunque non pienamente inquadrabile nella) griglia predisposta per loro dalla Carta costituzionale. Una griglia, sia chiaro, che assume un rilievo fondante per la rilettura delle stesse coordinate dell'art. 5 della Costituzione⁵, e che in questi termini avrebbe dovuto essere attuata, e non tradita, dalla legislazione successiva, se è vero che la Repubblica (e quindi, ora, sia lo Stato sia le Regioni) «adeguа i

⁵ Sul quale, per tutti, cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 277 e, più recentemente, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

2. *Verso un nuovo paradigma istituzionale, e ritorno*

Una delle formulazioni più iconiche del nuovo Titolo V è sicuramente quella contenuta nel riformato articolo 114: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Il legislatore costituzionale, ma non meno i commentatori e gli interpreti della riforma, hanno inteso porvi, e leggervi, una radicale ri-definizione del rapporto tra Stato e autonomie: l'articolo 114 non solo propone un'elencazione, ma un riconoscimento e più ancora un criterio per leggere l'intero Titolo V.

Dalla formulazione dell'articolo 114, ricaviamo in particolare, “plasticamente”, l'idea di un superamento di tradizionali canoni ontologicamente gerarchici nel rapporto tra lo Stato e le autonomie, i quali finivano per riflettersi e specchiarsi in tanti meccanismi operativi definiti dalla Costituzione del 1948: il diverso rapporto tra Stato e Regioni nell'accesso alla Corte per lamentare la violazione delle proprie competenze legislative, il limite dell'interesse nazionale, il limite dei principi della legislazione statale (inteso poi come piena signoria della legge statale nella definizione delle materie e, entro queste, di ciò che è principio), l'indirizzo e coordinamento, le riserve di legge come riserve a legge statale, e così via. Non è qui la sede per ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e la complessiva costruzione di un sistema, quello *d'antan*, nel quale la “pagina bianca” delle materie è stata largamente affidata alla sua definizione e delimitazione da parte dello Stato⁶ mentre a limiti espliciti se ne sono aggiunti altri impliciti: perché la forza dei criteri di fondo è quella di ridefinire e ri-orientare proprio ciò che è non detto e quindi astrattamente aperto a soluzioni diverse ma in realtà, proprio perché non detto, soggetto più facilmente alla forza, quasi gravitazionale, dei “criteri”. E l'articolo 114, nella sua formulazione originaria («la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni»), esplicitava questo criterio di gerarchia e asimmetria: lo Stato

⁶ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, ed. 2000.

non era “solo” *primus inter pares*, ma esso solo coincidente con il tutto (la Repubblica), mentre Regioni ed enti territoriali erano solo “parte”, “frammento”. Sarebbe forse eccessivo richiamare Hegel per cui «il vero è l'intero»⁷, ma si coglie subito il senso di collocare “in alto e al centro” lo Stato, tanto in alto e al centro da essere “fuori”: «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Senza poter riprendere, qui, una riflessione che nella prima fase post riforma è stata particolarmente attenta a valorizzare il senso del cambiamento impresso dal nuovo Titolo V, si possono desumere dalla formulazione contenuta nel rinnovato art. 114, comma 1, che vuole la Repubblica “costituita” dal Comune, dagli altri livelli di governo territoriale e quindi dallo Stato, due principi (o, se si vuole, due declinazioni dello stesso principio di “equi-ordinazione”): uno, che si rivolge a ridefinire il rapporto tra Stato e altri enti territoriali in termini di “assenza di gerarchia implicita” (che gerarchia può esservi, ma nei termini e nei limiti di una sua esplicitazione costituzionale, come è per l'art. 120); un altro, che si rivolge a tutti i soggetti del sistema, di “pari dignità istituzionale” (che esclude quindi che in periferia, tanto più, possano riprodursi quelle logiche gerarchiche che sono escluse per il centro). Il che implica la collaborazione come criterio di relazione, il ruolo della Corte costituzionale quale arbitro, non pregiudizialmente orientato, dei confini di competenza tra Stato e Regioni, l'ingresso dello Stato tra i “pezzi” che costituiscono l'intero.

Va detto che l'art. 114 si specchia nel Titolo V, e questo in quello: da un lato, l'articolo che apre il Titolo V definisce il “tono” se non il “senso” da dare alla lettura delle diverse disposizioni (da leggere se non in coerenza, quantomeno non in contrasto con il primo); dall'altro, le diverse disposizioni del Titolo V definiscono altrettanti elementi di un disegno che conferma volta per volta la tenuta del nuovo criterio. Così ad esempio l'assenza di una clausola generale di supremazia in capo allo Stato sul fronte della legislazione, la costruzione di un sistema che vede il Comune al centro dell'esercizio delle funzioni amministrative, la sussidiarietà come criterio di organizzazione delle funzioni amministrative, il ruolo della Corte costituzionale a eguale presidio dei confini

⁷ Con una citazione fuor di contesto di G.W. F. HEGEL, *Fenomenologia dello Spirito*, in *Grande Antologia Filosofica*, Marzorati, Milano, 1971, vol. XVIII, p. 498 ss.

tra competenze legislative statali e regionali, solo per citarne alcuni. Ma è anche parametro per leggere il ruolo dello Statuto nel sistema delle fonti e quindi l'apertura a percorsi di differenziazione delle soluzioni organizzative, superando il centralismo statale ma anche neo-centralismi regionali. L'equi-ordinazione si pone, in modo particolare, all'intersezione dei tratti più innovativi della riforma, vale a dire l'inedita introduzione di due nuove generalità: quella legislativa delle Regioni e quella amministrativa dei Comuni⁸. L'una e l'altra sono nodi che, a due decenni dalla riforma, sono drammaticamente falliti e questo non ha mancato di riflettersi sulla tenuta della stessa idea di equi-ordinazione.

La "finestra" nella quale una diversa interpretazione, non gerarchica, dell'impianto costituzionale, sembrava possibile, è durata neppure un biennio: se con la sentenza n. 106 del 2002 la Corte costituzionale sembrava aprire ad una prospettiva di lettura realmente orientata alla "parità istituzionale", già nel corso del 2003 la prospettiva era radicalmente mutata.

Riprendendo le parole della Corte si avverte un diverso, possibile, approdo interpretativo del nuovo art. 114 della Costituzione «nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»⁹.

In questi termini, l'articolo 114 è (e poteva essere) il baricentro di un diverso impianto, quasi "eversivo", teso a superare un criterio tradizionale, di gerarchia nel rapporto tra enti territoriali e Stato. È noto che la stessa idea regionale sia stata vista come portatrice di un germe di radicale trasformazione dello Stato¹⁰, di una forma di Stato da intendere non solo come relazione tra gli elementi territoriali ma più complessivamente come relazione tra potere pubblico, società ed individui. La riforma,

⁸ Cfr. es. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 439; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2011.

⁹ Corte cost., sentenza n. 106 del 2002.

¹⁰ Cfr. es. F. BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, in *Alma Mater*, 3, 1960, e in Id., *Scritti giuridici*, III, Vita&Pensiero, Milano, 2006, p. 1955 ss.

come tentativo di “rilanciare” la complessiva prospettiva autonomistica, ha proposto un’inversione, testuale e istituzionale, attraverso la ridefinizione del ruolo dello Stato. Un’inversione, e una ridefinizione, che non ha retto di fronte alla resistenza di un modello istituzionale profondamente radicato: nel Parlamento, nel Governo, nelle corti, nelle logiche di fondo degli attori sociali, nelle amministrazioni. Disposto ad accettare la condivisione del potere tra centro e periferia, dentro logiche di gestione o ammettendo ambiti affidati al potere sul territorio (secondo le coordinate già ammesse dallo stesso fascismo, del centralismo e del rassistismo), ma non ad accettare fino in fondo la sfida di un’autonomia come differenziazione e, appunto, equi-ordinazione.

Come il fascismo aveva accettato una combinazione di dirigismo centralista e spazi di manovra per “ras” («piccola autorità locale, che esercita il suo ufficio con atteggiamenti dispotici e (...) consapevolezza di sé», a seguire la definizione del vocabolario Treccani), così non ha mancato di fare l’ordinamento ri-centralizzante della mancata attuazione del Titolo V, della crisi finanziaria¹¹ e quindi della crisi sanitaria.

3. *“Pari dignità” e sussidiarietà: un duplice tradimento. Il caso provinciale*

Stando all’articolo 114, ed al principio da questo desumibile di equi-ordinazione¹², il discorso, sottile, per il quale è passata l’accettazione di questa distanza tra testo formale e suo sviluppo nell’ordinamento, è quello della “diversità nell’equi-ordinazione”: uguali, ma diversi, di pari dignità, ma non omologabili. Gli enti territoriali, e lo stesso Stato quale elemento che entra nell’elenco dei soggetti costitutivi, sono sì equi-ordinati, ma la Costituzione assegna a ciascun soggetto un ruolo diverso. In questi termini, il discorso pare inappuntabile. Difficile non convenire con l’inaccettabilità di una “confusione” tra realtà tra loro diverse, nella

¹¹ G. GARDINI, *Le autonomie al tempo della crisi*, in *questa Rivista*, 2011, p. 457.

¹² «[P]onendo ogni singola “parte” accanto alle altre, la Costituzione sottolinea la pari dignità istituzionale di ciascuna di esse, sia nel senso della partecipazione di ognuna al disegno repubblicano, sia nel senso della necessità che l’esercizio delle rispettive prerogative da parte di ciascuna non possa mai essere dimentico dell’esistenza delle altre in quanto anelli ineludibili della medesima catena», in questi termini E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, 2020, p. 46.

quale l'equi-ordinazione potrebbe essere intesa come "omogeneità", che in quanto tale è sicuramente estranea al testo costituzionale.

Per quanto nel testo riformato non mancassero elementi idonei a consentire di leggersi un radicale cambiamento di prospettiva, l'ordinamento si è progressivamente orientato verso interpretazioni più "rassicuranti". In prima battuta, la Corte stessa non aveva mancato, sia pure in termini non ancora risolutivi, di riconoscere che, nella direzione di una vera equi-ordinazione, si può dire come non-asimmetria delle posizioni di fondo, «sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo». Successivamente, però, la stessa la giurisprudenza costituzionale¹³ ha preferito ricollocare la sua linea interpretativa entro coordinate più consuete, evidenziando come nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, «allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare»¹⁴. I termini della questione sono dunque stati impostati da tempo dalla Corte costituzionale, allorché si è trovata di fronte al problema della "parità" di posizioni di Stato e Regioni nel ricorso di fronte alla Corte costituzionale e, in quella occasione, ha (ri)affermato un'asimmetria che inizialmente aveva ritenuto superata dalla riforma del 2001.

Questo attraverso il riconoscimento, tutt'altro che trascurabile, del carattere intrinsecamente (e ontologicamente) *peculiare*, *rectius* diverso e superiore, dello Stato. "Peculiarità" che si staglia a ri-calibrare la portata dell'elenco paritario, le implicazioni del ribaltamento nell'elencazione che va ora dalla periferia al centro (riflettendo in questo il movimento della sussidiarietà come esplicitato dall'art. 118 Cost.).

Posizione peculiare che per la Corte è «desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla

¹³ Cfr. già A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006, spec. p. 21 ss.

¹⁴ Corte cost., sentenza n. 274 del 2003.

ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)¹⁵. Come rimarcato bene già all'epoca da Ruggeri, con questo orientamento la Corte trascura di soffermarsi il fatto «che tutti gli enti nominati nell'art. 114 sono chiamati a farsi portatori, sia pure in forme e con ruoli complessivamente peculiari di ciascuno, di unità, così come, di rovescio, lo stesso Stato è chiamato a promuovere ed a preservare l'autonomia»¹⁶. Ad anni di distanza, questa crepa nell'idea di equi-ordinazione non ha mancato di allargarsi e vale dunque la pena ricordare come questa scelta non fosse apparsa, all'epoca, inevitabile, ma piuttosto a suo modo “nuova”: fissata dalla Corte «allo scopo di diluire l'impressione che la riforma del 2001 avesse creato un mosaico di enti autonomi tra loro equiparabili, e quindi reciprocamente limitati»¹⁷.

Il momento più icastico del superamento dell'equi-ordinazione, che nel corso del ventennio conosce numerose manifestazioni, è senz'altro la legislazione sulla “abolizione delle Province”¹⁸ e quindi la giurisprudenza costituzionale che ne ha affermato la legittimità¹⁹.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice (nota Corte cost. n. 274 del 2003)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 agosto 2003.

¹⁷ R. DICKMANN, *Spetta allo stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle “istanze unitarie” previste dalla costituzione. Editoriale*, in *Federalismi.it*, 9, 2003, p. 3. Sul “posto” degli enti locali nel contesto del rinnovato disegno costituzionale v. in generale S. MANGIAMELLI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009; cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, specie ed. 2003; v. ora E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM 2020.

¹⁸ In termini generali, sulla legge “Delrio”, cfr. A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014. In merito, cfr. anche F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, p. 81; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 569 ss.

¹⁹ Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla riforma delle Province, cfr. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 145; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti*

Qui gli elementi capaci di stressare l'equi-ordinazione anche nel suo nucleo di "pari dignità"²⁰, e persino in quello di minima dignità istituzionale, sono come noto numerosi. Lo svuotamento legislativo che anticipa la riforma costituzionale ne è forse la manifestazione più evidente, ma a questa si affiancano (senza che sia questa la sede per riprendere un discorso complesso e complessivo) la "fuoriuscita" delle Province dal Testo unico degli enti locali (dove invece continuano a trovare collocazione le Città metropolitane, i Comuni e le loro unioni) e la trasformazione in enti di secondo grado, con superamento dell'elezione da parte della comunità provinciale degli organi di governo dell'ente. Affermata la condizione giuridica di fondo dei diversi enti, come comunque non "omogenea", richiamando la sentenza n. 365 del 2007, la Corte costituzionale affida a una impreveduta valorizzazione del principio di differenziazione la giustificazione costituzionale di un simile esito: «proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, (...) comport[al]no la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli»²¹.

L'operazione effettuata dallo Stato a scapito delle Province, attraverso la riforma operata dalla legge n. 56 del 2014²², sviluppata per via finanziaria, confermata dalla Corte costituzionale in ben tre occasioni, implementata in modo marcato da gran parte delle Regioni che con proprie leggi²³ hanno operato la centralizzazione (a livello regionale) delle competenze già provinciali, concretizzatasi in un disegno di spoliazione (però per

locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p. 489; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.

²⁰ Cfr. ancora E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 49: l'equi-ordinazione «non comporta che essi possano considerarsi "alla pari" a tutti gli effetti», però lo sono «sul piano della dignità istituzionale, del riconoscimento reciproco e della compartecipazione al progetto collettivo che è sinteticamente, ma simbolicamente, posto all'art. 3, comma 2, Cost.».

²¹ Così Corte cost., sentenza n. 50 del 2015.

²² M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019, p. 26; E. CARLONI, *La Provincia necessaria. riforma, crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Roversi Monaco*, vol. III, Bologna, BUP, 2020, p. 19.

²³ Sulla costruzione regionale dei sistemi locali, specie nell'attuazione della riforma "Delrio", cfr. C. TUBERTINI, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 285 ss.

abbandono, e quindi spesso con perdita di capacità tecniche e amministrative) dell'organico, delle funzioni, delle risorse provinciali depauperate in termini politici ed istituzionali ed ora riposizionatasi in termini quasi-strumentali a vantaggio degli enti locali minori quali "case dei comuni", mostra plasticamente la fragilità del principio di equi-ordinazione, inidoneo a fronteggiare persino operazioni così radicali. Un discorso che, in misura e con soluzioni parzialmente diverse, può proiettarsi anche sulle *ex* Province ora "città metropolitane"²⁴.

Lo svuotamento delle Province, enti di area vasta teoricamente centrali nel discorso amministrativo da articolare, in coerenza con l'art. 118, muovendo dal livello comunale, è stato sicuramente assecondato dai Comuni, quantomeno a livello associativo, e dalle Regioni (sia pure con eccezioni), oltre che chiara scelta statale portata avanti, con diversa efficacia, a livello legislativo e di riforma costituzionale²⁵. L'abbandono statale del livello provinciale, che per lo Stato si è sempre posto come naturale dimensione di articolazione delle proprie funzioni e quindi anche di rapporto con il sistema delle autonomie sul territorio, intervenuto in una stagione di riduzione di spesa pubblica a volte brutale specie a livello locale, ha permesso di indentificare nelle Province l'anello debole della catena delle autonomie, ed a fronte di questo la reazione non è stata di compattamento e tenuta, ma questa fragilità ha contribuito piuttosto ad alimentare un momento darwiniano.

La perdita di ruolo dell'ente intermedio provinciale ha però finito per indebolire le stesse autonomie locali minori, specie quelle di più ridotta dimensione, che si sono trovate "in solitudine" a cercare di dare soddi-

²⁴ M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019; F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015; L. VANDELLI, *Prospettive delle Città metropolitane in Italia*, in O. NELLO, G. TRUPIANO (a cura di), *Province e territorio. Riforme amministrative e pianificazione di area vasta in Italia e Spagna*, Napoli, Esi, 2013, p. 104; D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, p. 99 ss.

²⁵ Come noto, la riforma legislativa delle Province era espressamente "in attesa" della definizione della coeva prospettiva di revisione costituzionale che avrebbe portato all'espunzione del lemma "Province" dall'intero testo costituzionale (e in questi termini, v. il comma 51 dell'unico articolo che compone la l. 56 del 2014). Sul progetto riformatore, di più ampia portata, poi venuto meno per la mancata approvazione del referendum confermativo, cfr. es. E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, PUP, 2016.

sfazione ai bisogni dei cittadini e del proprio territorio²⁶. Né l'idea, forse latente, di una attrattività a livello comunale in ambiti associativi delle funzioni già provinciali poteva trovare un sostanziale sviluppo: troppo variegata la dimensione dei comuni, comunque inadeguata la dimensione amministrativa delle forme associative. Soprattutto, il de-finanziamento delle funzioni già provinciali ha reso ingestibile la prospettiva della ri-attrazione verso il basso delle funzioni locali già proprie dell'ente intermedio, con l'effetto di una ri-centralizzazione a livello regionale di funzioni già locali. Le stesse dinamiche finanziarie, nell'arco del ventennio, confermano l'idea di un movimento di accentramento, verso lo Stato e a livello territoriale verso le Regioni, di risorse e funzioni. In un rapporto inverso tra risorse e funzioni²⁷, non sono state le funzioni amministrative riconosciute (in applicazione del principio di sussidiarietà) a determinare la dotazione finanziaria, ma è stata la capacità finanziaria a consentire l'assunzione di funzioni amministrative.

Con l'effetto, cumulativo di queste dinamiche, che, nello smantellamento del livello provinciale, è stato il complessivo sistema degli enti locali a vedersi privato della prospettiva di una generalità delle funzioni amministrative da riconoscere al Comune e comunque da mantenere sul territorio per una dinamica di sussidiarietà ascensionale destinata ad arrestarsi sull'ente intermedio. Il tutto, peraltro, in uno scenario nel quale le Regioni, preso forse atto delle difficoltà (e delle titubanze) sul fronte della legislazione hanno colto l'occasione per un loro slittamento verso la prospettiva di enti "pesanti" di amministrazione.

4. Le Regioni oltre la legislazione, come enti di amministrazione

Non meno marcato il fallimento dell'idea di Regioni quali enti di generale legislazione: al di là del contenzioso Stato-Regioni, che ha portato ad una giurisprudenza della Corte costituzionale contrassegnata da una sempre più esplicita riduzione delle potenzialità della legislazione regionale, è

²⁶ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *questa Rivista*, 2, 2020, p. 323 ss.

²⁷ Sulle funzioni amministrative nel "sistema" della l. 42/2009, cfr. G. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/2009*, in *Amministrare*, 2010, p. 485; A. BRANCASI, F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 9.

stata proprio la storia dell'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni ad aver mostrato la fragilità del ruolo delle Regioni quali enti di legislazione. Prendendo a riferimento a solo titolo esemplificativo alcune Regioni, tacendo del 2020 per le evidenti ragioni, gli anni recenti mostrano una limitatissima capacità delle Regioni di farsi attori di innovazione normativa²⁸.

La clausola di residualità a vantaggio delle Regioni, meccanismo potenzialmente dirimpente²⁹ solo a riflettere sul suo porsi quale caratteristica tipica degli ordinamenti realmente federali, è stata enfatizzata nella prima interpretazione del riformato articolo 117, ora in raccordo con il nuovo articolo 114 ora come tratto autonomo e di per sé rilevante; questo, peraltro, a fianco dello smarrirsi di chiare clausole di supremazia statale (col venire meno, in particolare, di una esplicita clausola di interesse nazionale). La storia della legislazione regionale nel ventennio che ha fatto seguito alla riforma è però la storia di un lento ma progressivo, oramai consolidato, recupero di ragioni del centro e di "dispositivi stato-centrici"³⁰: la letteratura ha mostrato con chiarezza l'emergere di nuovi e molteplici meccanismi di "interesse nazionale" (o, se si preferisce, di "esigenze unitarie"), dei quali è stata interprete la Corte costituzionale. La dilatazione delle materie esclusive statali, l'elasticità dei principi (che ben possono sconfinare nella diretta regolazione), la chiamata in sussidiarietà, la trasversalità delle materie, la loro smaterializzazione³¹, fino alla apodittica affermazione di esigenze unitarie che richiedono una regolazione unitaria ed uniforme³². Ma ancora le ragioni della crisi,

²⁸ Per alcuni elementi di innovazione, cfr. in ogni caso L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, Bologna, il Mulino, 2011.

²⁹ «[G]razie ad essa, infatti, sono le Regioni a costituire il livello legislativo di completamento di tutto il sistema produttivo delle norme giuridiche»: E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 61.

³⁰ Sul riemergere di "tutta una serie di "dispositivi" del modello "stato-centrico" previgente", cfr. *ivi*, p. 73.

³¹ F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

³² Cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, il Mulino, 2018; E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit.

economica e finanziaria prima, sanitaria e pandemica poi, in prospettiva il vincolo europeo e di nuovo la crisi economica e finanziaria³³.

Il discorso è complesso, in larga parte noto, interessante è però riflettere appunto sui suoi effetti se visti dal lato regionale, dove sempre meno si coglie la centralità della Regione quale ente di legislazione. Se confrontiamo l'elenco del nuovo 117 con quello del vecchio, riflettiamo non solo sulla diversa estensione ma anche sulla diversa qualità della legislazione, potremmo ragionevolmente aspettarci una formidabile espansione della legislazione regionale. Questo non è però vero in termini banalmente quantitativi.

Sulla base delle rilevazioni di Banca d'Italia, è stato riportato nel dibattito pubblico il dato assoluto di una diminuzione della legislazione (intesa come numero di leggi approvate) da parte delle Regioni, nell'arco di un periodo che va dal 1988 al 2015. Dalle 744 leggi l'anno che le Regioni italiane hanno prodotto nel 1988 si è scesi alle 524 del 2015 con un calo significativo che segue proprio all'approvazione del Titolo V. Se nel 2001, infatti, le leggi prodotte sono state 615, nel 2002 sono calate a 563 per poi scendere negli anni successivi fino a un minimo di 421 leggi nel 2010. Di queste leggi, mediamente, poco meno un terzo è peraltro ad iniziativa vincolata, vale a dire necessarie per esigenze di bilancio, obblighi di legge o Statuto³⁴.

L'evoluzione complessiva del sistema delle autonomie è andata in direzione diversa, in un percorso segnato da progressive ammacature, più

³³ Cfr. es. F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Cham, Springer-Giappichelli, 2018.

³⁴ Basti dire, per calare questo dato su singole esperienze regionali, che la mia Regione, l'Umbria, nel 2019 ha adottato sette leggi regionali, peraltro spesso dalla limitata prospettiva: una di ritocco della normativa sul funzionamento dei gruppi consiliari, una sulla rideterminazione degli assegni vitalizi (in questo rispondendo a quanto previsto dalla legge n. 145 del 2018 dello Stato), le altre relative a questioni di bilancio, una sulla disciplina delle cooperative di comunità. Si è trattato di un anno nel quale la crisi politica conseguente a scandali di malamministrazione nella gestione dei concorsi specie in ambito sanitario ha sicuramente ridotto lo spazio di manovra politica, ma il quadro negli anni precedenti non è molto dissimile, così come non è distante da altre esperienze regionali. Il 2018 ha presentato un quadro però non troppo distante, nel quale troviamo adottate 14 leggi regionali. Nel 2017 troviamo venti leggi regionali, 18 nel 2016, sempre in larga parte, peraltro, di iniziativa di Giunta. Erano 43 nel 2000, 34 nel 1999, 47 nel 1998. Da una sommaria disamina, non sembra potersi dire che nella vigenza del nuovo Titolo V la legislazione regionale sia aumentata per quantità, né per qualità, ma questo discorso meriterà uno specifico approfondimento.

piccole e più grandi, che ora a ben vent'anni dalla riforma ci consegnano un quadro decisamente inappagante e, di più, disfunzionale, osservando il quale è difficile riconoscervi quello immaginato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e, però, ancora scolpito nel testo costituzionale. Coerentemente con il nuovo impianto costituzionale, è spettato alla Corte costituzionale farsi interprete delle esigenze di ridisegno di un testo, il Titolo V, che ha sofferto a calarsi sulle dinamiche dei diversi settori e sulla stessa cultura (centralistica) del sistema politico amministrativo e dei suoi protagonisti. Un centralismo atavico, presente tanto al centro quanto in periferia, che ha quasi naturalmente portato a ridimensionare quello che pareva il tratto costitutivo della riforma del Titolo V, vale a dire l'apertura a percorsi e spazi di differenziazione sia a livello regionale (in ordine all'organizzazione, certo, ma soprattutto alla legislazione e quindi alla disciplina di diritti e interessi nelle materie di competenza regionale, residuale-generale o concorrente), sia a livello locale (in ordine all'organizzazione, salvi i soli ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, c. 2, lett. p)³⁵.

Il recupero di un criterio gerarchico implicito è stato il tratto che ha caratterizzato una copiosa giurisprudenza costituzionale, in un percorso nel quale peraltro l'azione del giudice delle leggi è stata con non minore vigore accompagnata da quella del giudice amministrativo (che ha debitamente contenuto e riposizionato lo Statuto locale, e le fonti di autonomia locali, nel sistema gerarchico delle fonti, nel suo posto di fonte secondaria soggetta alla legge)³⁶. Né sono valse i primi segnali in direzione opposta timidamente portati avanti dal legislatore di inizio millennio³⁷, né qualche incertezza iniziale della Corte costituzionale, né interessanti aperture della stessa Corte di cassazione³⁸.

³⁵ Sul diverso ruolo astrattamente riconoscibile alle fonti statutarie locali, cui presta attenzione lo stesso articolo 114 della Costituzione, cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., *passim*.

³⁶ Esemplare in questo senso es. TAR Campania - Napoli, sez. I, n. 19672/2008: «il quadro delle fonti è costituito dalla legge sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) e, a cascata, dallo Statuto comunale e dal relativo regolamento»; v. in senso comunque analogo, tra le altre, Cons. Stato, sez. V, n. 2872/2008; Tar Calabria, sez. II, n. 492/2008; Cons. Stato, sez. VI, n. 4333/2008.

³⁷ Il riferimento è anzitutto alla legge "La Loggia", n. 131 del 2003.

³⁸ Cfr. Corte di cassazione, SS.UU., n. 12868 del 2005.

Visto a distanza di anni, quello della Repubblica delle autonomie appare un sentiero da lì in poi quasi obbligato: lo snodo, a riavvolgere il nastro, è stato probabilmente³⁹ la sentenza n. 303 del 2003⁴⁰, quando la Corte ha fatto appello a tutte le sue energie intellettuali per individuare una via che conducesse là dove troppi argomenti e ragioni (la natura del fenomeno regolato, la volontà politica, la cultura istituzionale, le sollecitazioni europee) imponevano o richiedevano terminasse: al centro statale. Superate le rigidità di un testo costituzionale che non sembrava consentire allo Stato di avere piena signoria in un ambito materiale affidato alla (espressa) competenza legislativa concorrente delle Regioni, sulla base di una ricostruzione sofisticata alimentata però da un dato di “necessità” (l’evidenza di questioni, si può dire, di interesse nazionale, sia pure nella forma delle “esigenze unitarie”), è stato possibile rileggere il testo, nei suoi diversi passaggi, attraverso questa lente. E le esigenze unitarie, parafrasando il bel discorso di Al Pacino di *Ogni maledetta domenica*, «sono dappertutto, sono intorno a noi». Ed in questo senso, l’azione della giurisprudenza, indebolendo i singoli elementi del Titolo V che davano consistenza e sostanza all’idea di equi-ordinazione ne hanno favorito e determinato la ridefinizione come principio. Restando alla metafora del discorso motivazionale dell’allenatore al suo *team*, nell’arretramento di ciascun componente si è determinato un arretramento del collettivo. Da qui, e dalla diffusa perdita di ruolo quale legislatore se non con interventi minuti e di ritaglio, il rafforzamento di una prospettiva di Regioni quali enti di amministrazione: un’amministrativizzazione in parte già sottesa al peso del servizio sanitario in termini complessivi nel contesto regionale, agevolata dal processo di revisione delle funzioni provinciali. Con l’effetto di un progressivo slittamento delle Regioni verso una prospettiva di tipo gestionale, diversa da quella tratteggiata e immaginata dal legislatore costituzionale: sia da quello del 1948, che da quello del 2001.

³⁹ Un altro snodo cruciale si può individuare nella XVI legislatura, quando da un lato naufraga, arenandosi nel corso del 2010, il disegno di legge di iniziativa governativa per la “Carta delle autonomie” (A.C. 3138).

⁴⁰ Sulla sentenza della Corte costituzionale, n. 303/2003, v. per tutti i contributi nel numero 4-5, 2008 della rivista *Le Regioni*.

5. *Considerazioni conclusive: lo Stato nel sistema delle autonomie*

Il problema delle Regioni, delle Province, dei Comuni, tutti a vario titolo e in vario modo fuori “posto”, è in ultima istanza il riflesso del problema dello Stato. Portato a sua volta ad invadere, per via legislativa, gli spazi di amministrazione degli interessi, a recuperare a scapito delle Regioni “luoghi” di soddisfazione di diritti e bisogni (e, quindi, di legittimazione e ruolo politico), debordando a livello legislativo con una produzione caotica ed incessante di maxi-provvedimenti *omnibus*. Le ragioni di questo processo e di queste tendenze sono da ricercare e sarebbe ora semplicistico provare anche solo ad abbozzarne alcune motivazioni, basti dire che sicuramente questa *way of life* del Governo prima ancora del Parlamento è stata rafforzata ed alimentata dalle diverse “crisi” ed “emergenze” che nell’arco di oramai quasi quindici anni hanno dominato la produzione normativa. Lo Stato, d’altra parte, ben si è trovato nella posizione “peculiare”, e quindi salvifica, di garante non solo dell’unità dell’ordinamento, ma della “dignità”, della “crescita”, del “rilancio”, della “salvezza” dell’Italia, dello “sviluppo”, della “cura” del Paese, solo richiamando alcune delle denominazioni più enfatiche di provvedimenti normativi a volte *monstre* che hanno attraversato in lungo e in largo l’ordinamento. Né la prospettiva del Piano di ripresa e resilienza sembra ridurre questo approccio, posto che lo Stato si pone, attraverso questo strumento, come protagonista della individuazione, selezione e gestione di interventi sul territorio piuttosto che come regista di un sistema amministrativo di autonomie territoriali protagoniste responsabili, già attraverso una definizione dei propri bisogni e poi attraverso la gestione dei relativi interventi, di progetti localizzati.

Scalzato dall’Unione europea nella definizione delle grandi coordinate economiche, e quindi anche politiche e sociali, di sviluppo, lo Stato si è fatto forza nel rapporto con il vincolo esterno (e tanto più potrà farsene nella fase espansiva in corso ed in quella successiva di nuovo controllo di spesa) per farsene interprete nel dettaglio, e ha assunto su di sé di fatto quella generalità di competenza legislativa che la riforma sembrava avergli sottratto. Le Regioni, d’altra parte, si sono ben accontentate di un ruolo di negoziazione al centro (prescindendo anche da uno stretto discorso di competenze e quindi co-gestendo scelte anche in materie statali, come è stato chiaro nella pandemia), attraverso la terza-camera delle

conferenze⁴¹, e di potere in periferia, esercitato però questo attraverso l'amministrazione e le ordinanze piuttosto che mediante la legislazione. Rispetto ad un criterio di separazione-distinzione di responsabilità, quale ci suggeriva il Titolo V, la legislazione è divenuta in sostanza un coacervo di provvedimenti statali contrattati su base asimmetrica ma con concessioni alle esigenze regionali, operate sulla base di equilibri politici prima che sulla base delle specifiche competenze costituzionalmente previste. Nella pandemia⁴², questo impianto confuso e caotico, di co-responsabilità e parallela fuga dalla responsabilità, di invasioni di campo (pensiamo alle ordinanze regionali di chiusura di servizi statali come quello di istruzione, od alle chiusure di confini regionali) ha dominato a lungo il campo, almeno finché la Corte costituzionale non ha sciolto la matassa riconoscendo la, peraltro già chiara "testo alla mano", competenza esclusiva dello Stato in materia di "profilassi internazionale"⁴³.

Per ragioni diverse, l'ordinamento non pare, in sostanza, allinearsi alle prospettive delineate dal legislatore costituzionale con la riforma di vent'anni addietro. L'equi-ordinazione resta disciplinata dall'articolo 114, ma una formulazione più corrispondente all'esperienza dovrebbe declinarsi nel senso che "la Repubblica è costituita dallo Stato, la cui posizione è peculiare, nonché da Regioni⁴⁴ e Comuni, fors'anche dalle Città metropolitane. Il regime particolare delle Province è definito da disposizioni

⁴¹ Sul ruolo delle conferenze, già precedentemente, cfr. es. 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; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010.

⁴² Sul tema, cfr. anzitutto il *Numero speciale su I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza di Istituzioni del federalismo*, 2020; tra i tanti, cfr. poi es. G. DEMURO, *La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?* in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, p. 8 ss.; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, 2020, p. 3 ss.; M. BELLETTI, *La confusione nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020, pp. 174-199; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2020, p. 333 ss.; G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, p. 318 ss.

⁴³ Il riferimento è alla sentenza n. 37 del 2021, ai sensi della quale spetta allo Stato, non alle Regioni, determinare misure necessarie al contrasto della pandemia.

⁴⁴ Alcune delle quali, si noti, in cerca di una propria peculiarità attraverso i percorsi del regionalismo differenziato.

transitorie". L'articolo 118 dovrebbe ricomporsi a partire da una sorta di parallelismo con la legislazione, salvo delega ai Comuni, espungendo la nozione stessa di sussidiarietà. L'articolo 117 dovrebbe ridefinire una serie consistente di materie, esplicitarne la mobilità con chiamata in sussidiarietà, reintrodurre il limite dell'interesse locale, chiarire che un criterio centrale di attrazione al centro è dato "dal rispetto delle esigenze unitarie sempre riservate alla legge dello Stato". E si potrebbe continuare. Visto in questi termini, però, questa sorta di Titolo V "pragmatico" (od effettivo) non appare più funzionale, né più convincente, di quello immaginato dal legislatore costituzionale del 2001. Però certo è più coerente rispetto alle coordinate tradizionali, del centralismo, dell'uniformità, e con quelle nuove frutto della stagione della crisi.

Il ventennio che ci separa dalla riforma ha segnato l'arretramento, ed il ripensamento, rispetto al quadro desumibile dal testo della riforma: per ragioni ideologiche (con una difficoltà evidente, specie per la Corte costituzionale, di rileggere fino in fondo le coordinate della Repubblica nella differenziazione), per emergenze economiche (con la "crisi" che interessa il sistema italiano da più di un decennio formidabile fattore di ri-centralizzazione), per motivi politici (con una classe politica che è rimasta anzitutto al centro, o ha preferito negoziare al centro), per influsso europeo (nella combinazione tra vincoli esterni e crisi finanziaria) e da ultimo per via dell'emergenza sanitaria. Incrociando ed incocando altre linee di riforma, il principio di equi-ordinazione più di altri ha risentito del trascorrere del tempo e si presenta oggi, vent'anni dopo, trasfigurato, ma è tutto il Titolo V, al di là dei suoi demeriti, ad apparire forse più distante dall'attuale modo di essere del sistema istituzionale di quanto non lo fosse nel momento della sua introduzione.

La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito

Gian Candido De Martin

Le attese di potenziamento delle autonomie locali, aperte dalla riforma del Titolo V del 2001, sono state progressivamente tradite dal subentro di una legislazione erratica e confusa riguardante specialmente le istituzioni provinciali, con ricadute problematiche sia per i Comuni che per le Regioni, ordinarie e speciali. Per uscire dalla palude si deve finalmente prendere sul serio il disegno autonomistico policentrico sancito in Costituzione, da attuare con coerenza e nel rispetto del principio di sussidiarietà, a partire dalla chiarificazione organica delle funzioni fondamentali degli enti locali.

1. Attese e delusioni da una riforma autonomistica disattesa

A vent'anni dall'approvazione e conferma referendaria della novella del Titolo V della parte II Cost., che aveva aperto una prospettiva di forte potenziamento delle autonomie territoriali, costituzionalizzando le linee portanti di un percorso innovativo mirato a sviluppare appieno il fondamentale principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., è possibile oggi trarre un bilancio assai poco confortante sulla effettività della riforma, per quanto riguarda sia il versante locale che quello regionale. Circoscrivendo qui l'attenzione alle attese concernenti lo spostamento, per quanto possibile, del baricentro dell'amministrazione pubblica sulle autonomie comunali e provinciali¹, va subito rilevato che già in prece-

¹ Si lasciano quindi sullo sfondo le questioni riguardanti le autonomie regionali, peraltro prevalentemente legate al riparto delle funzioni legislative, stante il superamento nella riforma del 2001 del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative e la tendenziale primazia degli enti locali per quelle amministrative, in virtù del principio di sussidiarietà. Sulle molteplici attese legate alla novella del Titolo V ci si limita qui a menzionare alcune pubblicazioni collettanee, che offrono un quadro sostanzialmente convergente della pluralità di innovazioni prefigurate, in ragione anche dei lavori preparatori della Commissione Bicamerale D'Alema: G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001; ID., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*

denza vi erano stati tentativi significativi in questa direzione, anzitutto ad opera della l. n. 142/90, che – in attuazione dell'art. 128 Cost. e correggendo gli esiti in parte fuorvianti della regionalizzazione degli anni '70 – aveva prefigurato un netto superamento della visione autarchica degli enti locali, riconoscendo loro un'autonomia potenzialmente a tutto tondo (politica, normativa, amministrativa e finanziaria), con un ruolo di autogoverno degli interessi generali della comunità territoriale sottesa² e un complesso di funzioni di prossimità o di area vasta, rispettivamente per Comuni e Province.

Quei tentativi sono stati tuttavia allora in larga misura frustati, oltre che per il persistente centralismo e la discrezionalità statale nella gestione delle risorse finanziarie, per le resistenze regionali a riallocare agli enti locali le funzioni amministrative di spettanza comunale o provinciale, impropriamente esercitate nonostante il decentramento già previsto dal decreto n. 616/1977. Resistenze che in larga misura permangono anche dopo l'esplicita previsione del principio di sussidiarietà come criterio guida – insieme a differenziazione e adeguatezza – per le riforme amministrative (“Bassanini”) organicamente prefigurate dalla l. delega n. 59/1997 e puntualizzate dal d.lgs. n. 112/1998 in ordine al riassetto delle funzioni riguardanti le istituzioni territoriali di vario livello. Con la conseguenza che si consolida sempre più la tendenza delle Regioni ad un esercizio diretto – da parte di propri apparati o di enti strumentali da esse dipendenti – di funzioni amministrative, con un fuorviante processo di progressiva amministrativizzazione (e centralismo) delle autonomie regionali rispetto alle funzioni legislative e programmatiche di loro specifica spettanza³.

della Costituzione, Roma, LUP, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V parte II della Cost.*, Rimini, Maggioli, 2003.

² L'autogoverno di Comuni e Province, espressione di una democrazia locale che certo si rafforza con la l. 142, è stato poi trasformato in modo rilevante dalla l. n. 83 del 1993, che ha previsto l'elezione diretta degli organi monocratici di vertice degli enti autonomi locali, estesa alcuni anni dopo anche alle autonomie regionali, con il subentro e i chiaroscuri di quella che è stata chiamata la democrazia del *leader*, su cui v., da ultimo, le incisive considerazioni di F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale*, in *Stato*, 14, 2020, p. 129 ss.

³ Il centralismo amministrativo regionale si è manifestato soprattutto riguardo a funzioni che – ex l. 142/90 o decreto 112/98 – sarebbero state di competenza delle Province, alle quali

Rispetto a questa tendenza la riforma del Titolo V, con la quale per un verso è stata rafforzata la fisionomia legislativa delle autonomie regionali e per altro verso è stato espressamente costituzionalizzato il principio di sussidiarietà come criterio essenziale per il riassetto delle funzioni amministrative tra le istituzioni costitutive della Repubblica, avrebbe dovuto appunto spostare nettamente il baricentro dell'amministrazione pubblica sulle autonomie locali. E in effetti, in una prima fase, si era avviato correttamente – con la l. n. 131/2003 e con il coinvolgimento istruttorio di rappresentanze di tutti i livelli istituzionali del sistema – un percorso volto a concretare, da un lato, latitudine e limiti del potere legislativo concorrente delle Regioni e, dall'altro, la chiarificazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, in ossequio alla previsione della lett. p) del III comma dell'art. 117 Cost., presupposto per poter superare realmente la *ratio* ancora in parte autarchica del TUEL e definire una nuova Carta delle autonomie locali, in armonia con la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), espressamente recepita nell'ordinamento italiano fin dal 1989. Questo obiettivo, pur essendo stato predisposto – dopo il lavoro propositivo della Commissione Vari – uno schema organico di decreto legislativo, non fu portato a termine prima della fine della XIV legislatura, ma venne comunque ripreso nelle due legislature successive, in cui vennero ripresentate proposte analoghe, in un'ottica di riassetto del sistema amministrativo imperniato anzitutto sulle autonomie locali riconosciute in Costituzione⁴.

tali funzioni non sono state però in molti casi riallocate nonostante il tentativo del d.lgs. n. 96 del 1999 di superare le inerzie regionali. Di qui la consistente distanza tra essere e dover essere anche rispetto a quanto sancito sulle funzioni locali dalla l. n. 265/99 e dal conseguente TUEL n. 267 del 2000, a riprova di talune ricorrenti propensioni "schizofreniche" del legislatore anche in ordine ai rapporti centro-autonomie, su cui v. efficacemente L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 30 e *passim*. Su queste vicende – pre e post riforme degli anni '90 – ci si permette rinviare alle riflessioni di chi scrive in *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984 e in *Tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle Regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Studi per L. Mazzaroli*, II, Padova, Cedam, 2007, p. 275 ss. Sulle dinamiche legate alle riforme amministrative "Bassanini" sul versante regionale e locale v. G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali*, Bologna, Il Mulino, 1998, nonché G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo e la complessa vicenda del d.lgs. 112/98*, Rimini, Maggioli, 2000.

⁴ Per un quadro di queste iniziative e proposte v. i voll. collettanei curati da A. PIRAINO, *Verso la Carta delle autonomie locali. Novità, limiti, proposte*, Roma, Donzelli, 2007 e da F. BASSANINI,

In parallelo si è poi sviluppata, specie nella XVI legislatura, un'altra iniziativa di massima coerente col disegno costituzionale del nuovo Titolo V, quella volta a dotare il sistema delle autonomie di risorse patrimoniali e finanziarie in grado di garantire un esercizio responsabile dei poteri e funzioni attribuite, in attuazione delle specifiche previsioni dell'art. 119 Cost. Di qui la legge sul cd. federalismo fiscale n. 42/2009, basata su costi e fabbisogni standard da determinare – da parte di organismi paritetici – in rapporto alle varie funzioni pubbliche e su essenziali meccanismi perequativi⁵. Legge di riforma assai importante in chiave autonomistica, ma attuata in modo molto parziale e poi praticamente accantonata, essendo subentrata quella crisi economica che ha indotto il legislatore a dare priorità ad una serie di misure di emergenza di carattere contingente, nelle quali non si è più tenuto conto dell'orizzonte e degli obiettivi da perseguire in attuazione della riforma del Titolo V. Anzi, proprio da questa situazione di crisi economica sono scaturiti vari interventi legislativi che hanno inciso pesantemente soprattutto sugli ordinamenti locali, in una chiave volta essenzialmente a immaginare forme di risparmio, per lo più malintese, comunque contraddittorie e disattente sia rispetto alle problematiche implicazioni operative di funzioni e servizi pubblici sia alle esigenze poste dal quadro costituzionale⁶.

Di qui la progressiva distanza, se non l'abbandono, degli obiettivi della Carta delle autonomie e del federalismo fiscale, con un netto cambio di paradigma rispetto al Titolo V, addirittura ritenuto la causa – o una delle cause principali – delle difficoltà e disfunzioni del sistema istituzionale, in particolare a livello provinciale. Di qui le contemporanee iniziative governative del 20 agosto 2013, l'una volta nell'immediato a declassare a vario titolo le Province – come sarebbe poi stato disposto con la l. n. 56 del 2014 (“Delrio”) –, l'altra preordinata addirittura a sopprimerle in

L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli, 2008.

⁵ La prospettiva di una autonomia responsabile aperta dalla l. 42/09 è illustrata nel vol. collettaneo curato da V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009.

⁶ Per un quadro di questi interventi erratici e sconcertanti (per lo più disposti con decreti legge, non a caso censurati dal giudice costituzionale nella sent. n. 220/2013, con evidenti ambiguità, come nel caso del d.l. n. 95/12, che prevedeva una forte riduzione della spesa degli enti territoriali, garantendo peraltro l'invarianza dei servizi ai cittadini) v. G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *questa Rivista*, 1, 2014.

Costituzione, nell'ambito di una riforma della riforma del Titolo V caratterizzata da obiettivi complessivi di forte ridimensionamento del sistema delle autonomie⁷. La mancata approvazione referendaria di tale riforma ha poi lasciato sul tappeto macerie di vario tipo, con le quali si debbono tuttora fare i conti, aggravati per certi versi dalle questioni sul rapporto Stato-autonomie subentrate più di recente per via della emergenza pandemica: questioni che vengono da molte parti addebitate alla riforma del 2001 e non – come sembra invece senz'altro a chi scrive – alla sua cattiva applicazione o elusione⁸.

2. *Il progressivo svuotamento del principio autonomistico nella legislazione erratica sulle Province*

Di questo esito paradossale e contraddittorio della riforma del Titolo V, specie sul versante delle istituzioni territoriali locali, è comunque sicuramente emblematica la vicenda delle Province, riconosciute nel 2001 tra le istituzioni costitutive della Repubblica e dopo un decennio messe in vario modo in discussione, fino al loro formale svuotamento con la legge

⁷ A fronte di questa realtà di autonomie in balia del centro, in dispregio del quadro costituzionale vigente (che si mirava in effetti a modificare), va menzionato l'appello critico-propositivo di oltre 40 giuristi, che ad ottobre 2013 hanno prospettato un percorso di corretta attuazione delle previsioni del Titolo V, restato peraltro senza seguito (l'appello è stato poi pubblicato in calce a M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017, anche a supporto del saggio di M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, *ivi*, p. 1 ss.).

Sul dibattito aperto dall'iniziativa governativa di riforma delle Province e di revisione del Titolo V si rinvia al volume collettaneo con gli atti del convegno promosso dall'Istituto Jemolo il 23 novembre 2015 *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Roma, Carocci, 2016, nonché ad AA.VV., *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015. Sui molti problemi per le autonomie della riforma costituzionale Renzi v. anche G.C. DE MARTIN, *Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1-2, 2015, nonché le considerazioni sulla recessione delle autonomie di G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 2015, p. 533 ss. e di M. GORLANI, *L'attuazione della riforma delle province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in *Studi in memoria di P. Cavalieri*, I, Napoli, ESI, 2016.

⁸ Basti osservare – senza poter qui approfondire – sia le difficoltà a utilizzare la inequivoca competenza normativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, prevista dall'art. 117 Cost., sia la sostanziale rinuncia ad esercitare il potere statale sostitutivo ex art. 120 Cost., pur a fronte di taluni comportamenti impropri, se non cesaristici, di presidenti regionali. E fermo restando il nodo pendente di adeguati strumenti di coordinamento e collaborazione sul piano amministrativo tra organi statali e regionali, anche per via delle carenti previsioni costituzionali in materia.

Delrio. Fermo restando che questa vicenda è l'aspetto più eclatante di un approccio fuorviante alle questioni riguardanti le autonomie nell'ultimo decennio, caratterizzato da una emarginazione sempre più evidente del rovesciamento di prospettiva delineato nel 2001 per il sistema repubblicano per via di prevalenti rigurgiti neocentralistici.

In effetti le Province sono state, soprattutto a partire dal 2011, oggetto – se non bersaglio principale – di una serie di interventi legislativi di svuotamento della loro ragion d'essere nel sistema istituzionale, in gran parte disposti con decreti legge legati alle misure contro la crisi economica post 2008-2009: interventi adottati non in base ad un progetto organico di revisione degli ordinamenti locali, ma sull'onda di spesso demagogiche campagne di malintesa semplificazione istituzionale e risparmio di risorse, volti a mettere in discussione talora la dimensione delle istituzioni provinciali, talora il loro ruolo o le funzioni, talora la loro stessa esistenza come soggetti autonomi oppure, in talune prospettive, la loro trasformazione in enti dipendenti dalle Regioni. Questo percorso ondivago è sfociato poi nella già ricordata riforma Delrio del 2014, che ha degradato l'autogoverno delle Province e trasformato questi enti in una sorta di agenzia intercomunale, con una serie di complicazioni e varianti nella riallocazione di gran parte delle funzioni provinciali e delle strutture organizzative connesse. Di qui disorientamenti e tensioni, anche nei rapporti con le Regioni, spesso tentate da un ulteriore accentramento di funzioni degli enti intermedi. In sintesi, Province svuotate di funzioni e finanziamenti, decapitate di organi direttamente rappresentativi della comunità provinciale, spesso ridotte al collasso per il taglio delle risorse operative, con amministratori (a titolo gratuito) e personale sempre più demotivati, con quindi una strisciante destabilizzazione del sistema locale e una specifica disarticolazione del livello provinciale rispetto al substrato istituzionale a base democratica espressamente riconosciuto dalla Costituzione.

Si può aggiungere che, in parallelo, è altresì particolarmente preoccupante la condizione delle Città metropolitane, previste dalla legge 56 in sostituzione delle Province in una pluralità eterogenea di aree a forte conurbazione, per il fatto che la loro identità istituzionale, i rapporti tra gli organi e l'assetto organizzativo e funzionale appaiono assai deboli e densi di incognite sulla possibilità di dar vita ad un effettivo sistema di

governo in grado di gestire decisioni, interventi e servizi in queste realtà territoriali differenziate, in cui convivono funzioni di base e di area vasta⁹. A fronte di un quadro così problematico, ci si deve anzitutto chiedere le ragioni di questa deriva che mette in discussione a vario titolo soprattutto le istituzioni di governo dell'area vasta, con una sorta di commedia degli inganni, che per certi versi non sembra essersi interrotta neppure dopo la non approvazione popolare della riforma costituzionale che avrebbe voluto stralciarle dall'elenco delle istituzioni costitutive della Repubblica. In effetti, pur tenendo conto che si è attraversato un periodo fortemente condizionato da problemi straordinari di finanza pubblica, non è affatto agevole comprendere perché si è perso di vista il senso profondo della Provincia come autonoma istituzione politica e territoriale, distinta da Comune e Regione, titolare di un proprio specifico ruolo di governo delle funzioni amministrative della cd. area vasta, caratterizzata da un nesso stretto tra una città capoluogo e il territorio circostante e gravitante¹⁰. Funzioni che di per sé non dovrebbero essere affidate ad una gestione associata dei Comuni, né accentrate a livello delle Regioni, con una ulteriore distorsione del ruolo di queste istituzioni, costituzionalmente qualificate soprattutto per un ruolo legislativo e programmatico, più che di amministrazione operativa.

Senza qui poter approfondire adeguatamente, si deve però almeno accennare a due ragioni evidenti che hanno alimentato, e per molti versi continuano ad alimentare, questa deriva. In primo luogo è innegabile che abbia pesato alquanto, in questi interventi antiprovinciali, il peso della

⁹ La condizione assai problematica delle Città metropolitane è legata ad una serie di fattori ben noti, a partire dall'adozione di un modello istituzionale e di una forma di governo uniforme per realtà assai disomogenee (e troppo numerose), in cui comunque si è voluto mantenere un ruolo determinante al Comune capoluogo. Di qui la condivisibile osservazione di S. MANGIAMELLI [in *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 117 ss.], che ha rilevato una condizione delle Città «ancora più grave – se possibile – di quella delle Province, nonostante la loro posizione costituzionale non sia stata messa in discussione». Analogamente R. BIFULCO, *Uno sguardo sulle Città metropolitane, anche nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, cit., p. 117 ss. Per un quadro aggiornato della “questione metropolitana” v. E. CARLONI, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020, p. 133 ss.

¹⁰ Se si vuole, si può per certi versi richiamare la Città territoriale con cui è stata qualificata la «Provincia della post-modernità» da P. CARROZZA, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018.

crisi economica, che ha indotto a cercare risposte, spesso superficiali, per ridurre i costi degli apparati pubblici, dando anche spazio ad una rinvigorita visione gerarchica o comunque statocentrica, costellata di decisioni sulle istituzioni e sugli ordinamenti territoriali sostanzialmente disattente della fisionomia e dell'equilibrio pluralistico del sistema prefigurato negli artt. 5 e 114 Cost., rispetto al quale appare a maggior ragione paradossale l'ipotesi di soppressione delle Province. In tal senso è appena il caso di ricordare, tra l'altro, che ha avuto un peso determinante nella vicenda in questione anche – se non anzitutto – quanto prefigurato in una “lettera confidenziale” del 5 agosto 2011 dalla Banca centrale europea (BCE), nella quale si indicava espressamente – per superare le difficoltà economiche – la necessità di abolizione di questo livello istituzionale, da perseguire nel quadro di un ridimensionamento complessivo delle autonomie, che avrebbe dovuto tradursi pure in una riforma della stessa Costituzione. Senza dir oltre su questa singolare “fonte” atipica di riforme istituzionali, emerge comunque chiaramente una impostazione legata preminentemente all'esigenza di equilibrio dei conti pubblici, con una visione tecnocratica – quando non populistica – del tutto disgiunta dalla necessità di legittimazione democratica dei poteri pubblici ai vari livelli di una Repubblica plurale¹¹.

Ciò, d'altra parte, è frutto evidente di una carente cultura dell'autonomia, come autogoverno democratico e responsabile delle collettività territoriali di diverso livello, fondato in modo inequivoco sui principi fondamentali degli artt. 1 e 5 della Costituzione, sviluppati dalla novella costituzionale del Titolo V. In effetti, proprio la disattenzione per questi fondamenti costituzionali ha generato una legislazione incoerente con l'esigenza di *favor* per autonomie responsabili e per una sussidiarietà benintesa. Di qui la distanza assai marcata tra i principi costituzionali vigenti e la realtà effettiva, anzitutto nella legislazione statale, spesso invasiva delle competenze regionali, ma al tempo stesso contrassegnata

¹¹ Sul «sofferto percorso di riforma degli enti intermedi», ivi compresa la singolare iniziativa della BCE, v. E. CARLONI, *Gli enti “di area vasta”. Province e Città metropolitane*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 129 ss. Per una puntuale ricostruzione, in chiave ironica, della paradossale vicenda delle Province, a partire dalle campagne giornalistiche sulle caste di G. STELLA, S. RIZZO, v. l'intervento di P. ANTONELLI, *Il cantiere aperto delle autonomie*, in www.provinceditalia.it, 20 febbraio 2020.

da una larga carenza di norme quadro sui principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni come scelte di sistema indispensabili per realizzare effettivamente un assetto di autonomie responsabili in un contesto di garanzia dell'eguaglianza dei diritti, che peraltro non è sinonimo di uniformità¹². Al di là anche della vicenda delle Province, rimaste sostanzialmente a mezz'aria, in un regime ibrido e ambiguo – precariamente peraltro legittimato da una inopinata pronuncia “politica” della Corte costituzionale (n. 50/2015), adottata in attesa della approvazione della riforma che mirava a sopprimere le Province dalla Costituzione¹³ –, appare evidente la distanza della realtà in atto dalle prospettive di un sistema autonomistico coerente, che è incompatibile con processi di gerarchizzazione del potere territoriale o di sua involuzione tecnocratica, senza adeguati spazi di responsabilità e di legittimazione popolare¹⁴.

3. La persistente ragion d'essere delle Province nel sistema delle autonomie locali

A fronte di questa involuzione complessiva del sistema autonomistico, resta comunque l'interrogativo sul perché queste istituzioni di area vasta siano da ritenere necessarie nell'assetto della Repubblica policentrica, in cui dovrebbero coesistere e integrarsi – senza gerarchie, ma con ruoli e funzioni distinti, sia pure talora integrati – varie istituzioni politico-territoriali di diverso livello. A voler semplificare, la risposta positiva a

¹² In tal senso v. V. ANTONELLI, *Per un'unità della Repubblica costruita “dal basso”*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2615 ss.

¹³ V., tra gli altri, i commenti critici di G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 463 ss., nonché di M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, 7, 2015. Cfr. anche L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 aprile 2015, che critica diffusamente le argomentazioni e le lacune della Corte, pur condividendo l'impianto della l. 56/14.

¹⁴ V. le incisive notazioni di V. ONIDA, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUP, 2017, p. 35 ss. Sulla legittimazione popolare degli organi provinciali L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della provincia*, in Aa.Vv., *Le autonomie in cammino*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss., nonché F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., che sottolinea la necessità che l'autogoverno delle autonomie si fondi su un nucleo incompressibile costituito da un consiglio elettivo diretta espressione della comunità di riferimento.

questo interrogativo appare per molti versi obbligata, da almeno tre punti di vista.

In primo luogo perché le Province sono da considerare espressione di effettive comunità riconosciute dalla Costituzione come elementi che concorrono a fondare e reggere democraticamente la Repubblica. Ciò in quanto si sono storicamente consolidate come unità esponenziali di tutti i cittadini che convivono in una dimensione territoriale cd. di area vasta, costituita da una pluralità di Comuni contigui, con un proprio capoluogo, tutti legati da alcuni interessi comuni per il fatto stesso della stabile convivenza territoriale. Queste realtà, originariamente contrassegnate – in una visione statocentrica – soprattutto da una pluralità di articolazioni periferiche statuali di identica circoscrizione territoriale (a partire dalle prefetture), si sono progressivamente affrancate da questa configurazione meramente statalista, acquisendo una propria identità comunitaria, qualificata dalla residenza nel medesimo territorio e dal riferimento ad interessi comuni facenti capo ad una istituzione rappresentativa della collettività (analogamente a quanto storicamente avvenuto per i Comuni e, per certi versi, pure per le Regioni, di massima espressive di identità comunitarie territoriali). Questa origine storica delle istituzioni provinciali non è quindi di per sé il risultato di una zonizzazione disposta a tavolino, ma in sostanza frutto – a parte talune forzature localistiche che hanno portato alla proliferazione di nuove Province – di un processo di progressivo consolidamento unitario di una comunità territoriale sovracomunale (appunto di area vasta)¹⁵. Ed è appena il caso di aggiungere che l'ambito territoriale di tali comunità può in futuro non coincidere con eventuali riassetti organizzativi o funzionali dell'amministrazione periferica statale attualmente legata alle circoscrizioni provinciali.

Ciò premesso, va poi sottolineato che queste istituzioni di area vasta non rappresentano un *unicum* italiano, ma una realtà presente in larghissima

¹⁵ L'Italia è costruita e si relaziona per molti versi proprio su base provinciale (anche sul piano statistico), laddove si è consolidato nel tempo un intreccio di apparati statali decentrati, di organismi di rappresentanza delle categorie produttive e di servizi pubblici a rete, con l'istituzione Provincia che rappresenta la sintesi identitaria unitaria di questo sistema composito, riferimento per una serie di politiche territoriali, infrastrutturali e ambientali. Sul processo di consolidamento delle comunità territoriali a base provinciale v. A. CROSETTI, *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali*, in W. CRIVELLIN (a cura di), *La provincia di Torino*, Milano, 2009.

misura in gran parte delle istituzioni statuali europee (di dimensione non micro), non a caso ricomprese espressamente nella Carta europea dell'autonomia locale, che le riconosce come istituzioni necessarie dotate di organi rappresentativi a suffragio diretto e universale, in grado di assicurare una visione unitaria ed autonoma degli interessi della comunità. Quindi enti autonomi territoriali, non mere associazioni di comuni con organi di secondo grado, preposte a mediare – e non a governare – le istanze territoriali sottese.

In terzo luogo, va poi sottolineato il nesso stretto tra queste istituzioni politiche locali e le funzioni di area vasta, che ad esse devono essere necessariamente attribuite, e non a Comuni o Regioni. Queste funzioni sono evidentemente diverse da quelle di base o di prossimità spettanti ai Comuni e delineano un *corpus* di compiti assai numerosi e rilevanti, solo molto parzialmente ora elencati – sia pure qualificati come fondamentali – dal comma 85 della legge n. 56/2014. In realtà andrebbe considerata una gamma assai più ampia di funzioni e di compiti di governo territoriale e servizi a rete, come si può desumere tra l'altro dall'elenco di funzioni provinciali indicate dalla legge 142/90 e dal TUEL del 2000 e, ancor più, da quanto prefigurato in sede di attuazione dell'art. 118 Cost. sia dagli schemi di decreti legislativi *ex l.* 131/2003 che dal ddl n. 3118 della XVI legislatura, allorché si intendeva concretare e implementare il disegno della riforma costituzionale del 2001¹⁶.

Questa allocazione di funzioni e servizi di area vasta in capo alla Provincia appare, d'altra parte, decisiva per spostare realmente il baricentro del sistema amministrativo verso i cittadini, in coerenza con il senso dei principi autonomistici e di sussidiarietà sanciti in Costituzione¹⁷. In

¹⁶ Una ricognizione organica è quella curata da S. MANGIAMELI (*Province e funzioni di area vasta*, Roma, 2012), che ha poi approfondito la questione degli enti di area vasta in *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, cit., p. 107 ss. V. anche M. GORLANI, *Le province: una riforma da riscrivere*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., p. 207 ss., nonché C. BENTAZZO, *Le province a cinque anni dalla legge "Delrio"*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019. Esprime invece un orientamento per una "Provincia leggera" M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, p. 115 ss., nonché ID., *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.

¹⁷ Naturalmente ci si riferisce alla *ratio* della sussidiarietà in senso verticale (ma non ascendente) e orizzontale *ex artt.* 5 e 118 Cost., che porta a valorizzare fisiologicamente, per quan-

sostanza, se si vuol tenere conto effettivamente del principio di sussidiarietà (unitamente a quelli di adeguatezza e differenziazione), la centralità dell'amministrazione locale e il ruolo delle autonomie comunali e provinciali è – o dovrebbe essere – ineludibile anche per realizzare una effettiva riforma dello Stato e una riqualificazione del ruolo proprio delle Regioni. La prospettiva di autonomie forti e responsabili, che siano *partner* della Repubblica e non periferia o terminali esecutivi, è imprescindibile per garantire coesione territoriale e tenuta democratica e unitaria del sistema¹⁸.

In tal senso quindi la Provincia va considerata – nelle aree non metropolitane – regista necessaria dello sviluppo locale e dei servizi a rete, ente strategico per definire e realizzare politiche locali riguardanti lo sviluppo socio economico, l'assetto territoriale e le infrastrutture nonché il raccordo tra formazione professionale e lavoro. Si può aggiungere che questa prospettiva può essere altresì assai utile in due direzioni, da un lato quella di unificare e razionalizzare a livello provinciale una serie di funzioni tecniche locali per lo più gestite dai Comuni (come appalti, contratti, selezione personale), dall'altro quella di semplificare effettivamente il quadro degli organismi strumentali in vario modo operanti a livello locale o subregionale, che sono frequentemente preposti a funzioni o servizi di area vasta¹⁹.

to possibile, il ruolo di amministrazione generale delle istituzioni locali, in una prospettiva di costante adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, in sintonia con la lettura del principio autonomistico già offerta da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Roma, 1954, e poi sviluppata da G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, che considerava le autonomie quasi come il nuovo volto della sovranità repubblicana. In tal senso v. anche G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, LUP, 2005.

¹⁸ Illuminante in tal senso l'ultimo sintetico intervento scritto di G. PASTORI, *Autonomie locali ed efficienza del sistema*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili* (a cura di), cit., p. 85 ss. Nel contempo emerge con evidenza la grande distanza tra le previsioni costituzionali sulle autonomie e una realtà contrassegnata da ricorrenti centralismi, anche per via della cultura politica dei partiti, come sottolineato da S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, e da E. BALBONI, *Amari pensieri sulle autonomie locali, a partire dal commento di Staiano all'art. 5 della Costituzione*, in *Astrid Rass.*, 7, 2018. Analogamente F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2017.

¹⁹ Purtroppo non ha avuto alcun apprezzabile seguito una delle (poche) prospettive potenzialmente utili della legge Delrio, laddove si ipotizzava una concentrazione delle funzioni tecni-

4. Contraddizioni irrisolte con semplificazioni apparenti e provincializzazione delle Regioni

A fronte della ineludibile ragion d'essere delle Province come soggetto politico-territoriale autonomo, appaiono a maggior ragione ingiustificate le irrisolte ambiguità e le scorciatoie imboccate nella ricordata legislazione della crisi fino alla legge 56, le quali finiscono per complicare – e non certo semplificare – l'assetto delle organizzazioni pubbliche sul territorio, senza prospettive utili per la cura (distinta, ma al tempo stesso integrata o coordinata) degli interessi delle comunità locali di diverso livello. Senza qui riprendere in modo organico una riflessione sui vari limiti di questi interventi di riforma spesso improvvisati o superficiali, comunque opinabili, se non fuorvianti, si possono sintetizzare almeno tre principali fonti di equivoci, disorientamenti e distorsioni che attualmente condizionano il sistema locale e in particolare la posizione e il ruolo delle province. In primo luogo va sottolineato il centralismo persistente e la deriva amministrativistica delle Regioni, ivi comprese (se non ancor più) quelle ad autonomia speciale, che hanno evitato per lo più – come già accennato – di attuare il decentramento di funzioni agli enti locali previsto già dal decreto 616/77, poi ribadito dalla legge generale sulle autonomie locali n.142/90 e dal d.lgs. n. 112/98 (attuativo della cd. riforma Bassanini), per non dire ovviamente della totale inerzia nell'attuare quanto previsto sul riassetto complessivo delle funzioni amministrative dal nuovo art. 118 Cost. D'altra parte, fin dalle origini dell'esperienza regionale si sono avuti vari tentativi di messa in discussione delle Province, alla ricerca di surretizi nuovi enti intermedi di matrice regionale (come i comprensori). Questo rischio di provincializzazione delle Regioni si è ora ovviamente accentuato in base alla legge 56, che ha previsto espressamente il richiamo a livello regionale di funzioni provinciali (in effetti disposto in molte Regioni), così come lo spostamento di personale e risorse organizzative

che locali nella Provincia (agenzia o Casa dei Comuni), anche per rimediare alla oggettiva debolezza delle strutture tecniche comunali, spesso di fatto subordinate – specie nelle realtà più piccole – agli apparati tecnici delle società controllate o comunque a dinamiche esterne. Anzi, le Province sono state per lo più abbandonate dal proprio personale tecnico, attratto soprattutto dagli uffici regionali o dai molteplici organismi settoriali strumentali, di matrice comunale o regionale, operanti a livello di area vasta, che oltretutto non sono soggetti al controllo democratico, né a forme di verifica trasparenti e certificate dalle autorità contabili pubbliche.

dalle Province alle Regioni, con la conseguenza di autonomie provinciali in molti casi sostanzialmente del tutto finte, tenuto conto oltretutto della drastica riduzione di risorse finanziarie da parte dello Stato.

Vi è poi un secondo aspetto da sottolineare, quello della malintesa semplificazione istituzionale perseguita con la legislazione della crisi, alla quale si possono ricondurre anche le già ricordate singolari istanze della BCE, verosimilmente ispirate da suggeritori italiani, legati ad un'idea della Provincia come ente in larga misura inutile, comunque da rimappare radicalmente oppure da regionalizzare oppure da trasformare in ente al servizio dei Comuni, secondo l'opzione adottata dalla legge 56²⁰. Con la conseguenza comunque di una grande persistente confusione nella allocazione delle funzioni di area vasta, che attualmente talora permangono in capo alle Province (con soluzioni peraltro diverse da Regione a Regione), ma che spesso sono accentrate a livello regionale, senza escludere la possibilità di attribuzione ai Comuni, magari associati. A quest'ultimo proposto va considerato anche il fatto che nella legge 56 si sono previste forme associative – le Unioni di Comuni, talora obbligatorie – senza limiti massimi di dimensione, quindi suscettibili di essere realizzate a dimensioni assai ampie, di fatto potenzialmente concorrenti con l'area vasta provinciale. Come è evidente, sono tutte prospettive che ingenerano una situazione di precarietà sul senso e il ruolo attuale delle istituzioni provinciali, al di là di ogni considerazione sulle criticità derivanti dalla *deminutio* del loro volto di istituzioni di autogoverno e dalla drastica riduzione dei finanziamenti statali e del personale, specie dei quadri tecnici, che possono mettere a rischio non solo l'esercizio delle limitate funzioni ad esse riconosciute dalla legge 56, ma la loro stessa sopravvivenza come amministrazioni operative.

Va infine evidenziata anche la persistente distorsione legata alla conversione delle Province in agenzie dei Comuni, con organi di derivazione comunale, che di fatto trasforma questi enti in strumenti di mediazione

²⁰ È inoltre appena il caso di ricordare che – a fronte di una semplificazione istituzionale con la quale si metteva in discussione il sistema delle istituzioni esponenziali delle collettività territoriali provinciali – non è emersa alcuna iniziativa volta a sfoltire e razionalizzare la miriade di enti strumentali a vario titolo operanti a livello di area vasta, per i quali tutt'al più venivano prefigurate (evanescenti o inadeguate) forme di coordinamento (v. su questi profili M. DE DONNO, *Coordinamento e collaborazione*, cit., *passim*).

tra i sindaci, svuotando il senso e il ruolo di organi di governo rappresentativi degli interessi di area vasta, capaci di adottare decisioni sull'assetto e sulla programmazione dello sviluppo dell'intero territorio provinciale, così come sui molti e rilevanti compiti sovracomunali e servizi di rete, quali sono con tutta evidenza quelli elencati negli articoli 19 e 20 del TUEL n. 267/2000 (che hanno aggiornato e integrato – sulla scia della l. 142/90 e nel d.lgs. 96/99 – le molteplici attribuzioni provinciali già previste nei precedenti testi unici: ben 22 nel risalente T.U. n. 148 del 1915, poi accresciute ad una trentina – per «spese obbligatorie», salvo eventuali «spese facoltative» autoassunte – nel T.U. n. 383 del 1934, restato formalmente vigente fino al 2000). Il che non impedisce, ovviamente, di aggiungere alle funzioni di area vasta proprie delle Province anche funzioni di assistenza tecnico-amministrativa e di supporto degli enti locali, in una prospettiva di effettiva razionalizzazione e semplificazione degli uffici tecnici locali.

5. Le autonomie locali in balia del centralismo delle Regioni speciali senza vincoli di sistema

Tra le ambiguità ed i disorientamenti che hanno caratterizzato la vicenda delle Province, vanno poi annoverati pure quelli riguardanti le istituzioni provinciali nelle cinque Regioni a Statuto speciale, nelle quali emerge anche il nodo di una potestà legislativa primaria talora malintesa in materia di ordinamento degli enti locali, inizialmente spettante alla sola Sicilia e poi estesa a tutte le Regioni ad autonomia differenziata dalla l. cost. n. 2/1993²¹.

Naturalmente bisogna distinguere tra le diverse Regioni in questione, tenendo conto anche della diversa origine e sviluppo dei rispettivi statuti ad autonomia differenziata. A partire dalla Sicilia, in cui l'assetto degli enti locali è stato fin dall'origine peculiare e condizionato da una matrice statutaria sfasata (e anteriore) rispetto alla Costituzione repubblicana, con la previsione tra l'altro dei liberi consorzi di Comuni quali enti intermedi

²¹ Per qualche riflessione sui limiti di questo regime derogatorio v. G.C. DE MARTIN, *Le garanzie per gli enti locali nelle regioni a statuto speciale*, in *Studi in memoria di Franco Ledda*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 347 ss., ID., *La specialità regionale oggi: problemi e prospettive*, in *Studi per Claudio Rossano*, III, Napoli, 2013, nonché L. CASTELLI, *La differenziazione dell'ordinamento locale nelle regioni a statuto speciale*, in *Studi per Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 471 ss.

alternativi alle Province, tuttavia in concreto ad esse sostanzialmente equiparati, come si evince dalla legislazione sulle Province regionali siciliane, assai valorizzate dalla l.r. 9/1986, che aveva per molti versi anticipato le innovazioni autonomistiche della l. 142/90. Peraltro questa impostazione è stata poi messa ripetutamente in discussione, dapprima – in parallelo con la l. 56/2014 e il progetto di riforma costituzionale Renzi – immaginando un ritorno allo Statuto, con liberi consorzi e l'istituzione di tre Città metropolitane, successivamente con una serie di interventi e ripensamenti, in cui si è tra l'altro riproposta l'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane, peraltro censurata da un'altra pronuncia assai opinabile del giudice delle leggi, che ha tenuto maggiormente conto delle previsioni della l. 56 sull'elezione indiretta degli organi provinciali e metropolitani rispetto ai vincoli costituzionali di sistema riguardanti le autonomie territoriali²².

Anche in Sardegna si è registrato un andirivieni di interventi legislativi in materia di Province, con orientamenti multipli, referendum e ripensamenti sia in ordine al numero delle istituzioni provinciali sia per quanto riguarda la investitura degli organi di governo che la attribuzione delle funzioni di area vasta, in larga misura da ultimo riaccentrate a livello regionale: nel complesso una realtà assai confusa e comunque regionocentrica, con una persistente situazione di precarietà e una difficoltà ad individuare una linea legislativa coerente con i vincoli del sistema costituzionale in materia di autonomie locali. Diversa ovviamente la situazione in realtà peculiari come quelle del Trentino-Alto Adige e della Val d'Aosta, la prima contrassegnata da una preminenza costituzionale delle responsabilità di governo delle due Province autonome di Trento e Bolzano rispetto alle esigue competenze regionali, la seconda una Regione-Provincia di piccole dimensioni, fermo restando comunque che anche in queste realtà

²² Con la sent. n. 168 del 2018 la Corte ha inopinatamente dichiarato la illegittimità costituzionale della l.r. siciliana n. 17 del 2017, con la quale era stata ripristinata l'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane considerando rilevante anche in Sicilia le disposizioni della l. 56/14 sull'elezione indiretta, autoqualificate dal legislatore nazionale come norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Per una ricostruzione delle vicende siciliane v. C. TUBERTINI, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 308. Sulle vicende sarde v. G. LOBRANO, M-R. MEZZANOTTE (a cura di), *Sistema delle autonomie in Sardegna. La riforma necessaria*, Cagliari, ISPROM, 2020.

non sempre appare applicato il principio di sussidiarietà con una piena valorizzazione delle istituzioni di prossimità.

Particolarmente problematica appare in ogni caso la vicenda del Friuli Venezia Giulia, in cui è emersa e si è consolidata una tendenza volta a regionalizzare totalmente la sorte degli enti intermedi tra Comuni e Regione, in una prima fase in una prospettiva di vario ridimensionamento del ruolo delle Province, successivamente arrivando addirittura a sopprimerle formalmente. In effetti, in questa Regione a statuto speciale – che già aveva assunto due decenni orsono un orientamento volto ad incidere sul panorama degli enti sovracomunali, sopprimendo le comunità montane (peraltro una categoria di soggetti locali costituzionalmente non necessari) – si è dapprima manifestato, con la l.r. n. 1/2006, un chiaro orientamento volto a ridefinire (e in larga misura a ridimensionare) le funzioni provinciali, non tenendo conto di quelle qualificate come proprie sia dalla riforma delle autonomie locali del 1990 che dal TUEL del 2000. Di qui il ricorso governativo alla Corte costituzionale e la conseguente pronuncia n. 238/07, in cui – senza arrivare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale, «non essendo il Friuli Venezia Giulia vincolato all'osservanza delle singole disposizioni del TUEL» – si era chiarito inequivocabilmente che anche le Regioni speciali debbono ritenersi assoggettate al principio autonomistico sancito in Costituzione, «riconducibile ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica», che costituiscono comunque un limite alla potestà esclusiva regionale. In sostanza, richiamando anche precedenti pronunce (specie la n. 83/97), la Corte aveva ribadito che una disposizione come quella dell'art. 5 della Costituzione certamente impegna anche le Regioni ad autonomia speciale a riconoscere e promuovere le autonomie locali, aggiungendo che «le leggi regionali possono bensì regolare» tali autonomie, «ma non mai comprimerle fino a negarle», essendo anzi doveroso «il coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento», in considerazione «dell'originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta» (in tal senso espressamente la sent. n. 229/01).

Nonostante tali inequivoci precedenti della giurisprudenza costituzionale, che faceva chiaramente emergere l'impossibilità per la Regione di mettere in discussione l'esistenza delle Province e il loro ruolo di governo delle funzioni proprie di questi enti territoriali di area vasta, il Friuli

Venezia Giulia ha imboccato – in parallelo con il tentativo nazionale di soppressione delle Province, solo prefigurato nella riforma costituzionale Renzi, ed invece approvato con la riforma dello Statuto speciale di questa Regione (v. l. c. n. 1/2016) – una strada preordinata a superare totalmente l'articolazione provinciale del territorio regionale, disponendo la soppressione delle Province e la conseguente riallocazione delle loro funzioni con un accentramento in sede regionale o l'attribuzione alle 18 (macro o micro) Unioni territoriali intercomunali (UTI) in cui è stato diviso il territorio regionale dalla l.r. 20/2016 (Unioni espressamente – e confusamente – preposte all'esercizio sia di funzioni comunali che sovracomunali che di area vasta). Si è, a tal fine, dato vita ad una stretta sequenza di leggi regionali – tra l'altro non sempre in sintonia con la riforma Delrio (v. ad esempio la questione dell'art. 45 della l.r. n.10/2016, in evidente contrasto con il comma 145 della legge 56) – che hanno mirato, anche attraverso il commissariamento degli organi provinciali, a trasferire le funzioni ed i servizi esercitati, con un marcato centralismo regionale e varie difficoltà nella riallocazione delle funzioni di area vasta, fino al paradosso della l.r. n. 9/2017, che ha distribuito tra vari soggetti locali anche le “funzioni onorifiche” delle sopresse Province. In sostanza, questa Regione speciale ha in certo modo anticipato, con una notevole disinvoltura politico-istituzionale, quanto previsto in ordine alle Province dalla riforma costituzionale poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016: cosicché il Friuli Venezia Giulia risulta attualmente l'unica porzione di territorio nazionale – a parte il peculiare caso dei liberi consorzi siciliani – in cui non sono più operanti le istituzioni provinciali.

A questo proposito, senza poter qui specificamente approfondire²³, c'è però ora da chiedersi – alla luce anche della ricordata giurisprudenza costituzionale – se questa situazione sia costituzionalmente compatibile

²³ Sulle questioni di costituzionalità della vicenda del FVG v. il saggio circostanziato di G. BERGONZINI, *Province, rappresentanza, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, cit., p. 39 ss. Per un quadro della condizione degli enti locali nelle Regioni speciali v., da ultimo, E. CARLONI, *Gli enti “di area vasta”. Province e Città metropolitane*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 145 ss., nonché la interessante e puntuale sent. n. 95/2021 della Corte cost., che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di norme concernenti i segretari comunali della Provincia di Trento, perché non in armonia con le previsioni costituzionali e i principi generali in materia di accesso concorsuale e di garanzie di *status* dei dipendenti pubblici.

oppure se si siano infranti, a partire anzitutto dalla modifica dello statuto regionale, i vincoli di sistema da rispettare in relazione anzitutto alle previsioni degli artt. 5 e 114, in virtù dei quali l'ipotesi di soppressione di autonomie territoriali espressamente riconosciute in Costituzione come istituzioni necessarie della Repubblica è da ritenere inammissibile sia in sede di modifica degli statuti speciali che, a maggior ragione, in sede di legislazione regionale. Certo, a fronte di questa innovazione del Friuli Venezia Giulia sarebbe (stata) ora essenziale una pronuncia della Corte costituzionale, che con l'occasione avrebbe potuto rivedere anche la già ricordata opinabilissima pronuncia n. 50/2015 sulla legge 56: ma il Governo – allora ancora impegnato a sostenere la modifica del Titolo V che mirava tra l'altro a togliere dalla Costituzione ogni riferimento alle Province – si è ben guardato dal sollevare a tempo debito la questione di costituzionalità in relazione a quanto disposto dalla Regione Friuli Venezia Giulia, talché ora si sta in pratica consolidando una situazione abnorme rispetto agli evidenti vincoli di sistema del nostro ordinamento costituzionale. E anzi si deve aggiungere che la sostanziale illegittimità di questa situazione appare ancor più macroscopica a voler tener conto – come appare indispensabile, nonostante la sottovalutazione da parte della ricordata sent. n. 50 dei vincoli derivanti dalla Carta europea dell'autonomia locale – di quanto previsto dall'art. 3 di questa Carta, in cui tra l'altro si prevede espressamente la necessità di una istituzione rappresentativa delle comunità locali di secondo livello, con organi di governo direttamente esponenziali della collettività interessata²⁴.

6. Quali riforme del sistema locale a voler prendere sul serio il Titolo V (e la CEAL)

A voler tirare le fila di quanto sin qui considerato, vanno quindi sottolineati molti nodi critici pendenti, certo in modo specifico per quanto

²⁴ Sulla tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali, applicabile anche nelle Regioni speciali, v. efficacemente F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 21 ss. Sui vincoli unitari alla specialità regionale v. incisivamente A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma regionale*, in *Le autonomie locali nella riforma costituzionale*, cit., p. 28.

riguarda la condizione delle Province, ma in realtà con una confusione e un disorientamento complessivo dell'intero sistema delle autonomie territoriali, visti i riflessi problematici assolutamente non trascurabili che – a vent'anni dalle innovazioni promesse dal nuovo Titolo V – investono sia i Comuni che le Regioni, compromettendone, sia pure in vario modo, il ruolo costituzionalmente previsto. A tutto ciò aggiungendo il caso davvero limite della scomparsa dalla geografia istituzionale in una parte del territorio nazionale di uno dei soggetti territoriali qualificati come costitutivi della Repubblica, senza che sia configurabile un rimedio (giuridico) agibile. Una situazione, dunque, anche a voler prescindere dal caso abnorme appena ricordato, in cui alla debolezza istituzionale e all'incertezza su funzioni e risorse delle Province si sommano le non trascurabili difficoltà operative degli amministratori locali, con un ricorrente rischio di paralisi o di inefficienze nell'espletamento di funzioni di area vasta pur formalmente qualificate come fondamentali, senza che vi sia una prospettiva capace di offrire una qualche via d'uscita razionale e conforme al quadro costituzionale vigente. E senza che vi sia, d'altra parte, a fronte di rilevanti questioni e dubbi di costituzionalità di norme statali e regionali in materia, alcuna prospettiva di un vaglio del giudice delle leggi, complice la ben nota carenza di legittimazione delle autonomie locali a sollevare questioni in via principale alla Corte (ciò che evidenzia, una volta di più, la necessità di prevedere qualche forma di accesso in via diretta di Comuni, Province e Città metropolitane alla giustizia costituzionale, almeno nei casi dove è maggiore il rischio di compressione dell'autonomia garantita dalla Carta).

Di qui un interrogativo obbligato: come uscire dalla palude, a voler prendere sul serio i principi autonomistici ed i vincoli di sistema legati alle previsioni del Titolo V e alla Carta europea dell'autonomia locale, in una prospettiva di salvaguardia e valorizzazione del carattere democratico dell'amministrazione locale, nel cui contesto anche la Provincia non può non avere un suo ruolo precipuo come istituzione esponenziale di una comunità territoriale, e non come mera agenzia e forma associativa di Comuni. Il nodo di fondo – metodologicamente prioritario – è indubbiamente quello di stabilire se *ex* Costituzione debba esservi, almeno in linea di principio, un soggetto unitario autonomo titolare del complesso delle funzioni di area vasta (aldilà di quelle poche e frammentarie indicate

dalla legge Delrio), con soluzioni ovviamente differenziate tra aree/Città metropolitane ed extra metropolitane/Province in ordine sia a talune funzioni che alla organizzazione di governo e gestione²⁵.

Una volta acquisito che Province e Città metropolitane sono da considerare, pur con le necessarie varianti istituzionali e funzionali, il punto di riferimento (costituzionalmente) necessario come enti autonomi intermedi tra Comuni e Regione (con qualche possibile ulteriore differenziazione per le Province totalmente montane), la questione diventa quella della ricostruzione e puntuale chiarificazione del complesso organico di attribuzioni da considerare proprie o fondamentali, che metta in condizione questi enti di esercitare in certo modo un ruolo strategico di registi dello sviluppo locale e di gestori dei servizi a rete non di pertinenza comunale, a parte il possibile/auspicabile ruolo di supporto tecnico agli enti locali di prossimità. Ciò che può tradursi anche in una sostanziale riduzione e semplificazione della miriade di soggetti strumentali (di matrice spesso regionale) che attualmente operano in ambiti paraprovinciali, con effetti quindi potenzialmente positivi sul piano del controllo democratico e anche dei costi di gestione.

Si tratta, in sostanza, di impostare finalmente un percorso attuativo e di implementazione coerente con quanto previsto dagli artt. 117 e 118 Cost. in ordine al rovesciamento di prospettiva nell'allocazione delle funzioni, partendo anzitutto dalla definizione di quelle locali fondamentali di primo e secondo livello, senza con ciò escludere la possibilità – specie per taluni compiti tecnici – di soluzioni collaborative e coordinate a livello provinciale, come previsto (su questo punto utilmente) dalla legge 56, in una prospettiva di razionalizzazione e di risparmio dei costi. Da questo punto di vista, come già ricordato, molto lavoro di analisi e proposta è stato a suo tempo compiuto, all'indomani dell'approvazione della novella costituzionale del 2001, in particolare sulla base della delega contenuta nella legge n. 131/2003, preordinata a dar vita a quella che era stata chiamata la Carta delle autonomie locali, in una prospettiva di supera-

²⁵ Sul punto v. G. BOGGERO, *“Differenziare” la democrazia locale. Una proposta flessibile per province e città metropolitane*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, op. ult. cit., p. 177 ss. V. anche F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 995 ss.

mento o comunque di sostanziale aggiornamento della *ratio* ancora in parte autarchica/statocentrica del TUEL del 2000²⁶.

Naturalmente si tratta di un'operazione complessa, che richiede competenze tecniche e scelte politiche, da maturare con un'impostazione coerente, non condizionata da un approccio timido, di mera correzione della legge 56, che non può certo essere recuperata come canovaccio di partenza, salvo tener conto di alcuni aspetti potenzialmente utili, come già accennato. Piuttosto va detto che – ferma restando l'esigenza di un disegno unitario ed organico – si deve verosimilmente ipotizzare una pluralità di interventi legislativi e di misure interconnesse, in una prospettiva necessariamente gradualista del percorso riformatore e di implementazione finalizzata a dar vita ad autonomie effettivamente responsabili, a partire da una adeguata chiarificazione delle funzioni locali, in modo da superare finalmente quel regime di precarietà che è stato di recente sottolineato anche dal giudice delle leggi²⁷.

Di tale disegno vanno evidenziati, sia pure sinteticamente, alcuni altri elementi, oltre a quelli appena menzionati riguardanti la determinazione delle funzioni locali. In primo luogo, la necessità di accompagnare la ridefinizione delle funzioni dei vari soggetti autonomi con una puntuale chiarificazione anche delle risorse finanziarie di cui ciascun soggetto dovrà essere titolare, da determinare in base a parametri e standard oggettivi, che – con le opportune perequazioni – realizzino il quadro di principi dell'art. 119 Cost., IV comma, da considerare un vero e proprio vincolo di sistema (da applicare, per quanto possibile, anche alle Regioni

²⁶ Subito dopo l'approvazione della riforma del Titolo V si era anche dato vita ad intese interistituzionali per una attuazione partecipata delle innovazioni costituzionali, sia istituendo una "cabina di regia" (a seguito dell'accordo del 22 novembre 2002 in Conferenza unificata), che ha concorso a delineare l'impostazione della l. 131/03 ed i lavori della Commissione Vari, sia elaborando una proposta ("bozza Mancino") per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie territoriali, come previsto dall'art. 11 della l.c. 3/2001, in cui si era profilata questa soluzione transitoria nelle more di una revisione del bicameralismo con un Senato delle autonomie. Peraltro questa strada si arenò e da allora è rimasto aperto il nodo del coinvolgimento delle autonomie in Parlamento.

²⁷ Proposte per un rilancio delle autonomie territoriali in una prospettiva di attuazione sostanziale del Titolo V vigente – anzitutto con la determinazione organica delle funzioni fondamentali degli enti locali, come auspicato tra l'altro nella sent. n. 33/2019 della Corte cost. – sono state di recente profilate anche in più lavori collettanei: v. i volumi curati da G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili*, cit., nonché da A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *op. cit.*

speciali). Ciò al fine di superare radicalmente i criteri di riparto – finora molto abusati – legati alla spesa storica o a determinazioni discrezionali *ad hoc*, che finora hanno creato molte diseguglianze o privilegi, senza creare i presupposti di un'autonomia effettivamente responsabile. In tal senso andrebbe certamente ripreso anche l'indirizzo di fondo che aveva ispirato la legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, restata finora in larga misura al palo²⁸.

In secondo luogo, stanti i compiti rilevanti e le responsabilità connesse degli amministratori provinciali, appare indispensabile assicurare una reale capacità di governo e una veste rappresentativa autonoma agli organi provinciali, attualmente assai deboli, di derivazione comunale e subordinati financo agli esiti delle elezioni del Comune di provenienza per poter mantenere la carica in Provincia (a parte ogni considerazione sulla iniziale scelta populistica di non attribuire neppure ai presidenti una pur minima indennità di carica). Da questo punto di vista sono puntuali e del tutto condivisibili le osservazioni e le raccomandazioni formulate nel rapporto del 3 ottobre 2017 dalla commissione di monitoraggio del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, riguardante quasi *in toto* la condizione istituzionale, finanziaria e organizzativa delle Province italiane, ivi compresa la *deminutio* dei loro organi di governo. Nel contempo appare essenziale, per un verso, riqualificare il ruolo regionale di propulsione e di regia del sistema locale nell'ottica già prevista dalla l. n. 142/90 e, nel contempo, ridurre drasticamente l'esercizio di compiti amministrativi operativi da parte delle Regioni, riallocando sistematicamente agli enti territoriali intermedi le funzioni di area vasta. Potrebbe invece essere valutata positivamente la possibilità di rafforzare il ruolo regionale nelle procedure di modifica degli ambiti territoriali provinciali, anche mediante un'eventuale novella dell'art. 133 Cost. o comunque disponendo una variazione dell'art. 21 del TUEL per facilitare le iniziative comunali volte a promuovere la revisione degli ambiti delle Province.

Infine, va ovviamente sottolineata l'esigenza che si ponga al più presto fine alla transizione e all'inerzia statale nel realizzare il disegno costitu-

²⁸ V., ad es., G. RIVISECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017.

zionale sulle autonomie, non solo affrontando con coraggio e coerenza la questione del sistema locale nelle sue diverse componenti, in una prospettiva di autonomie responsabili, ma mettendo in parallelo in cantiere interventi legislativi volti a definire sia le leggi cornice nelle materie di potestà legislative regionali concorrenti, sia i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, la cui chiarificazione può migliorare di molto l'orizzonte operativo per le autonomie, tanto più se coinvolte nelle scelte di sistema, sia a livello nazionale che regionale²⁹. In definitiva, si tratta di rilanciare l'autonomia in una prospettiva coerente con il disegno costituzionale finora restato sulla carta, anzi molto spesso tradito, ricostruendo un sistema amministrativo regionale e locale improntato sul serio alla *ratio* della sussidiarietà, in sintonia anche – come già sottolineato – con la Carta europea dell'autonomia locale. In tal senso passi avanti sono forse *in itinere*, tenendo conto delle proposte di recente elaborate da una commissione insediata dal Ministro dell'interno per una organica revisione del TUEL³⁰. Evitando comunque due rischi incombenti: da un lato l'impropria commistione tra questa prospettiva di riforma e le questioni poste dall'emergenza pandemica, che vanno risolte nel quadro delle specifiche previsioni costituzionali rilevanti in materia, semmai prefigurando nuovi indispensabili strumenti di coordinamento e collaborazione tra Stato e autonomie per i quali la riforma del 2001 offre scarsi riferimenti³¹; dall'altro la propensione di talune Regioni a conside-

²⁹ Oltre a quanto già accennato sulla necessità di coinvolgere le autonomie territoriali in Parlamento, va tenuta presente anche l'esigenza di rendere operativi – se non in molti casi di istituire – i Consigli delle autonomie (CAL) previsti dall'art. 123 Cost. come soluzione più corretta per i rapporti tra Regioni ed enti locali, senza gerarchie improprie o regionocentrismi, come sono quelli che per lo più caratterizzano le Conferenze regionali con gli enti locali, tuttora operanti in gran parte delle Regioni.

³⁰ Il riferimento è al ddl di «delega al Governo per l'adozione di una Carta delle autonomie», di recente elaborato dalla Commissione Pajno su incarico del Ministro dell'interno, che prevede tra l'altro – nella prospettiva di una revisione (ma sostanziale superamento) del TUEL – un forte potenziamento delle funzioni e della forme di governo delle Province e delle Città metropolitane.

³¹ La questione del miglioramento delle forme di coordinamento e di leale collaborazione tra centro ed autonomie – le cui carenze (aggravate da taluni protagonismi dei cd. governatori regionali) sono state ora chiaramente evidenziate anche dalle vicende dell'emergenza pandemica – è uno dei nodi pendenti, come già accennato, per il completamento e l'integrazione della riforma del 2001. Ciò non comporta né richiede l'introduzione di specifiche nuove clausole di supremazia, al di là di quanto già previsto in Costituzione a garanzia dell'unità del sistema: in tal senso da tener presenti già le considerazioni («per non ripetere una "commedia degli errori"») di

rare prioritario l'obiettivo di un incremento di autonomia ex art. 116 III comma rispetto alla necessità di definire previamente un quadro generale di attuazione delle norme costituzionali sulle funzioni locali, che metta al riparo gli enti autonomi locali da possibili nuovi centralismi regionali³².

A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 17 ss., nonché A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020. Una prospettiva da considerare è, inoltre, quella messa a fuoco da L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2021.

³² Per considerazioni in tal senso v. A. D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Rass. parl.*, 3, 2019; F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico*, cit.; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 971 ss. nonché S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020. Resta in ogni caso aperto il nodo della specialità regionale malintesa, su cui da ultimo v. F. GALLO, *Le relazioni autonomie speciali e ordinarie (1970/2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 10, 2021.

Regioni e democrazia paritaria: “i primi saranno gli ultimi” (a venti anni dall’entrata in vigore dell’art. 117.7 Cost.)

Tania Groppi*

L'articolo esamina l'impatto della introduzione dell'art. 117, comma 7, in particolare riguardo alla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Nonostante i venti anni trascorsi dalla riforma e l'adozione di molteplici norme regionali e statali di attuazione, il gender gap nella rappresentanza politica resta molto più ampio a livello regionale che a livello statale o locale. Dopo aver presentato il quadro della legislazione vigente e alcuni dati sulla presenza femminile negli organi regionali, l'articolo si interroga sulle misure da adottare, ritenendo necessario passare a interventi normativi che configurino vere e proprie azioni positive in favore del sesso storicamente sottorappresentato, che si ritiene possano essere compatibili con il testo costituzionale.

1. Un “ombrello costituzionale”: il settimo comma dell’art. 117 tra rappresentanza femminile ed eguaglianza sostanziale

La Costituzione italiana, al pari delle altre Costituzioni dell'immediato secondo dopoguerra, è ricca di disposizioni sull'eguaglianza di genere¹: essa si limita ad affermare, nel primo comma dell'art. 3, il principio di eguaglianza formale «senza distinzione di sesso» e a ribadirlo con specifico riferimento all'«eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi» (art. 29.2), ai diritti e alla retribuzione della donna lavoratrice (art. 37.1), alla possibi-

* Ringrazio vivamente per la collaborazione nella ricerca la dottoressa Chiara Cerbone, dottoranda in Scienze giuridiche nel dottorato di ricerca delle Università di Foggia e Siena.

¹ Per un'analisi delle disposizioni costituzionali italiane, M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2018. Per il quadro comparato, E. LÉPINARD, R. RUBIO MARÍN, *Transforming Gender Citizenship. The Irresistible Rise of Gender Quotas in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

lità di tutti i cittadini, «dell'uno e dell'altro sesso», di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» (art. 51.1). Era assai lontano dalla mentalità dei costituenti (non a caso, nella stragrande maggioranza, uomini)² immaginare l'esistenza di un vero e proprio obbligo a carico dei poteri pubblici, radicato sul secondo comma dell'art. 3, finalizzato a rimuovere gli ostacoli che impediscono una effettiva eguaglianza, in tutti i campi, tra donne e uomini. Questa nuova prospettiva sulla questione di genere, collegata allo svelamento della condizione di subordinazione femminile, si fa strada molto più tardi, nei «cicli costituzionali» successivi al 1989, per divenire uno «campi di battaglia» del «costituzionalismo trasformatore»³.

In Italia, dopo decenni nei quali anche l'eguaglianza formale «minima» prevista dalla Costituzione ha trovato enormi difficoltà ad essere attuata dal legislatore, richiedendo spesso l'intervento della Corte costituzionale⁴, l'eguaglianza di genere come eguaglianza sostanziale, che implica il *dovere* per le istituzioni pubbliche di adottare misure di riequilibrio, riconducibili alla categoria di origine statunitense delle «azioni positive», compare nei primi anni Novanta, attraverso alcuni interventi legislativi in materia di imprenditoria femminile⁵, per toccare successivamente, sia

² Le donne erano 21 su 556 costituenti, ovvero il 3,6% dell'Assemblea. Sul contributo, comunque rilevante, delle «matri costituenti», M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 17 ss.

³ B. BAINES, D. BARAK-ERETZ, T. KAHANA, *Feminist Constitutionalism. Global Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Una Constituyente feminista. Como reformar la Constitución con perspectiva de género*, Madrid, Marcial Pons, 2017; R. RUBIO-MARIN, H. IRVING, *Women as Constitution-Makers. Case Studies from the New Democratic Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019. In generale, sul *transformative constitutionalism*, un concetto che è stato sviluppato inizialmente nel contesto sudafricano post-apartheid, per poi radicarsi specialmente in quello latino-americano, K. KLARE, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, 14, 1998, p. 146 ss.; A. VON BOGDANDY, *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador* in *Revista Derecho Del Estado*, 34, 2015, p. 3 ss.

⁴ Si veda S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

⁵ Non pare inutile sottolineare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 109/1993, nel riconoscere la legittimità costituzionale della legge statale, rigettando i ricorsi regionali, sottolineò, sia pure nell'ambito del quadro normativo anteriore alla modifica del Titolo V, che la pre-

pure con misure più deboli⁶, anche l'accesso alle cariche elettive, con le leggi elettorali approvate a partire dal 1993, *in primis* la l. n. 81/1993 per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali⁷ e poco dopo la l. n. 277/1993, per l'elezione della Camera dei deputati⁸. Per quanto riguarda i Consigli regionali, è la l. n. 43/1995 a prevedere (art 1.6) che «in ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina»⁹.

È il tentativo di rinnovare la rappresentanza politica negli anni che segnano il crollo della cd. "Prima Repubblica" ad aprire spazi nuovi anche per l'eguaglianza di genere. Nel vuoto di potere che si crea in conseguenza della fine di equilibri consolidati da decenni, si "insinuano" previsioni legislative finalizzate a promuovere la rappresentanza femminile negli organi elettivi.

Se la sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995 ha costituito una dura (e non del tutto prevedibile) battuta d'arresto¹⁰, il processo non si è fermato, spostandosi dal piano legislativo a quello delle fonti costituzionali, come è sembrato richiedere la sentenza stessa, che è stata

visione di azioni positive «non può subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese».

⁶ La natura di "azioni positive deboli" o di misure antidiscriminatorie delle disposizioni che incidono sulla formazione delle liste elettorali è stata abbondantemente discussa dalla dottrina. Di recente v. L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 7, 2021.

⁷ L'art. 5.2 e 7.1, stabilivano che «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi»; norma poi modificata, con una rimodulazione della quota e con l'eliminazione dell'inciso *di norma*, dalla l. 15 ottobre 1993, n. 415.

⁸ Su tale legislazione, e più in generale sulla questione della "democrazia paritaria", v. M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina, 2020, p. 75 ss.

⁹ La precedente legge elettorale, la l. 17 febbraio 1968, n. 108, «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», non prevedeva alcuna disposizione volta all'affermazione della parità d'accesso alle cariche elettive in ambito regionale.

¹⁰ Come è noto, la sentenza n. 422/1995 ha dichiarato incostituzionali tutte le leggi che promuovevano "quote di genere" in materia elettorale, sulla base di una «lettura rigidamente formalistica» del principio di eguaglianza. Così M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, in A. PITINO (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 192.

letta nel senso di rendere necessaria la introduzione di un “ombrello costituzionale”¹¹.

Soltanto nel 2003 si giungerà alla modifica dell’art. 51 (con l’inserimento, nel primo comma, di una nuova frase: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»). Tuttavia, fin dal 2001¹² si interviene sul livello regionale, approfittando delle l. cost. n. 2/2001 (che modifica gli Statuti delle Regioni speciali)¹³ e n. 3/2001 (che contiene l’ampia riforma del Titolo V della parte II della Costituzione)¹⁴, i cui lavori si intrecciano, anticipandola, con la revisione dell’art. 51, nella direzione di fare dell’eguaglianza tra

¹¹ G. BRUNELLI, *Un “ombrello costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 615. Così anche B. PEZZINI, *L’attuazione dell’art. 117, comma 7 Cost (presa sul serio) e le dimensioni dell’uguaglianza del diritto regionale*, in L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano. I incontro di studio «Gianfranco Mor» sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 114; A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto Pubblico*, 2001, p. 610.

¹² In realtà, l’occasione per un intervento di questo tipo si era già presentata in precedenza, prima nei lavori della Commissione bicamerale cd. “D’Alema”, il cui progetto, approvato nel 1997, come è noto non prosperò, quindi in occasione dell’*iter* della futura l. cost. n. 1/1999, che ha modificato diversi articoli del Titolo V relativi alla forma di governo regionale, introducendo altresì l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. In particolare, furono proposti diversi emendamenti – assai simili alla formulazione che poi troverà spazio nell’art. 117.7 – alla disposizione che, modificando l’art. 122 Cost., era volta ad attribuire alle Regioni la potestà legislativa concorrente per l’elezione del Presidente e del Consiglio. Tra l’altro, in tale occasione si affermò che la via maestra per introdurre nella Costituzione il riequilibrio di genere nella rappresentanza fosse la modifica dell’art. 51 Cost. Così, con dovizia di dettagli, G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, Romatre University Press, 2018, p. 135 ss. V. anche A. DEFFENU, *Art. 117, 7° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 2301 ss.

¹³ A seguito della l. cost. n. 2/2001, in ciascuna Regione speciale la legge statutaria disciplina le modalità di elezione del Consiglio, nel rispetto dello Statuto e «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica». È poi stabilito, con una disposizione identica per tutti e cinque gli statui delle Regioni speciali, che «Al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali». Una formulazione, come si vede, ancor più puntuale di quella dell’art. 117.7, della Costituzione, la cui precettività è stata valorizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 49/2003 già prima della revisione costituzionale dell’art. 51.1, come diremo più avanti nel testo.

¹⁴ Sui lavori preparatori delle due leggi costituzionali v. la dettagliata analisi di G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., p. 123 ss., secondo il quale è evidente la connessione con i tentativi legislativi compiuti agli inizi degli anni Novanta e con la sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995, oltre che l’intreccio con le proposte di legge costituzionale che daranno successivamente origine alla modifica dell’art. 51.

i sessi nell'accesso alle cariche politiche una "eguaglianza costituzionalmente qualificata"¹⁵.

In particolare, la l. cost. n. 3/2001 inserisce nell'art. 117, sulla potestà legislativa delle Regioni ordinarie (che viene completamente riscritto), un comma, il settimo, dedicato all'eguaglianza donna-uomo, introducendo una obbligazione positiva per i legislatori regionali¹⁶, nella quale risuona fortemente – come riconoscerà la sentenza n. 4/2010 della Corte costituzionale¹⁷ – l'eco del secondo comma dell'art. 3: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Si tratta di una previsione che, nella sua ampiezza, apparve sin da subito eccentrica rispetto alla riforma del Titolo V¹⁸. Da un lato essa, riferendosi alla vita sociale, culturale, ed economica, pur non introducendo alcuna nuova materia, taglia trasversalmente molteplici competenze regionali. Dall'altro, soffermandosi nella parte finale sulla "promozione" della parità di accesso alle cariche elettive, proietta le Regioni nel ruolo di "apripista" rispetto alla promozione della parità di genere nelle competizioni

¹⁵ Con l'efficace espressione di L. AZZENA, *L'eguaglianza "diversa". Quella tra i sessi come eguaglianza costituzionalmente qualificata: l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI, (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., p. 107 ss.

¹⁶ Di interventi sulla legislazione elettorale "imposti" parla L. CALIFANO, *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in EAD. (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 47.

¹⁷ Si tratta della nota sentenza che riconosce conforme a Costituzione il principio della doppia preferenza di genere introdotto nella legislazione elettorale della Campania, appoggiandosi sull'art. 117.7 e sull'art. 51.1, come modificato nel 2003, affermando tra l'altro che «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese» (punto 3.1 in diritto). Questo passaggio è evidenziato da S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 72-73.

¹⁸ M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. GROPPA, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, II ed., 2003, p. 130 ss.

elettorali, con due anni di anticipo rispetto alla norma “generale”, di modifica dell’art. 51.

A venti anni dalla sua entrata in vigore, potrebbe essere di grande interesse una verifica dell’impatto dell’art. 117.7 sull’insieme della legislazione regionale¹⁹: compito improbo, vista l’estensione di tale *corpus* normativo. Questo contributo si limiterà ad occuparsi delle misure promozionali della parità di accesso alle cariche elettive regionali²⁰, cercando di offrire un sintetico sguardo sulla normativa statale e regionale e sul suo effettivo impatto sulla rappresentanza femminile. Una ulteriore limitazione si impone: anche se l’etichetta “cariche elettive regionali” è tale da comprendere, oltre ai consiglieri regionali, anche i Presidenti di Regione, va detto che nessuna misura è mai stata adottata riguardo a questi ultimi, benché si tratti di una carica nella quale le donne risultano particolarmente sottorappresentate²¹. Pur così circoscritto il tema, va aggiunto fin da subito che si tratta di un aspetto assai rilevante per l’intero ordinamento italiano, come mostrano i dati forniti dall’EIGE (*European Institute for Gender Equality*) che, nel suo rapporto del 2020 dedicato all’Italia, rileva, quanto al “potere politico”, la presenza di un *gender gap* particolarmente significativo proprio a livello

¹⁹ E sugli Statuti regionali ordinari, se si ritiene che l’art. 117.7 Cost. «si rivolge anche agli Statuti, in quanto leggi regionali, quando afferma che esse “rimuovono” (nel senso devono rimuovere: v. sent. n. 49/2003)» ogni ostacolo alla piena affermazione delle pari opportunità tra uomo e donna: così C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. Cost.*, 2012, p. 118 ss.

²⁰ Lasceremo quindi da parte un’altra annosa questione, che si pone al crocevia tra l’art. 117.7 e l’art. 51.1 Cost., ovvero quella della composizione paritaria delle Giunte regionali. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 81/2012, relativa alla composizione della Giunta regionale della Campania, ha affermato, in riferimento alla disposizione dello Statuto regionale che prescrive che gli assessori siano nominati «nel pieno rispetto del principio di un’equilibrata presenza di donne e uomini (art. 46, comma 3)», che «la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo Statuto in armonia con l’articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione».

²¹ Al momento in cui scriviamo, soltanto una Presidente di Regione è donna (in Umbria). Si vedano i dati relativi alle elezioni regionali del 2020 e l’analisi sotto questo profilo che ne fa E. AURELI, *La parità di genere nell’accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020. Analisi e prospettive*, in *Federalismi.it*, 16 dicembre 2020. Per i dati pregressi, v. *Rapporto finale dell’attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo*, nell’ambito del progetto «svegli – Studio e valutazione dell’impatto delle misure di riequilibrio di genere previste dalla legislazione vigente in materia di cariche elettive e di governo», condotto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerca sulla Popolazione e le Politiche Sociali. <https://www.irpps.cnr.it/poges/svegli-studio-e-valutazione-dellimpatto-delle-misure-di-riequilibrio-di-genero-previste-dalla-legislazione-vigente-in-materia-di-cariche-elettive-e-di-governo/>.

regionale: infatti, sulla base dei dati del 2019, la presenza femminile nei Consigli regionali si attesta al 19,7% (a fronte di una media europea, in organi equivalenti, del 29% e di una media italiana del 33,3% per il Parlamento)²². Esiste pertanto uno specifico problema di rappresentanza politica femminile regionale e questo nonostante siano in vigore, ormai da venti anni, specifiche norme costituzionali. Come è stato possibile? A cercare di rispondere a questa domanda è dedicato il presente contributo.

2. Una “spinta dal centro” o “laboratori regionali”? La difficile attuazione legislativa

Se gettiamo uno sguardo d'insieme sul ventennio trascorso, possiamo individuare, più che precise fasi, una tendenza di fondo: quella nella direzione di una, sia pure lenta, attuazione del principio introdotto nell'art. 117.7 con la revisione costituzionale del 2001. In ciò, normativa di principio statale e leggi regionali si intrecciano, secondo un processo di spinte e contropunte, nel quale è difficile individuare una parte “virtuosa” e una parte “conservatrice”: se la “spinta dal centro” – costituita, oltre che dal 117.7 di per sé, dalle incisive previsioni della l. n. 20/2016 e dall'utilizzo, nel 2020, del potere sostitutivo statale nei confronti dell'inadempienza della Regione Puglia – sembra rappresentare il motore dell'attuazione, non si può ignorare il contributo “creativo” fornito dal livello regionale, attraverso la doppia preferenza di genere, introdotta per la prima volta nella Regione Campania fin dal 2009, né, d'altro lato, si possono tacere le retrograde impugnative delle leggi regionali attuative dei principi costituzionali promosse dal governo di fronte alla Corte costituzionale (oltre alla legge della Campania, si può citare anche quella della legge della Valle d'Aosta, la prima a dare attuazione alle nuove norme costituzionali e subito impugnata dallo Stato, come vedremo tra un attimo)²³.

²² Così EIGE, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/domain/power/IT>. A questi dati andrebbero aggiunti quelli relativi ai Comuni, che già nel 2016 vedeva la presenza femminile pari al 31,7% degli eletti nei Comuni con più di 15.000 abitanti, con un incremento di 16,6 punti percentuali rispetto al 2012, come conseguenza dell'applicazione della l. n. 215/2012, che per tali enti prevedeva quote di lista dei 2/3 e doppia preferenza di genere. Così il citato *Rapporto finale dell'attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo*, p. 25 ss.

²³ Sulla posizione del Governo nei giudizi di costituzionalità, sempre rigorosamente contro la parità di genere, L. CARLASSARE, *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 81 ss.

Le reticenze sono emerse fin dall'adozione, nel 2004, della legge statale di principio destinata ad indirizzare la legislazione elettorale regionale, nell'ambito della nuova competenza concorrente introdotta dalla l. cost. n. 1/1999, che ha modificato l'art. 122,.1, attribuendo alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa, concorrente, riguardo al «sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Infatti, benché, *medio tempore*, fosse sopravvenuto l'art. 117.7, e benché diversi Statuti regionali avessero ripreso questo principio, sia come finalità generale perseguita dalla Regione, sia, più specificamente, come parità di accesso alle cariche elettive²⁴, la l. n. 165/2004 tace del tutto sulla parità di genere.

Tali reticenze possono essere meglio comprese se si richiama il clima di perplessità che circondò fin dall'inizio il comma 7 dell'art. 117: così, per fare solo qualche esempio, si disse che si trattava di una norma programmatica²⁵, che “travalicava” l'oggetto del Titolo V²⁶, assai “strana” nella sua limitata dimensione territoriale²⁷, un'inutile ripetizione di principi già consacrati e radicati nell'ordinamento costituzionale²⁸.

²⁴ V., ad esempio, lo Statuto della Regione Campania, che all'art. 5, assegna alla legge elettorale il compito di promuovere «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive». Per un'analisi dell'attuazione del principio di parità di genere negli Statuti regionali si veda E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *Federalismi.it*, 7 aprile 2010. V. anche S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., p. 86 ss.

²⁵ Senato della Repubblica, Servizio studi – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Schede di lettura*, Dossier n. 70 (già n. 36 ed. provvisoria), 2001, p. 41 nella quale si sottolinea non soltanto la sede incerta, ma anche la natura programmatica del principio. Si segnalava inoltre che, data l'illegittimità costituzionale delle “azioni attive”, non si vedevano grandi spazi di applicazione del principio.

²⁶ N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del governo?* in *Forum di quaderni costituzionali*, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/1000.pdf

²⁷ Così Leopoldo Elia, secondo cui «è strano che tale principio sia stato enunciato solo per le leggi regionali mentre a rigore, dato l'argomento di cui si tratta, dovrebbe valere su scala generale»: *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, I Commissione permanente, Senato della Repubblica, XIV legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 23 ottobre 2001, Intervento del Professor Leopoldo Elia*, p. 7.

²⁸ R. ROMBOLI, *Premessa*, in *Le modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 185 ss.

Una vicenda emblematica di questo atteggiamento è quella della prima Regione ad introdurre uno strumento per il riequilibrio di genere, la Valle d'Aosta la cui l. r. n. 21/2002 prevedeva una misura che oggi ai nostri occhi appare assai blanda, ovvero la presenza di candidati di entrambi i sessi all'interno delle liste elettorali, come condizione necessaria ai fini della validità delle liste stesse: questa legge fu immediatamente impugnata dal Governo che, ignorando la normativa costituzionale sopravvenuta, fece riferimento al precedente costituito dalla sentenza n. 422/1995. Ci volle un intervento della Corte costituzionale, che fu letto allora come un *revirement*, per affermare, in modo netto, che «Le nuove disposizioni costituzionali [ovvero quelle recate dalla l. cost. n. 2/2001] (cui si aggiunge l'analoga, anche se non identica, previsione del nuovo art. 117, settimo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come *doverosa* l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale» (corsivo mio)²⁹.

Così, durante il primo decennio post-riforma del Titolo V, in quella che è stata definita come «prima fase elettorale regionale»³⁰, si aprì la strada a un panorama legislativo variegato. Alcune Regioni, rinunciando ad adottare una propria legge elettorale e continuando ad applicare quella statale (priva di norme di riequilibrio in conseguenza della sentenza n. 422/1995), rimasero del tutto sprovviste di qualsiasi tutela. Tra quelle che decisero di dotarsi di una legge³¹, alcune optarono per la generica previsione di una rappresentanza di entrambi i sessi all'interno delle liste di candidati, mentre altre si affidarono ad azioni più stringenti come la

²⁹ Così la sentenza n. 49/2003, sopravvenuta poco prima della entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 51. Qualifica tale sentenza come «evento di rottura», che contribuisce a spiegare il successivo attivismo regionale, G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (e un prologo)*, in *Diritti regionali*, 3, 2017, p. 382 ss.

³⁰ Tale scansione in fasi dell'emersione delle leggi elettorali regionali è mutuata da G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2018.

³¹ Le Regioni che si sono dotate di una legge elettorale propria tra il 2001 ed il 2013 sono: Toscana, Marche, Lombardia, Veneto, Abruzzo e Campania.

fissazione di quote nelle liste elettorali, spesso in misura dei due terzi e corredate da sanzioni più o meno incisive³².

I risultati registrati in occasione delle elezioni regionali 2005, deludenti quanto al numero delle elette, contribuirono a dar vita a un dibattito sulla necessità di affiancare alle quote di lista altri strumenti, in grado di promuovere la rappresentanza femminile anche nelle fasi successive alla formazione delle liste elettorali³³. Fu in tale contesto che si fece strada la “doppia preferenza di genere”, grazie alla quale l’elettore ha la possibilità di esprimere due voti di preferenza, a patto che questi siano in favore di candidati di diverso sesso, pena l’annullamento della seconda preferenza. Definita in dottrina come «una misura di promozione delle candidature femminili del tutto nuova nel panorama italiano ed europeo»³⁴, la doppia preferenza di genere, prevista in quegli anni da vari progetti di legge in diverse Regioni, trovò accoglienza, all’inizio, soltanto nella l. r. Campania n. 4/2009 e fu utilizzata con un certo successo nelle elezioni regionali del 2010, quando la presenza femminile nel consiglio regionale campano passò da 2 a 14 donne, su 60 componenti³⁵. Ancora una volta, il Governo non perse l’occasione di mostrare un atteggiamento assai ostile alla parità di genere, impugnando la legge di fronte alla Corte costituzionale. Come nel 2003, anche

³² Sul ruolo svolto dalle Regioni in quegli anni, M. D’AMICO, *L’eguaglianza tra i sessi nella rappresentanza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 80 ss. Va rilevato che la previsione di quote di lista da parte delle leggi regionali non è stata impugnata dal Governo, dopo la sentenza n. 49/2003: basti pensare al ricorso contro la legge campana che ha dato origine alla sentenza n. 4/2010, che ha riguardato unicamente la doppia preferenza (e non la norma sulla quota massima dei 2/3). Da ciò la dottrina ha dedotto che la copertura costituzionale delle quote di lista fosse ormai pacifica: v. M. G. RODOMONTE, *L’eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., p. 114.

³³ Una riflessione critica su questa fase è in M. D’AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 49 ss. Ora v. G. LEGNANTE, A. PULVIRENTI, L. RUFFINO, *La doppia preferenza di genere alla prova dei fatti*, Fondazione Romagnosi, 2013, p. 8.

³⁴ M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2 settembre 2009, p. 3.

³⁵ In dottrina avevano riflettuto su tale ipotesi L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, p. 57; F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2009.

questa questione fu respinta dalla Corte, con la sentenza n. 4/2010 (sulla quale torneremo più avanti).

Soltanto nel 2012, nel quadro di un più ampio intervento di attuazione dell'art. 51 Cost., il legislatore nazionale si decise a introdurre nella l. n. 165/2004 un principio apposito: l'art. 3 della l. n. 215/2012 inserì nell'art. 4 della l. n. 165/2004 una lettera *c-bis*), chiamando i legislatori regionali al rispetto della «promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive»³⁶.

Ma neppure tale nuovo principio, peraltro assai poco incisivo³⁷, riuscì a spingere i legislatori regionali a modificare la normativa elettorale e i dati sulla rappresentanza femminile restarono insoddisfacenti, così che, nella XVII legislatura, è stato necessario un ulteriore intervento legislativo statale, questa volta assai più puntuale e stringente. La relazione che accompagna il disegno di legge presentato il 3 luglio 2014 (A.S., d.d.l. n. 1556), che è all'origine della l. n. 20/2016, è significativa. In essa si legge: «Ad oggi, infatti, con la sola eccezione della Campania dove si registra una presenza percentuale di donne elette pari al 26,3 per cento, in nessun'altra Regione si supera la soglia del 20 per cento. Inoltre, in alcune Regioni si registrano dati addirittura inferiori, si pensi alla Basilicata dove nessuna donna siede all'interno del consiglio regionale o ancora, alla Calabria, Veneto, Puglia o Abruzzo dove si registrano presenze rispettivamente pari al

³⁶ La l. n. 215/2012 rappresenta il primo tentativo da parte dello Stato di dare attuazione in modo organico alle revisioni costituzionali del 2001 e del 2003: oltre ad introdurre una norma di principio vincolante per le leggi regionali, essa contiene la normativa, ancora vigente, relativa ai consigli degli enti locali. L'ampiezza dell'intervento, che si limita a sfiorare le Regioni, emerge fin dal titolo della legge: «Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni».

³⁷ Si pensi alla diversa traiettoria degli enti locali: la l. n. 215/2012 introdusse misure stringenti tra le quali proprio la doppia preferenza di genere, «mutuata» dalla legge elettorale della Campania, il cui impatto sulla rappresentanza femminile è stato dirompente. Si vedano per tutti i dati riportati nel citato *Rapporto finale dell'attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo*, p. 25 ss.

4 per cento, 5 per cento, 5,8 per cento e 7 per cento, ben al di sotto addirittura del 10 per cento».

La l. n. 20/2016 («Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire la parità della rappresentanza di genere nei consigli regionali») ha sostituito la lettera *c-bis*) con un nuovo testo, che è quello oggi vigente, che declina in maniera assai puntuale il principio già introdotto nel 2012, dettagliando direttamente le misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, a seconda del sistema di elezione scelto dalla Regione. Si prevede infatti che «1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale».

Ecco servito un ventaglio di possibilità per i legislatori regionali, ai quali non restava che recepire la soluzione corrispondente al sistema elettorale prescelto. Poteva il legislatore statale fare di più? Ad esempio, nel senso di introdurre direttamente, in via suppletiva, una normativa di dettaglio, destinata a sostituirsi alle leggi regionali non adeguate, sia pure con tutte le perplessità che, dopo la revisione costituzionale del 2001, circondano tale possibilità, oppure una norma che precisasse che le previsioni della legge n. 20/2016 dovevano essere considerate direttamente applicabili³⁸?

³⁸ In favore della diretta applicabilità della l. n. 20/2016, v. L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della Regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 605 ss. Mi pare invero che si tratti di normativa dettagliata, ma non autoapplicativa, a considerare la giurisprudenza resa in riferimento ad altrettanto dettagliate previsioni della l. n. 165/2004, sul divieto del terzo mandato dei presidenti di Regione: Corte d'Appello di Milano, sez. IV civ., sentt. 1403 e 1404/2011; Corte d'Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 453/2011, sulle quali si veda tra gli altri D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *questa Rivista*, 2013, p. 511 ss.

A detta di alcuni ha già fatto molto, forse anche troppo, considerando il carattere “dettagliato” dei principi introdotti in una materia che è pur sempre di competenza concorrente. Non a caso, il progetto di revisione costituzionale bocciato nel referendum del 4 dicembre 2016 prevedeva tra le altre cose anche una modifica all’art. 122.1, al quale si sarebbe aggiunto un comma secondo il quale «La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza», forse per dare una più solida copertura costituzionale alla l. n. 20/2016³⁹.

A fronte di questa “spinta dal centro” la reazione delle Regioni è stata, ancora una volta, variegata⁴⁰.

Quanto alle Regioni a statuto ordinario, si possono individuare, ad oggi, nell’ambito di una scelta in favore di sistemi proporzionali, con liste non bloccate, tutti tali da ricadere nella prima delle tre ipotesi elencate dalla l. n. 20/2016:

- a) Regioni che prevedono una quota di lista: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, Marche, Molise, Puglia e Umbria, dove i candidati di ciascun sesso non possono superare il 60% dei candidati di lista, cui va aggiunta la legge della Campania, non adeguata, in quanto ammette, al massimo, candidati dello stesso genere per due terzi del totale di lista;
- b) Regioni che adottano un criterio di completa parità di lista, e dunque richiedono che i candidati di ciascun genere siano presenti in egual misura (così le leggi elettorali di Emilia-Romagna e Lazio);
- c) Regioni che, oltre alla completa parità di lista, prevedono anche l’alternanza di genere nella composizione delle liste (Lombardia, Toscana, e Veneto).

³⁹ Così E. BINDI, *La promozione dell’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (artt. 55, comma 2, e 122, comma 1, Cost.)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2016.

⁴⁰ Per un quadro della legislazione regionale, v. Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n° 104 - Schede di lettura, 5 marzo 2020: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0340.pdf?_1590678920314; Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Le leggi elettorali regionali: quadro di sintesi*, 3 agosto 2020: <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-13699/le-leggi-elettorali-regionali-quadro-sintesi.html>; Senato della Repubblica, Servizio Studi - Camera dei deputati, Dipartimento istituzioni, XVIII legislatura, *Dossier su Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, 4 agosto 2020: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/1162003/index.html>.

La sanzione per l'inosservanza di queste disposizioni – con la sola eccezione della Puglia, che si limita a prevedere sanzioni pecuniarie in ordine ai rimborsi elettorali⁴¹ – è quella della inammissibilità delle liste⁴². Quanto alla doppia preferenza di genere, la maggioranza delle Regioni (con la sola eccezione di Piemonte e Calabria, sulle quali ritorneremo tra un attimo, e della Puglia, che proprio per questo è incappata, come diremo, nel potere sostitutivo statale) ha recepito tale principio anteriormente alle prime elezioni regionali successive alla l. n. 20/2016, così da consentire il loro svolgimento nella vigenza della normativa adeguata. Ad oggi, la sola Regione Piemonte, non avendo mai adottato una propria legge elettorale e continuando ad applicare la legislazione statale del 1995, presenta una legislazione non adeguata alla doppia preferenza. Apparentemente più complicato è il discorso rispetto alle Regioni a statuto speciale, per le quali si tratta di verificare la conformità ai principi introdotti nei rispettivi Statuti dalla l. cost. n. 2/2001: infatti a prima vista la legge statale non sembrerebbe potersi porre come legge di principio, idonea a vincolare la loro competenza in materia elettorale, che si configura come esclusiva. Va tuttavia rilevato che la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che, se le Regioni speciali non possono incontrare nell'esercizio di tale competenza, «limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario», tuttavia esse non possono nemmeno «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di

⁴¹ Così l'art. 3 della l. r. 28 gennaio 2005, n. 2. Proprio l'assenza della sanzione della inammissibilità delle liste che non rispettano la regola della parità ha dato luogo alla impugnativa, di fronte al TAR Puglia, del verbale della proclamazione degli eletti nelle elezioni regionali del 2020: in tale sede è stato chiesto al TAR di sollevare di fronte alla Corte costituzionale questione di costituzionalità, per omissione, della legge pugliese. Il TAR (TAR Puglia, Bari, sez. III, 16 gennaio, n. 95/2021) ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, facendo ancora una volta riferimento al carattere programmatico dei principi costituzionali in materia di parità di genere. Criticamente, M. G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di “parità di accesso alle cariche elettive”. Riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori “reali” nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2021, p. 129 ss.

⁴² Per completezza, va precisato che la l. r. 20/2018, art. 3.3, della Regione Basilicata prevede che i candidati eccedenti il limite del 60% per ciascun sesso siano esclusi dalla lista – partendo da quelli in coda alla stessa – fino al raggiungimento della soglia stabilita dalla legge.

uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.». Un'affermazione che, benché contenuta in una sentenza relativa alle cause di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ci sembra ben possa essere estesa anche alle previsioni sulla parità di genere, e specificamente a quelle introdotte dalla l. n. 20/2016⁴³.

Al momento, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Provincia Autonoma di Trento fissano la quota di genere di lista massima al 60%, la Valle d'Aosta quella minima al 35%, mentre la Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano prevedono una presenza massima nelle liste elettorali di candidati dello stesso genere pari a due terzi. Più problematica è la situazione circa la doppia preferenza di genere⁴⁴, che è prevista solo dalla legislazione elettorale della Sardegna e della Provincia autonoma di Trento⁴⁵.

Se questo è il quadro normativo attuale (qualche riflessione andrà fatta, più avanti, sull'effettivo impatto sulla rappresentanza femminile), va detto che, ancora alla vigilia delle elezioni regionali previste per il 20 e 21 settembre 2020 in sette Regioni, esso presentava diverse ombre. In particolare, assai inquietante, e tale da mettere in dubbio la stessa precettività dell'art. 117.7, era il fatto che Piemonte e Calabria fossero

⁴³ Ecco la citazione completa di questo passaggio della sentenza n. 143/2010 (punto 4.2 in diritto): «È evidente che la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione). Nel contempo, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.». Nel senso che «la parità di genere non è terreno che consente differenziazioni legate alla specialità delle Regioni» si esprimeva già A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 136. In generale, nel senso che «la linea di demarcazione tra le due potestà [regioni speciali e ordinarie] tende a sbiadire», in riferimento alla materia elettorale, con ampia citazione di giurisprudenza, A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, 15, 2012.

⁴⁴ Peculiare è il caso della Provincia autonoma di Bolzano che ammette che l'elettore possa esprimere fino a quattro preferenze senza vincoli di genere.

⁴⁵ Tra l'altro, la Regione Valle d'Aosta è andata al voto nella tornata del 20 e 21 settembre 2020 con una legislazione regionale del tutto difforme dai principi statali. È prevista l'espressione di un solo voto di preferenza, mentre nelle liste elettorali nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 35 per cento: così, rispettivamente, artt. 34-35 e art 3-bis della l. r. n. 3/1993, come modificata dalla n. 7 del 2019.

andate al voto, rispettivamente il 26 maggio 2019 e il 26 gennaio 2020, senza che fosse stato recepito il dettato della l. n. 20/2016 e senza che ciò avesse determinato conseguenze giuridiche di alcun tipo, nonostante i tentativi (infruttuosi) di sottoporre la legge calabrese al giudizio della Corte costituzionale in via incidentale⁴⁶. Risultavano inoltre, non ancora adeguate, limitandosi alle Regioni ordinarie chiamate al voto, anche le leggi elettorali della Liguria e della Puglia⁴⁷.

Qui – al di là della solita domanda (che forse meriterebbe una riflessione, oltre che politica, anche socio-culturale): perché queste resistenze, questa fatica da parte della classe politica regionale nell'accettare la parità di genere nei consigli regionali? – l'interrogativo riguarda gli strumenti che il nostro ordinamento prevede per rimuovere una legge incostituzionale, ovvero le vie per sottoporla al giudizio del solo organo che può annullarla, la Corte costituzionale. In assenza del ricorso individuale diretto, non previsto in Italia, e non essendo possibile, al di fuori della peculiare situazione del Trentino-Alto Adige, un ricorso in via principale per man-

⁴⁶ In Calabria il tentativo di far valere, prima delle elezioni, la precettività dell'eguaglianza di genere, ottenendo una dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale non adeguata è stato portato avanti, senza successo, per via giudiziaria: TAR Calabria Catanzaro Sez. I, sent. 27/12/2019 (ud. 18/12/2019), n. 2158. Sulla vicenda calabrese v. U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e "votata"*. In *Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, 2, 2020, p. 414. Sugli sviluppi successivi, che hanno visto, sulla medesima base del mancato adeguamento, l'impugnativa del decreto di proclamazione degli eletti e quindi, a seguito della morte improvvisa della Presidente Santelli lo scioglimento del consiglio, che è comunque riuscito, all'ultimo minuto, ad adeguare la legislazione (l. r. 19 novembre 2020, n. 17), v. T. GROPPI, *La Regione Calabria alla prova della democrazia paritaria: l'ultimo treno (prima della sostituzione statale)*, in *lacostituzione.info*, 20 ottobre 2020 <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/10/20/la-regione-calabria-alla-prova-della-democrazia-paritaria-lultimo-treno-prima-della-sostituzione-statale/#more-7449>.

⁴⁷ Le costituzionaliste, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 103 ss.: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Le_Costituzionaliste_-_Il_mancato_adeguamento_delle_leggi_elettorali_regionali.pdf. La Regione Liguria ha adottato *in extremis* una nuova legge (l.r. 21 luglio 2020, n. 18), adeguandosi ai principi introdotti dalla l. n. 20/2016. In essa si prevede che le liste provinciali debbano essere formate, a pena di inammissibilità, «in modo che i candidati del medesimo sesso non eccedano il sessanta per cento del totale» (art. 6.2) e viene introdotta la doppia preferenza di genere (art. 7, commi 1 e 5). Su tale disciplina, v. L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali «last minute» e rappresentanze di genere di «mezza estate»*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020.

cato adeguamento⁴⁸, sono “vie strette”, che implicano l’instaurazione di un giudizio di fronte a un giudice comune, l’unico che potrà sollevare la questione alla Corte costituzionale. E non sempre questo è agevole, come mostra la vicenda calabrese.

Ebbene, proprio riguardo agli strumenti utilizzabili per rimuovere una omissione del legislatore regionale, il 2020 ha visto un colpo di scena. Il Governo, proprio quel Governo che tante volte si era dimostrato ostile alla parità di genere, si è mosso in modo inatteso e spettacolare, attivando il potere sostitutivo e determinando, con una “spinta dal centro”, un passo avanti. Per inquadrare questo sorprendente sviluppo, occorre però allargare un momento lo sguardo.

3. Rights from Wrongs. *La svolta del 2020*

La storia dei diritti umani è tutt’altro che un lungo fiume tranquillo. L’esperienza ci mostra che la consapevolezza di avere diritti deriva spesso dalla sensazione di ingiustizia che scaturisce da una violazione (“*Rights from Wrongs*”, recita il titolo di un noto volume americano)⁴⁹: nella maggior parte dei casi, le conquiste non sono il risultato di una progettualità ben meditata, ma procedono a scatti, come reazione innescata da una violazione che mette in moto un attivismo. Per questo, a livello procedurale, esse sono il portato degli strumenti più vari, quasi sempre

⁴⁸ Soltanto per le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e per quelle della Regione Trentino-Alto Adige l’art. 2 del d.lgs. n. 266/1992 prevede eccezionalmente un particolare sistema di adeguamento ai principi e alle norme statali costituenti limiti alla legislazione provinciale e regionale di tipo esclusivo o concorrente. Come ha rilevato la Corte costituzionale, «questo sistema comporta, non già l’immediata applicabilità delle norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l’insorgere in capo a queste ultime, all’entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell’ordinamento nazionale. Tale obbligo dev’essere soddisfatto, ai sensi dell’art. 2, primo comma, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’atto legislativo recante i nuovi principi ovvero, nel caso che tale atto disponga diversamente, nel termine più ampio eventualmente fissato dal medesimo atto. Nel frattempo, precisa lo stesso articolo, continuano ad essere applicate le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti. Nel caso che il termine di sei mesi concesso per l’adeguamento trascorra inutilmente, entro i successivi novanta giorni dalla scadenza del medesimo termine le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti non adeguate possono essere impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri in via diretta davanti alla Corte costituzionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, secondo e terzo comma)» (sentenza n. 172/1994, punto 2 in diritto).

⁴⁹ A. DERSHOWITZ, *Rights from Wrongs. Una teoria laica dell’origine dei diritti*, Torino, Codi-ce edizioni, 2004.

“anomali” rispetto alle ordinarie vie di innovazione normativa: di solito si tratta di decisioni giurisdizionali, a volte di interventi dell’amministrazione o dell’esecutivo, anche con l’uso di poteri straordinari o d’urgenza. Le “grandi riforme” arrivano in un secondo momento, a sistematizzare e razionalizzare un quadro che spesso si presenta come una scacchiera fatta di luci e ombre.

La storia dei diritti delle donne, che altro non è che la storia della più diffusa e persistente violazione dei diritti umani dagli albori dell’umanità, ben rispecchia questo tipo di processi, ma tanti altri esempi potremmo fare, riguardo ai diritti delle minoranze etniche o sessuali, al diritto alla salute, al fine vita, fino ad arrivare alla tortura, alla pena di morte, alla schiavitù⁵⁰.

Questo mi pare il punto di partenza per leggere la vicenda dell’utilizzo del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti della Regione Puglia, attraverso il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a statuto ordinario” (tempestivamente convertito nella l. 7 agosto 2020, n. 98): ovvero del primo caso di attivazione del potere sostitutivo previsto dall’art. 120.2, della Costituzione, a seguito di una omissione legislativa regionale, in specie quella relativa alla doppia preferenza di genere.

Il d.l. stabilisce che nella Regione Puglia, per le elezioni del consiglio regionale, si applicano le seguenti disposizioni: «a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall’altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all’annullamento della seconda preferenza» (art. 1.2).

Così facendo, il d.l. ha riportato in auge una disposizione un po’ dimenticata, l’art. 120.2 della Costituzione, riaprendo il dibattito che era sorto negli anni immediatamente successivi alla l. cost. n. 3/2001, sulla possibilità di radicarvi un potere sostitutivo statale nei confronti dei legislatori regionali. Infatti, fin dal preambolo, che richiama l’art. 120 e l’art.

⁵⁰ Rinvio, per ulteriori dettagli, a T. GROPPI, “La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, in *Federalismi.it*, 25, 2020.

8 della l. n. 131/2003, esso si pone come intervento sostitutivo. In questa direzione va poi, chiaramente, l'art. 1, che reca "Intervento sostitutivo in materia di consultazioni elettorali regionali per l'anno 2020". Il primo comma del medesimo articolo stabilisce che: «Il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale, nonché dei Consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate».

Quanto alla motivazione che ha indotto all'utilizzo del potere sostitutivo, il preambolo del decreto-legge si riferisce alla necessità, «a tutela dell'unità giuridica della Repubblica», di «garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione»⁵¹. Nel testo del decreto, all'articolo 1.2, si afferma che le misure sono adottate «al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica». Pertanto, il perno dell'intervento sembra da rinvenire (tra le cause che giustificano l'utilizzo del potere sostitutivo elencate nell'art. 120.2) nella unità giuridica della Repubblica, con una sorta di "aggiustamento del tiro" rispetto alla previa diffida, che si riferiva, invece, nel preambolo, al fatto che le disposizioni di principio in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive «rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti, ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, sull'intero territorio nazionale». Unità giuridica, peraltro, rispetto alla quale i livelli essenziali si pongono come una specificazione, fin dal testo dell'art. 120.2 (che si riferisce alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e *in particolare* la tutela dei livelli essenziali»: corsivo mio). La stessa Corte

⁵¹ In questo passaggio non viene menzionato l'art. 117.7, che è citato in ogni caso all'inizio del preambolo: «Visti gli articoli 51, primo comma, 117, settimo comma, e 122, primo comma, della Costituzione».

costituzionale ha enfatizzato il legame tra tutela dell'unità giuridica e garanzia dei diritti, nella sentenza n. 121/2012⁵².

Nell'ampio dibattito dottrinale suscitato dall'intervento sostitutivo⁵³, mi pare che non si possa in ogni caso nascondere l'importanza del fatto che il primo utilizzo dell'art. 120.2, per omissione legislativa riguardi il principio della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Infatti, il d. l. n. 86/2020 (e, già prima, l'atto di diffida del Presidente del Consiglio) sancisce in maniera oserei dire "definitiva", accompagnandola con un intervento concreto, la precettività dell'art. 51.1, e dell'art. 117.7, della Costituzione⁵⁴. L'intervento sostitutivo, insomma, ribadisce che la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive non è un puro *optional*, una norma programmatica che *può* essere implementata dai legislatori regio-

⁵² Si tratta di una sentenza assai interessante ai nostri fini, in quanto riguarda la norma con la quale lo Stato, nell'ambito di un intervento normativo espressamente rivolto ad assicurare la stabilità finanziaria dell'Italia, aveva disposto «in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni» della Corte costituzionale, «l'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo di cui all'art. 120 comma 2 Cost., con la procedura di cui all'art. 8 della l. n. 131/2003». La Corte costituzionale ha respinto le censure, affermando che «il Governo potrebbe ritenere che l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l'unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 121/2012, punto 3.1 in diritto).

⁵³ Rinvio alla dottrina citata in M.G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di "parità di accesso alle cariche elettive"*, cit., *passim*.

⁵⁴ Precettività, peraltro, già affermata chiaramente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 81/2012, relativa all'equilibrio di genere nella Giunta regionale della Campania. In tale sentenza la Corte, dichiarando inammissibile il conflitto promosso dalla Regione medesima avverso la decisione del Consiglio di Stato che aveva annullato l'atto di nomina della Giunta regionale, in quanto la composizione risultava squilibrata in termini di genere, affermò la sindacabilità dell'atto di nomina rispetto ai principi sull'equilibrio di genere contenuti nello Statuto regionale e negli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, della Costituzione, stabilendo tra l'altro che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto» (sentenza n. 81/2012, punto 4.2 in diritto).

nali⁵⁵, ma una norma precettiva che, ancor più in quanto tradotta dalla legge statale in un principio, *deve* essere attuata dai legislatori regionali, venendo a costituire uno degli elementi imprescindibili che connotano la Repubblica come Stato unitario. E proprio a questo titolo il Governo può farsene garante, utilizzando i poteri che gli riconosce l'art. 120. 2, a tutela dell'unità giuridica.

4. *E ora? I dilemmi del costituzionalismo trasformatore (di genere)*

Venti anni dopo l'introduzione in Costituzione dell'art. 117.7, la "svolta" del 2020 sembra ergersi a simbolo della conclusione di un lungo cammino riguardo alla parità di accesso alle cariche elettive regionali: è vero che restano ancora da adeguare ai principi della l. n. 20/2016 la legge elettorale del Piemonte e quelle di alcune Regioni speciali, è vero che nella legge pugliese continua ad essere assente una sanzione per il mancato rispetto della percentuale di genere da parte delle liste e che in quella della Campania il rapporto 60/40 tra i due sessi non è pienamente rispettato (è previsto invece quello dei due terzi, ovvero 67/33), ma sembra trattarsi di dettagli, rispetto a un'attuazione ormai pressoché completa. Tuttavia, se si passa dal quadro normativo ai dati numerici, la situazione che si delinea davanti ai nostri occhi è, come dicevamo all'inizio, alquanto lontana da una effettiva "democrazia paritaria", nella quale i due sessi sono rappresentati in eguale misura. Non solo. Sembra un traguardo remoto, per la maggior parte delle Regioni, anche quella *critical mass* minima, considerata pari al 30%, necessaria per poter integrare la prospettiva di genere nelle decisioni degli organi collegiali ed evitare il cd. "tokenism", ovvero la presenza di un numero di donne irrisorio e del tutto incapace di sovvertire le gerarchie di genere⁵⁶.

⁵⁵ Ricordiamo che il carattere di norma programmatica era stato espressamente sostenuto dal Governo in riferimento alla previsione inserita negli Statuti delle Regioni speciali dalla l. cost. n. 2/2001: nel ricorso deciso, nel senso dell'infondatezza, con la sentenza n. 49/2003, il Governo aveva affermato trattarsi «di una "enunciazione programmatica", onde la norma di legge regionale, secondo cui ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi, potrebbe ritenersi legittima e conforme allo spirito della disposizione statutaria solo se intesa come norma meramente propositiva, quasi un auspicio» (punto 1 in diritto).

⁵⁶ M. CAELLI, *Per una democrazia duale*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni tra uguaglianza e differenza*, cit., pp. 97-98.

Le cifre disponibili sulle tornate elettorali precedenti al 2018 mostrano un quadro assai problematico un po' ovunque, non tanto quanto al numero delle candidate, che tra il 2000 e il 2015 è cresciuto dal 17,1% al 39,5%, ma quanto al numero delle elette, che è sì aumentato, ma soltanto per passare dall'8,6% al 17,6%. In particolare, l'indice di successo, che descrive la probabilità di essere eletti di candidate e candidati, resta per le donne dello 0,50% (laddove 1 significa che uomini e donne hanno la stessa *chance* di essere eletti)⁵⁷.

Ma non invitano all'ottimismo neppure i risultati delle elezioni regionali del settembre 2020, svoltesi in sette Regioni, in sei delle quali sulla base della normativa regionale adeguata⁵⁸. Questi i numeri⁵⁹. Nessuna donna è stata eletta Presidente di Regione (le candidate erano 5 su 21, considerando soltanto i tre candidati che hanno ottenuto più voti in ogni Regione)⁶⁰. Quanto alle consigliere elette, ecco i dati: Liguria 3 su 30; Toscana 16 su 40; Veneto 17 su 50; Marche 8 su 30; Campania 8 su 50; Valle d'Aosta 4 su 36; e, udite udite, Puglia 8 su 50⁶¹.

È evidente che c'è qualcosa che non va. Anche nelle Regioni che hanno adeguato la loro legislazione. Pensiamo alla Liguria, che l'ha fatto proprio

⁵⁷ I dati, compreso l'indice, sono tratti dal "Rapporto finale dell'attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo", cit., specie p. 39 ss. V. anche Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto, *Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*, luglio 2018, specie p. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/741/Focus_8_marzo.pdf. Un esempio eclatante è quello della Regione Basilicata, nel cui consiglio, prima dell'adeguamento ai principi statali, avvenuto con l.r. 20/2018 che ha introdotto la quota di lista e la doppia preferenza di genere, non sedeva nessuna donna. Dopo l'adeguamento, è stata eletta una donna (su un totale di 20 consiglieri).

⁵⁸ Come abbiamo detto, la settima Regione, la Valle d'Aosta, non presenta una normativa adeguata. Va altresì ribadito quanto già detto circa la mancanza di effettive sanzioni nella legge elettorale pugliese. Per un quadro generale su tali consultazioni elettorali, v. M. RUBECHI, A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione nei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi*, 23 settembre 2020.

⁵⁹ E. AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020*, cit., p. 33.

⁶⁰ Su un totale di 277 Presidenti eletti fino a tutto il 2018 nelle Regioni e Province autonome le donne sono state dieci: meno del 4 per cento, come risulta dal rapporto *Se non ora quando*, cit., p. 33.

⁶¹ Come risultano dalla risposta data il 30 settembre 2020 dal Ministero degli interni a una interrogazione parlamentare in I commissione: <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/09/30/leg.18.bol0444.data20200930.com01.pdf>.

in extremis, rischiando anch'essa la sostituzione statale, ma l'ha fatto: 3 donne su 30 consiglieri. Il problema è assai più ampio del mancato adeguamento della normativa regionale ai principi statali: è chiamata in causa l'idoneità dei principi medesimi, sia quanto alla loro elusione che alla loro inadeguatezza intrinseca.

Circa l'elusione, benché manchi uno studio approfondito di taglio politologico⁶², sembrano diffuse prassi finalizzate a marginalizzare le candidate, attraverso un sapiente uso dei *ticket* elettorali (si è parlato dei "furbetti" della doppia preferenza), che spiegano lo scarto tra candidate ed elette. In particolare, capita che un candidato uomo stipuli un patto con più candidate, in tal modo riducendo fortemente la loro probabilità di elezione⁶³. Altro aspetto da indagare sembra quello delle candidature plurime, in diverse circoscrizioni provinciali. Le candidature plurime sono ammesse (in alcuni casi con qualche limite) in tutte le Regioni: al riguardo, occorrerebbe verificare quante candidature plurime di donne, rispetto alle candidature plurime di uomini? Infatti, se una candidata risulta eletta in più di una circoscrizione provinciale, dovrà optare per una, e nelle altre circoscrizioni le subentrerà il primo dei non eletti, che non necessariamente è una donna, anzi. Queste prassi aprono grandi interrogativi non solo sulla classe politica regionale, ma sulla stessa identità delle Regioni, ormai a più di cinquanta anni dalla loro istituzione: che sia il loro scarso radicamento all'origine dell'arroccamento dei politici nella strenua difesa delle loro posizioni, al punto da utilizzare tutti i mezzi pur di estromettere o neutralizzare le potenziali *competitors*?

Anche a prescindere da tali deprecabili fenomeni, in ogni caso la presenza di un numero elevato di candidate nelle liste non sembra sufficiente di per sé a riequilibrare la rappresentanza: pare, ad esempio, ma anche qui

⁶² Non ci risultano studi empirici volti a misurare l'impatto della normativa elettorale sull'uguaglianza di genere a livello regionale. Per alcuni spunti v. P. PROFETA, E. WOODHOUSE, *Do Electoral Rules Matter for Female Representation?*, CESifo Working Papers, 2018, disponibile alla pagina <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/do-electoral-rules-matter-female-representation>.

⁶³ È quanto emerge dall'esperienza delle elezioni regionali del 2019 in Sardegna, nella narrazione di A. DEFFENU, *Parità di genere e istituzioni politiche: prime note per un bilancio*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 86.

servirebbero dati più precisi e capillari, che pochi elettori si avvalgano della possibilità di esprimere preferenze, e quando lo fanno ne utilizzano soltanto una, di solito per votare un candidato di sesso maschile⁶⁴. Nonostante questo, risalta che nelle Regioni nelle quali le liste sono formate in modo paritario, sulla base di un rapporto 50/50, e soprattutto laddove a questa misura se ne accompagna un'altra, ovvero quella di collocare i candidati dei due sessi in ordine alternato, si ha un maggior numero di elette⁶⁵.

In definitiva, l'esperienza di questi venti anni – al di là delle ormai abituali considerazioni sul ruolo che, in un mondo ideale, dovrebbero svolgere i partiti, o sull'esigenza di un cambiamento nella cultura politica, oppure sulla necessità di agire sulla posizione “debole” della donna nella società – ci porta a chiedersi se non servano interventi normativi più forti. Infatti, come è stato detto da una delle giuriste di punta del pensiero femminista, Catharine Mackinnon, il diritto «non è tutto ma non è nemmeno niente»⁶⁶.

In realtà, gli interventi normativi possibili sembrano graduabili secondo una scala, sulla base del loro carattere più o meno “debole” o “forte”.

Un primo passo potrebbe essere semplicemente l'estensione a tutte le Regioni, tramite uno stringente principio statale, delle *best practices* regionali: ovvero affiancare alla doppia preferenza, accompagnata dalla sanzione della inammissibilità delle liste, l'alternanza di genere e

⁶⁴ Sulle elezioni in Sardegna del 2019, questo aspetto è segnalato da S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 marzo 2019, p. 10.

⁶⁵ Così già, sulla base delle leggi elettorali vigenti prima del 2016, il *Rapporto finale*, cit., pp. 81 e 94, che parla al riguardo di «Regioni virtuose», riferendosi specialmente a Lombardia e Toscana. V. anche E. AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020*, cit., p. 36, che in riferimento alle elezioni del 2020 sottolinea i buoni risultati di Toscana e Veneto (con quote di lista paritarie e alternanza di genere) ed Emilia-Romagna (con quote di lista paritarie). La presenza femminile nei rispettivi consigli è pari al 35%, 36% e 40%. Al contrario, non sembra aver sortito il medesimo esito la previsione di liste paritarie introdotta nella legislazione sarda con l.r. 1/2018, benché abbia comunque comportato un raddoppio della presenza femminile, che è passata da 4 consigliere nel 2014 a 8 nel 2019 (su 60). Al riguardo, v. S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., p. 3.

⁶⁶ C. A. MACKINNON, *Feminism, Marxism, Method and the State: Toward Feminist Jurisprudence*, in *Signs*, 1983, trad. it., EAD., *Le donne sono umane?*, Bari, Laterza, 2012, p. 93.

la presenza paritaria delle donne nelle liste elettorali⁶⁷, magari affiancandovi anche qualche previsione in materia di capilista, secondo la strada già intrapresa dalla legge elettorale nazionale, la l. n. 165/2017 e, perché no, limiti più stringenti alla possibilità di candidature plurime. In fondo, niente di particolarmente innovativo, se già pochi mesi dopo la revisione costituzionale del 2001 Lorenza Carlassare poteva scrivere: «In presenza delle nuove disposizioni costituzionali la conclusione è duplice: non solo una legge che imponga l'eguale presenza di candidature dei due sessi nelle liste elettorali è da ritenere pienamente legittima, ma sarebbe *illegittima* la legge elettorale che non tenesse conto delle disposizioni costituzionali». E aggiungeva che «l'unico modo possibile per non sacrificare le due esigenze derivanti dagli artt. 3 e 51 – che una persona indipendentemente dal sesso *possa* essere eletta; che il sesso di una persona non le impedisca di essere eletta –, che sono la doppia faccia di un'unica esigenza, è quello di prescrivere la necessità di una pari presenza di uomini e donne nelle liste elettorali»⁶⁸ (corsivo mio).

Una misura innovativa, ma ancora in linea con l'approccio seguito finora, potrebbe essere quella di rendere più stringente la parità di *chances* tra i candidati, prevedendo la invalidità di entrambe le preferenze, e non soltanto della seconda, nel caso in cui l'elettore esprima due preferenze per candidati dello stesso genere⁶⁹.

Per poi domandarci se non sia a questo punto necessario abbandonare i meri interventi antidiscriminatori, a formulazione neutra, non rivolti a un genere specifico (come sono di solito qualificati quelli su

⁶⁷ Riprendendo così non solo le *best practices* regionali, ma anche la normativa contenuta nella l. n. 65/2014 per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, che prevede: a) quote di genere (50% della lista, pena la riduzione della lista mediante cancellazione dei nominativi di genere eccedenti la quota); b) alternanza di genere nelle candidature per i primi due nominativi della lista; c) doppia preferenza di genere. Questa normativa, andata a regime nel 2019, ha prodotto risultati assai significativi, con il passaggio della presenza femminile dal 20,8% del 2009 al 38,4% del 2014 e poi al 39,5% del 2019, determinando il raddoppio, da 15 a 30, delle rappresentanti italiane (su un totale di 76).

⁶⁸ L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 56.

⁶⁹ Questa proposta era stata avanzata da M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit. Su di essa v. gli interrogativi, quanto alla compatibilità con la sentenza n. 4/2010, di S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento "per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva"*, in *Giur cost.*, 2010, p. 98.

liste e preferenze), per passare a vere e proprie azioni positive, che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e temporaneità, implicino una obbligazione di risultato in favore del genere storicamente e attualmente svantaggiato.

Se la soluzione più diretta è la previsione, in varie forme e quantità, di una riserva di quote femminili nell'ambito delle assemblee elettive, potrebbero fungere allo scopo anche meccanismi che ricalcano la doppia preferenza di genere, come la "doppia preferenza necessaria" (per cui l'elettore, a pena di invalidità delle preferenze, dovrebbe sempre esprimere una doppia preferenza, per un uomo e una donna)⁷⁰, mentre occorrerebbe intervenire con soluzioni creative, ad esempio quella dell'alternanza di genere nei mandati, per quanto riguarda gli organi monocratici.

Nella direzione di una eguaglianza di risultato sembrano orientarsi le più recenti evoluzioni della democrazia paritaria, come mostra il caso del Cile, dove per l'elezione, nel 2021, di una *Convención constituyente* chiamata a scrivere una nuova Costituzione, è previsto un meccanismo elettorale tale da produrre una "*Convención paritaria*", in quanto si incide non soltanto sulla formazione delle liste (per le quali è previsto il 50/50, l'alternanza e la riserva a una donna della posizione di capolista), ma direttamente sul risultato, che nel caso non corrisponda al principio di parità viene corretto in modo tale da determinare un egual numero di uomini e donne eletti nelle singole circoscrizioni⁷¹. L'applicazione di questa normativa, nell'elezione della Convenzione, il 15 e 16 maggio 2021, ha mostrato la sua incisività: infatti, è stato addirittura necessario, a livello di eletti nelle circoscrizioni, riequilibrare l'esito in favore del genere maschile, che era risultato sottorappresentato, giungendo così alla elezione di 77 donne e 78 uomini. Del meccanismo di riequilibrio hanno beneficiato 4 donne e 7 uomini, che sono stati preferiti a candidate della

⁷⁰ Una sorta di "coppia chiusa", che si differenzia dalla "coppia aperta" a suo tempo prospettata come soluzione per i collegi uninominali da L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 52 ss.

⁷¹ Così la *ley constitucional* n. 21216 de 2020, che «*modifica la Carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política para la República*»: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>.

medesima lista che avevano ottenuto più voti e che sono risultate non elette in quanto in eccedenza rispetto alla quota di genere⁷².

Sul piano giuridico, ciò implicherebbe una riflessione sulla tenuta dell'“ombrello costituzionale” introdotto agli inizi degli anni 2000, ovvero sulla sua idoneità a “coprire” anche “azioni positive forti”, *result oriented*, nel campo della rappresentanza politica⁷³. In altri termini, possono le disposizioni sulla “parità di accesso” contenute negli artt. 51.1 e 117.7 entrare nel bilanciamento non solo con l'eguaglianza nell'elettorato passivo del primo enunciato dell'art. 51.1 e con la libertà e l'eguaglianza del diritto di voto dell'art. 48? Oppure – a meno di non voler considerare quest'ultimo come un diritto “tiranno” e sottratto ad ogni bilanciamento con altri valori costituzionali⁷⁴ – servono, perché tale bilanciamento sia possibile, norme costituzionali più puntuali e stringenti⁷⁵, che prevedano direttamente specifiche azioni positive?

Benché non manchino⁷⁶, anche sulla base di un rinnovato spazio che potrebbe essere riconosciuto alle fonti europee e internazionali⁷⁷, gli

⁷² I risultati possono essere consultati in <https://www.servelecciones.cl/>.

⁷³ Si pone questo interrogativo, riconoscendo che non è semplice rispondere, ma evidenziando gli sviluppi normativi e giurisprudenziali successivi al 2010, M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in M. D'AMICO, S. LEONE, *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 54.

⁷⁴ Contro questa soluzione, si veda la importante affermazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 85/2013: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (punto 9 in diritto).

⁷⁵ La necessità di norme più stringenti era stata già adombrata da alcuni addirittura per “coprire” la doppia preferenza di genere: M. OLIVETTI, *La cd. “preferenza di genere” al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 92.

⁷⁶ A favore di questa prospettiva, proprio sulla base del fatto che tali norme costituzionali sono state introdotte in risposta alla sentenza n. 422/1995, della quale rappresentano una “proiezione rovesciata”, si è espresso fin dagli inizi degli anni Duemila Antonio D'Aloia, del quale v. ad es. A. D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, cit., specie p. 41 ss.

⁷⁷ Mi riferisco qui alla “grande dimenticata”, la convenzione CEDAW, in specie all'art. 4 (sulla quale v. A. PITINO, B. POMERANZI, *CEDAW: una carta dimenticata?* in *DPCOnline*, 1, 2021, p. 569

argomenti in favore di una lettura *magis ut valeat* degli attuali artt. 51.1 e 117.7 Cost., in senso contrario sembra andare la sentenza n. 4/2010. Una pronuncia che, se all'epoca era sembrata piuttosto coraggiosa⁷⁸, riletta oggi, a dieci anni di distanza, mostra invece tutta la sua timidezza⁷⁹. La Corte, nel "salvare" la doppia preferenza introdotta nella legge campana, dopo aver ribadito l'illegittimità costituzionale di «misure che "non si propongono di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi (sentenza n. 422 del 1995)»», aveva fatto ricorso – al fine di escludere la compressione dei diritti di elettorato attivo e passivo (e quindi il contrasto con il proprio precedente) – a tutta una serie di argomenti, volti in qualche misura a "svalutare" la portata delle norme impugnate. Così, essa aveva affermato che «la tecnica prescelta dalla norma censurata nel presente giudizio è quella di predisporre condizioni generali volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini»; che «la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare», in quanto «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro

ss.), e anche all'art. 23 della Carta europea dei diritti fondamentali, secondo il quale «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

⁷⁸ Specie di fronte alle molte titubanze della dottrina nella interpretazione del quadro costituzionale risultante dalle revisioni del 2001 e 2003, come mostra il fatto che, prima della sentenza n. 49/2003, ci si interrogava addirittura sulla possibilità che esse "coprissero" la riserva di posti nelle liste: ad es. G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 19.

⁷⁹ Non era però mancato chi aveva fin da allora evidenziato che si era trattato di una "occasione persa" «per superare, con le opportune argomentazioni, il "tabù" delle misure dichiaratamente a sostegno delle candidature femminili»: M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2010, p. 15. Il rischio che tale pronuncia potesse rivelarsi come limitativa di più incisivi interventi fu subito evidenziato da M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino. Giappichelli, 2011, p. 46.

sesto»; che si tratta «di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva».

In fondo, il limitato impatto della legislazione elettorale sulla rappresentanza femminile nelle Regioni pare aver inverato la previsione sulla cui base la Corte aveva salvato la doppia preferenza di genere, quando aveva sostenuto che «l’aleatorietà del risultato dimostra che quello previsto dalla norma censurata non è un meccanismo costringitivo, ma solo promozionale», facendo emergere tutta la contraddizione di un meccanismo, come la doppia preferenza, che in sostanza rimette alla scelta dell’elettore di avvalersene l’inveramento di un principio costituzionale⁸⁰.

«Norme come quella oggetto del presente giudizio» – aveva detto la Corte – «possono solo offrire possibilità di scelta aggiuntive agli elettori, ma non garantiscono – né potrebbero farlo – che l’obiettivo sia raggiunto, *giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l’intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana*» (corsivo mio).

Venti anni dopo, anche se forse non è stata del tutto “perpetuata la situazione esistente”, dobbiamo riconoscere che le “resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse”, rendono la strada verso una democrazia paritaria tuttora assai lunga e densa di ostacoli. In assenza di uno spontaneo adeguamento delle forze politiche alle norme costituzionali che la sanciscono, non resta purtroppo nient’altro da fare che utilizzare gli strumenti che il diritto ci offre: da qui la necessità di ottenere la piena applicazione delle norme vigenti, in tutte le loro potenzialità, anche al prezzo di faticose azioni giudiziarie, e di continuare a lavorare per migliorarle, sì da evitare che siano continuamente eluse. Nella consapevolezza

⁸⁰ Così già G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, p. 914, che faceva rilevare «l’“anomalia” di uno strumento che demanda ai votanti la decisione sulla tutela della “rappresentanza di genere”, che necessiterebbe invece di un meccanismo in grado di operare *ex se*».

che ogni conquista è sempre il prodotto di un attivismo, quell'attivismo al quale i movimenti delle donne, nella loro lunga storia, sono abituati.

Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi

Daniele Donati

A vent'anni dalla sua costituzionalizzazione, il saggio analizza come il principio di sussidiarietà orizzontale sia stato interpretato e attuato da parte delle Regioni. Potenziali protagoniste di questo percorso e pur limitate dall'incertezza delle sue formulazioni e dal forte portato ideale ad esso attribuito, le Regioni nei loro Statuti e nella loro legislazione hanno risposto con alcune felici intuizioni e molte esitazioni alle evoluzioni che il principio conosceva nell'ordinamento statale. Il saggio muove così secondo uno schema cronologico, ma comparando l'approccio differenziato delle Regioni anche alla luce della giurisprudenza più attenta, coglie l'occasione per approfondire alcuni profili interpretativi fondamentali e per descrivere le potenzialità di principio da sempre controverso.

1. *Un principio controverso*

Il principio di sussidiarietà orizzontale resta uno dei principi di più difficile accoglimento e di ancor più incerta attuazione del nostro ordinamento. Variamente e spesso erroneamente richiamata nel discorso pubblico¹, la sussidiarietà orizzontale ha avuto nel nostro ordinamento, a partire dalle sue formulazioni in norma e poi nell'esegesi, nella giurisprudenza e nella

¹ «Principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico» la definisce S. CASSESE ne *L'Aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni, Atti del Convegno per il 40^o della Scuola di Specializzazione in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione (Bologna 1995)*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 73 ss., e in *Foro it.*, 1995, V, cc. p. 373 ss.

prassi amministrativa², un'esistenza complessa, tormentata, con diverse ispirazioni, fatta di accelerazioni e (soprattutto) di inerzia.

Così, a vent'anni dalla sua costituzionalizzazione, lo sguardo sull'evoluzione del principio mostra un dibattito condotto con toni anche di accesa contrapposizione (dovuta, almeno in parte, alla rilevanza politica e forse ideologica che inevitabilmente gli si è attribuita) e, di conseguenza, una concretizzazione frammentata, costruita su aspetti particolari e per passi successivi, ma di fatto ancora incompleta.

Senza pregiudizi di alcun tipo, ma con giuste aspettative per un principio che, dopo gli esordi nei Trattati europei³, è chiamato ad allocare e a delimitare l'esercizio delle attività amministrative per la soddisfazione dei bisogni di una collettività anche in ragione delle risorse presenti in seno alla società civile, nelle prossime pagine si cercherà di dar conto del ruolo fin qui giocato e ancora da giocare da parte delle Regioni,

² Riportando solo alcuni dei lavori più rilevanti in materia, si possono ricordare G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Juris*, 2, 1999, p. 380 ss.; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 3, 1994, p. 405 ss.; R. BIN, *La sussidiarietà «orizzontale»: alla ricerca dei soggetti «privati»*, in *questa Rivista*, 1, 1999, p. 5 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 453 ss.; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1, 1993, p. 7 ss.; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enc. giur. Trecc.*, Volume XII (aggiornamento), Roma, 2004; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13 ss.; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 1998, p. 279 ss.; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, p. 749 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2002, p. 5 ss.; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, CEDAM, 1999; Mi si consenta infine di ricordare D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2014.

³ Molti autori hanno già trattato questo profilo. Si ricordino qui, *ex multis*, P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, cit., p. 15 ss.; C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2-3, 1998, p. 361 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, Editrice Scientifica Italiana, 2000; F. GIGLIONI, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in D. DONATI, A. PACI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 131-198; F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 81 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art.3B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3, 1993, p. 379 ss.

come protagoniste o co-protagoniste. E ciò secondo uno schema che, seguendo le tappe del processo di affermazione nel nostro ordinamento, coglie l'occasione per l'approfondimento di alcuni profili fondamentali.

2. Prime formulazioni e centralità del ruolo regionale. Legittimazione e condizioni per l'ipotesi sussidiaria

Già dalla sua prima menzione nell'ordinamento il binomio Regioni/sussidiarietà è ben evidente. La legge 15 marzo 1997, n. 59, con cui si dava «[d]elega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione (...)», al primo co. dell'art. 4 assegnava appunto a esse il compito di conferire alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedessero un esercizio unitario regionale «nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione». E ciò, nell'osservanza innanzitutto del principio di sussidiarietà (qui senza aggettivazioni) che, secondo la lettera di quella norma, comporta in primo luogo l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle comunità montane secondo un criterio di adeguatezza dimensionale e strutturale e si traduce poi in un *favor* per un'assegnazione all'«autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati (...)», propedeutica a «favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità».

Da una parte è qui significativa la sequenza efficacia/«forza di gravità», ovvero l'avvicinarsi di una lettura della sussidiarietà come regola che impone una valutazione di appropriatezza per la distribuzione di competenze tra i livelli di governo e come criterio di preferenza per la prossimità ai cittadini che, in ultima istanza, reca all'«immedesimarsi dell'amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa»⁴. Si profila così, con un'evidenza che non troveremo neppure nel testo costituzionale, la propedeuticità e la continuità tra le dimensioni che poi saranno dette verticale e orizzontale, troppo spesso disgiunte nella successiva considerazione dei legislatori, statale e regionale.

⁴ G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni*, cit., p. 752.

Dall'altra appare evidente la considerazione rivolta al ruolo delle Regioni, che vengono in tal modo poste al centro del più rilevante processo di decentramento amministrativo della nostra Repubblica. Dopo dieci anni di attenzioni dedicate pressoché esclusivamente al livello locale, con le riforme del 1997-1999 le Regioni sembrano diventare protagoniste del nuovo sistema *multilevel*. Appare evidente da subito a più di un commentatore⁵ come le dinamiche dell'impianto autonomistico che in quegli anni si va costruendo puntino con forza sulla loro autonomia legislativa, finalmente capace di interlocuzione con gli enti locali (secondo lo schema in realtà già delineato a partire dall'art. 3 della l. 142/90⁶). Per questa ragione, il processo di ampliamento di detta autonomia, che culminerà con le modifiche al testo costituzionale di cui alle leggi cost. 1/99 e 3/2001, può essere letto anche come l'intento di assicurare ad esse la capacità di provvedere a un conferimento differenziato e calibrato di funzioni a Comuni e Province, in ragione dei loro caratteri specifici. Eppure, con poche rilevanti eccezioni, almeno per questi aspetti, le Regioni non colgono appieno l'importanza dell'appuntamento. Sotto il profilo più strettamente redazionale, gli esempi migliori li troviamo tra quelle che decidono di procedere con l'approvazione di una legge "organica"⁷ che, connettendo il decentramento con la presa in considerazione delle forze espressive la società civile, si sforzano di adottare soluzioni sistematiche, strutturate. Meno efficaci sono le disposizioni di quelle Regioni che decidono di procedere a un'attuazione in due fasi⁸, con la determinazione dei principi generali in un primo provvedimento legislativo a cui fa seguito un altro che dettaglia il riparto di funzioni. I casi più deludenti sono infine quelli delle Regioni in cui ci si limita all'ap-

⁵ Si vedano, *ex multis*, A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 6, 2002, p. 1310 ss.; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 4, 2001, p. 667.

⁶ Si veda in merito L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1991.

⁷ È il caso delle leggi regionali Abruzzo n. 11/1999; Basilicata n. 7/1999; Emilia-Romagna n. 3/1999; Lazio n. 4/1999; Marche n. 10/1999; Molise n. 34/1999; cui vanno ad aggiungersi, due anni dopo, le leggi regionali Lombardia n. 1/2000 e Veneto n. 11/2001 e Calabria n. 34/2002.

⁸ In questo senso si muovono le leggi regionali Piemonte n. 34/2008 e 44/2000; Umbria n. 34/1998 e n. 3/1999; Friuli-Venezia Giulia n. 23/1997 e n. 15/2001.

provazione di una serie di norme esclusivamente settoriali⁹, raramente avvedute dell'ipotesi sussidiaria in senso orizzontale.

Nel merito poi le soluzioni sono le più diverse e vanno dall'inclusione delle organizzazioni sociali nella programmazione dei servizi¹⁰ al coinvolgimento delle stesse nel monitoraggio sull'andamento delle opere pubbliche, dal riconoscimento di incentivi economici¹¹ all'eliminazione di vincoli procedurali¹².

Di un certo interesse è rilevare come diversamente le Regioni mettano in relazione le risorse sussidiarie con l'attività amministrativa. Se infatti in qualche caso si riconosce alle organizzazioni di volontariato la capacità di offrire un «apporto complementare, e non sostitutivo, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi»¹³, in altri si stabilisce il divieto di assegnare ai privati lo svolgimento di fasi procedurali che comportino l'esercizio di poteri discrezionali¹⁴ e in altri ancora si prevede espressamente la possibilità di conferire a soggetti esterni alle amministrazioni fasi procedurali o funzioni amministrative¹⁵, o ancora «attività prepedeutiche all'adozione di provvedimenti finali, ovvero lo svolgimento di attività materiali di supporto all'esercizio delle loro funzioni»¹⁶.

Come si vede, un'attenzione forte rivolta alle funzioni più che ai servizi, o comunque ai compiti o alle attività materiali. Il che rivela come la prima percezione diffusa del principio portasse a rappresentare la sussidiarietà come possibilità alternativa rispetto all'assegnazione di determinate azioni o decisioni alla sfera pubblica e alle sue regole, in una dinamica intesa a volte come collaborazione e integrazione, e a volte come antagonista.

⁹ Così è per Toscana e Liguria.

¹⁰ L.r. Lombardia n. 1/2000 all'art. 4, co. 11.

¹¹ Così la l.r. Lazio n. 14/1999, art. 28, che ne dispone a favore dell'associazionismo in generale. E la l.r. Marche n. 10/1999, art. 9, co. 2.

¹² In questo senso cfr. la l.r. Emilia-Romagna n. 3/1999, art. 2, co. 4, lett. b).

¹³ Ancora la citata l.r. Lazio n. 14/1999, all'art. 27.

¹⁴ Così la l.r. Marche n. 10/1999, art. 9.

¹⁵ Cfr. l.r. Lombardia n. 1/2000 che all'art. 2, c. 79 prevede la possibilità di affidare ai privati l'attività istruttoria connessa agli interventi regionali di sostegno alle imprese, nonché la valutazione degli aspetti specifici, dei risultati attesi e dell'efficacia degli interventi stessi.

¹⁶ Così la l.r. Emilia-Romagna n. 3/1999 che prevede questa possibilità all'art. 4, sulla base di motivate ragioni di economicità, efficacia ed efficienza.

Nel primo caso, i riferimenti rimandano a un'attività di incentivazione dell'esercizio privato di funzioni pubbliche¹⁷. Nel secondo, invece, nelle leggi regionali si giustifica l'eventuale ricorso all'opzione sussidiaria quasi sempre menzionando l'adeguatezza (o – ed è ben diverso – la “maggior adeguatazza”¹⁸) dell'intervento privato in certi ambiti, disciplinari o territoriali. Così facendo, se pur in chiara assonanza con l'art. 3, c. 5 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)¹⁹, i legislatori regionali sembrano cercare una legittimazione (peraltro non necessaria) per l'opzione sussidiaria che, nella vaghezza del rinvio, si traduce di fatto in una remissione (volontaria o meno, consapevole o meno) alla scelta politica.

Il tema è cruciale. Innanzitutto alimenta il dibattito relativo alla natura del principio, incerta tra un profilo appunto politico, di indirizzo, e un altro più propriamente amministrativo. Rimasta sostanzialmente “carsica” in letteratura²⁰, la questione solleva invece una certa attenzione in giurisprudenza²¹, ove si è sostenuto il pieno valore giuridico del principio al nostro esame, che deve ispirare la determinazione del confine (pur permeabile) tra sfera pubblica e privata e può essere invocato davanti alla magistratura amministrativa come parametro che va a integrare proporzionalità e ragionevolezza allorché si tratti di definire i rispettivi

¹⁷ G. DI GASPARE, *Le attività amministrative fuori dall'ente*, in *Guida agli enti locali – Il Sole 24 Ore*, 25, 2005, pp. 14-17; oppure *amplius* A. MALTONI, *Sussidiarietà orizzontale e munera pubblici: l'esternalizzazione di funzioni amministrative: verso un'amministrazione in senso sostanziale/funzionale*, Bologna, CLUEB, 2002, p. 231 ss.

¹⁸ Così di nuovo la l.r. Emilia-Romagna n. 3/1999 che all'art. 1, c. 1, prevede di affidare a soggetti esterni all'amministrazione le attività che «possono più utilmente essere svolte in tale forma sulla base di una valutazione obiettiva dei criteri di efficacia, efficienza e qualità». O la l.r. Basilicata n. 7/1999, che all'art. 7 afferma di voler procedere, in ottemperanza ai principi di efficacia ed efficienza (e sentita la Conferenza permanente delle autonomie), al conferimento a «soggetti esterni al sistema delle autonomie» di funzioni ed attività che possano «più utilmente essere svolte da soggetti privati o del privato sociale, assicurando il rispetto dei principi di concorrenzialità, trasparenza ed imparzialità».

¹⁹ Ove si afferma che «i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

²⁰ Tra i pochi a esprimersi, nel senso della natura essenzialmente politica del principio è A. RIVIEZZO, *L'associazionismo economico nei rapporti coi soggetti pubblici: rappresentanza degli interessi e c.d. principio di sussidiarietà*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2006, p. 398.

²¹ Fondamentale è la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094, a cui si allinea la successiva decisione del TAR Emilia-Romagna (Parma), 4 marzo 2013, n. 65.

ambiti. È però la stessa giurisprudenza a ricordare subito che, se la sussidiarietà esprime in sé una misura sufficiente a tracciare una linea di demarcazione, da sola questa non è sufficiente a limitare (o a guidare) l'esercizio della discrezionalità delle pubbliche amministrazioni chiamate a compiere la scelta.

L'indeterminatezza che le leggi regionali mostrano sulle condizioni in base alle quali si deve procedere per via sussidiaria si rivela essere – prima e dopo la costituzionalizzazione del principio – una delle fragilità più gravi della legislazione in materia. La rinuncia al compito di specificare quali circostanze ed elementi fattuali possano, anzi debbano dar luogo, secondo parametri anche differenziati per materie determinate, all'opzione sussidiaria causa la mancanza di un dispositivo preciso, di un vero e proprio “vaglio di sussidiarietà” mirato a obbligare le amministrazioni a considerare la presenza di risorse autonome presenti nella società prima di assumere in proprio un'attività. Eppure esiste, in parallelo, l'esempio di quanto accade nell'ambito dei servizi pubblici, ove per la decisione sulla gestione *in house* o esternalizzata è richiesta un'istruttoria ben precisa²². In tal modo la scelta tra i differenti modelli è «effettuata tenendo conto della concreta situazione di fatto» e viene mirata al perseguimento di obiettivi che «devono essere necessariamente correlati al preminente interesse dell'utente del servizio a godere del miglior servizio possibile alle condizioni più convenienti»²³.

Del pari, anche l'ipotesi sussidiaria dovrebbe essere intrapresa o rigettata in base alle risultanze di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, al fine di individuare il modello più efficiente, economico e capace di soddisfare al meglio i bisogni dei cittadini²⁴.

²² Si pensi all'art. 34, c. 20 del d.l. n. 179/2012 che, intervenendo sul vuoto legislativo venutosi a creare per l'esito positivo del referendum del 12 e 13 giugno 2011, ha previsto che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento prescelto e definisce gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

²³ Così il TAR Lombardia (Brescia), sez. II, 11 giugno 2013, n. 558.

²⁴ Così afferma, ragionando ancora sull'affidamento dei servizi pubblici, il TAR Campania (Napoli), sez. I, 11 aprile 2013, n. 1925.

Ciò conferirebbe allo stesso tempo maggiore considerazione a questa opzione e un ruolo regolativo più consistente alle Regioni. Invece, per omissione, il tutto resta confinato in un dibattito “ideologico” in cui si manifesta una preferenza astratta e a priori per un modello piuttosto che un altro, e la responsabilità della scelta ricade – nella grande maggioranza dei casi – sui Comuni i quali, nel tempo, praticeranno soluzioni anche molto diverse tra loro, frutto troppo spesso di convenienze locali e non di una seria analisi del contesto o di una consapevole apertura all’apporto dei privati.

3. Costituzionalizzazione e seconda generazione degli Statuti regionali. I primi tentativi di “procedimentalizzazione” della sussidiarietà

L’arrivo del principio in Costituzione nel 2001 offre qualche elemento di chiarezza, ma non risolve certo in via definitiva le incertezze che aleggiano sulla sua interpretazione e messa in atto.

La norma si limita a descrivere una dinamica relazionale (in cui «Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati») e solo alla fine, quasi incidentalmente, specifica che tale relazione è retta dal principio di sussidiarietà. Restiamo così ancora privi di un’esplicitazione, di una definizione di ciò che sussidiarietà significa. Né il 4° c. dell’art. 118 Cost. riformato esprime una *Vorrangentscheidung*, un criterio preferenziale (o una serie di elementi da valutare nella scelta) tra intervento pubblico e privato, capace di dar corpo e concretezza alla disposizione o di suggerire un modello di interazione²⁵.

Eppure, come anticipavamo, in questa norma qualche elemento rivelatore c’è.

Qui l’oggetto non sono «le funzioni», alla cui allocazione è dedicato il primo comma dell’articolo, ma il ben più ampio insieme delle «attività di interesse generale».

²⁵ Rileva questa incertezza anche G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 29.

Rispetto a queste, che travalicano l'insieme di ciò che è già di interesse pubblico (e quindi già in mano pubblica)²⁶, si richiede un'attivazione spontanea, autodeterminata e non retribuita dei cittadini, nello spirito della solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost²⁷.

Sconfessando l'idea che i soggetti privati agiscano soltanto per la protezione e la garanzia dei propri interessi egoistici, la norma trova la propria essenza in una negazione della concezione bipolare²⁸ amministrazione/amministrati, con cui non si sovverte l'impostazione costituzionale precedente²⁹, ma piuttosto si sottolinea come l'attivazione delle forze della cittadinanza per il benessere generale debba³⁰ (e non solo possa) essere favorita dalle istituzioni a tutti i livelli.

In ogni caso anche l'art. 118, c. 4, Cost. può essere letto come una chiamata in responsabilità dei legislatori regionali, che conoscono così un'altra occasione per precisare la propria declinazione del principio e i criteri di scelta, venendo tra l'altro ad acquisire competenza residuale e piena su ambiti come i servizi sociali, da sempre terreno favorito di applicazione del modello sussidiario³¹. Gli ampi spazi applicativi lasciati

²⁶ Si consenta il rinvio a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., e specialmente al cap. V, par. 4 *L'elemento oggettivo: le «attività di interesse generale»*, p. 219 ss.

²⁷ Concorda anche la Corte costituzionale già nella sentenza n. 75/1990 in cui, elaborando il concetto di società solidale come comunità connessa alla originaria socialità dell'uomo, afferma che ciò preclude la possibilità di esaurire nel pubblico lo svolgimento di attività di interesse generale. Le stesse argomentazioni torneranno nelle sentt. n. 228/2004 e n. 131/2020 (su quest'ultima vedi *ultra*, par. 6).

²⁸ L'immagine della bipolarità è di S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001, p. 602, che vi riconnette una insanabile conflittualità. La descrizione della relazione tra soggetti passivi e attivi risale a S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1930, p. 83.

²⁹ Come nota C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Rivista di diritto privato*, 1, 2005, p. 75, infatti è erroneo affermare che le norme che contengono il principio di sussidiarietà orizzontale, e in primo luogo l'art. 118, c. 4, abbiano ammesso i privati allo svolgimento di attività di interesse generale, mentre questa opzione è sempre stata a disposizione delle istituzioni politiche (e dei cittadini).

³⁰ In questo senso G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 29, il quale ritiene che «tale facoltà (...) è sempre esistita» e che se la disposizione dell'art. 118, c. 4 fosse interpretata «come mera attribuzione di facoltà, non direbbe nulla di nuovo, sarebbe una disposizione costituzionale del tutto inutile, perché già presente da sempre nel nostro ordinamento».

³¹ Su cui torneremo al par. successivo.

dalla formulazione costituzionale sono di fatto un invito a trovare una definizione più specifica negli Statuti che negli anni a seguire tutte le Regioni misero sotto revisione.

Ma anche questa occasione va sostanzialmente perduta, se è vero che solo in pochissimi casi troviamo norme capaci di distaccarsi significativamente dalla lettera dell'art. 118, c. 4, Cost³².

Vi sono formulazioni più ideali come quella della Puglia (art. 1, c. 4) che indirizza l'apporto dei cittadini alla tutela dei diritti universali. Altre più strumentali, come quella emiliano romagnola che (art. 9) declina il principio sia nella funzione legislativa che in quella d'indirizzo, programmazione e controllo, o ligure (art. 2, c. 2, lett. c) che afferma di assumere il principio come metodo istituzionale di azione legislativa e amministrativa.

Per parte sua lo Statuto della Lombardia all'art. 3 («Sussidiarietà») garantisce l'apporto dei privati (non solo i cittadini, singoli e associati, ma anche le famiglie, le formazioni e le istituzioni sociali, le associazioni e gli enti civili e religiosi) «nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, secondo modalità stabilite dalla legge regionale», assumendo l'apporto sussidiario in seno al «procedimento» di erogazione degli stessi³³, nel segno di una visione antagonista, di intervento rivale e alternativo che alla crescita di una parte vede l'arretramento dell'altra.

Particolarmente coraggioso sembra lo Statuto della regione Calabria che (art. 59, c. 1 e 2) riconoscendo, garantendo e favorendo l'intervento delle «autonomie locali, sociali e funzionali e dei soggetti privati nella promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio» promuove la «programmata dismissione delle forme gestionali di tipo pubblico e orienta i suoi interventi alle sole funzioni di indirizzo generale, alla determinazione degli standard ed alla garanzia del corretto funzionamento dei servizi».

³² Così (in ordine temporale) la Basilicata, nel testo disponibile della proposta di legge statutaria approvata il 22 dicembre 2003, l'art. 5, c. 3; il Piemonte, nello Statuto approvato il 19 novembre 2004, all'art. 2, c. 4; le Marche, con la legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1, poi modificata con la legge statutaria n. 2 del 22 gennaio 2008, art. 2 c. 7; l'Umbria, con la l.r. n. 21 del 16 aprile 2005 «Nuovo Statuto della Regione Umbria», all'art. 16, c. 3.

³³ Per questa lettura dei servizi pubblici si veda per tutti, in questo senso, G. CAIA, *I servizi pubblici*, e in particolare la sez. II, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, p. 149 ss.

Tra i pochissimi casi in cui si registrano formulazioni originali si segnala lo Statuto toscano³⁴ il quale, nei «Principi generali» (art. 3, c. 3) afferma che «la Regione sostiene i principi di sussidiarietà sociale e istituzionale (...) riconosce e favorisce le formazioni sociali e il loro libero sviluppo». E poi specifica al successivo art. 59 («Sussidiarietà sociale») che la Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini per «il diretto svolgimento» di attività di «riconosciuto interesse generale», da valutare in un procedimento preliminare di qualificazione che prenderà in considerazione «prioritariamente» le attività dirette al miglioramento «del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità». Questa “procedimentalizzazione” e determinazione di ambiti sono di un certo interesse³⁵.

L'esempio è talmente positivo da trovare eco e ampliamento nella legislazione regionale ordinaria. L'art. 1, co. 1, della l.r. Umbria n. 16 del 4 dicembre 2006 – significativamente intitolata «Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri Enti Locali e Autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione» – sceglie di proporre una lista di materie vere e proprie in cui possa lasciarsi spazio all'attivazione dei cittadini. Ripresa quasi letteralmente dalla l.r. Calabria n. 29/2012, la norma esclude innanzitutto espressamente le attività inerenti il Servizio sanitario nazionale e di quelle a carattere strettamente economico-imprenditoriale, per poi aprire all'intervento sussidiario i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi locali e, in generale, i servizi alla persona e comunque le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svan-

³⁴ Si veda il testo approvato in seconda deliberazione il 19 luglio 2004.

³⁵ L'idea di una definizione delle materie per l'esercizio dell'impegno civico trova esempi anche nella legge statale. Si veda il d.lgs. n. 153/1999 il quale individua sei settori rilevanti nei quali le fondazioni bancarie, nell'ambito degli scopi non lucrativi loro assegnati, possono scegliere di impiegare il proprio patrimonio. Molto più puntuale è il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 che, dettando la «Disciplina dell'impresa sociale», all'art. 2, nel dar corpo all'ambito dell'«utilità sociale» specifica in un lungo elenco quali attività relative vi si riferiscono.

taggiate «con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento dei servizi che privilegiano la libera scelta e l'autosostentamento in una logica di collaborazione e di co-progettazione territoriale».

Non solo. A seguire (art. 4), per il conferimento (o il riconoscimento) di determinate attività in capo ai privati, anche queste leggi mettono a punto un procedimento articolato e significativamente diverso da quelli che ritroviamo nelle precedenti disposizioni regionali³⁶, molto più attente alla natura degli atti (convenzioni o accordi, a contenuto discrezionale o vincolato) con cui tale conferimento avviene. Nel progetto che i soggetti privati devono presentare alla Giunta si devono così specificare il tipo di prestazioni che si intendono erogare, la struttura organizzativa dei soggetti, le tipologie contrattuali di lavoro che si utilizzeranno e persino i livelli di qualità dei servizi e i relativi costi. Per parte sua la Giunta è tenuta a formulare una valutazione sulla base di criteri quali la rilevanza e la consistenza dell'attività, l'idoneità del soggetto allo svolgimento dell'attività proposta, la qualità del servizio da erogare, le caratteristiche e la tipologia dei destinatari nonché i benefici riflessi sull'attività amministrativa e la sostenibilità ambientale, l'innovazione tecnologica e il pluralismo. Se non bastasse, i legislatori umbro e calabrese sentono l'esigenza di fare chiarezza anche sulle forme in cui le attività sussidiarie vengono favorite, distinguendo tra misure a carattere economico-finanziario (tra cui rientrano anche quelle concernenti la riduzione o le esenzioni da tariffe e canoni, o i benefici fiscali) e le esenzioni da forme di pagamento per qualsiasi documento prodotto o comunque trattato dai soggetti privati.

4. La legislazione regionale sui servizi sociali. Al confine tra esternalizzazione e sussidiarietà

Chiusa la fase statutaria il principio riemerge, con soluzioni interessanti, nella legislazione di settore. Come abbiamo detto, la sussidiarietà opera specialmente in relazione ai servizi alla persona, ed è proprio in quest'ambito che si esercitano maggiormente anche le Regioni, trovandosi però in una posizione complessa.

³⁶ In questo senso muovono la l.r. Marche 10/1999 (art. 99), la l.r. Basilicata 7/1999 (art. 7), l.r. Emilia-Romagna 3/1999 (art. 7).

A loro favore vi è un doppio ampliamento. Da una parte l'ambito oggettivo della materia muove, nella sua non menzione, oltre i confini di quella che in precedenza era rubricata in Costituzione come «beneficenza pubblica». Dall'altra, con il superamento del regime di legislazione concorrente le Regioni sembrano sollevate dai limiti in precedenza imposti dalle leggi statali.

Eppure sotto entrambi i profili il rafforzamento regionale non è così netto. Intanto è gli interventi della Corte costituzionale hanno arginato una lettura potenzialmente infinita della materia, segnandone a più tratti i limiti³⁷. Per quanto riguarda la relazione con le fonti statali i legislatori regionali si trovano gravati dalla pesante eredità lasciata nell'ordinamento dalla l. 328/2000, approvata pochi mesi prima della riforma costituzionale per dare regolazione organica all'insieme (incerto) dei servizi socio-assistenziali, a 110 anni dalla legge Crispi del 1890.

Se è pur vero che la piena attuazione dell'articolato sistema universalistico di assistenza predisposto della l. 328/2000 è messa in predicato dal nuovo assetto della competenza legislativa, resta comunque attribuita allo Stato, in forza dell'art. 117, c. 2, lett. m), la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Come sostiene la Corte costituzionale nella sent. 282/2002, permane così in capo allo Stato l'indicazione del «contenuto minimo costituzionalmente garantito» dei diritti sociali a prestazione, ed è quel legislatore a dover predisporre tutti gli strumenti necessari ad «assicurare a tutti sull'intero territorio nazionale,

³⁷ Si pensi alla sent. 287/2004, con cui si fa salvo il d.l. 269/2003 nella parte in cui attribuisce un contributo economico alle famiglie per il secondo (o ulteriore) figlio, motivando che questa iniziativa rimane al di fuori dell'ambito dei servizi sociali, che evidentemente la Corte immagina ancora come strettamente legati alla condizione soggettiva e alla sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o difficoltà. Diverso effetto ha la dichiarazione di incostituzionalità (sent. 272/2004) dell'art. 113-bis del TUEL con cui la Corte, non rivenendo alcuna giustificazione al permanere di una pur generale potestà legislativa dello Stato per i *servizi privi di rilevanza economica*, nel decidere rinvia alla (concorde) posizione della Commissione europea che, nel Libro Verde sui servizi di interesse generale (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, sottolinea il carattere dinamico ed evolutivo di questi servizi, i cui elementi caratterizzanti sono appunto l'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo; la mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività; l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sent. 22 maggio 2003, causa 18/2001).

il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». In base al principio di continuità degli ordinamenti³⁸ la legge 328/2000 rimase vigente fino a che i legislatori regionali non si furono attivati. Ma anche quando ciò avvenne³⁹ il risultato fu quello di un sostanziale e diffuso allineamento ai principi e all'architettura messi a punto dalla legge dello Stato. Così, – in coerenza col modello proposto dagli ultimi due commi dell'art. 5 della l. 328/2000 – le Regioni trovano spazio specialmente in relazione alla programmazione degli interventi, adottando indirizzi specifici per regolare i rapporti tra enti locali e Terzo settore. Rispetto all'affidamento dei servizi alla persona, il modello di intervento sussidiario è correttamente proposto come una possibile alternativa⁴⁰, laddove ad azioni e scelte assegnate alla mano pubblica si affiancano ipotesi in cui «alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati»⁴¹. La legislazione regionale però manca di sancire con sufficiente determinazione la distinzione tra le due opzioni. L'affidamento a terzi delle prestazioni sociali viene così costantemente confuso per sussidiarietà e questa si riduce a essere il presupposto di principio per operare una scelta di esternalizzazione, peraltro da sempre legittima e comunque possibile per le amministrazioni.

Due sono le attenuanti per questo errore di prospettiva.

³⁸ ...come sancito innanzitutto dalla sentenza Corte cost., n. 13/2004.

³⁹ Tra le prime leggi regionali ricordiamo l.r. Basilicata 4/2007, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*; l.r. Calabria 1/2004, *Politiche regionali per la famiglia*; l.r. Emilia-Romagna 34/2002, *Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale*; e 2/2003, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale*; l.r. Liguria 12/2006, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali*.

⁴⁰ Così la pensa anche E. BALBONI, *Il sistema integrato dei servizi sociali: commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁴¹ Il testo, peraltro variamente ripreso dalla legislazione regionale, è quello dell'art. 1, c. 5 della l. 328/2000.

In primo luogo c'è l'opinione – diffusissima in quegli anni – che questa fosse la lettura corretta dell'art. 118, c. 4, il quale, diversamente, non intende affatto promuovere privatizzazioni o liberalizzazioni. Né è il principio in forza del quale si moltiplicano attività di pubblica utilità, erogate indirettamente dalle amministrazioni, o in base al quale si promuove l'intervento di società ad alta specializzazione tecnica.

Testimonia in tal senso la prescrizione costituzionale sulla necessaria spontaneità e autonomia dell'iniziativa dei privati, che certo non muovono in tal modo quando si candidano a erogare un servizio pubblico in cambio di una "retribuzione". Testimonia in tal senso soprattutto la natura di attività di interesse generale a cui si riferisce ancora la norma costituzionale, che rimanda a interventi ulteriori rispetto a quelli già assunti in mano pubblica. Si trova concorde con la questa interpretazione la giurisprudenza della Corte di Cassazione che, nella sent. n. 15595 del 9 luglio 2014, affermerà proprio che «il principio, introdotto dal quarto c. del nuovo testo (...) postula infatti l'iniziativa spontanea di cittadini, famiglie, associazioni e comunità nello svolgimento di attività aventi carattere tipico e riferibili esclusivamente a quei soggetti, nelle quali l'ente territoriale non ha alcun titolo per intervenire, ed alle quali può in vario modo concorrere, anche mediante l'erogazione di sovvenzioni, sulla base di una valutazione della necessità che il servizio o l'attività possano continuare a beneficio della collettività di riferimento»⁴². Dunque «esprimendosi in forme diverse dall'esercizio di una attività economica organizzata, (...) non ha nulla in comune con la prestazione di servizi d'interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici, nonché al concorso degli stessi agli oneri derivanti dalla gestione».

L'altra circostanza attenuante per le mancanze della legislazione regionale sui servizi sociali discende dalla mancata attuazione del sistema della programmazione – che avrebbe dovuto includere le Regioni in un meccanismo ampio e articolato, a continua revisione. Il Piano nazionale

⁴² Concorde su questo profilo è anche Cons. Stato, Sez. Cons. atti norm., parere 25 agosto 2003, n. 1440.

degli interventi e dei servizi sociali, approvato per la prima volta nel 2001, si è rinnovato soltanto col d.m. 26 novembre 2018. Uno iato di 17 anni, che porta solo in tempi recenti al varo di un programma triennale che (art. 1, c. 2) ora «costituisce atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali», ed è finalmente redatto «nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale» (art. 21, c. 7, d.lgs. 147/2017).

Le Regioni muovono così, per lungo tempo, secondo traiettorie non definite. La loro attenzione sembra in gran parte rivolta (come d'altra parte voleva la stessa l. 328/2000) a determinare, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato *ex art.* 117, c. 3, lett. m) Cost., i criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi, a gestione pubblica o privata. Tutte istituiscono registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali sulla base di indicatori oggettivi di qualità. Solo in parte si distingue la l.r. Umbria 16/2006 ove è la Giunta regionale a definire gli standard qualitativi e gestionali dei servizi e delle prestazioni, assicurando la partecipazione dei cittadini e degli utenti, e a delineare i sistemi di monitoraggio e verifica (art. 5). O ancora la Toscana (l.r. 41/2005), che richiede la redazione di una *Carta dei diritti di cittadinanza sociale* mirata a tutelare gli utenti e garantire la trasparenza nell'erogazione dei servizi.

È piuttosto rispetto alla concezione dell'apporto dei privati che le leggi regionali si differenziano fortemente, proponendo due modelli che della sussidiarietà danno lettura opposta. Da una parte si intende l'iniziativa di questi come fenomeno che va ad assommarsi – ed eventualmente a sostituirsi – a quello delle istituzioni territoriali (in questo senso si distinguono le norme di Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Puglia). Dall'altra (le leggi di Lombardia e Veneto muovono in questa direzione) l'apporto delle risorse private viene a essere incluso *ab origine* nel processo programmatico che, pur se partecipato, è del tutto rimesso alla responsabilità regionale.

Altre differenze, non concettuali e solo “attuative”, si registrano sulle forme di interazione con le forze del privato sociale. Di un certo interesse in questo senso è il caso dell'istruttoria pubblica per la proget-

tazione comune⁴³, con cui si raccolgono le osservazioni e le proposte dei partecipanti e si individuano i progetti d'intervento più innovativi e sperimentali, per poi affidare agli enti locali la definizione delle forme e delle modalità di un'azione congiunta con i soggetti privati che dichiarino la propria disponibilità a collaborare. Sicilia, Calabria e Puglia invece, nelle rispettive leggi sulla famiglia, introducono le cosiddette «banche del tempo», mediante le quali chi è disponibile può offrire gratuitamente il proprio impegno per attività di cura, custodia e assistenza, venendo messo in contatto con famiglie in condizione di bisogno da associazioni di solidarietà familiare.

5. *Gli effetti del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017). L'alternativa al Codice appalti e nuova centralizzazione*

Il dibattito sul principio di sussidiarietà langue per qualche tempo, in cui le Regioni si muovono tra norme settoriali⁴⁴ e primi tentativi di dare all'attivismo sociale una disciplina complessiva⁴⁵. Su quest'ultimo profilo l'attenzione si rinnova con forza dopo l'approvazione del cosiddetto *Codice del Terzo settore*, d.lgs. 117/2017⁴⁶.

⁴³ L.r. Emilia-Romagna 2/2003.

⁴⁴ Si ricordano qui le ll.rr. Lombardia 33/2009, *Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità*; Molise 13/2014, *Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali*; Umbria 11/2015, *Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali*; Lazio 11/2016, *Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*.

⁴⁵ A questo riguardo si vedano le ll.rr. Toscana 41/2005, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*; Lombardia 1/2008, *Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso*; Friuli Venezia Giulia 23/2012, *Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale*; Liguria 42/2012, *Testo unico delle norme sul Terzo Settore*; Emilia-Romagna 8/2014, *Legge di semplificazione della disciplina regionale in materia di volontariato, associazionismo di promozione sociale, servizio civile, istituzione della giornata della cittadinanza solidale*; Piemonte 3/2015, *Disposizioni regionali in materia di semplificazione*; Piemonte 10/2016, *Attuazione dell'articolo 118, co. quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva*. Particolare il caso della l.r. Valle d'Aosta 3/2015 che istituisce il prestito sociale d'onore.

⁴⁶ Una bibliografia essenziale su questa legislazione non può non includere A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 1, 2019, p. 157 ss.; G. ARENA, *Amministrazione e Società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, p. 42 ss.; M. CLARICH, B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo settore: un nuovo paradigma?*, in *JusOnline*, 3, 2018, p. 29. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018; A. D'ANDREA, L. MONTANINI, *La riforma*

Nel Codice l'intento – dichiarato anche troppo enfaticamente dalla titolazione – è quello di dare non solo disciplina organica al profilo soggettivo degli enti del Terzo settore (ETS), ma anche di colmare lacune di regolazione lasciate a lungo aperte nei confronti di un ambito poco compreso e quindi ancora definito per negazione (il *non-profit*) o per differenza (il Terzo settore, appunto).

Si definiscono così i mezzi di finanza sociale e il regime fiscale di questi soggetti, le forme di promozione e sostegno a loro favore e, superando l'iscrizione costitutiva in una molteplicità di registri delle Regioni e delle Province autonome, la confluenza di questi in un registro unico nazionale (in realtà ancora da avviare).

Ma, soprattutto, si mettono a punto (artt. 55-57)⁴⁷ strumenti specifici mirati a regolare i rapporti tra enti pubblici e gli ETS sulla base di una sussidiarietà che finalmente si accompagna esplicitamente al «principio di collaborazione»⁴⁸. Si dispone infatti (art. 55) che le amministrazioni debbano assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» in quei settori che il Codice stesso (riprendendo l'impostazione «a lista» della l.r. Umbria 6/2006) identifica all'art. 5⁴⁹ come ambiti di «interesse generale». Nel rispetto dei principi

del terzo settore. L'impatto sugli strumenti di accountability, Torino, Giappichelli, 2020; A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore - dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, 2, 2019, p. 499 ss.; G. LEONARDINI, *Riforma del terzo settore e autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019; A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo settore. Profili civilistici e tributari*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁴⁷ Sul tema la dottrina si è molto esercitata, specie dopo il contrasto tra Consiglio di Stato e Corte costituzionale (vedi testo e successiva nota 53). Si vedano specificamente su questo tema F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2020; F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 263 ss.

⁴⁸ La norma, oltre ai principi in testo, richiama anche efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare (art. 55, c. 1).

⁴⁹ Ai sensi di tale norma, gli ETS diversi dalle imprese sociali e dalle cooperative sociali, esercitano «in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale», considerando tali (l'elenco si riporta privo di riferimenti normativi e specificazioni) quelle relative ad am-

della legge sul procedimento amministrativo e di quelle relative alla programmazione sociale di zona, si introducono così la co-programmazione (mirata all'individuazione dei bisogni da soddisfare e degli interventi a ciò necessari), la co-progettazione (mirata alla definizione ed alla eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento rispetto ai bisogni individuati nella programmazione) e l'accreditamento, da attivare, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, a valle della definizione da parte dell'amministrazione non solo degli «obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso» ma anche «dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

A seguire (art. 56) si prevede che organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro unico nazionale del Terzo settore possano sottoscrivere convenzioni per lo svolgimento di attività o servizi sociali di interesse generale «se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato», prevedendo esclusivamente il rimborso «delle spese effettivamente sostenute e documentate».

Si giunge così al culmine del lungo processo fin qui descritto, con una visione complessiva coerente al dettato costituzionale, non più viziata dalle interpretazioni minimalistiche o banalmente "liberalizzanti" dei 15 anni precedenti.

Allo stesso tempo si aprono però una serie di questioni.

La prima, a cui possiamo solo accennare, riguarda proprio l'attivazione della strumentazione appena ricordata. Infatti il Consiglio di Stato, col parere n. 2052/2018⁵⁰ ne ha fortemente limitato la portata, affermando che il Codice degli appalti pubblici, d.lgs. 50/2016, trova applicazione anche ne «l'affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale», ed è soggetto alla «normativa pro-concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta (...) in termini euro-unitari,

biti che vanno dai servizi sociali o sanitari all'educazione, istruzione e formazione professionale, dagli interventi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, dall'organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso ai servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro.

⁵⁰ Lo stesso Consiglio di Stato ha comunque riproposto la propria posizione anche in sede giurisdizionale, con sent. sez. III, 3 agosto 2020.

un “appalto”. Le norme del Codice del Terzo settore appena ricordate potranno dunque trovare spazio soltanto in ragione dell’assoluta gratuità delle prestazioni e di una motivazione puntuale che documenti «la ricorrenza (...) degli specifici profili che sostengono, motivano e giustificano il ricorso a procedure che tagliano fuori *ex ante* gli operatori economici tesi a perseguire un profitto». Sul fronte opposto la Corte Costituzionale, con la celebratissima sentenza 131/2020⁵¹, afferma invece che «l’art. 55 rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale» in base al quale il giudice delle leggi riconosce⁵² per la prima volta il modello dell’«amministrazione condivisa» quale «canale (...) alternativo a quello del profitto e del mercato, e quindi non sinallagmatico tra i soggetti pubblici e gli ETS». Questi ultimi «in quanto rappresentativi della realtà solidale (...) costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale» e sono quindi in grado di «mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”». Un contrasto aperto, che reca a un’ovvia incertezza su applicabilità ed estensione delle norme del d.lgs. 117/2017 a cui intende rimediare il cosiddetto *Decreto semplificazioni*, d.l. 17/2020. La norma conferisce infatti agli strumenti di cui agli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo settore la medesima dignità delle disposizioni

⁵¹ Sulla sentenza in questione, a parte i contributi presenti nel già citato volume G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, p. 1449 ss.; si veda anche F. GIGLIONI, *L’amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus.org*, 16 luglio 2020; L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in www.rivistaimpresasociale.it; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020; G. SCOPPETTA, *Il terzo settore nella sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020*, in www.terzjus.it.

⁵² La dottrina sosteneva già da tempo questo paradigma. La prima trattazione organica si trova in G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, p. 21 ss. e ancor prima, *ivi* citato, S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, cit., p. 601 ss.

del Codice appalti e, modificandone gli artt. 30, 49 e 140, interpreta co-programmazione e co-progettazione come procedure “naturali” per le amministrazioni che intendano affidare attività di interesse generale agli ETS.

L'altra questione aperta (anzi rilanciata) dall'arrivo del Codice del Terzo settore attiene alla rispettiva competenza legislativa di Stato e Regioni in materia. Il d.lgs. 117/2017 – come affermato ai tempi della sua approvazione – opera a così ampio spettro in base a diverse disposizioni costituzionali attributive di competenza esclusiva statale, *ex art.117, 2° co.* Si dichiara riconducibile alla lett. D) di detta disposizione la disciplina degli ETS, pertinente all'ambito dell'ordinamento civile, mentre alla lett. e) si riferisce il loro regime fiscale (e, per quanto applicabile, la tutela della concorrenza). In senso più ampio e trasversale opera poi l'art. 117, c. 2, lett. m) che giustifica le norme poste a garanzia, su tutto il territorio nazionale, di livelli omogenei di prestazioni ai cittadini destinatari attività “sussidiate”.

Le Regioni hanno però da subito lamentato come, in tal modo, si invadesero pur indirettamente loro competenze “verticali”, per materia, specie nei settori della sanità e dei servizi sociali, della cultura e del turismo. La questione giunge in breve tempo davanti alla Corte costituzionale che con la sentenza 185/2018 decide sul ricorso di Lombardia e Veneto. Le due Regioni contestano innanzitutto le disposizioni⁵³ relative ai Centri di servizio per il volontariato, la cui regolazione viene riassunta in seno all'Organismo nazionale di controllo con l'effetto di un sostanziale accentramento di tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore senza alcun coinvolgimento, anche solo di natura consultiva, delle Regioni stesse. A seguire, fanno rilevare che il fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per sostenere iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni per le attività di interesse generale sopra ricordate, così come disciplinato incidere su settori di competenza legislativa regionale, arrivando a comprimere anche l'autonomia amministrativa degli enti territoriali.

⁵³ ...di cui agli artt. 61, c. 2, 62, c. 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73.

La Corte respinge tutte le doglianze riprendendo una sua argomentazione risalente, precedente anche alla comparsa della sussidiarietà nel testo costituzionale⁵⁴, nell'affermare che le attività svolte dagli ETS sono da ricondurre alle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost., in quanto «poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale». Questo tratto “fondante” si accompagna a una marcata eterogeneità delle attività che a quest'ambito si riconducono, facendo concludere alla Corte (come già in relazione al solo volontariato) che ciò che chiamiamo “Terzo settore” non può «essere configurato quale “materia” in senso stretto». La relativa disciplina sfugge quindi a una «rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale». Si perviene così – ricostruendo le posizioni della Corte – a una regolazione “sdoppiata”⁵⁵.

Da una parte vi sono profili specifici riconducibili al diritto civile (e quindi alla competenza esclusiva statale), quali quelli relativi al regime soggettivo e «alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche». In tal modo si risponde all'esigenza di «uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza»⁵⁶ e si assicura l'«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore⁵⁷ (...) nel rispetto dell'art.118, quarto co., Cost.»⁵⁸.

⁵⁴ Si vedano in particolare le sentt. 500 del 1993, e 355, 202 e soprattutto 75 del 1992 ove si definiva il volontariato come «un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui» che «può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle Regioni o delle Province autonome (o degli enti locali)». Su questa decisione si vedano E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2348 ss.; e G. PARODI, *Le legge n. 266/1991 come legge di principi*, in *Le Regioni*, 1993, p. 102 ss.

⁵⁵ Concorde su questi termini anche S. DE GÖTZEN, *Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo settore*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 212 ss

⁵⁶ Il riferimento è alle sentt. 287 del 2016, 97 del 2014, 290 del 2013, 123 del 2010 e 401 del 2007

⁵⁷ Così già Corte cost., sentt. 75 del 1992.

⁵⁸ Così già Corte cost. nelle sentt. 301 e 300 del 2003 sulle fondazioni di origine bancaria.

Del pari la decisione in esame (con argomentazione più fragile) assegna alla competenza statale la definizione degli organismi di supporto e vigilanza, di natura mista pubblica-privata, a cui la sent. 131/2020 aggiungerà la disciplina delle modalità di controllo sul possesso dei requisiti per l'iscrizione al registro nazionale⁵⁹.

Restano poi alla competenza, indivisa e quindi incerta, sia dello Stato che delle Regioni i profili più schiettamente giuspubblicistici di questa “non-materia”, che sembrano ridursi alla normazione delle attività di promozione e alla disciplina di interventi settoriali, da ripartire – questi sì, di nuovo – secondo il criterio per materia.

6. Le più recenti disposizioni regionali. La prospettiva dell'imprenditorialità non-profit

Testimonia di questi orientamenti, ma anche della limitazione e dell'incertezza che recano le questioni ricordate, gran parte della legislazione regionale di questi ultimi anni. In diverse Regioni (tra le altre Piemonte, Lombardia, Veneto, Sardegna) si registra soltanto l'avvio di procedure selettive per l'attribuzione di finanziamenti a sostegno di progetti di rilevanza locale promossi dai soggetti del Terzo settore. Fa eccezione l'Abruzzo che, con decisione molto discussa, proprio nei mesi di maggior pressione della pandemia, ha deciso di azzerare i contributi al volontariato.

In molti altri casi si è appena iniziato il processo di recepimento delle norme del d.lgs. 117/2017. È il caso della regione Umbria, che con deliberazione del 7 marzo 2017, n. 156 ha adottato un *Nuovo piano sociale regionale* in cui, riconoscendo il valore del Terzo settore, annuncia una riforma complessiva del sistema regionale di *welfare*. Proposte in tal senso sono in discussione anche in Friuli Venezia Giulia (ove per ora qualche cenno al nuovo regime del non-profit si trovano nelle ll.rr. 23/2012 *Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale* e 22/2019 *Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria*) in Molise.

⁵⁹ In questo senso L. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del 2018*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 198 ss.; *Id.*, si veda anche *Il “coinvolgimento attivo” degli enti del terzo settore: la prospettiva regionale* in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., p. 135 ss.

Qualche spunto innovativo si trova nella l.r. Calabria 22/2020 che, dettando la *Disciplina delle Associazioni Pro Loco*, include queste ultime tra gli ETS, ampliando la loro azione anche ad «attività diverse, strumentali e secondarie rispetto alle attività di interesse generale, ai sensi e nei limiti previsti dall'articolo 6 del d.lgs. 117/2017» e ad «attività di raccolta fondi secondo quanto previsto dall'articolo 7 del medesimo Codice del Terzo Settore, al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale» (art. 3, c. 2).

Diversamente l'Emilia-Romagna, anche in reazione alla lettura data dalla Corte costituzionale, decide di intervenire sul fronte della partecipazione degli ETS all'attività delle amministrazioni, regionale e locale. Si procede su due profili, con due provvedimenti successivi. La l.r. 281/2017 (*Disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale*) muove sul fronte istituzionale e adegua le precedenti disposizioni in materia rivedendo il funzionamento della Conferenza regionale del Terzo settore. Più nel concreto, con la l.r. 15/2018 (*Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche*) non solo si rivedono le regole per l'avvio e la conduzione dei processi partecipativi, ma si amplia anche il novero dei soggetti che possono attivarli.

Vi sono però eccellenti eccezioni in leggi di ampio respiro.

La Regione Toscana interviene con una serie di provvedimenti in successione. Nella l.r. 58/2018 (*Norme per la cooperazione sociale in Toscana*) e la l.r. 65/2020⁶⁰ (*Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*) si inizia rispettivamente a declinare la via sussidiaria come alternativa all'applicazione del Codice appalti e si specificano le forme della co-programmazione (art. 9, l.r. 65/2020) e della co-progettazione (art. 11, l.r. 65/2020), precisando altresì i principi del procedimento amministrativo il cui rispetto – come si è visto – dà piena legittimazione a queste soluzioni. Ciò avviene specificando, per ogni materia di competenza della Regione, gli ambiti per lo svolgimento di attività di interesse generale e richiamando all'osservanza di queste disposizioni

⁶⁰ Ne parla approfonditamente L. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale*, cit. p. 156 ss.

tutte le amministrazioni locali, con un virtuoso effetto di precisazione omogeneizzazione nell'applicazione su tutto il territorio.

La stessa Toscana poi, con l.r. 71/2020, si attiva sul fronte del *Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale* (così titola la legge), aprendo su un tema – quello appunto dei beni comuni – scivolosissimo dal punto di vista esegetico⁶¹. Eppure la legge, ai propri fini, ne tenta una elencazione (art. 2, c. 1 lett. a) che, attestandosi su valori più che su ambiti o materie, vi ricomprende «beni materiali, immateriali e digitali, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future, per i quali i cittadini si attivano per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione».

In questo la Toscana segue in realtà l'esempio della Regione Lazio che, con l.r. 26/2019, *Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*, aveva per prima mosso in questa direzione in modo ancor più determinato. A fronte di una definizione che riconosce come beni comuni «i beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo e agli interessi delle generazioni future e per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano, ai sensi dell'articolo

⁶¹ Della amplissima bibliografia in materia si ricordi qui, come opera fondamentale di riferimento, E. OSTROM, *Managing the commons*, oggi in G. HARDIN, J. BADEN (eds.), *Managing the commons*, New York, W.H. Freeman and Company, 1977. Per i profili giuspubblicistici *ex pluris* si vedano G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012; M. RENNA, voce *Beni pubblici*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. I, pp. 714-725. Della dottrina privatista si devono ricordare le diverse posizioni espresse in particolare da U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011, a cui si contrappone, a riprova della inquietudine interpretativa in materia E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Si deve qui anche ricordare come il Governo nel 2007 avesse fatto redigere uno schema di riforma dell'art. 810 c.c., in cui la novità più di rilievo era proprio l'introduzione della categoria dei beni comuni, cioè «di quei beni a consumo non rivale, ma esauribile, come i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, le foreste, i beni ambientali, la fauna selvatica, i beni culturali, etc., i quali, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata (in realtà quasi sempre pubblica, tolto il caso dei beni culturali), esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone e dei quali, perciò, la legge deve garantire in ogni caso la fruizione collettiva, anche in favore delle generazioni future» Così M. RENNA, uno dei membri della Commissione, nel saggio *La riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici, dimenticata dal governo*, pubblicato online su www.nelmerito.com.

118, quarto co., della Costituzione, per garantirne la fruizione collettiva e condividere la responsabilità della cura, della rigenerazione e della gestione in forma condivisa degli stessi» (art. 2, c. 1, lett. d) la Regione si spinge a dare una propria lettura anche dell'«amministrazione condivisa» (art.2, c. 1, lett. a) che si profila quale «modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini e amministrazione di condividere risorse e responsabilità nell'interesse generale».

Di un certo interesse è rilevare come, in entrambi i casi, oltre a veder recepito in norma un vocabolario nuovo, non tradizionale, a partire dai beni comuni la strumentazione sussidiaria si arricchisca dei patti di collaborazione (previsti dalla stessa legge all'art. 8 nel caso della Toscana, e dal regolamento regionale 7/2020, art. 4 nel caso del Lazio). Oramai diffusi in moltissimi Comuni italiani, i patti sono in sostanza atti in forma di accordo con cui i cittadini attivi, gli enti pubblici ed eventualmente i proprietari privati dei beni «organizzano, in maniera cooperativa e senza fine di lucro, gli interessi relativi alle utilità generate dal bene comune, programmando e progettando insieme le attività di cura, gestione collaborativa e rigenerazione»⁶².

Un'ultima nota, in conclusione. Dall'esame qui offerto appare ben chiaro come la sussidiarietà si sia avviata a essere declinata soprattutto sul fronte delle attività prive di rilievo economico, o specificamente dei servizi sociali. Il che è rivelatore di una concezione non sempre esplicita, ma che ben riverbera anche nelle norme regionali⁶³, della sussidiarietà

⁶² In citazione, il testo della norma toscana. In letteratura si veda in proposito G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>. Si veda anche, in senso più critico, G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica. Appunti e spunti, a partire soprattutto dal Regolamento comunale bolognese del 2014 e da qualche caso applicativo*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018, p. 35 ss.

⁶³ Sono eccezioni l'art. 3 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 15/2001, *Disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle Autonomie locali*, in cui si includono come soggetti della sussidiarietà anche le «imprese», e la già ricordata l.r. Umbria 16/2006 che, all'art. 1, include, assieme alle risorse della società civile anche le imprese per snellire o semplificare (art. 1) l'azione dei pubblici poteri.

come principio essenzialmente legato all'ambito di attività comunque "non di mercato". È però opportuno sottolineare come questa sia un'interpretazione pregiudiziale, che confonde la «rilevanza economica» col lucro soggettivo (non ammissibile, al pari di ogni altro interesse individuale) e comunque più legata alla prassi che alle norme, se è vero che l'espressione «cittadini, singoli e associati» non esplicita, ma nemmeno esclude l'inclusione delle imprese dalla previsione costituzionale sulla sussidiarietà orizzontale⁶⁴.

D'altra parte l'art. 41 Cost. assegna alle imprese ben altro scopo che non il solo perseguimento delle attività lucrative⁶⁵, e le sue similitudini con l'art. 118 Cost. sono ben evidenti⁶⁶, al punto che la l. 11 novembre 2011, n. 180, *Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese* ha esplicitamente interpretato il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 2) come strumento che favorisce la crescita economica, in quanto «principio informatore delle politiche pubbliche, anche con riferimento alla creazione d'impresa, in particolare da parte dei giovani e delle donne, alla semplificazione, allo stimolo del talento imprenditoriale, alla successione di impresa e alla certificazione».

Il tema, che merita (e ha già avuto) approfondimenti più attenti, vale qui almeno una menzione visto che porterebbe all'applicazione del modello sussidiario a molte delle attività che oggi muovono sul confine tra mercato e solidarietà sociale, divenendo oggetto di regolazione anche da parte dei legislatori regionali. A parte il microcredito, rientrando nella competenza dello Stato *ex art. 117, c. 2, lett. e)*, si pensi a come un intervento puntuale delle Regioni potrebbe contribuire alla diffusione e al consolidamento di fenomeni come il *social lending*, o alla valorizzazione anche economica

⁶⁴ In questo senso F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale, una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 337.

⁶⁵ Così L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei servizi pubblici*, Padova, CEDAM, 2001, p. 187 ss.

⁶⁶ Si veda a riguardo, oltre a Servizio studi del Senato, *La libertà d'impresa tra l'art. 41 e l'art. 118 della Costituzione*, dossier n. 244, ottobre 2010, V. PARISIO, *Pubblici servizi e funzioni di garanzia del giudice amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 83 ss., ma si consenta ancora una volta il rinvio a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, cit., p. 333 ss.

dell'attività (specie a carico delle donne) di «cura» domestica⁶⁷ o, ancora, alla diffusione dei gruppi di acquisto solidale e delle molte altre forme che va assumendo il fenomeno dello *sharing*.

⁶⁷ La letteratura sulla *womenomics* è molto ricca in materia. Si vedano prima di altri il lavoro di A. PICCHIO, *A feminist political-economy narrative against austerity*, in *International Journal of Political Economy*, 2015, pp. 250-259; D. DEL BOCA, T. BOERI, C. PISSARIDES, *Women in the Labor Force: An Economic Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2005; D. DEL BOCA, C. WETZELS, *Social Policies, Labour Markets and Motherhood*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. Una prima attenzione al tema nella legislazione regionale si ha nella l.r. Emilia-Romagna 6/2014, *Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere*.

Osservatorio regionale

Le Regioni fra governo dell'economia e dell'occupazione: concertazione sociale e risorse europee nei «Patti per il lavoro» dell'Emilia- Romagna

Enrico Verdolini

L'approfondimento riguarda la prassi di governo dell'economia e del mercato del lavoro dell'Emilia-Romagna e, in particolare modo, i «Patti per il lavoro», adottati nel 2015 e nel 2020. Il «Patto per il lavoro» 2015 ha costituito un documento di programmazione generale, con precisi obiettivi economico-occupazionali, siglato da Regione e parti sociali in seguito alla crisi economica del 2008. È seguito, più di recente, il «Patto per il lavoro e per il clima» 2020, che ha affiancato agli obiettivi di politica economica una serie di target strategici in materia ambientale. Quale può essere il ruolo delle Regioni nelle sfere dello sviluppo economico e occupazionale? Come inquadrare la prassi dei «Patti»? Il testo dell'art. 117 Cost. e la giurisprudenza costituzionale sono d'aiuto a tracciare un quadro sulle possibilità di intervento delle Regioni, ma non sono sufficienti a classificare l'esperienza dei «Patti». Occorre, pertanto, utilizzare le categorie del diritto del lavoro, in particolar modo quella di «concertazione sociale», per rispondere alla domanda sulla natura dei «Patti» e per comprendere appieno il possibile raggio d'azione di questi strumenti.

1. Introduzione. La firma del «Patto per il lavoro e per il clima» 2020 e il precedente modello di sviluppo economico del «Patto per il lavoro» 2015

Nel corso della presentazione del Programma di mandato per la XI legislatura (2020-2025)¹, è emersa in seno all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna la proposta di siglare un «Patto per il lavoro e per il clima»,

¹ Il Programma di mandato della Giunta è stato recepito dalla risoluzione n. 820 del 2020 dell'Assemblea legislativa ed è reperibile sul portale *web* della Regione Emilia-Romagna.

come accordo di definizione di una serie di indirizzi politici strategici per la progressiva transizione ecologica dell'economia regionale e per il raggiungimento della piena neutralità climatica entro il 2050.

Dopo alcune settimane di preparazione, lo scorso 15 dicembre 2020 è stato dato seguito effettivo ed è stato firmato il «Patto per il lavoro e per il clima» da parte della Regione Emilia-Romagna e delle rappresentanze delle parti sociali, degli enti locali e delle università.

Prima di entrare nel merito del testo dell'accordo² è, però, necessario compiere una riflessione più ampia, prendendo in considerazione in via preliminare quell'esperienza che ne ha costituito il modello di base. Il precedente «Patto per il lavoro» promosso nel 2015 dalla Regione (delibere di Giunta regionale 1646 del 2015 e 1966 del 2017) è nato dall'esigenza di dare una risposta politica, complessiva e coordinata, alla contrazione del PIL e dell'occupazione che è stata avvertita nel contesto dell'economia regionale a causa degli effetti della crisi globale del 2008 e del terremoto emiliano del 2012³.

Il «Patto» del 2015 è stato di recente inquadrato⁴ come il documento che, *de facto*, ha rappresentato l'atto di programmazione delle politiche di sviluppo economico e occupazionale della Regione Emilia-Romagna per un arco temporale di medio periodo, sovrapponibile con l'intero corso della X legislatura regionale (2014-2020).

Il «Patto» è stato frutto della concertazione intercorsa fra le istituzioni pubbliche territoriali e gli altri attori dell'economia regionale (i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali, le associazioni del commercio e le unioni di cooperative⁵), coinvolti in una modalità di «governo socialmente

² Il quinto paragrafo è dedicato alle forme e ai contenuti del «Patto per il lavoro e per il clima» 2020.

³ P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *I Patti per il lavoro, un modello per ripartire*, in *Il Mulino*, 4, 2020, p. 625; P. BIANCHI, *Introduzione. Andare oltre*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 21 ss.

⁴ F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 33; P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *I Patti per il lavoro, un modello per ripartire*, cit., p. 626.

⁵ Oltre alla Regione Emilia-Romagna, fra i firmatari figuravano la Città Metropolitana di Bologna, le otto Province, i Comuni capoluogo, le quattro Università e l'Ufficio scolastico, le rap-

partecipato»⁶ che ha permesso di mettere nero su bianco una prima categoria di obiettivi di riduzione della disoccupazione, riassumibili nella volontà di «creare lavoro di qualità»⁷, e una seconda categoria di obiettivi di valorizzazione del tessuto produttivo regionale, rispondenti alla strategia di «creare valore aggiunto»⁸.

Il terzo paragrafo del «Patto» («Persone e lavoro») ne ha specificato le finalità di aumento occupazionale, associandole a precise politiche formative e dell'istruzione.

La riforma complessiva dei servizi per l'impiego regionali, promossa dal «Patto» e parallela a quella realizzata dal d.lgs. n. 150 del 2015 (c.d. *Jobs act*), ha privilegiato le strutture pubbliche di collocamento⁹ e ha previsto dei requisiti rigidi per l'accreditamento degli operatori privati. È stata istituita l'Agenzia regionale per il lavoro¹⁰, posta a capo della rete delle politiche attive, accentrando le competenze dei centri per l'impiego, e sono stati potenziati gli strumenti per l'inserimento lavorativo delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità (leggi nn. 13 e 14 del 2015 della Regione Emilia-Romagna)¹¹.

Il quinto paragrafo del «Patto» («Sviluppo, imprese e lavoro») ha stabilito ulteriori obiettivi condivisi di sviluppo dell'economia regionale, consistenti nello stimolo dei settori economici principali del territorio

presentanze sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL), le associazioni imprenditoriali (Confindustria, Confapindustria...), le leghe di cooperative (Legacoop, Confcooperative, Agci) e le associazioni di categoria (CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti...).

⁶ P. BIANCHI, *Introduzione. Andare oltre*, cit., p. 12; F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, cit., p. 33.

⁷ L'obiettivo di aumento occupazionale è consistito non solo nella creazione di posti di lavoro, ma anche nella formazione di nuove competenze e figure professionali.

⁸ Per «valore aggiunto» di un'impresa, si intende fare riferimento al maggior valore della produzione finale rispetto al valore di partenza degli *input* acquisiti dall'esterno, quali materie prime, semilavorati e servizi di altre imprese.

⁹ A proposito del modello pubblicistico di politiche attive dell'Emilia-Romagna, si veda anche G. SCARANO, *Alternative models of activation policies: the experience of public oriented services*, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, 3-4, 2020, pp. 382-404.

¹⁰ P. PERULLI, G. SCARANO, *Lo sviluppo equilibrato dei territori della Regione*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 162-165.

¹¹ Si segnala altresì come il legislatore regionale abbia riformato il quadro normativo regionale in materia di tirocini mediante la legge n. 1 del 2019 della Regione Emilia-Romagna.

emiliano-romagnolo (agricoltura, agroindustria, edilizia, meccatronica, motoristica, turismo); nel sostegno alle nuove iniziative imprenditoriali; nell'attrazione sul territorio di nuovi stabilimenti produttivi e nella promozione dell'ampliamento delle imprese locali (attraverso la concreta attuazione della legge n. 14 del 2014 della Regione Emilia-Romagna¹²); nell'investimento sulla ricerca pubblica industriale, con la creazione dell'infrastruttura del Tecnopolo di Bologna¹³ (legge n. 7 del 2019 della Regione Emilia-Romagna)¹⁴.

Per perseguire gli obiettivi del «Patto», *in primis*, sono state definite da parte dei soggetti firmatari plurime direttrici d'azione e una serie di impegni d'intervento, alcuni dei quali di carattere legislativo e amministrativo. *In secundis*, la Regione Emilia-Romagna ha associato al «Patto» la programmazione delle risorse disponibili grazie ai fondi strutturali europei riconducibili a tre diversi Programmi operativi (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di sviluppo europeo e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), così da orientare il loro impiego secondo gli indirizzi della concertazione.

A partire dalla data della firma, è stato svolto un continuo controllo dell'effettività del «Patto per il lavoro», convocando con cadenza semestrale riunioni fra i soggetti firmatari e costituendo, in seguito alla delibera di Giunta regionale n. 1646 del 2015, un apposito Comitato interdirezionale di monitoraggio.

Dalla lettura delle relazioni disponibili¹⁵, è emerso come la situazione generale dell'economia dell'Emilia-Romagna sia stata monitorata pren-

¹² Si veda P. PERULLI, G. SCARANO, *Lo sviluppo equilibrato dei territori della Regione*, cit., pp. 173-174.

¹³ Si vedano F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, cit., p. 33 ss.; G. DE MICHELIS, F. SEGHEZZI, *L'innovazione fonte della creazione di valore aggiunto e di valore del lavoro*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 137-141.

¹⁴ Fra le iniziative legate al «Patto per il lavoro», si può fare riferimento altresì alla legge n. 18 del 2016 e alla legge n. 26 del 2019 della Regione Emilia-Romagna che, intervenendo in materia di contrasto alla criminalità organizzata, hanno interessato importanti settori dell'economia regionale, quali quello delle costruzioni e degli appalti. Si segnala altresì la legge n. 4 del 2016 della Regione Emilia-Romagna, di valorizzazione e promozione dell'attività turistica locale.

¹⁵ Si vedano fra i vari documenti disponibili inerenti la Regione Emilia-Romagna, in particolare modo, *Patto per il lavoro a un anno dalla firma. Posizionamento del sistema regionale e*

dendo in considerazione i dati specifici relativi ai singoli settori produttivi di maggior rilievo, in particolar modo l'industria, l'edilizia, il commercio, le attività turistiche e la produzione agricola.

Per l'analisi degli andamenti economici, sono stati assunti come riferimento una serie di indicatori, che hanno permesso di misurare l'efficacia del «Patto» in termini di soddisfacimento degli obiettivi di «creazione di lavoro di qualità» e «creazione di valore aggiunto»; fra questi indicatori, è possibile evidenziarne alcuni nello specifico, che sono direttamente associabili ai principali obiettivi strategici del «Patto», come il valore del PIL regionale, l'indice del valore aggiunto su scala regionale, il totale degli occupati in Emilia-Romagna, il tasso di disoccupazione regionale, la percentuale dei *NEET* sul totale della popolazione regionale, il numero complessivo dei contratti di lavoro a tempo indeterminato

Il monitoraggio del «Patto per il lavoro» è avvenuto anche attraverso il controllo sistematico dei singoli provvedimenti e dei singoli progetti promossi dalla Regione Emilia-Romagna, mediante la redazione da parte del Comitato interdirezionale di un'apposita scheda per ciascuno degli interventi, la classificazione di ogni intervento in relazione agli obiettivi strategici definiti dal «Patto», nonché l'inquadramento delle fonti di finanziamento e delle risorse stanziare per la realizzazione della singola misura. Nel secondo trimestre del 2019, volgendo a conclusione la X legislatura dell'Emilia-Romagna, è stata valutata la *performance* complessiva dell'economia regionale in relazione agli obiettivi di sviluppo economico e occupazionale del «Patto per il lavoro»: a partire dal 2015 la disoccupazione è progressivamente scesa, di anno in anno, fino ad attestarsi sul 5% a livello regionale; l'indice del valore aggiunto su scala regionale è aumentato in maniera costante (dell'1,4% nel 2016 rispetto all'anno precedente, dell'1,8% nel 2017, dell'1,5% nel 2018)¹⁶.

direzione di marcia, 19 luglio 2016; *Patto per il lavoro a due anni dalla firma*, 18 luglio 2017; *Patto per il lavoro. A tre anni dalla firma*, Ottobre 2018; *Patto per il lavoro per l'Emilia-Romagna, per l'Italia, per l'Europa*, 22 luglio 2019. Tutti i documenti sono reperibili in <https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/monitoraggio>. I risultati di uno degli ultimi monitoraggi dell'economia regionale, avvenuto nell'ottobre 2018, sono stati fra l'altro recepiti nel Documento di Economia e Finanza Regionale 2020. Le precedenti versioni del DEFR, dal 2015 in avanti, avevano già dedicato ampio spazio al contenuto e agli obiettivi del «Patto per il lavoro».

¹⁶ F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, cit., p. 33-34.

Vista la centralità del «Patto per il lavoro» nel corso della X legislatura, sono sorte spontanee delle domande su quale debba essere l'inquadramento giuridico di un documento che, pur non essendo un atto di carattere legislativo, ha consentito alla Regione Emilia-Romagna di orientare lo sviluppo economico e l'andamento dell'occupazione sul territorio. Gli stessi interrogativi interessano, fra l'altro, anche il nuovo «Patto per il lavoro e per il clima». A quali concetti giuridici è necessario ricorrere per comprendere la natura dei due «Patti per il lavoro»? Quale la loro validità giuridica? È possibile individuare questa prassi in altri contesti regionali?

2. Il riparto di competenze ex art. 117 Cost. e le «leve di intervento» delle Regioni in economia

Per comprendere, a livello teorico e generale, quale possa essere il ruolo delle Regioni negli ambiti dello sviluppo economico e occupazionale, è sicuramente un punto necessario andare oltre il dettato letterale del riparto di competenze *ex art. 117 Cost.* e svolgere un'analisi complessiva della giurisprudenza costituzionale.

Nel quadro frammentario dell'*art. 117 Cost.*, la prima delle questioni da sciogliere è quali siano i margini d'azione delle Regioni nella sfera dell'economia territoriale¹⁷ e quali caratteristiche debbano avere gli strumenti utilizzabili, in concreto, in funzione di stimolo alle attività produttive.

¹⁷ A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2, 2008, p. 9 ss.; Id., *La concorrenza tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 101-112; G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, fra devoluzione e accentramento*, in *Federalismi.it*, 22, 2017, p. 7 ss.; L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto delle competenze legislative*, in *questa Rivista*, 2, 2003, p. 345 ss.; F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, pp. 1-12; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2004, p. 990 ss.; F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 43 ss.; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, p. 131 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, p. 595 ss.; A. ARGENTATI, *Autorità Antitrust e Corte costituzionale: il dialogo ai tempi della crisi*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1, 2015, p. 41 ss.

A partire dal *leading case* della sentenza n. 14 del 2004¹⁸, la Corte ha chiarito come lo Stato sia dotato di una serie di «leve di politica economica»¹⁹ azionabili laddove sia necessario un intervento uniforme dei pubblici poteri su scala nazionale, misurabile sulla base di indici numerici di carattere macroeconomico. Fra queste «leve» statali d'azione, la Corte ha valorizzato, in maniera anche troppo eccessiva²⁰, la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La «tutela della concorrenza», più che di una materia trasversale, ha assunto la fisionomia di una materia *passerpartout*: questo ambito comprende, oltre al diritto *antitrust*, «le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli»²¹ all'iniziativa imprenditoriale (le c.d. «azioni di liberalizzazione»²²) e i provvedimenti di disciplina delle procedure concorsuali necessarie nelle situazioni di «concorrenza per il mercato»²³. Anche se la materia «tutela della concorrenza» tende ad attrarre su di sé i settori produttivi di competenza regionale, come «commercio», «industria»,

¹⁸ S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze 303 del 2003 e 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 825-841; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 773-777; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 801-805; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 817-824; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14 del 2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 807-810; E. ROSSI, *Una breve considerazione sul fondamento delle «istanze unitarie» nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 843-848; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 811-815; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 883-896; L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 5, 2004, pp. 1-13; S. MANGIAMELLI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013, p. 5 ss.

¹⁹ Cfr. sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

²⁰ G. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 130 ss.

²¹ Cfr. sentenza n. 56 del 2020 della Corte costituzionale. Si vedano anche le sentenze nn. 83 e 137 del 2018; 265, 285 e 286 del 2016; 97 del 2014; 28, 94, 209 e 230 del 2013; 200, 291 e 299 del 2012; 45, 232, 270 e 325 del 2010; 160 del 2009; 326 del 2008; 401 e 430 del 2007.

²² Cfr. sentenza n. 230 del 2013 della Corte costituzionale.

²³ Cfr. sentenza n. 56 del 2020 della Corte costituzionale. Si vedano anche le sentenze nn. 83 e 137 del 2018; 265, 285 e 286 del 2016; 97 del 2014; 28, 94, 209 e 230 del 2013; 200, 291 e 299 del 2012; 45, 232, 270 e 325 del 2010; 160 del 2009; 326 del 2008; 401 e 430 del 2007.

«agricoltura» e «artigianato», ciò non vuol dire che le Regioni non possano adottare delle scelte di carattere politico che influiscano sull'attività concreta degli operatori economici²⁴.

Secondo la giurisprudenza della Corte, le competenze di cui sono titolari le Regioni sono sintonizzate sulla realtà produttiva regionale e consentono, pertanto, di porre in essere misure di tipo localistico o microsettoriale²⁵. Sempre dalla casistica della Consulta, si ricavano importanti elementi d'interesse sulle caratteristiche che devono avere i provvedimenti regionali: in primo luogo, non possono risolversi in misure protezionistiche e devono essere «tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni»²⁶; in secondo luogo, gli interventi devono essere, in ogni caso, conformi alla disciplina del diritto europeo sugli aiuti di stato²⁷. Quando la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo il finanziamento deciso dalla Regione Abruzzo a favore dell'aeroporto di Pescara, la decisione è stata presa perché il legislatore regionale aveva violato le soglie massime previste per gli aiuti di stato *de minimis*²⁸.

Un ultimo punto dirimente è dato dalla necessità di chiarire quali siano le finalità di politica economica verso cui possono essere orientati gli

²⁴ O. ROSELLI, *La sentenza 164 del 2019 tra concorrenza, commercio e autonomia regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, p. 335 ss.

²⁵ Cfr. sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

²⁶ Cfr. sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

²⁷ Il finanziamento regionale del Fondo rischi per il consolidamento finanziario delle imprese di Confidimprese F.V.G. e di Confidi Friuli (art. 2, commi 91 e 92, della legge 11 del 2011 della Regione Friuli-Venezia Giulia) è stato riconosciuto come «sintonizzato sulla realtà produttiva territoriale» e privo di valenza macroeconomica: la Corte ha rimarcato come il finanziamento fosse conforme alla normativa europea sugli *aiuti de minimis*, dichiarando infondata la questione di costituzionalità sollevata (sentenza n. 217 del 2012 della Corte costituzionale). Qualcosa di simile è accaduto con la normativa regionale del Friuli che estendeva ai c.d. «centri commerciali naturali» l'erogazione di contributi per lo sviluppo dell'attività commerciale (art. 9 della legge n. 4 del 2016 della Regione Friuli-Venezia Giulia): in questo caso, la Corte costituzionale ha respinto il dubbio di incostituzionalità facendo leva esclusivamente sulla conformità della misura al regolamento europeo n. 1407 del 2013 sugli aiuti *de minimis* (sentenza 98 del 2017 della Corte costituzionale).

²⁸ Il finanziamento regionale di oltre 5 milioni di euro disposto (art. 1 e 2 della legge n. 69 del 2012 della Regione Abruzzo) a favore dell'aeroporto di Pescara oltrepassava la soglia massima di 200.000 euro prevista dal regime ordinario di diritto europeo sugli aiuti di Stato e non era stato preventivamente comunicato alla Commissione. Per tale motivo, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 117 comma primo Cost. (sentenza n. 299 del 2013 della Corte costituzionale).

strumenti d'intervento di cui dispongono le Regioni. Secondo la Corte²⁹, l'intervento del legislatore regionale sarebbe possibile per perseguire una maggiore apertura dei mercati, sconfinando nell'ambito della «tutela della concorrenza», a condizione che le norme regionali abbiano un grado minimo di valenza pro-competitiva³⁰ e i loro effetti siano di carattere limitato e indiretto³¹.

Una lettura alternativa delle finalità d'esercizio delle prerogative regionali è possibile a partire dalla sentenza n. 63 del 2008³², riguardante l'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, che disciplinava la gestione del Fondo nazionale per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà: seguendo il ragionamento della Corte costituzionale, i finanziamenti erogabili sulla base del Fondo rappresentavano degli strumenti di politica economica in grado di incidere su molteplici settori produttivi e dovevano essere pertanto inquadrati nel solco di plurime competenze regionali («agricoltura», «commercio», «industria», «turismo» ecc.).

La Consulta ha ammesso, pertanto, l'ipotesi di una politica economica regionale che possa agire a sostegno delle piccole e medie imprese in crisi, valorizzando i loro effetti economici positivi, e che possa, quindi, perseguire interessi diversi da quelli della concorrenza, fra i quali quelli dello sviluppo economico e territoriale, nonché, si potrebbe aggiungere, quelli della salvaguardia occupazionale.

²⁹ Oltre alla sentenza n. 430 del 2007, si vedano anche le sentenze nn. 285 del 2016, 32 del 2015, 97 del 2014, 45 del 2010, 160 del 2009 della Corte costituzionale.

³⁰ F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2)*, cit., p. 47 e pp. 52-55; L. CASSETTI, S. RICCI, *L'obiettivo dello sviluppo economico al cospetto delle autonomie territoriali: dimensioni attuali e trasformazioni delle funzioni amministrative esercitate da Regioni ed enti locali*, in B. CARAVITA (a cura di), *L'attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione – i riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 120-124; L. CASSETTI, *La Corte Costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 9, 2008.

³¹ Si veda la sentenza 430 del 2007 della Corte costituzionale. Le caratteristiche pro-concorrenziali tratteggiate dalla Corte costituzionale sono state riconosciute come sussistenti nelle disposizioni di due leggi regionali con cui le Regioni Abruzzo e Lombardia avevano definito diverse ipotesi di deroga agli obblighi di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali (sentenze n. 288 del 2010 e 150 del 2011 della Corte costituzionale).

³² R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, in *Le Regioni*, 3, 2008, pp. 683-713; F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2)*, cit., pp. 47-48.

3. *Segue: le leve di intervento delle Regioni nel mercato del lavoro*

La seconda questione da affrontare è quella di circoscrivere il raggio d'azione delle Regioni nella sfera dello sviluppo occupazionale³³, individuando quali siano gli strumenti a loro disposizione per dare seguito alle politiche d'inserimento lavorativo: la giurisprudenza della Corte costituzionale ha svolto una funzione di sistematizzazione in maniera simile a quanto fatto per le competenze legislative di ambito economico ex art. 117 Cost.

La Corte ha compiuto un'*actio finium regundorum* a partire dalla sentenza 50 del 2005³⁴.

³³ A. MORRONE, *Commento all'art. 1*, in C. ZOLI (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche. I. Principi comuni*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 25-52; M. PALLINI, *Art. 117*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice Civile e le leggi speciali*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 510-553; L. MONTUSCHI, *La Costituzione come fonte regolatrice del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro. Le fonti del diritto del lavoro*, Vol. I, Cedam, Padova, 2010, p. 410 ss. e p. 446 ss.; F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2012; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2004, p. 801 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro, note preliminari*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2002, p. 57 ss.; S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2006, p. 183 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 513 ss.; L. MARIUCCI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2001, p. 403 ss.; A. TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2007, p. 651 ss.; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 11 ss. e p. 55 ss.; A. TROJSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, 3, 2016, p. 496 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *questa Rivista*, 2, 2003, p. 243 ss.; D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *questa Rivista*, 6, 2006, p. 1033 ss.; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2001, p. 431 ss.; P. ALBI, *La persona e il lavoro nel sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2004, p. 428 ss.

³⁴ L. MONTUSCHI, *La Costituzione come fonte regolatrice del lavoro*, cit., pp. 447-448; P. TULLINI, *Legge e legislazione lavoristica*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro. Le fonti del diritto del lavoro*, Vol. I, cit., pp. 459-464; P. ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2005, p. 530 ss.; E. SENA, *Riforma del mercato del lavoro e competenze regionali al vaglio della Corte costituzionale*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2-3, 2005, p. 733 ss.; I. PELLIZZONE, *La «concorrenza di competenze» ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2005, p. 3370 ss.; A. PESSI, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2005, p. 321 ss.; S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, cit., p. 183 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, cit., p. 520-521 ss.; D. BALDAZZI

La giurisprudenza costituzionale ha inquadrato la competenza esclusiva statale sull'«ordinamento civile» fra le plurime leve d'intervento con cui si possono concretizzare gli obiettivi di aumento del tasso occupazionale³⁵, con particolare riferimento alla disciplina degli istituti caratterizzanti il contratto di lavoro³⁶.

Non è possibile parlare, al contrario, di un possibile spazio d'intervento regionale, se non per alcuni limitati aspetti relativi ai contratti di lavoro a contenuto formativo³⁷, fra i quali rientrano i contratti di apprendistato e di tirocinio, che possono essere oggetto di disciplina da parte del legislatore regionale sulla base della competenza residuale in materia di «istruzione e formazione professionale»³⁸.

Sempre secondo la Corte costituzionale, la competenza concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» consente allo Stato di esercitare la propria potestà legislativa per fissare i principi fondamentali in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego. A questa prima competenza, si aggiungono *ex art. 117, comma 2, lettere e) e m)* la possibilità di provvedere affinché sia garantita l'omogeneità di fondo dei servizi su tutto il territorio nazionale e la prerogativa di disciplinare quelle strutture private che possono intermediare fra domanda e offerta di lavoro.

za, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, cit., p. 1045 ss.; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., pp. 59-60.

³⁵ A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 65.

³⁶ La sentenza n. 359 del 2003 della Corte costituzionale ha riguardato la legge n. 16 del 2002 della Regione Lazio che, in assenza di una disciplina nazionale, aveva fornito una definizione di *mobbing*. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impugnate, rientrando la materia nella competenza statale *ex art. 117 comma 2 lettera l)* («ordinamento civile»). La sentenza è stata ripresa dalla sentenza n. 50 del 2005.

³⁷ La sentenza fa riferimento ai contratti di apprendistato, ai tirocini estivi e ai contratti di inserimento lavorativo.

³⁸ La sentenza n. 50 del 2005 e la giurisprudenza successiva della Corte costituzionale hanno riconosciuto come le Regioni abbiano competenza a disciplinare quel che riguarda la formazione pubblica di carattere extra-aziendale, mentre la formazione svolta all'interno dell'azienda rientrerebbe nell'ambito del sinallagma contrattuale e, quindi, della competenza sull'«ordinamento civile». Si vedano, nello specifico, per quanto riguarda i contratti di apprendistato le sentenze nn. 406 e 425 del 2006, 21 e 24 del 2007, 176 e 334 del 2010 della Corte costituzionale; per quanto riguarda i contratti di tirocinio la sentenza n. 287 del 2012 della Corte costituzionale.

Essendo, per l'appunto, la materia della «tutela e sicurezza del lavoro» una materia di competenza concorrente, le Regioni sono titolari di una leva di particolare importanza che consente di incidere in plurimi ambiti, quali la regolamentazione amministrativa del mercato del lavoro, la definizione generale delle politiche attive, la promozione delle pari opportunità occupazionali, il collocamento delle categorie protette e delle fasce di popolazione socialmente deboli³⁹.

Come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, le Regioni possono ricorrere anche ad altre leve d'intervento, come quelle degli incentivi alle imprese con finalità occupazionali.

La casistica della Consulta ha riguardato più volte le leggi regionali relative a contributi e agevolazioni per l'assunzione di lavoratori, a beneficio delle imprese del territorio. La più recente decisione sullo strumento degli incentivi occupazionali è la sentenza n. 281 del 2020, a proposito dell'art. 77 comma 3-*quinquies* della legge n. 18 del 2005 della Regione Friuli Venezia-Giulia, che aveva disciplinato la concessione di incentivi occupazionali per il riassorbimento delle eccedenze di forza lavoro dovute a situazioni di crisi aziendale, così da favorire l'inserimento o la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori.

In questo caso, la Corte costituzionale ha fondato la propria dichiarazione di illegittimità sull'ampia giurisprudenza costituzionale presente in materia di residenza prolungata come condizione per l'accesso ai servizi sociali e all'edilizia residenziale pubblica⁴⁰: la Corte ha ripreso quella lettura forte del principio di uguaglianza sostanziale, già proposta nella sentenza n. 44 del 2020⁴¹, e ha negato la possibilità di fare riferimento

³⁹ M. PALLINI, *Art. 117*, cit., pp. 545-549.

⁴⁰ Si può fare riferimento a numerosi precedenti (sentenze nn. 222 del 2013, 168 del 2014, 106, 107 e 166 del 2018, 44 del 2020). M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 3, 2020, pp. 584-598; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 3, 2020, pp. 628-640; C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Le Regioni*, 3, 2020, pp. 599-628.

⁴¹ C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, cit., p. 633.

al criterio della residenza del lavoratore come parametro selettivo ed escludente per l'erogazione degli incentivi⁴².

È possibile concepire, pertanto, una leva regionale di intervento in materia di salvaguardia e promozione dell'occupazione, azionabile nel caso in cui si verificano crisi aziendali locali, a condizione che questo strumento non discrimini quei lavoratori stabilmente inseriti in un'azienda in crisi, che però non siano residenti nel territorio regionale.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, altresì, come la Regione possa fare utilizzo, allo stesso modo, dello strumento delle agevolazioni fiscali all'occupazione, a patto di non violare la competenza esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato».

La Corte costituzionale ha criticato⁴³ l'utilizzo che è stato fatto delle agevolazioni fiscali da parte della Regione Campania per favorire il rientro e l'assunzione sul territorio regionale di lavoratori in possesso di alcuni requisiti, fra i quali la laurea in discipline tecnico-scientifiche⁴⁴. Le disposizioni legislative sulle agevolazioni tributarie incidono sia sul gettito complessivo dei tributi propri dello Stato, sia di quelli regionali istituiti e disciplinati con legge dello Stato, senza che vi fosse stata un'autorizzazione o una decisione in tal senso da parte del legislatore statale. La Corte costituzionale ha evidenziato, per queste ragioni, l'effettiva sussistenza di un profilo di violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost. e, in particolar modo, della competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario».

4. L'inquadramento dei «Patto per il lavoro» 2015 come atto di concertazione sociale: la possibilità di una politica economica regionale che valorizzi il bene costituzionale del lavoro

Una volta approfondite le questioni relative al ruolo delle Regioni nella dimensione del governo dell'economia e del mercato del lavoro, individuate le prerogative di cui sono titolari, la riflessione deve concentrarsi

⁴² M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, cit., p. 585.

⁴³ Si fa riferimento alla sentenza n. 123 del 2010 della Corte costituzionale.

⁴⁴ La disposizione censurata era l'art. 12, comma 1, della legge n. 1 del 2009 della Regione Campania.

nuovamente sulla prassi dei «Patti» della Regione Emilia-Romagna, analizzandola alla luce delle competenze legislative delineate.

Come già evidenziato, una caratteristica del «Patto per il lavoro» 2015, sicuramente non passata inosservata⁴⁵, sta nel fatto che questo documento di indirizzo politico, che ha avuto un'importanza centrale per le istituzioni territoriali, non ha seguito il procedimento per l'approvazione di una legge ordinaria e non è stato recepito, nemmeno *ex post*, dal legislatore regionale. Al contrario, il «Patto» 2015 ha costituito la cornice entro cui sono stati concordati una serie di provvedimenti, di diversa natura e consistenza, per l'attuazione di precisi indirizzi di politica economica e occupazionale, alcuni dei quali hanno assunto le vesti delle leggi regionali, altri degli atti amministrativi, altri ancora una diversa forma.

Legittimando la propria linea d'azione sulla base della competenza in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», per attuare quanto concordato col «Patto» 2015, il legislatore regionale ha adottato delle misure di riforma complessiva del mercato del lavoro, istituendo l'Agenzia Regionale per il lavoro, rafforzando la presenza della mano pubblica nei servizi per l'impiego e gli strumenti di politica attiva a sua disposizione (leggi nn. 13 e 14 del 2015 della Regione Emilia-Romagna). Se si prendono in considerazione, invece, i provvedimenti legislativi relativi allo sviluppo dell'economia, l'intervento della Regione ha assunto i tratti della promozione di una politica industriale, per mezzo della legge regionale n. 14 del 2014 e, soprattutto, dei suoi bandi di attuazione, volti a creare le condizioni contestuali favorevoli alla crescita dell'economia territoriale, sfruttando quelle leve di intervento, quali le competenze negli ambiti del «turismo», del «commercio» e dell'«industria», spesso soffocate dalla competenza esclusiva statale sulla «tutela della concorrenza».

È possibile concludere, pertanto, che il «Patto per il lavoro» 2015, pur non essendo stato un provvedimento legislativo, ha impegnato la Regione a esercitare le proprie prerogative costituzionali e a farsi promotrice di misure, legislative e amministrative, concordate con le parti sociali.

⁴⁵ R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, 4, 2019, pp. 973-977.

Una domanda rimane, però, ancora irrisolta. A quale categoria giuridica bisogna ricorrere per inquadrare con ancor più precisione la prassi dei «Patti per il lavoro»?

Questa prassi di governo dell'economia e dell'occupazione, che ha contraddistinto la Regione Emilia-Romagna, può essere considerata un esempio di «concertazione sociale» di dimensione regionale⁴⁶: lo stesso Statuto regionale dell'Emilia-Romagna⁴⁷ ha, fra l'altro, richiamato espressamente all'art. 4, comma 1, lettera d), lo strumento della concertazione come metodo delle politiche del lavoro, utile a promuovere la coesione sociale. Altri articoli dello Statuto hanno valorizzato il contributo delle formazioni sociali nell'elaborazione degli indirizzi politico-programmatici della Regione: fra questi, è possibile citare l'art. 7 (dedicato alla «Promozione dell'associazionismo»⁴⁸), l'art. 9 (intitolato alle «Formazioni sociali»⁴⁹) e gli artt. 14, 15, e 19 dello Statuto, che hanno delineato un «diritto di partecipazione»⁵⁰ in capo alle associazioni nella definizione delle scelte politiche fondamentali degli organi regionali.

⁴⁶ Cfr. G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 25, 1985, pp. 53-64.

⁴⁷ Lo Statuto è la legge 13 del 2005 della Regione Emilia-Romagna. A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 225. Per approfondire lo Statuto, si vedano M. LOMBARDI, F. MATTEUCCI, P. ZANCA, *Lo Statuto regionale: un nuovo quadro per le istituzioni dell'Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 1, 2005, pp. 13-17; A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 1, 2005, pp. 35-73; M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁴⁸ L'art. 7 dello Statuto dell'Emilia-Romagna testualmente afferma: «La Regione valorizza le forme di associazione e di autotutela dei cittadini e, a tal fine, opera per: a) favorire forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali e locali, garantendo adeguate modalità di informazione e di consultazione; b) garantire alle associazioni ed organizzazioni della Regione pari opportunità nel rappresentare i vari interessi durante il procedimento normativo (...)».

⁴⁹ L'art. 9 dello Statuto dell'Emilia-Romagna dispone: «La Regione, nell'ambito delle funzioni legislativa, d'indirizzo, programmazione e controllo, in attuazione del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della Costituzione, riconosce e valorizza: a) l'autonomia iniziativa delle persone, singole o associate, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale, nel quadro dello sviluppo civile e socio-economico della Regione, assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali (...)».

⁵⁰ L'art. 14 dispone: «(...) La Regione riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale. Tale informazione è assicurata: c) dagli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati (...)». L'art. 15, invece, afferma: «(...) La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e

La concertazione può essere intesa come modalità di governo delle «patologie economiche»⁵¹, come la disoccupazione, ricercando il coinvolgimento e il consenso delle formazioni sociali rappresentative degli interessi economici e lavorativi; ha avuto in alcune stagioni⁵² un'influenza marcata nella vita pubblica del Paese, per poi subire una significativa battuta d'arresto a livello nazionale all'inizio del Duemila⁵³.

La «concertazione sociale» ha la fisionomia di un'interlocuzione svolta al di fuori delle sedi regolate dalla Costituzione, per mezzo di cui le rappresentanze delle istituzioni e delle parti sociali possono partecipare alla co-determinazione degli indirizzi di politica economica pubblica: ciascuno degli attori assume su di sé la responsabilità di un vincolo esclusivamente politico nei confronti degli altri interlocutori e contribuisce, successivamente, a realizzare gli obiettivi macro-economici concordati, impiegando direttamente i diversi strumenti di cui dispone⁵⁴.

di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali (...). Per concludere, l'art. 19 sancisce: «La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto».

⁵¹ Cfr. G. GIUGNI, *Concertazione sociale*, op. cit., p. 56. Un accenno anche in A. TROJST, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 199.

⁵² Per un inquadramento dei vari Patti e Protocolli della concertazione nazionale in tre diverse stagioni, si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2, 2005, p. 510 ss. Per una ricostruzione della storia della concertazione nazionale, si vedano invece G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino, 2003; E. GHERA, *La pratica della concertazione in Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 501-521 ss.; G. GHEZZI, *Accordi interconfederali e protocolli d'intesa*, in *Enciclopedia del diritto - Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1-9. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle relazioni industriali in Italia, si vedano anche L. BACCARO, C. HOWELL, *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 121-142.

⁵³ B. CARUSO, *Ascesa e crisi della "concertazione asimmetrica"*, in *Diritti lavori mercati*, 1, 2005, pp. 13-27.

⁵⁴ P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1999, pp. 485-490; M. D'ALBERTI, *La concertazione fra Costituzione e amministrazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1999, pp. 491-500; U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2004, pp. 277-286; G. GIUGNI, *La*

L'individuazione della natura del «Patto per il lavoro» e del «Patto per il lavoro e per il clima» può avvenire attraverso la chiave di lettura fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 34 del 1985, che, come ben noto, ha riguardato la rottura del triangolo della concertazione consolidato dal «Protocollo Scotti» del 1983 e il recepimento del contenuto del successivo «Patto di San Valentino» da parte del decreto-legge n. 70 del 1984⁵⁵: mostrando una carenza di legittimazione, perché privo del consenso della CGIL, il Governo aveva scelto di dare veste legislativa a questo secondo «Patto», che aveva rivisto *in peius* il precedente, rimodulando alcuni elementi dell'istituto della retribuzione e optando per il rallentamento della c.d. «scala mobile»⁵⁶.

Il giudice costituzionale non ha soltanto riconosciuto la sussistenza di un vincolo politico alla base dei patti della concertazione, ma ne ha rilevato la consistenza di politica economica, accostando «gli interessi sociali e i fini pubblici» al centro della concertazione a quelli che possono essere oggetto di disciplina legislativa *ex art.* 41 comma 3 Cost.

La Consulta non ha sanzionato la difformità del decreto-legge n. 70 del 1984 rispetto al «Protocollo Scotti» e non ne ha dichiarata l'incostituzionalità: l'inquadramento dei patti come accordi di natura politica comporta la prevalenza della legge e degli atti aventi forza di legge sui contenuti

lunga marcia della concertazione, cit., pp. 54-55; G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, cit., pp. 53-64; F. CARINCI, *Riparlato di concertazione*, cit., pp. 491-525; G. PERA, *La Corte costituzionale sul blocco temporaneo della contingenza*, in *Giustizia civile*, 3, 1985, pp. 624-630; M. ABBESCIA, *La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-2007*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 243-267; A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2014, pp. 621-641.

⁵⁵ C. BRUSCO, *Autonomia negoziale del sindacato e prassi concertative centralizzate davanti alla Corte costituzionale*, in *Il Foro Italiano*, 7/8, 1985, pp. 1924-1932; O. MAZZOTTA, *Il neocontrattualismo alla prova*, in *Il Foro Italiano*, 4, 1985, pp. 976-982; S. MAGRINI, *Sulla legittimità costituzionale della predeterminazione legislativa delle variazioni dell'indennità di contingenza nel semestre febbraio-luglio 1984*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 1985, pp. 161-165; M. LUCIANI, *L'ammissibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 1985, pp. 178-195; G. PERA, *La Corte costituzionale sul blocco temporaneo della contingenza*, cit., pp. 624-630; G. GHEZZI, *Accordi interconfederali e protocolli d'intesa*, cit., pp. 4-5; G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, cit., pp. 39-55; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 205.

⁵⁶ La legge n. 219 del 1984, che aveva convertito il decreto-legge n. 70 del 1984, fu in seguito oggetto di *referendum* abrogativo tenutosi il 9 e il 10 giugno del 1985. La consultazione referendaria ebbe esito negativo.

dell'accordo concertativo. L'unica sanzione possibile per la parte firmataria che violi il contenuto della precedente concertazione è, semmai, una sanzione di connotazione politica⁵⁷, derivante dalla perdita di credibilità di fronte ai propri interlocutori e dal successivo giudizio diffuso che ne trae l'opinione pubblica.

È un fatto ormai appurato che la concertazione sociale sia un'«araba fenice»⁵⁸, che ha alternato alle stagioni di centralità (si pensi al «Protocollo Ciampi» del 1993 e al «Patto di Natale» del 1998) le altre fasi in cui è stata latente o addirittura è scomparsa. È evidente il lungo periodo di quiescenza che la concertazione nazionale sta attraversando dopo le ultime esperienze degli anni Novanta⁵⁹. Se, però, a livello nazionale, ancora si fa fatica a vedere, sotto le ceneri, la scintilla della «fenice», non si può dire lo stesso per quanto riguarda la concertazione territoriale⁶⁰. La concertazione regionale ha tratto nuova linfa dalla riforma del Titolo V e dall'attribuzione di ulteriori competenze legislative e regolamentari in capo alle Regioni nei settori del mercato del lavoro e dell'economia⁶¹: una parte prevalente degli accordi concertativi siglati a livello territoriale ha avuto come oggetto materie rientranti fra le competenze concorrenti o esclusive delle Regioni⁶², come le politiche attive del lavoro, la formazione professionale, le misure d'impulso allo sviluppo economico locale. I «cento fiori»⁶³ della concertazione regionale sono così cresciuti negli anni successivi alla riforma, nonostante i venti contrari della giurisprudenza costituzionale che, valorizzando le competenze statali in materia di «tutela

⁵⁷ F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, cit., p. 519.

⁵⁸ L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2007, p. 277.

⁵⁹ A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, cit., p. 622.

⁶⁰ M. CARRIERI, A. MATTEI, *Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale*, in *Quaderni rassegna sindacale*, 2, 2015, pp. 7-12.

⁶¹ B. CARUSO, *Ascesa e crisi della "concertazione asimmetrica"*, cit., p. 14; T. TREU, *La concertazione sociale, in Diritti lavori mercati*, 1, 2005, p. 40 ss.; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 223. Un'interessante riflessione generale sulle caratteristiche delle varie tipologie di concertazione locale è in I. REGALIA, *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2015, pp. 97-111.

⁶² T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 42.

⁶³ Cfr. B. CARUSO, *Ascesa e crisi della "concertazione asimmetrica"*, cit., p. 25.

della concorrenza» e «ordinamento civile», ha ridefinito e, spesso, ridotto gli spazi di intervento delle Regioni.

L'Emilia-Romagna, in particolar modo, è stata una pianura fertile⁶⁴ per la prassi della concertazione regionale. Non che quella dei patti emiliano-romagnoli sia stata l'unica esperienza di concertazione regionale meritevole di analisi⁶⁵: sono stati adottati degli accordi similari dalle Regioni Abruzzo⁶⁶, Lombardia⁶⁷, Umbria⁶⁸, Lazio⁶⁹, Toscana⁷⁰ e Marche⁷¹, nonché dalla Provincia autonoma di Trento⁷², seppur con delle sfumature di

⁶⁴ M. QUARANTA, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 221-222.

⁶⁵ CNEL, *I patti sociali e le esperienze della concertazione locale per lo sviluppo e l'occupazione nelle regioni italiane. Osservazioni e proposte*, in *www.cnel.it*, 2004; M. QUARANTA, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, cit., pp. 217-228; T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 40 ss.

⁶⁶ Per quanto concerne la Regione Abruzzo, occorre richiamare il «Protocollo per la concertazione in Abruzzo» (2003) e l'omonimo Protocollo successivo (2006), il «Patto per lo sviluppo dell'Abruzzo» (2011) e il «Patto per lo sviluppo della Regione Abruzzo- *Addendum* al *Masterplan* Abruzzo «Patto per il Sud»» (2016), quest'ultimo recepito dalla delibera di Giunta n. 501 del 2016 della Regione Abruzzo.

⁶⁷ Nel caso della Regione Lombardia, è possibile fare riferimento al «Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia» (2001). Prima della riforma del Titolo V, era stato adottato il «Patto per lo sviluppo dell'economia e del lavoro in Lombardia» (1998) con delibera della Giunta regionale n. 6/36838.

⁶⁸ A proposito della Regione Umbria, è possibile richiamare il «Patto per lo sviluppo dell'Umbria» (2002) e il «Patto per lo sviluppo dell'Umbria: seconda fase» (2006).

⁶⁹ Si possono ricordare, per quanto riguarda la Regione Lazio, il «Patto contro la crisi» (2009) e il «Patto per lo sviluppo e il lavoro» (2014).

⁷⁰ Per quanto riguarda l'esperienza della Regione Toscana, nel periodo di vigenza del vecchio Titolo V, era stato adottato il «Patto per lo sviluppo» (1996). Per il periodo successivo alla riforma, si può fare riferimento al «Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana» (2004) e al Patto per lo sviluppo della regione Toscana (2012). La Regione ha di recente sottoscritto la nuova «Intesa con le parti sociali per lo sviluppo della Toscana» (2019). Per il testo di quest'ultimo accordo, è possibile fare riferimento all'allegato della delibera di Giunta 898 del 2019 della Regione Toscana.

⁷¹ A proposito dell'esperienza delle Marche, prima della riforma del Titolo V era stato adottato il «Patto programmatico per lo sviluppo» (1999). In tempi più recenti, successivamente al sisma del centro Italia del 2016, che ha duramente colpito l'entroterra marchigiano, è stato adottato il «Patto per la ricostruzione e lo sviluppo della Regione Marche» (2018), cui ha dato supporto tecnico l'Istituto Adriano Olivetti. Si può fare riferimento alla mozione 374 del 2018 del Consiglio regionale e alle delibere di Giunta nn. 1681 del 2018 e 292 del 2019 della Regione Marche.

⁷² Per quanto riguarda la concertazione sociale nella Provincia autonoma di Trento, è possibile fare riferimento al «Protocollo d'intesa tra la Provincia autonoma di Trento, le parti sociali ed economiche – Misure per lo sviluppo economico ed il lavoro» (2014). L. ZOPPOLI, *Istituzio-*

differenziazione in quanto a presupposti, attori coinvolti, contenuti e metodologie della concertazione.

Quel che distingue la prassi concertativa dell'Emilia-Romagna⁷³ è, innanzitutto, il *fil rouge*, che copre un arco di vent'anni, a partire dalla firma del «Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale in Emilia-Romagna» (2004), passando per il «Patto per attraversare la crisi» (2009) e il «Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (2011). Lo stesso «Patto per il lavoro» (2015) ha avuto due estensioni con la firma del «Focus Ferrara» (2018) e del «Patto per il lavoro – Giovani Più» (2018)⁷⁴. L'esperienza è stata poi riproposta in apertura della XI Legislatura con la firma del nuovo «Patto per il lavoro e per il clima» il 15 dicembre 2020.

Se è vero che ogni prassi di concertazione⁷⁵, così come ogni soluzione di politica economica che ne derivi, deve essere orientata da priorità ben definite, è quasi superfluo chiedersi quale sia stato il valore-guida alla base del «Patto»: è stato in sostanza abbandonato quel sentiero aperto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che mostrava una preferenza per quegli interventi legislativi regionali in ambito economico connotati da effetti di natura pro-concorrenziale.

Attraverso le forme della concertazione, proprie del «Patto per il lavoro», è stata concretizzata una politica economica di portata regionale, diversamente caratterizzata, che la Corte costituzionale aveva implicitamente riconosciuto come possibile nella sentenza n. 63 del 2008: sembra essersi avverata quella proposta di «una nuova e buona concertazione»⁷⁶ già prospettata da Luigi Mariucci, volta a co-determinare una politica eco-

ni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2015, pp. 45-46; F. IANESSELLI, A. MATTEI, *Sozialpartnerschaft trentina. Concertazione territoriale e sviluppo della contrattazione decentrata*, in *Quaderni di rassegna sindacale. Lavori*, 62, 2015, p. 86.

⁷³ M. QUARANTA, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, cit., pp. 221-222; T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 42, p. 45 e pp. 49-50 ss.

⁷⁴ Entrambi i Patti sono stati recepiti dalle delibere di Giunta nn. 273 del 2018 e 341 del 2019 della Regione Emilia-Romagna.

⁷⁵ L. MARIUCCI, *Concertazione e unità sindacale. Tre tesi e tre domande*, cit., p. 271 ss.

⁷⁶ *Ivi*, p. 273.

nomica che valorizzasse il lavoro produttivo e, soprattutto, lo sviluppo occupazionale.

La Regione Emilia-Romagna ha fondato la propria concertazione sul lavoro inteso come diritto costituzionale, assunto come valore di orientamento nelle scelte di politica economica e nelle azioni dei pubblici poteri, così da perseguire quegli obiettivi generali di promozione di una «piena e buona occupazione»⁷⁷ già individuabili nei primi patti concertativi siglati a livello regionale.

Nono sono, tuttavia, da sottovalutare le fragilità⁷⁸, tipiche dei sistemi di concertazione altamente strutturati, come quello del «Patto», già rilevate in altre esperienze di concertazione regionale, derivanti dalla difficoltà di tenere assieme, al momento dell'*enforcement*, misure attuative di carattere eterogeneo, affidate a una pluralità di attori: nella prassi che seguirà il «Patto» del 2015, a partire dal «Patto per il lavoro e per il clima», sarà necessario mantenere operativi quei tavoli di confronto periodico fra i firmatari e quelle strutture di controllo dei parametri economico-occupazionali, essenziali per avere riscontri sugli andamenti delle politiche concertate. Come evidenziato dalla sentenza n. 34 del 1985 della Corte costituzionale, infatti, in caso di cortocircuiti della concertazione e, soprattutto, nel caso in cui uno degli attori venga meno agli impegni sottoscritti, non sono previsti dei meccanismi sanzionatori effettivi. Questo elemento di fragilità può essere, almeno in parte, compensato dal ruolo di governo della Regione, garantendo la costanza della partecipazione e il reciproco controllo fra gli attori firmatari.

5. Conclusione: il «Patto per il lavoro e per il clima» 2020 e la vocazione ambientale di «Next Generation EU»

Il particolare momento storico legato all'emergenza Covid-19 ha sicuramente influito su alcuni aspetti contenutistici del nuovo «Patto per il lavoro e per il clima». In seguito alla delibera di Giunta regionale n. 1899 del 2020, questo «Patto» è stato firmato in formato digitale il 15 dicembre 2020, con il coinvolgimento da parte della Regione Emilia-Romagna

⁷⁷ T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 51.

⁷⁸ CNEL, *I patti sociali*, cit., p. 25 ss.; T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 46.

delle stesse rappresentanze sindacali, imprenditoriali, delle università e degli enti locali che avevano sottoscritto il «Patto» del 2015 (cui si sono aggiunti alcuni nuovi aderenti).

Il nuovo «Patto» ha confermato l'attenzione per i temi strategici dello sviluppo economico e occupazionale che avevano già connotato il «Patto per il lavoro» del 2015 (rafforzamento dell'Agenzia Regionale per il lavoro, potenziamento del sistema di politiche attive, salvaguardia dell'occupazione, promozione di nuove politiche per il commercio, il turismo e gli altri settori economici, in sofferenza a causa della pandemia...). Allo stesso tempo, il nuovo «Patto» ha raccolto le suggestioni più recenti e ha dato ampio spazio alla questione ambientale in seno alla concertazione regionale⁷⁹: il nuovo accordo regionale ha, infatti, fatto propri gli obiettivi del passaggio graduale al 100% di energie rinnovabili entro il 2035 e dell'azzeramento delle emissioni inquinanti, così da raggiungere la piena neutralità carbonica, entro il 2050⁸⁰. È stata, inoltre, concordata fra i sottoscrittori l'approvazione di una nuova «Legge regionale per il clima» e di una nuova «Legge regionale sulle comunità energetiche».

Fra gli strumenti attuativi, sia il testo del nuovo «Patto», che la delibera di Giunta regionale n. 1899 del 2020, hanno fatto espresso riferimento alla necessità di successivi «accordi operativi» fra i sottoscrittori che, al contrario, non erano previsti dal «Patto» del 2015: gli «accordi operativi» saranno impiegati per dare piena attuazione alla «Strategia Regionale Agenda 2030», al «Processo di semplificazione», al «Percorso regionale per la neutralità carbonica prima del 2050» quest'ultimo utile a concordare fra le parti della concertazione le azioni integrate per la riduzione delle emissioni climalteranti, i *target* intermedi da raggiungere e le modalità per il monitoraggio dello stato di raggiungimento degli obiettivi.

⁷⁹ P. PERULLI, G. SCARANO, *Lo sviluppo equilibrato dei territori della Regione*, cit., pp. 188-194.

⁸⁰ Il testo del «Patto» ha dedicato particolare spazio agli aspetti riguardanti il monitoraggio continuo dell'accordo: rispetto al «Patto per il lavoro» del 2015, il nuovo «Patto» ha aperto alla possibilità di individuare ulteriori indicatori di carattere ambientale, oltre a quelli economico-sociali, per il controllo continuo delle misure messe in atto. Verrà istituito, ai sensi del «Patto», un apposito «Coordinamento tecnico regionale per la Transizione Climatica» che si occuperà, nello specifico, del monitoraggio dei nuovi indicatori e del «Percorso regionale per la neutralità carbonica prima del 2050».

Di particolare importanza, i riferimenti testuali del «Patto» e della delibera di Giunta regionale n. 1899 del 2020 che hanno chiarito come gli «accordi operativi» saranno funzionali a indirizzare l'impiego delle risorse disponibili, sia per quanto riguarda i fondi europei ordinari, oggetto negli anni precedenti di una programmazione coerente con il «Patto per il lavoro», che per quanto riguarda le risorse straordinarie derivanti dal piano «*Next Generation EU*»⁸¹.

Una prima considerazione a proposito del contenuto del «Patto per il lavoro e per il clima» riguarda il particolare contesto di emergenza sanitaria in cui è stato sottoscritto, da cui potrebbero conseguire (e in parte sono già conseguite) più ampie possibilità di intervento per le Regioni in ambito economico e occupazionale.

Se la Commissione europea ha gettato un primo sasso nello stagno e ha reindirizzato sull'emergenza Covid-19 i fondi strutturali ordinari ancora disponibili⁸², sia quelli non spesi che quelli ancora non assegnati, è anche vero che un secondo sasso è stato lanciato quando la Commissione ha adottato il «*Temporary Framework*»⁸³ in materia di aiuti di stato, proponendo un'interpretazione estensiva dell'art. 107, paragrafo 2, lettera b) e dell'art. 107, paragrafo 3, lettere b) e c) TFUE⁸⁴. Una terza prospettiva

⁸¹ Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020.

⁸² Comunicazione della Commissione europea del 13 marzo 2020.

⁸³ Il «*Temporary framework*» (Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020) a proposito di aiuti di stato ha subito modifiche ed estensioni ad opera di successive Comunicazioni. Si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione europea del 3 aprile 2020; alla Comunicazione della Commissione europea dell'8 maggio 2020; alla Comunicazione della Commissione europea del 29 giugno 2020; alla Comunicazione della Commissione europea del 13 ottobre 2020. Il «*Temporary framework*» di fatto integra e non si sostituisce al quadro normativo già esistente in materia di aiuti *de minimis* (regolamento n. 1407 del 2013 della Commissione europea) e categorie di aiuti compatibili con il mercato interno (regolamento n. 651 del 2014 della Commissione europea): il periodo di vigenza di entrambi i regolamenti richiamati è stato prolungato di tre anni in seguito all'adozione del regolamento n. 972 del 2020 della Commissione europea. Non è possibile trascurare, fra l'altro, come le progressive estensioni del «*Temporary Framework*» a opera della Commissione abbiano proposto nuovi principi ispiratori per la lettura dell'art. 107 TFUE e delle relative ipotesi di deroga, non mancando di porre l'accento sulla necessità di tutelare l'occupazione e il lavoro: si vedano, in particolar modo, la Comunicazione della Commissione europea del 3 aprile 2020 e la Comunicazione della Commissione europea del 29 giugno 2020.

⁸⁴ G. PETRILLO, *Coronavirus e aiuti di stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2, 2020, pp. 1-16; M. PREVIATELLO, *Tra flessibilità e orto-*

è stata, infine, aperta dall'accordo fra gli Stati membri sul piano «*Next Generation EU*».

La domanda di un nuovo protagonismo dei poteri pubblici, che contribuisca a contenere gli effetti economico-sociali della pandemia e a rilanciare lo sviluppo e l'occupazione, ha messo ulteriormente in luce l'inadeguatezza⁸⁵ della costruzione giurisprudenziale della «tutela della concorrenza» come principale strumento d'azione dello Stato e ha evidenziato come sia necessaria una diversa lettura del riparto di competenze fra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.* Le soluzioni alle problematiche economiche e occupazionali non devono essere ricondotte a un'unica competenza costituzionale, ma possono essere attuate attraverso una pluralità di strumenti d'intervento, alcuni dei quali propri dello Stato, altri delle Regioni, che consentono di perseguire finalità molteplici: pur svolgendo funzioni peculiari, le istituzioni regionali devono necessariamente contribuire alle politiche generali di sviluppo⁸⁶, potendo ricorrere a provvedimenti di stimolo o di incentivo all'economia e all'occupazione, in maniera compatibile con il quadro normativo europeo sugli aiuti di stato⁸⁷.

Nel corso della pandemia, le Regioni hanno già esercitato le proprie competenze, legislative e amministrative, a sostegno delle imprese e del lavoro, ricorrendo a misure complementari o autonome rispetto a quelle

dossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell'emergenza Covid-19, in G.P. DOLSO, M.D. FERRARA, D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 147-163; L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione Europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020, p. 22. Si veda anche CAMERA DEI DEPUTATI, *Gli aiuti di stato nell'attuale epidemia da Covid-19: il quadro europeo*, in www.camera.it, 2020.

⁸⁵ C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 289.

⁸⁶ *Ivi*, pp. 286-289. In passato, è stata sostenuta una posizione simile anche da A. BARBERA, *Regioni e sviluppo economico: la nuova frontiera*, in *Il Mulino*, 2, 1980, pp. 183-202; *Id.*, *Il governo locale nell'economia globale*, in *questa Rivista*, 6, 1999, pp. 1095-1107.

⁸⁷ M. DANI, *Politiche per la competitività e proiezione comunitaria dei sistemi economici territoriali*, in *Le Regioni*, 5, 2001, pp. 973-1008; F. BILANCIA, A. FILIPPINI, *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, in *questa Rivista*, 3, 2011, pp. 561-592.

statali⁸⁸, facendo impiego sia delle risorse derivanti dai propri bilanci che dalla programmazione dei fondi strutturali europei⁸⁹.

Se il «Patto per il lavoro» del 2015 ha fondato la propria attuazione, per una parte importante, sulla programmazione integrata di tre diverse categorie di fondi europei ordinari (Programmi operativi FESR, FSE e FEASR), il nuovo «Patto» del 2020 ha la possibilità di impiegare le risorse straordinarie del piano «*Next Generation EU*»: il «Patto per il lavoro e per il clima», pertanto, può svolgere una funzione centrale nell'indirizzare verso obiettivi strategici già individuati l'utilizzo di una parte delle risorse straordinarie messe a disposizione dalle istituzioni europee⁹⁰.

In seconda analisi, con il nuovo «Patto» si è assistito a un ampliamento ulteriore delle tematiche oggetto della concertazione, tanto da chiedersi se il rischio non sia quello di caricare la concertazione regionale di significati a tratti eccessivi e ultronei: se è vero che anche il «Patto per il lavoro» del 2015 non ignorava del tutto le sfide della tutela ambientale e del cambiamento climatico, nel «Patto per il lavoro e per il clima» questi temi hanno assunto una centralità tale da condizionare l'individuazione degli obiettivi principali della concertazione regionale.

Una risposta a questo dubbio può essere data dalla Comunicazione dell'11 dicembre 2019 della Commissione Europea a proposito del *Green*

⁸⁸ Di particolare interesse, il censimento prodotto dall'Osservatorio ISSIRFA-CNR, aggiornato al 31 dicembre 2020, ISSIRFA-CNR, *Misure regionali per l'emergenza Covid-19 a sostegno di famiglie e sistema economico*, in <http://www.issirfa.cnr.it/osservatorio-degli-interventi-economici-regionali-per-l-emergenza-covid-19>. Focalizzando l'attenzione sull'attività della Regione Emilia-Romagna, la risposta alle conseguenze economiche della pandemia è consistita in provvedimenti legislativi negli ambiti dell'agricoltura, del commercio, del turismo, delle piccole e medie imprese, delle edicole, dell'editoria e del trasporto pubblico locale (leggi nn. 1, 5, 6, 8 e 12 del 2020 della Regione Emilia-Romagna), nonché in delibere di Giunta regionale in materia d'emergenza economica e occupazionale, censite per l'intero 2020 dall'ISSIRFA-CNR (delibere di Giunta nn. 225, 261, 319, 369, 381, 391, 410, 627, 637, 855, 991, 1018, 1269, 1307, 1437, 1882 della Regione Emilia-Romagna).

⁸⁹ C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, pp. 287-288. Si veda anche M. CORBETTA, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l'emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2, 2020, pp. 353-380.

⁹⁰ Una proposta di impiego del metodo della concertazione per delineare le linee strategiche di utilizzo delle risorse straordinarie europee è stata avanzata anche da P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *Una proposta per l'Italia. Post scriptum al tempo del coronavirus*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 211 ss.

Deal europeo, che ha delineato la strategia complessiva di trasformazione dell'economia europea, per indirizzarla su un percorso maggiormente sostenibile. Anche «*Next Generation EU*»⁹¹ ha fatto espresso riferimento all'importanza per l'Unione Europea dell'«obiettivo climatico», rappresentato dalla transazione ecologica e dal conseguimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, individuando pertanto in questo obiettivo una finalità centrale nell'impiego delle risorse europee straordinarie. L'allargamento dei contenuti della concertazione regionale, pertanto, può essere giustificato perché coerente rispetto agli indirizzi strategici generali dell'Unione Europea sul *Green Deal* e alle possibilità di utilizzo delle risorse straordinarie del piano «*Next Generation EU*».

Una terza e ultima osservazione riguarda la consistenza complessiva della prassi della concertazione in Emilia-Romagna che, con le ultime esperienze del «Patto per il lavoro» del 2015 e del «Patto per il lavoro e per il clima» del 2020, ha assunto una dimensione ormai consolidata.

In Emilia-Romagna, la visione della Regione come «ente di governo»⁹², e non di pura amministrazione, è stata declinata secondo la formula della concertazione regionale: il profilo dell'«ente di governo», che formula direttive, definisce indirizzi politici e risultati da raggiungere, ha trovato espressione, però, non tanto attraverso gli strumenti della legislazione, quanto per mezzo di una programmazione complessiva, i cui contenuti economico-occupazionali sono stati oggetto di un confronto fra Regione e parti sociali.

La concertazione è un modello che consente d'orientare istituzioni e formazioni sociali verso obiettivi da raggiungere, mediante un dialogo costante coi vari attori, senza fare ricorso a un atto di carattere autoritativo⁹³; è un modello, fra l'altro, armonico con quell'assetto di economia mista fatto proprio dalla nostra Carta fondamentale, in cui i diversi soggetti rilevanti non devono essere ordinati, bensì coordinati verso il

⁹¹ Si vedano ancora le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19 20 e 21 luglio 2020, in particolare modo p. 7.

⁹² Cfr. A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 6, 1973, pp. 741-772.

⁹³ M. DANI, *Politiche per la competitività e proiezione comunitaria dei sistemi economici territoriali*, cit., p. 979.

perseguimento di «fini sociali»⁹⁴, coerentemente col dettato dell'art. 41 comma 3 Cost.

Quello dell'Emilia-Romagna è, probabilmente, uno dei pochi casi, se non il principale, in cui la concertazione regionale abbia avuto un andamento costante: se si considerano i precedenti già menzionati, si può evidenziare come il confronto con le rappresentanze sociali e con gli enti territoriali per la definizione di Patti di contenuto politico si sia protratto praticamente per un ventennio.

Questo elemento non mette, tuttavia, al riparo la concertazione regionale da possibili oscillazioni e inversioni di rotta, così come è accaduto per la concertazione nazionale: trattandosi di una prassi in gran parte fondata sull'informalità⁹⁵ dell'accordo politico, basterebbe una scelta politica discrezionale di un futuro e diverso governo regionale a interrompere il *fil rouge* della concertazione.

Occorre chiedersi se non sia maturato il momento di elaborare una disciplina regionale complessiva della pratica concertativa⁹⁶, che non sia eccessivamente stringente⁹⁷, ma che si occupi quanto meno di definire quali possano essere i soggetti legittimati alla firma degli accordi, quali le metodologie da seguire per il confronto, quali le strutture competenti e gli strumenti di monitoraggio.

Come già detto, l'art. 4, comma 1, lettera d) dello Statuto dell'Emilia-Romagna contiene un riferimento al metodo della concertazione, evidenziando che la Regione opera per «promuovere la coesione sociale mediante forme di (...) concertazione (...)».

Nonostante vi siano ulteriori cenni di rilievo agli artt. 7, 9, 14, 15 e 19 dello Statuto, e nonostante l'art. 19 precisi che «la Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni (...) alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più

⁹⁴ A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, cit., p. 742.

⁹⁵ Per una distinzione fra concertazione formalizzata e non formalizzata, si veda in particolare modo G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, cit., p. 55.

⁹⁶ A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 214.

⁹⁷ Vede positivamente un certo grado d'informalità U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale*, op. cit., p. 277.

generali», non è presente alcuna disciplina *ad hoc*, di carattere legislativo o anch'essa di natura pattizia, a proposito della concertazione regionale. Una regolamentazione regionale che contribuisca a individuarne i tratti essenziali, senza ingabbiarla in meccanismi eccessivamente formali, potrebbe essere una soluzione di ulteriore legittimazione di una prassi concertativa che ha contribuito in positivo all'attività generale di governo della Regione Emilia-Romagna e al perseguimento di precisi obiettivi economico-occupazionali. Una volta prese le mosse dalla Via Emilia, è forse l'*iter* normativo la strada che dovrà imboccare la concertazione regionale?

Table of contents and abstracts

Editorial

The Title V of the Constitution, the Regions and local government reform (p. 7)

Francesco Merloni

Essays and Articles

For the Republic of autonomies after the Pandemic, in Europe (p. 29)

Andrea Morrone

The purpose of the essay is to identify a list of problems of the Italian Republic of the Autonomies. Among these, in particular, we focus on: the relationship between Constitutional Law and Practice; the “constitutional design” and legislative implementation; the role of Constitutional Theory and Constitutional Jurisprudence; the dialectic between Pluralism and Unity in the Federal or Regional State; the relationship between Globalization and Localization; the function of the “Meridionalismo”, the so-called “Northern Question” and the “regionalism differenziato”; the constitutional constraints represented by the Human Rights protection, the new Budget Law and the control of Public Debt, the European constraints that increase the powers of the member states and reduce those of the Regions and Local Autonomies. Only by considering the problems is it possible to have, after the pandemic and in the context of the European Federalizing Process, an understanding of the regionalism and municipalism’s real needs.

Twenty years after the constitutional revision of Title V: a balance sheet with an eye to the future (p. 77)

Annamaria Poggi

Already the day after its entry into force, Title V was placed under a very critical lens by many commentators. Over time, the problematic findings have multiplied and with the pandemic they almost exploded. For a year now, not a day has passed that some commentators have not in-

voked the revision of Title V, in the sense of a drastic reduction in the weight and role of the Regions and local authorities in our country for a renewed "strong" role of the State. This work would like to try some answers, with a view to adhering to the very values of regionalism as embodied in the Constitution, mainly to art. 1 (democracy) and 5 (unity of the Republic and autonomy of local communities). In this perspective, the main innovations introduced in Title V will be examined, attempting a judgment of "surrender".

A check-up for Italian regionalism (p. 107)

Fulvio Cortese

In Italy, Regions and local autonomies are constantly at the centre of very heated debates. The author suggests, first of all, the overcoming of some ambiguities, which constitute the wrong assumption of public and political opinion; it also highlights some structural limits of the interpretative tendencies to which those ambiguities have given rise; in conclusion, it looks at the change of horizon that the State must undertake in order to attribute a positive and efficient function to regionalism.

Twenty years after Title V, the non-application of the objectives of federalism (p. 127)

Gianmario Demuro

The reform of Title V had as its main objective that of overcoming "centralism" in Italy by designing local and regional autonomies structured around instrument of governments which, through the stability of legislature, could achieve regulated competition between regional territories and experiment with efficient democracies at the level closest to the citizens' evaluation of the political capacity of administrators. In particular, fiscal federalism has not been realized, thus preventing the construction of a mature regional democracy of territorial responsibility. The article discusses the reasons for the failure to realize a democracy of territorial equalization and proposes some solutions for the covenantal reconstruction of the new regional democracy.

The constituent bodies of the Republic "in search of a role: the "new" article 114, twenty years later (p. 139)

Enrico Carloni

Twenty years after the constitutional reform, the paper analyses the present role and, therefore, the "place" of the "actors" of the Republic of autonomies listed in art. 114 of the Constitution. A change of role often matured as a consequence of the developments in legislation and constitutional jurisprudence. The resulting image is decidedly different from that still formally inscribed in the constitutional text. Moreover, it seems to deny the main consequences that the doctrine had drawn from the textual tenor of the 2001 reform: the principle of equal-ordination; the equal dignity; the affirmation of the role of the Regions as bodies of general and residual legislation; the idea of administrative functions which are usually of the municipalities; the same articulation of administrative functions based on the principle of subsidiarity. In this loss of a formal role, local authorities seem to be looking for their role and relocation in a different system.

The case of the Provinces is emblematic of a failed constitutional design (p. 159)

Gian Candido de Martin

The expectations for the strengthening of local autonomies, that had been raised in 2001 by the reform of the "Titolo V", have been progressively betrayed by the enactment of erratic and confusing legislation, mainly concerning provincial institutions as well as wide-area functions and having a very problematic impact both on Municipalities and ordinary/special Regions. To emerge from this swamp, the autonomist polycentric design enshrined in the Constitution should be finally taken seriously and implemented consistently, with full respect for the principle of subsidiarity, starting from the organic clarification of the fundamental functions of local authorities.

Regions and parity democracy: “the first shall be the last” (twenty years after the reform of Article 117 of the Italian Constitution) (p. 185)

Tania Groppi

The article examines the impact of the introduction of art. 117, paragraph 7, in particular regarding the equal access of women and men to elected offices. Despite the twenty years that have passed since the reform and the adoption of multiple regional and state regulations, the gender gap in political representation remains much wider at the regional level than at the state or local level. After presenting the legislation and some data on the presence of women in regional institutions, the article questions the measures to be taken, deeming it necessary to move to real positive actions favouring the historically under-represented sex, which are considered consistent with the constitutional text.

The role of Regions in the implementation of horizontal subsidiarity: stages, interpretations and problems (p. 215)

Daniele Donati

Twenty years after its constitutionalisation, the essay analyses how the principle of horizontal subsidiarity has been interpreted and implemented by the Regions. As potential leaders of this process, they have been limited by the ambiguity in how the statutory framework is set out and the imprecision of legal definitions contained therein. As a result, they adopted some innovative features and have shown many hesitations in adopting proper features in response to State legislation. The essay is thus structured chronologically and compares the differentiated regional approaches, also considering the most relevant jurisprudence. At the same time, the discussion is an opportunity to analyse some fundamental interpretations and to assess the potential of a principle that has always been controversial.

Regional Observatory

The Regions between economic government and job creation: social consultation and European resources in Emilia-Romagna «Pacts for Labour» (p. 245)

Enrico Verdolini

This paper aims to study the measures adopted by Emilia-Romagna Region concerning economic government and job creation, in particular, «Pacts for Labour». The «Pact for Labour» (2015) is a planning document about economic targets signed by the Region and social partners following the economic crisis of 2008. More recently, the «Pact for Labour and climate» (2020) combines economic matters and environmental targets. The first issue is to identify the Regions role in economic government and job creation. How to classify the practice of the «Pacts» from a legal perspective? The text of art. 117 of the Italian constitution and constitutional jurisprudence help draw a picture, but they are insufficient to conclude. Therefore, it is necessary to use labour law categories, particularly «social consultation», to answer the question of the Pact's nature and understand the range of action of these instruments.

Autori

Enrico Carloni

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia

Fulvio Cortese

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trento

Gian Candido de Martin

Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS "Guido Carli" di Roma

Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Cagliari

Daniele Donati

Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Tania Groppi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Siena

Francesco Merloni

già Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia

Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino

Enrico Verdolini

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.