

Le Regioni, il regionalismo e le riforme*

Hilde Caroli Casavola

Ricorrono quest'anno i vent'anni dalla riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001) e i cinquanta anni dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario (d.P.R. n. 8/1972). Il contributo offre un'analisi del rapporto tra lo Stato e le Regioni, della sussidiarietà e la cooperazione concretamente praticate e traccia un bilancio delle riforme e dell'attuazione, distinguendo tra le riforme promesse e disattese, le riforme che non hanno dato i risultati sperati e le performance o il rendimento delle Regioni sul piano legislativo e amministrativo, anche nel contesto europeo.

1. *Introduzione*

Ricorrono i venti anni dalla riforma del Titolo V¹ e i cinquanta dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario². È tempo, dunque, di bilanci importanti, considerato che, da un lato, la riforma del Titolo V è stata l'unica modifica della Costituzione formale intervenuta in oltre mezzo secolo di vita della Carta fondamentale – mentre la Costituzione cosiddetta materiale (o *living Constitution*) risultava già interamente mutata (e ha continuato e continua a mutare) – e dall'altro, le Regioni sono le autonomie territoriali costituzionalmente più garantite (mediante il riconoscimento del potere di emanare leggi di pari forza di quelle statali e di ricorrere alla Corte costituzionale contro lo Stato per difendere tale potere) e capaci di maggiore “proiezione” politica nazionale.

La forma di Stato regionale – sotto il profilo del rilievo del principio di autonomia territoriale – fu scelta dai nostri Costituenti su un presuppo-

* Il contributo è una rielaborazione del testo presentato al XX Colloquio Italo-tedesco di diritto pubblico/*Deutsch-Italienischen Verfassungskolloquium*, tenutosi a Roma, il 17 e 18 giugno 2022.

¹ L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

² D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8.

sto e senza una tradizione cui rifarsi³. Il presupposto è il medesimo che pure ne motiva il riconoscimento in altre costituzioni del II Dopoguerra, vale a dire quelle che istituiscono Stati unitari provvisti di autorità infra-statali (o locali) dotate anche di autonomia legislativa⁴: il pluralismo istituzionale inteso come esistenza e attività di enti (pubblici territoriali, governati da corpi elettivi con potere legislativo) di mediazione politica degli interessi delle comunità infra-statali (locali o regionali), altri dallo Stato (e dal Parlamento). Di sicuro con riferimento all'Italia, a differenza della Germania, il pluralismo non entra nella Carta fondamentale come esito del compromesso storico, imposto dagli Stati Uniti per instaurare un «assetto di poteri indivisi tale da costituire una remora ad involuzioni autoritarie e belliciste»⁵. In Assemblea Costituente le finalità di pluralismo politico – sommate ad altre⁶ – dell'attribuzione di ampie potestà legislative alle Regioni muovevano anche dall'idea dell'area cattolica⁷

³ Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La nascita delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Padova, Cedam, 2000, pp. 3-283. In seno alla Costituente furono presi in considerazione come modello sia il regionalismo spagnolo sia il federalismo di matrice continentale; si vd. S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in S. MANGIAMELLI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 11 ss., spec. p. 14.

⁴ I *Kreistag* (consigli distrettuali o di contea) tedeschi sono, ad esempio, elettivi e ne esiste uno per ogni Stato federato (art. 28, c. 1 Gg.). Diverso il caso del *Deutsche Städtetag* che non è elettivo ed è uno per l'intero Stato federale (art. 28, c. 2 Gg.).

⁵ S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1-2; C. PINELLI, *Il pluralismo delle formazioni sociali alla Costituente*, in F. BASSANINI, T. TREU e G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 281 ss., spec. p. 283.

⁶ A sorreggere la scelta per la forma di stato regionalista vi è naturalmente anche la volontà di garantire maggiore efficienza e partecipazione dei singoli gruppi territoriali al sistema istituzionale nel suo complesso, ispirandosi al modello inglese dell'«amministrare sulla porta di casa», vale a dire amministrare al livello istituzionale più vicino agli interessi da tutelare. Sull'efficienza e la partecipazione come due grandi istanze che il decentramento regionale e locale è mirato a soddisfare, si veda C. MORTATI, *La Regione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 10, 1947, p. 331 ss.

⁷ Si trattava della sinistra repubblicana, che faceva capo a Dossetti; sul punto P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-48)*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 223 ss. Sia Amorth (che si firmava Antonio Veronesi) sia Costantino Mortati erano favorevoli a ricondurre al legittimo esercizio d'autonomia l'eventuale scelta di dar vita a «complessi pluri-regionali» «se richiesto da esigenze di sviluppo autonomo» (vd. la mozione presentata da

che l'«autonomismo regionale» venisse «stabilito alla stregua di un decentramento politico, non semplicemente amministrativo», e che in caso di vittoria delle sinistre alle elezioni politiche nazionali, la classe dirigente del partito avrebbe potuto trovare allocazione a livello di governo regionale e riversare nei relativi ordinamenti autonomi – nella legislazione regionale – i contenuti liberali, repubblicani, cattolico-sociali e altri del rispettivo programma politico⁸. Non diversamente, le sinistre, dopo la rottura con la DC maturata già in seno alla Costituente e poi nei due decenni successivi, avrebbero concepito i governi e le assemblee regionali come opportunità di sperimentare soluzioni normative e amministrative alternative allo Stato⁹.

Tuttavia, l'attuazione dell'ordinamento regionale avvenne in un contesto politico molto diverso da quello che aveva caratterizzato l'emersione – in seno alla Costituente – dell'idea delle Regioni come attori/fattori del pluralismo istituzionale (e l'avvio del dibattito sul regionalismo¹⁰). Nei

Mortati al I Congresso nazionale della Democrazia cristiana, i cui lavori furono pubblicati sulla rivista *Politica d'Oggi*, a. II, n. 1-2-3, 30 maggio 1946) e «capaci di compiti più vasti e di più salda efficienza nel raggiungerli» (A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo*, Como-Milano, Marzoranti, 1945, p. 50 ss.).

⁸ A. AMORTH, cit., *ibidem*. Alla proiezione su scala nazionale del ruolo dei partiti politici, ispiratrice del disegno costituzionale e del dibattito sulle Regioni in Costituente, fanno riferimento M. SALVATI, L. SCIOLLA, *Introduzione*, a *Le Regioni dall'Unità ad oggi*, Torino, Einaudi, 2015, anche in relazione al generale approccio riduzionistico al tema delle autonomie, come specchio delle preoccupazioni di ledere la tenuta unitaria del Regno d'Italia prima e dello Stato unitario poi.

⁹ Nelle parole di Augusto Barbera: «dopo il 18 aprile del 1948 i democristiani e le sinistre si scambiano velocemente i ruoli. La DC favorevole ad ampie autonomie assume posizioni centraliste e le sinistre, assai tiepide nella Costituente, diventano strenuamente regionaliste [primo passaggio]. Negli anni Settanta – siamo al secondo passaggio – la attuazione della riforma regionale assume la funzione più di uno strumento di compensazione per i comunisti esclusi dal Governo centrale che uno strumento di riforma dello Stato, tanto da esaurire la spinta propulsiva negli anni della solidarietà nazionale allorché al PCI sembrano aprirsi le porte del Governo nazionale. Negli anni Novanta – siamo al terzo passaggio – il regionalismo sembra poco e si scopre addirittura il federalismo e tutti (comprese le forze di tradizione centralista o nazionalista) abbracciano una così impegnativa parola d'ordine. Da questo vizio di fondo trae origine la riforma varata in tutta fretta» (l. cost. n. 3 del 2001, riforma del Titolo V; da *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino*, in *Ist. fed.*, 3-4, 2003, pp. 453-454).

¹⁰ Sulla differenza rispetto alla regionalizzazione – intesa come partizione amministrativa dall'alto – e in termini critici dell'artificialità della genesi secondo confini ricalcati sui compartimenti statistici disegnati da Pietro Maestri nel 1863 (*Statistica del Regno d'Italia nell'anno 1863*, a cura del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, Firenze, 1864), si vd. L. GAMBÌ, *Una prima sonda nella collezione einaudiana sulle storie regionali*, AcME. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli studi di Milano, 2004, 57, 2, nr. monografico: *Attualità*

lavori per la Carta fondamentale – come dimostra l’art. 2 Cost¹¹. – erano infatti andate maturando in modo trasversale intuizioni e convergenze su idee e concetti d’ispirazione ampiamente riformistica, di un «riformismo europeo cattolico sociale, socialdemocratico e liberalsocialista»¹², che rappresentavano molto più della sintesi o del compromesso fra le posizioni/orientamenti espresse dalle diverse ideologie di cui erano portatori i componenti¹³. Anche a causa dell’estrema povertà del Paese e dell’esperienza ancora vivida del fascismo, l’attenzione era tutta rivolta alla comunità, al popolo e l’enfasi sui diritti e la loro concreta attuazione (art. 3 Cost.) era il modo per incidere sul piano della nascita della Nazione¹⁴. I partiti di massa erano di là da venire.

Già una dozzina d’anni dopo il panorama era molto cambiato: i due partiti “popolari”, democratici al loro interno e fortemente rappresentativi di gruppi sociali connotati in maniera identitaria (per il progetto alternativo di Stato, portato avanti) – DC e PCI –, si trovarono divisi da un solco profondo, orientati com’erano al mantenimento del consenso in un periodo “teso”¹⁵, in cui peraltro la legislazione sull’intervento straordi-

della Regione. Una riflessione a partire dalla Storia delle Regioni, Torino, Einaudi, pp. 237-264. All’Autore si deve l’ammonimento secondo cui «[l]e regioni non sono cristalli e si devono muovere e riconfigurare seguendo le mobilità della storia» (L. GAMBI, *Regioni costituzionali e regioni altre*, in *Società e storia*, 1990, p. 664).

¹¹ Su cui, *ex multis*, L. VIOLINI, *Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant’anni dalla Costituzione*, in F. BASSANINI, T. TREU e G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone?*, cit., p. 261 ss. e D. TEGA, *Art. 2 Cost.*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2018.

¹² G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni. Ragionando sull’Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 41.

¹³ S. CASSESE, *Il buongoverno. L’età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020, p. 95.

¹⁴ Ma al contempo di sfuggire al rischio di chiusure corporative e pianificazioni centralistiche di matrice marxista. Come acutamente rilevato da F. CORTESE, la forma di Stato regionale, attraverso l’articolazione territoriale «servi[va] alla Repubblica per “riunire” i “diversi”, coinvolgendoli nell’attuazione di un disegno di emancipazione cui partecipa ogni formazione sociale (ex art. 2 Cost.)» (Id., *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. fed.*, 1, 2021, pp. 111-112, il quale richiama E. BALBONI, *Introduzione. Autonomie, federalismo, regionalismo. Problematiche generali e nozioni fondamentali di carattere costituzionale*, in M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 11 ss.).

¹⁵ L’ultimo scampolo dell’età dell’oro in cui ci si aspettava – con molte assonanze rispetto al presente – di compiere quel “salto di qualità” nella gestione economica del Paese che ci avrebbe potuto allineare ai paesi cd. sviluppati (M. SALVATI, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni ‘60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 29).

nario per il Mezzogiorno (richiamato al vecchio art. 119 Cost. del 1948) si andava estendendo dai settori dei lavori pubblici e dell'agricoltura a quello industriale (si pensi al polo siderurgico di Taranto, fondato nel 1960)¹⁶. L'attenzione originaria verso la comunità e il popolo-Nazione – in cui era insita l'idea di solidarietà, unità, indivisibilità – si rivolgeva adesso alle minoranze, alle differenze, ai gruppi di cui i partiti si candidano a diventare di lì a poco, referenti istituzionali. L'aspirazione (nobile) a realizzare il pluralismo istituzionale è “tradita” – in altri termini – per esigenze di asfittica strategia gestionale del potere nazionale (divenute predominanti¹⁷)¹⁸.

L'assetto istituzionale policentrico, riconosciuto per le autonomie territoriali dall'art. 5 Cost. – in cui il principio di sussidiarietà non è esplicitamente enunciato¹⁹ – e risoltosi nel varo nel 1963 degli statuti speciali delle Regioni insulari e di etnia/lingua mista (per arginare le spinte secessioniste)²⁰, verrà realizzato un lustro più tardi²¹, sull'onda delle mobilitazioni sociali volte all'allargamento della partecipazione democratica.

¹⁶ L'abbandono della politica di intervento straordinario è in parte ricollegabile proprio all'attuazione delle norme istitutive delle Regioni, si vd. S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2018, p. 579 ss., spec. p. 587.

¹⁷ Al fine di favorire una «graduale integrazione del partito comunista nell'area istituzionale», vd. M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 71.

¹⁸ La riflessione intorno alla distinzione tra la «componente ideale e spirituale, (...) la parte etica e umanamente rispettabile» della politica (di cui peraltro «essa non potrà mai spogliarsi del tutto») e quella «asfittica, di corto termine e respiro, esposta alle degenerazioni, anche in senso morale, del potere quotidiano» è compiutamente sviluppata da Thomas Mann in alcuni saggi, tra cui *Misura e valore* (1937) e *La Germania e i Tedeschi* (1945, ora in L. MAZZUCCHETTI (a cura di), *Monito all'Europa*, Milano, Mondadori, 2017, p. 315 ss., spec. p. 327, da cui è tratta la prima citazione e di cui si veda il fondamentale saggio introduttivo di Giorgio Napolitano, p. XXII, da cui è tratta la seconda).

¹⁹ Tuttavia, «la forma di Stato delineata dalla Carta del 1948 derivava già molti suoi tratti dal modello della Repubblica della sussidiarietà», come rileva F. BASSANINI, *I corpi intermedi nella democrazia del XXI Secolo: la sfida della disintermediazione*, in F. BASSANINI, T. TREU e G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone?*, cit., p. 297 ss., spec. p. 298 e la letteratura *ivi* richiamata alla nota 2.

²⁰ Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, più il Friuli-Venezia Giulia.

²¹ Sui ritardi e le gravi lacune dell'attuazione dell'art. 5 Cost., si veda G. AMATO, in A. FERRARI ZUMBINI (a cura di), *Atti del XX Colloquio italo-tedesco di Diritto pubblico*, in corso di pubblicazione, p. 3.

Le riforme del successivo decennio²², il moltiplicarsi degli enti territoriali, il prevalere di logiche di scambio tra interessi organizzati (pressanti sul piano legislativo-parlamentare) e correnti politico-partitiche in cerca di consenso, nonché l'alterazione di meccanismi di funzionamento dei partiti (restando inattuato l'importante art. 49 Cost., con il richiamo al "metodo democratico")²³, concorrono a innescare una "miscela esplosiva" sia in termini economici²⁴ che politico-sociali (con l'inizio del fenomeno dell'incistarsi dei partiti sullo Stato²⁵, anche a causa della storica debolezza dell'amministrazione²⁶). In tale contesto di soverchiante centralizzazione era velleitaria l'idea di riuscire a rintracciare spazi ancora disponibili per l'autonomia delle Regioni, senza che da parte dello Stato si mettesse

²² Quella regionale è nel novero delle riforme adottate senza provvedimenti di aumento della pressione fiscale e finanziate dalla solidarietà intergenerazionale. Vi rientrano l'istituzione, avvenuta in *deficit*, del Servizio sanitario nazionale (l. n. 833/1978, su cui sia consentito rinviare a H. CAROLI CASAVOLA, *La Sanità*, in G. VESPERINI (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 49-80) e la riforma delle pensioni, che venivano pagate con i salari degli occupati. Vd. G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, cit., p. 97-99 e 129, nonché M. SALVATI, *Occasioni mancate*, cit., p. 35 ss.

²³ Come quello di «designazione dei candidati al governo nazionale, derivante da un delicato equilibrio interno a ciascun partito tra centro e periferia» (M. SALVATI, L. SCIOLLA, *Introduzione, a Le Regioni dall'Unità ad oggi*, cit., che sul punto richiamano S. TARROW, *Between center and periphery*, New Haven 1977, trad. it. *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, 1979).

²⁴ Gli anni Ottanta sono il «decennio del grande debito» nella definizione di M. SALVATI, *Occasioni mancate*, cit.

²⁵ È il periodo in cui gli apparati di partito si strutturano e si dilatano (l'organizzazione interna si configura dapprima aperta al pluralismo e, in alcuni casi, addirittura quasi a struttura federativa – si pensi al cd. collateralismo – poi progressivamente più accentrata: i segretari vengono eletti da un comitato centrale, non dal congresso, i gruppi parlamentari sono tenuti, per regolamento o per statuto del partito cui appartengono, ad osservare le «direttive degli organi centrali del Partito» stesso, come in quello della DC), gli "addetti" alla politica aumentano esponenzialmente, e, per effetto della legge n. 195/1974 (cd. legge Piccoli), attività e risorse sono concentrate a livello centrale, senza effettivi controlli. Su tali profili, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Comunità, 1982, p. 191 ss., P. SCOPPOLA; *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, Bologna, il Mulino, 1991; ID., *La democrazia dei partiti: da una necessità storica ad una crisi di sistema*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive. Atti del Convegno, Roma, 30 giugno-2 luglio 1993*, Milano, Giuffrè, 1995; sui controlli al finanziamento, E. PIZZIMENTI, P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, 2011, pp. 199-234, spec. p. 204, nonché H. CAROLI CASAVOLA, *Il finanziamento della politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015, pp. 293-338.

²⁶ S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011.

mano a una riorganizzazione e ad una riforma organica degli ordinamenti settoriali nelle materie rilevanti (e con politici e classi dirigenti regionali poco assertivi e proni alle segreterie degli onnivori partiti della «Repubblica dei partiti»²⁷).

Tuttora le Regioni (a statuto ordinario) scontano la “tara” originaria di essere *late comers* nel panorama istituzionale italiano (entrate concretamente in funzione soltanto 22 anni dopo la Costituzione), di aver iniziato ad operare in un contesto di inflazione galoppante, in virtù di un’iniziativa di cui erano al tempo ignoti (perlopiù sottostimati) i costi e l’esatta portata in termini di indebitamento²⁸, con una dotazione di personale, al loro interno, di provenienza statale, sprovvisto di cultura regionale²⁹. Soprattutto il sospetto e la resistenza, nutriti nell’immediato Dopoguerra, verso spazi di potere in cui avrebbe potuto allignare il separatismo anti-statale, insieme al mancato *self-restraint* dello Stato – vale a dire, la (scarsa) attitudine a ritrarsi in un ruolo esclusivo di indirizzo e coordinamento, sul piano amministrativo, di indicazione dei principi generali sul piano della legislazione nelle materie concorrenti –, hanno a lungo condizionato l’interpretazione e l’attuazione della Costituzione per la parte rilevante e tuttora residuano nell’approccio culturale fortemente centralista, insofferente verso le possibili insidie dell’autonomia, diffuso nelle anticamere del palazzo, nella burocrazia ministeriale e la classe dirigente dello Stato.

Un tale approccio, di fatto statalista e dirigista³⁰, talvolta storicamente necessitato, ha in definitiva determinato per quasi un trentennio, con

²⁷ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991.

²⁸ Le indicate riforme furono uno straordinario moltiplicatore del debito pubblico storicamente accumulato in quell’epoca.

²⁹ Sulla cultura istituzionale anti-regionalistica, diffusa e risalente in Italia, si vd. C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Milano, 2015; ID., *La nascita e l’evoluzione delle Regioni*; e ID., *I regionalismi in Italia e la nuova riforma costituzionale (novembre 2016)*, Issirfa, Studi e interventi.

³⁰ Sulle culture anti-regionaliste di varia matrice (liberal-conservatrice, «accentratrice», «genericamente qualunquista», «produttivistico e de-ideologizzato» tesa a inquadrare le Regioni come meri centri di spesa), si vd. E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, febbraio 2014 (disponibile al sito www.Issirfa.cnr.it).

le Regioni funzionanti a regime, gli esiti sia di inattuazione del modello costituzionale di legislazione ripartita o concorrente tra Stato e Regioni nelle materie di competenza regionale (*ex art. 117 Cost. del 1947*³¹)³², sia dopo il 2001, di deludente o incompiuta attuazione di larga parte della riforma del Titolo V («mess[a] in frigorifero (...) nell'attesa di una riforma ancor più federalistica»³³).

Dopo aver tentato così di inquadrare quest'ultima in prospettiva storica, passiamo adesso a considerare distintamente quali sono le promesse della riforma che sono rimaste disattese e quali parti non hanno dato i risultati sperati, rinviando al proseguo la verifica della “resa” (o rendimento) delle Regioni in termini di attività e poteri “agiti” e un inquadramento nella prospettiva europea.

2. Le riforme promesse e disattese

Partiamo dalle promesse che non sono state attese, seppure sovente costituissero punti centrali di riforme importanti.

³¹ Per l'analisi del testo originario dell'art. 117 Cost. e delle materie oggetto di disciplina, S. BARTOLE, *Art. 117*, in *Commentario della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo I, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 168 ss.; R. TOSI, *Art. 117*, in *Commentario breve alla Costituzione*, V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), Padova, Cedam, 1990, p. 691 ss.

³² Allo Stato sarebbe spettato adottare leggi-quadro o leggi-cornice, enunciativie dei principi per ciascuna materia, mentre le Regioni avrebbero dovuto stabilire, con proprie leggi, i contenuti di dettaglio conformi ad essi e diversificati secondo le specificità territoriali. Invece, nulla di ciò avvenne (sul punto si vd., G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, cit., p. 443-444). Sul piano delle competenze amministrative, la lacuna della riorganizzazione dell'amministrazione centrale, che era presupposto logico e cronologico dell'attuazione delle norme costituzionali (come predicato da M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, II, 23, 1959, pp. 11-14, ora in *Scritti 1955-1962*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2004, p. 719), contribuì a rendere “zoppo” l'iniziale decentramento, a causa della naturale tendenza delle strutture dell'amministrazione centrale a continuarne l'esercizio in tutto o in parte. Al contempo alle Regioni mancò la maturità, la preparazione e la cultura (da parte del relativo personale) necessarie a declinare «in chiave di esigenze regionalistiche» le nuove funzioni, al fine di tradurre i principi generali contenuti nelle leggi statali, in misure innovative e sperimentali. Emblematica, in tal senso, la vicenda dell'ordinamento dell'artigianato, per cui si vd. M.S. GIANNINI, *Per una legge-quadro sull'artigianato*, Relazione al 1° seminario nazionale su «La legge-cornice per l'artigianato», organizzato dalla Regione Lazio (Roma, 22 febbraio 1975), p. 17, adesso in *Scritti 1970-1976*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2005, p. 895 ss., spec. p. 899; sia consentito rinviare, da ult., a H. CAROLI CASAVOLA, *Artigianato, ad vocem*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enc. del dir.*, vol. *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 126 ss. spec. pp. 130-134.

³³ S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Riv. econ. del Mezzogiorno*, XIX, 1, 2005, pp. 5-12, spec. p. 9.

Anzitutto, è emblematica la vicenda di quello che con espressione impropria si indica come federalismo fiscale, vale a dire le disposizioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali³⁴. Emblematica perché dal 2009 non è stato ancora attuato³⁵. In particolare, le disposizioni attuative risultano emanate³⁶, ma la concreta applicazione è rinviata al 2023³⁷. La Commissione parlamentare appositamente costituita, nell'ultima relazione sullo stato d'attuazione (2021) fa riferimento a «la perdurante e complessa fase di transizione del processo di riforma, che rappresenta un sostanziale elemento di continuità con il passato»³⁸; inoltre, per il 2020, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica e del repentino rallentamento delle attività economiche, evidenzia un preoccupante passo indietro, vale a dire «il ripristino, in una certa misura, di interventi di finanza derivata, seppure a carattere emergenziale e transitorio, in controtendenza rispetto all'obiettivo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali»³⁹; in terzo luogo, richiama il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che posticipa al primo quadrimestre del 2026 il termine di completamento dell'assetto del federalismo fiscale (definita riforma «abilitante» dal PNRR)⁴⁰. L'inattuazione dell'art. 119 Cost. è in parte anche dovuta alla mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali che, in base all'art. 117 c. 2, lett. m) Cost., devono essere

³⁴ L. 5 maggio 2009, n. 42.

³⁵ G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 211 ss., spec. pp. 214-215. Sul rapporto tra l'insoddisfacente attuazione del federalismo fiscale e la crisi del disegno autonomistico (predicato dalla Costituzione e volto a promuovere l'integrazione statale), F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018, p. 2 ss., spec. p. 8.

³⁶ D.lgs. n. 68 del 2011.

³⁷ Art. 31-*sexies*, d.l. n. 137 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 176 del 2020.

³⁸ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, doc. XVI-bis, n. 6, approvata nella seduta del 15 dicembre 2021, p. 109.

³⁹ *Ibidem*, p. 108. Come precisato nel resoconto sommario della Commissione, il progressivo superamento della finanza derivata e del criterio della spesa storica nel finanziamento di Regioni ed enti locali è uno degli aspetti più delicati della attuazione della delega del 2009.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 126.

garantiti «su tutto il territorio nazionale»⁴¹. Tale determinazione spetta dal 2001 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e una tale attribuzione era precisamente volta al fine di consentire «il bilanciamento tra differenziazione e uniformità nella tutela dei diritti»⁴². Tuttavia, essa è rimasta in gran parte sulla carta: sinora sono stati definiti soltanto i Lea di ambito sanitario⁴³, mentre quelli relativi all'assistenza sociale sono attesi da ben 22 anni⁴⁴. Anche per il profilo amministrativo, per cui è previsto che il Governo possa esercitare un potere sostitutivo «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi» (art. 120, c. 2 Cost.), è mancato, da parte dell'amministrazione centrale, l'approntamento sia di meccanismi utili a monitorare la qualità dei servizi erogati sia di un sistema di controlli efficaci sulla concreta *performance* prestazionale nelle situazioni locali critiche o inattese. Al fenomeno risalente e radicato del «turismo sanitario»⁴⁵ si è venuta così sommando la compressione dei diritti – in conseguenza alla pandemia – nelle aree caratterizzate da ridotte capacità amministrative e organizzative (non soltanto al Sud). Pertanto, in un contesto di protratto regionalismo uniforme e accresciuta integrazione europea, l'indebolimento dei controlli centrali, ridotti quasi esclusivamente a controlli sulla spesa (mentre avrebbero dovuto essere riformati; chi controlla l'amministrazione, la dirige), ha contribuito al disgregarsi verso il basso della tenuta unitaria del sistema nazionale,

⁴¹ Sui Lep come strumento di misurazione della coesione territoriale, F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir., ad vocem*, p. 839 ss., spec. p. 857-60, mentre sulla rilevanza della determinazione dei costi *standard* in rapporto ai divari economici territoriali e della differenza di tale criterio da quello della spesa storica, G. BERNABEI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019.

⁴² R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, pp. 42-43.

⁴³ Trasposti nel d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

⁴⁴ Risale all'8 novembre 2000 l'approvazione della l. n. 328 (recante *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che ne prevedeva la determinazione.

⁴⁵ Il fenomeno per cui gli amministrati si rivolgono per motivi di cura sanitaria a strutture di Regioni diverse da quella di residenza (700 mila persone nel 2019).

minando la solidarietà. È in parte anche a ciò imputabile la reazione convulsa all'evento pandemico⁴⁶.

Un'ulteriore vicenda di protratta inattuazione di norma costituzionale attiene all'art. 118⁴⁷ e la perdurante incompiutezza del quadro dei raccordi istituzionali tra lo Stato e le Regioni.

In proposito, anzitutto è rimasta lettera morta la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie (Regioni, province autonome e enti locali, di cui all'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001)⁴⁸. Quest'ultima, nota anche come "camerino" interno al Parlamento, avrebbe dovuto fornire pareri sui progetti di legge in materie regionali e pertanto, rappresentare (almeno in fase sperimentale e come soluzione-ponte in attesa di una riforma costituzionale che ridefinisse il Senato in termini di Camera delle autonomie – riforma al momento improbabile), la sede di composizione degli interessi degli enti costitutivi della Repubblica⁴⁹ e di definizione sia dei principi fondamentali delle materie concorrenti, sia della «normazione delle materie trasversali e delle materie ordinamentali maggiormente incidenti» sulle «politiche pubbliche, e dunque sull'autonomia»⁵⁰.

⁴⁶ In proposito sia consentito rinviare a H. CAROLI CASAVOLA, *Il sistema di gestione delle epidemie al test del Covid-19*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 1679-1695.

⁴⁷ L'art. 118 Cost., nella formulazione post-riforma 2001, assume una particolare importanza dal punto di vista del decentramento di funzioni amministrative dallo Stato ai livelli infra-statali, perché recepisce il principio di sussidiarietà, che era emerso in sede europea (la parola che ha salvato Maastricht», secondo la nota affermazione di Jacques Delors), e lo incorpora tra quelli fondamentali per valorizzare le autonomie regionali e ridefinire l'organizzazione dello Stato sul piano dei rapporti con i diversi livelli di governo. Si vd. L. VIOLINI, *Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant'anni dalla Costituzione*, cit., p. 264-269.

⁴⁸ Senato della Repubblica, Servizio Studi, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, dossier n. 70, novembre 2001, spec. pp. 73-77. Sull'importanza dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 nella prospettiva di attuazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo parlamentare, si vedano le sentt. Corte cost. 251/2016 e 22 luglio 2010, n. 278.

⁴⁹ Come risulta dalla *Relazione della Commissione parlamentare sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, doc. XVI-bis, n. 11, trasmessa alle presidenze di Camera e Senato l'11 maggio 2017 (disponibile al sito www.senato.it).

⁵⁰ G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, pp. 5-11, spec. p. 7.

In secondo luogo, il funzionamento dei meccanismi di raccordo attualmente esistenti è largamente insufficiente⁵¹. In particolare, il sistema cd. “delle conferenze” fa perno sulla Conferenza Stato-Regioni⁵², che – in assenza della soluzione istituzionale del “camerino” – riveste e continuerà a rivestire un ruolo fondamentale nel raccordo “politico-operativo” fra i due livelli e attraverso cui di fatto si realizza il principio di leale collaborazione (che corrisponde alla “leale cooperazione”⁵³ di cui all’art. 4, c. 3 TEU, *Duty of sincere cooperation*, è desunto dall’art. 5 Cost. e riconosciuto dalla Consulta pietra miliare del decentramento, già prima della riforma)⁵⁴. Tale sistema assicura il rapporto tra gli esecutivi regionali e il Governo, ma non la leale collaborazione tra i due livelli rispetto al momento deliberativo e alla funzione legislativa statale. Inoltre, esso è definito in larga parte in via di prassi, con la conseguenza che si deve di volta in volta al merito o al demerito del Presidente del Consiglio dei

⁵¹ Sulla qualificazione dei raccordi, secondo la prospettiva costituzionale italiana, come «elemento essenziale e caratteristico della “formula organizzatoria” del regionalismo» nel pensiero di Massimo Severo Giannini, si vd. C. DESIDERI, *Il regionalismo di Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pp. 1149-1207, spec. p. 1188. Sullo scarso o cattivo utilizzo degli strumenti di raccordo già all’indomani della riforma del 2001, F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 469.

⁵² Sul cd. “sistema delle conferenze”, vale a dire le interazioni tra i tre organismi intergovernativi a composizione mista Stato-Regioni (Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata), si vedano R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1235; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006; M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L’evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, p. 4 ss.; F. DEL PRETE, *L’attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-regioni*, in *Ist. Fed.*, 1, 2020, pp. 69-99; F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parlam.*, 2001, pp. 650-679, e di recente, anche con riferimento al PNRR, C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2021, p. 667 ss.

⁵³ Sulla cooperazione Stato-Regioni come tendenza degli Stati regionali (e federali) che può assolvere varie funzioni, tra cui il raggiungimento di una «intesa di una o più Regioni in vista di accordi con lo Stato» e «la determinazione di interessi comuni delle Regioni tra di loro», S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 3, 1980, pp. 398-418, spec. p. 399 ss.

⁵⁴ Su cui A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449. Fra le sentenze più significative (*ante riforma* 2001), si vd. le sentt. nn. 49 del 1958, 219 del 1984, 294 del 1986, 177 del 1988, 19 e soprattutto 242 del 1997.

ministri e del Ministro per gli affari regionali saper stabilire e osservare procedure di regolare consultazione con le Regioni⁵⁵. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, mancano, infine, puntuali previsioni che individuino sedi e procedure “neutre”, adeguate a favorire un confronto paritario e non gerarchico e ad addivenire a soluzioni condivise sulle scelte che interessano i territori: ancora molteplici aspetti della prassi e organizzativi precludono la trasparenza e pesano nel senso della subordinazione della Conferenza all'attività del Governo⁵⁶.

Infine, anche nell'applicazione dell'art. 81 Cost., recante dal 2012 il principio dell'equilibrio di bilancio⁵⁷, la mancanza del raccordo e dell'interazione del governo centrale con le autonomie regionali ha pesato nel senso di determinare un esercizio gerarchizzato, unilaterale del potere di coordinamento finanziario.

3. Le riforme importanti che non hanno dato di risultati sperati

Diverso è il caso di quella parte della riforma costituzionale del 2001, pure importante, che non ha dato i risultati sperati.

In primo luogo, la principale novità apportata dalla riforma sul piano del riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, è l'inversione di operatività della clausola residuale (art. 117, c. 4): se prima l'espressa enumerazione delle materie rimesse alla potestà legislativa (per di più concorrente) era riferita alle Regioni, mentre tutto il resto spettava allo Stato, dal 2001 è lo Stato a vedersi dare dalla riforma funzioni legislative enumerate, mentre tutto il resto spetta alle Regioni. Si tratta di un cambiamento rilevante perché si riduce il novero delle competenze concorrenti e alle Regioni è riconosciuta per la prima volta la titolarità di competenze legislative esclusive, sottratte ai «principi della materia», mentre al contempo viene meno ogni riferimento letterale all'interesse nazionale. Naturalmente, il criterio delle materie – anche in caso di attribuzione esclusiva – non

⁵⁵ Si tratta di una lacuna (con una serie di conseguenti criticità) unanimemente rilevata in dottrina, F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze additive di procedura* in *Rivista AIC*, 3, 2016, p. 3 ss. e G. RIVOSACCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2017.

⁵⁶ F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione*, cit., p. 75 ss.

⁵⁷ In forza della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

evita la necessità di un'attenta interpretazione delle formule definitorie, che, in diversi casi di ambiti riferiti allo Stato, si caratterizzano per una particolare ampiezza e cospicuità di fattispecie ad essi riconducibili in via interpretativa. I descritti cambiamenti avrebbero, pertanto, richiesto come primo impegno per l'attuazione, l'attivazione di quel quadro dei raccordi istituzionali tra lo Stato e le Regioni di cui abbiamo trattato al par. precedente, e che, sul versante deliberativo parlamentare, avrebbe potuto facilitare una ridefinizione condivisa dei limiti/argini (da rispettare ne) alle rispettive iniziative nel nuovo sistema e prevenire i conflitti e l'innescò del contenzioso incrementale dinanzi alla Corte costituzionale. La questione delle materie cd. "trasversali", attinenti a funzioni essenziali o fondamentali (sent. Corte cost. n. 179/2019) o al "coordinamento finanziario", e capaci pertanto di interferire con qualunque competenza regionale, nasce anche dalla mancata intesa "a monte" sui fini o progetti a cui ispirare lo sviluppo delle discipline settoriali e sugli interventi inevitabilmente preclusi ad uno dei due livelli, secondo le circostanze fattuali di volta in volta rilevanti. In mancanza di una sede e una fase di confronto e sintesi su come intendere questa parte della riforma, ha prevalso la tendenza centripeta, col tentativo dello Stato di «arginare le leggi regionali, dando una interpretazione la più dilatata possibile» proprio delle competenze esclusive trasversali⁵⁸. L'atteso "rovesciamento" dell'operatività della clausola residuale a favore delle Regioni non ha, pertanto, dato i risultati sperati e "a valle" dell'opera razionalizzatrice svolta dalla Consulta (da apprezzarsi positivamente per l'avvenuto assestamento del riparto), il novero delle competenze legislative regionali è quantitativamente inferiore rispetto a quelle statali⁵⁹. D'altro canto, tra il varo della riforma e lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale interpretativa è intercorso tempo prezioso, nuovi vincoli sono stati posti e con la crisi economica sono cresciute le esigenze di

⁵⁸ La citazione è tratta da G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, cit., p. 445. A ciò deve aggiungersi la cd. "chiamata in sussidiarietà" fatta valere dalla Corte ogni volta che esigenze di unità ordinamentale si pongano in materie di esclusiva competenza regionale, legittimando l'intervento statale, purché preceduto da un'intesa con la Regione o le Regioni interessate.

⁵⁹ A. FERRARA, *Introduzione metodologica*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di) *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana*, cit., pp. 8-9. In particolare, gli spazi per la legislazione regionale sono ristretti e finiscono per coincidere con «la regolamentazione, all'interno del quadro normativo nazionale, dell'attività e dei servizi amministrativi ricadenti nelle materie di sua competenza», vd. G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, cit., p. 6.

«uniform[e] attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»⁶⁰.

In secondo luogo, la rottura del “parallelismo”⁶¹ tra funzioni amministrative e potestà legislative se, da un lato, ha avuto il benefico effetto di valorizzare le autonomie regionali e locali mediante la recezione a livello costituzionale del decentramento già “preparato” – “a Costituzione invariata” – dalle leggi cd. Bassanini (con l’attribuzione a Regioni ed enti locali di molte funzioni amministrative)⁶² e l’esplicito riconoscimento del principio di sussidiarietà (insieme a quelli di differenziazione e adeguatezza)⁶³, dall’altro, non ha impedito – a fronte della riorganizzazione amministrativa allora in atto e le incognite del riparto e dell’estensione dei nuovi poteri legislativi attribuiti alle Regioni – di riaccentrare le potestà legislative ogniqualvolta ciò si sia reso necessario in nome del rispetto del principio di legalità, anche tramite quel meccanismo di salvaguardia della partecipazione delle Regioni alle decisioni di livello centrale, che sono gli accordi e le intese⁶⁴.

Di conseguenza, la concreta operatività del principio di sussidiarietà sul piano amministrativo⁶⁵, vera novità della riforma, è uscita dal *focus* attuativo e non ha inciso sul piano dei caratteri organizzativi dello Stato (hanno prevalso logiche burocratiche di decentramento e quella scelta è stata rimessa

⁶⁰ Come il *Fiscal Compact*, attuativo del Patto di Stabilità e Crescita (Corte cost. sentenze n. 37 del 2021 e n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004). Sui vincoli apportati all’autonomia finanziaria degli enti territoriali dai decreti-legge anti-crisi a partire dal 2010, F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., p. 4.

⁶¹ Il principio per cui le competenze amministrative spettano allo stesso livello di governo titolare delle funzioni legislative e in applicazione del quale, ex art. 118 Cost. nel testo del 1948, le Regioni nelle materie in cui avevano potestà legislativa, avevano anche competenza amministrativa e qualora lo Stato avesse delegato loro funzioni amministrative, le Regioni avrebbero potuto, nelle relative materie, anche legiferare.

⁶² L. nn. 59/1997, 127/1997, 191/1998 e 50/1999.

⁶³ Sulla cui centralità per le implicazioni organizzative dello Stato, vd. F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli Artt. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2007.

⁶⁴ Rileva in tal senso la sentenza della Corte cost. n. 303/2003.

⁶⁵ Nel suo significato originario per diritto europeo, che include l’obbligo di valutare lo stato di fatto, di individuare mediante un procedimento trasparente e predeterminato i criteri e di motivare la scelta del livello di governo più capace ad assolvere alla funzione.

alla discrezionalità legislativa – statale e regionale –, salvi i limiti fissati dalla Corte costituzionale). Le recenti iniziative regionali volte ad ottenere il riconoscimento di spazi di maggiore autonomia (*ex art. 116, c. 3 Cost.*⁶⁶, regionalismo cd. differenziato o asimmetrico)⁶⁷ «molto spesso sono state il frutto della mancata attuazione del Titolo V per cui nelle negoziazioni si è trattato il più delle volte di competenze e funzioni che avrebbero dovuto essere già di competenza regionale dal tempo della riforma costituzionale»⁶⁸.

⁶⁶ L'art. 116, c. 3 Cost, introdotto dalla l. cost. n. 3 del 2001, prevede la possibilità che anche Regioni a statuto ordinario ottengano maggiore autonomia in relazione ad alcune materie – tutte quelle oggetto di potestà legislativa concorrente, in base all'art. 117, c. 3 (dalla sicurezza sul lavoro all'ordinamento delle professioni, dai trasporti locali all'energia), e le tre materie dell'organizzazione della giustizia di pace, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, c. 2 Cost.* – e nel rispetto dei principi che, in ambito finanziario, gravano sugli enti locali ai sensi dell'art. 119 Cost. Sul tema, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4, 2019, pp. 260-283, S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, cit., spec. pp. 10-12; F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *Ist. fed.*, 2019, p. 995 ss.; C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3 della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2021; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rassegna*, 11, 2018, p. 4 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021.

⁶⁷ A partire dall'ottobre 2017 (fine XVII Legislatura), tre Regioni ordinarie – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – hanno avviato iniziative (anche referendarie, vd. A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 321 ss.; L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 2017, p. 712 ss.) per addivenire all'intesa con il Governo per l'attribuzione dell'intero complesso delle potestà trasferibili. A seguito dell'interlocuzione tra Governo, Regioni e ministeri competenti per materia, sono stati siglati il 28 febbraio 2018 tre distinti accordi preliminari (cd. pre-intese) in cui sono definiti i principi generali, la metodologia e un elenco provvisorio di materie nelle quali possono essere riconosciute le forme ulteriori di autonomia richieste dalle Regioni promotrici. Tale elenco include le politiche attive del lavoro, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, la salute, l'istruzione, i rapporti internazionali e con l'UE. Con l'insorgere della pandemia l'*iter* autonomistico ha subito un momentaneo arresto fino al 9 giugno 2022, quando viene annunciata la presentazione al Consiglio dei ministri entro l'estate di una bozza del d.d.l. recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.* (cd. legge-quadro), elaborato dal Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del consiglio. Al contempo altre sei Regioni (Campania, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria) hanno ufficialmente comunicato al Governo l'intenzione di intraprendere un analogo percorso per ottenere ulteriori forme di autonomia (su tali profili e sui lavori della Commissione di studio istituita il 3.12.2019 e presieduta dal Beniamino Caravita, si vd. i *dossier* dei Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, disponibili *online*).

⁶⁸ In tal senso, S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Avvertenza*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze*, cit., p. XIX. Vi è da rilevare, tuttavia, che alcune delle materie che, in base alla lettera dell'art. 116, c. 3 Cost. sarebbero scorporabili (e a riprova del-

In tal senso, la mancata attuazione della riforma ha comportato, fra le altre cose, la mancata applicazione di possibili ulteriori forme di differenziazione (delle Regioni tra di loro e nei confronti dello Stato), rispetto all'uniforme allocazione delle funzioni stabilita dalla Costituzione per quelle a statuto ordinario. Ciò, tuttavia, è parso a lungo non costituire un problema, forse anche perché l'uniformità – va detto – era stata la cifra dell'esperienza fatta dal 1972 in poi dalle Regioni, almeno nella legislazione (con leggi regionali sviluppate per imitazione o adattamento di leggi di altre Regioni)⁶⁹. Mentre, la positiva differenziazione nella gestione da parte di alcune Regioni manteneva ancora viva la speranza che da esse si potesse propagare allo Stato la spinta riformatrice per l'ambito riforma della pubblica amministrazione nazionale (di lì a poco ricompresa tra le priorità dell'agenda europea).

L'accresciuta domanda di regionalismo asimmetrico – intorno a cui il dibattito pubblico è molto polarizzato – e il suo saldarsi sovente a un senso di identità “particolare”, che non solo prescinde, ma arpiona e limita una proiezione di sviluppo corale del Paese, si deve in parte anche all'insoddisfazione per la perdurante e sovrachianta “questione amministrativa” (insoddisfazione capitalizzata dalle Leghe e dalle componenti territoriali dei partiti più grandi in termini di consenso politico). La Costituzione, al contrario, postula che non derivi alcun nocumento ad interessi collettivi, dal trasferire alle Regioni le competenze ulteriori di cui al 116, c. 3⁷⁰, e pertanto, che si dimostri che il meccanismo avvantaggia

la qualità non impeccabile di formulazione della riforma del 2001), di fatto risultano strutturalmente non devolvibili per intero alle Regioni, come il coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario, l'ambiente o le grandi opere di trasporto e navigazione. Alcune parti di esse, tuttavia, possono esserlo: si pensi all'ipotesi – avanzata da tempo da Franco Gallo – di introduzione di una tassa regionale “ambientale” sulla posa di cavi nel perimetro territoriale di competenza regionale (di recente nelle *Conclusioni* alla presentazione del volume Anci-Ifel-UniBa, *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, 27 ottobre 2021; www.fondazioneifel.it/catalogo-eventi/event/96-bilancio-e-contabilita/3036-presentazione-del-volume-collettaneo-anci-ifel-uniba-i-tributi-comunali-dentro-e-oltre-la-crisi).

⁶⁹ S. CASSESE, *Il buongoverno*, cit., p. 199; G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, cit., p. 444.

⁷⁰ Sembra pesare, in tal senso, la necessaria considerazione del testo (sistematica e letterale, con i riferimenti ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.) e del contesto (come gli sviluppi legislativi e giurisprudenziali degli ultimi vent'anni per cui la determinazione degli ambiti materiali risente di una “torsione” verso il centro) della disposizione richiamata; si vd. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 266-267.

non soltanto la singola Regione promotrice dell'iniziativa (di autonomia differenziata)⁷¹. A tal fine è funzionale l'intesa. Ma come stabilire quando il presupposto del necessario interesse non della sola Regione promotrice, è validamente fondato e ben dimostrato nell'intesa? A ciò avrebbero dovuto provvedere in termini generali, preventivamente, congiuntamente e in modo trasparente, i livelli di governo regionali, nel loro complesso, insieme a quello statale⁷².

Sul piano dell'operatività delle intese si pongono, peraltro, vari problemi: in base a quali criteri quantificare le risorse finanziarie necessarie⁷³ per dare attuazione alle nuove funzioni decentrate? Mediante quali strumenti fiscali realizzare il trasferimento di risorse? Da ultimo il d.d.l. cd. autonomia⁷⁴, volto a fornire una cornice di garanzie di trasparenza e omogeneità delle procedure negoziali, interviene a *iter* avviato, a rimediare in parte alle lacune sinora rilevate, con soluzioni, tuttavia, non tutte condivisibili. In ordine alla prima questione, ad esempio, esso prevede il criterio della spesa storica: questo ha il difetto di fotografare l'esistente e pertanto comporta il rischio del permanere, anziché ridurre, l'attuale divario economico tra Regioni del Nord e Sud d'Italia, assicurando più risorse a quelle che già ne dispongono in maggior misura e non dov'esse

⁷¹ Come indicato, fra l'altro, dall'Ufficio parlamentare di bilancio (*Audizione su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, del 10.7.2019) e dal Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (*Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri*, 19 giugno 2019).

⁷² Nulla in proposito è disposto dalla legge di stabilità per il 2014 con cui pure il Parlamento ha definito un termine di 60 giorni entro cui il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative autonomistiche delle Regioni (art. 1, c. 571, l. n. 147 del 2013).

⁷³ Sui vincoli di carattere finanziario alla realizzazione di processi di differenziazione regionale, G. PETRILLO, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2, 2018, p. 471 ss.

⁷⁴ La bozza di legge "quadro" (o cornice), contenente cinque articoli in cui è definito, fra l'altro, l'*iter* procedimentale per addivenire all'intesa (proposta della Regione, esame in Consiglio dei ministri, acquisizione dei pareri delle commissioni parlamentari, approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri) e il necessario concomitante trasferimento delle risorse per assicurare la gestione delle nuove competenze (sotto forma di tributi propri, riserve di aliquota o compartecipazioni ai tributi erariali), subordina il calcolo di queste ultime alla «previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni» (art. 3, c. 1). L'adozione di tale provvedimento è prevista nel Documento di economia e finanza 2021, tra di disegni di legge collegati alla legge di bilancio 2022-2024. Per un commento alla bozza, si vd. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 265 ss.

occorrono maggiormente. E ciò collide con l'obiettivo strategico, indicato con chiarezza dall'UE e opportunamente accettato dall'Italia con il PNRR, di colmare il divario suindicato⁷⁵. Un secondo punto controverso è il rispetto della clausola di invarianza finanziaria, vale a dire degli oneri che il trasferimento delle nuove funzioni pone a carico del bilancio statale⁷⁶. In molti casi, infatti, tale trasferimento comporta non solo dotazione infrastrutturale, ma anche di personale (es. istruzione). Ora, nelle pre-intese⁷⁷ si legge che il personale necessario viene trasferito alla Regione, ma – si legge ancora – esso potrà altresì optare per rimanere nei ranghi statali. In quest'ultima evenienza, è evidente il rischio di aggravio di spesa a carico dello Stato⁷⁸.

In definitiva, l'autonomia differenziata comporta costi certi, suscettibili di rivelarsi, nel giro di pochi anni e al netto del Next Generation EU, eccessivi rispetto alle capacità finanziarie dello Stato e delle Regioni, senza che siano certi i miglioramenti dell'efficienza degli interventi negli ambiti di competenza da trasferire alle Regioni ordinarie. Siamo dinanzi a calcoli troppo ottimistici e ad una nuova manifestazione di quella "coazione a ripetere" gli errori (politici) del passato (largheggiare senza avere mezzi propri sufficienti)⁷⁹, sottovalutando i costi di una riforma che incide sulla Costituzione e sull'assetto organizzativo dei poteri costituzionali?

⁷⁵ Sulle potenzialità del PNRR di incidere sugli equilibri nelle diverse aree del Paese, vd. A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 199 ss.

⁷⁶ È mancata la definizione delle procedure perequative in grado di assicurare il passaggio al finanziamento determinato garantendo i Lep e sulla base dei fabbisogni *standard*. Su tali profili, si vd. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Gestione delle risorse nel periodo 2013 – 2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*, deliberazione del 29 marzo 2022, n. 4/2022/G, p. 25 ss.

⁷⁷ Sul significativo «cambio di passo» politico, in termini di ambiti materiali contenuti, tra pre-intese e successive bozze di intese, si vedano R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 263-264, e L. VIOLINI, *Una forma di forma di Stato a regionalismo differenziato?*, cit., spec. p. 234 ss.

⁷⁸ S. CASSESE, *Il buongoverno*, cit., pp. 200-201.

⁷⁹ G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, cit., pp. 123-129.

4. La “resa” delle Regioni

Quanto alla “resa” delle Regioni o alla valutazione delle potestà legislative e amministrative “agite”, è utile, anzitutto, partire da una misurazione degli interventi legislativi operati in anni recenti, per soffermarsi poi sulla qualità della produzione dei diversi legislatori regionali e chiedersi se il prodotto sia specchio dell’ambito pluralismo politico. Anzitutto, l’esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni risulta esiguo, limitato (35 leggi l’anno)⁸⁰, come si evince dalla tabella riportata qui sotto.

Tabella – Leggi regionali approvate (2015-2020)

Regione	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale	Media
Piemonte	31	28	25	31	21	32	168	28,0
Lombardia	45	36	43	29	17	27	197	32,8
Veneto	23	34	49	49	43	44	242	40,3
Liguria	29	37	31	32	22	34	185	30,8
Emilia	25	27	27	26	21	14	140	23,3
Toscana	66	82	64	58	49	82	401	66,8
Umbria	18	18	20	14	6	14	90	15,0
Marche	33	38	41	52	34	55	253	42,2
Lazio	18	18	14	14	21	26	111	18,3
Abruzzo	42	44	64	44	33	45	272	45,3
Molise	20	23	27	15	10	20	115	19,2
Campania	20	38	39	61	16	51	225	37,5
Puglia	40	41	68	68	46	36	299	49,8
Basilicata	55	34	39	56	20	46	250	41,7
Calabria	40	47	57	54	5	37	240	40,0
Totale	505	543	610	603	364	563	3.188	

Fonte: rielaborazione dei dati dell’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, pubblicati nei Rapporti annuali sullo stato della legislazione (elaborati in collaborazione con gli uffici dei Consigli regionali, con l’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze e con l’Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e disponibili al sito www.camera.it/leg18/397?documenti=1147).

⁸⁰ Nella lettura del dato quantitativo va naturalmente anche tenuto conto della scelta di alcuni legislatori regionali di effettuare interventi di semplificazione e riordino del *corpus* normativo regionale mediante poche leggi di cui alcune a carattere “organico”, ovvero, leggi dirette a riordinare o ri-disciplinare intere materie o settori della legislazione regionale, disponendo contestualmente l’abrogazione di leggi ritenute ormai superate.

Molto spesso – e veniamo alla qualità della legislazione regionale – si tratta di leggi dedicate ad aspetti di bilancio o finanziari, come tali suscettibili di essere definiti mediante semplici atti amministrativi⁸¹, in altri di leggi «multimateria»⁸² (o cd. “di manutenzione”) inerenti al perseguimento di politiche trasversali (es. di innovazione e sostegno alle imprese).

Dato il limitato spazio assegnato al presente contributo, è possibile soltanto richiamare alcuni esempi significativi, tratti dalle materie in cui le Regioni sono state più attive legislative, dotandosi di una disciplina *ad hoc*, e in cui il principio autonomistico (affermatosi a partire dagli anni '90) può dirsi attuato con maggiore consapevolezza. Tra esse rientrano lo “sviluppo economico e le attività produttive”: in tale macro-comparto le normative settoriali si sono andate consolidando in modo peculiare per gli ambiti dell'industria, del commercio e dell'artigianato⁸³. Con riferimento allo «sviluppo» dell'artigianato (parte della materia “artigianato” di potestà legislativa residuale) e alla promozione di prodotti locali o regionali, ad esempio, le forme promozionali prescelte sono risultate talora incompatibili con le discipline procedurali comunitarie. È il caso delle previsioni istitutive di «marchi regionali di origine e di qualità», intesi alla promozione dei prodotti realizzati nei territori regionali e a garanzia dell'origine autoctona, che, in quanto confliggenti con il diritto comunitario per violazione delle regole del procedimento relativo al cd. marchio comunitario⁸⁴, collidono con il primo comma dell'art. 117 Cost. (come rilevato in più occasioni dalla Consulta⁸⁵). In altri casi – come per le misure volte a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese

⁸¹ In proposito, E. CARLONI, *Le Regioni a statuto ordinario*, in F. CORTESE (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, in corso di pubblicazione (relazione al Convegno di Trento su “Autonomie speciali e regionalismo italiano”, 17-19 marzo 2022).

⁸² Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, Rapporto Issirfa 2017-2018, A.G. ARABIA (a cura di), *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Appendice 1. *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, Roma, settembre 2018, p. 55.

⁸³ G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, tra devoluzione e accentramento*, in *federalismi.it*, 22, 2017, pp. 1-53.

⁸⁴ Si tratta delle disposizioni per la protezione delle indicazioni geografiche e della denominazione di origine dei prodotti agricoli e alimentari, vale a dire le denominazioni di origine protette (D.O.P.) e le indicazioni geografiche protette (I.G.P.), disciplinate dal Regolamento U.E. n. 1151/2012 e per i prodotti vitivinicoli, dal Regolamento C.E. n. 479/2008.

⁸⁵ Corte cost., sentt. nn. 86 e 191 del 2012.

operanti sul territorio (crescenti in congiunture economiche negative, quando la diminuzione della domanda interna nazionale induce a puntare sulle esportazioni) – gli effetti degli interventi regionali in taluni settori merceologici sono stati deludenti perché frammentari e non coordinati con gli interventi di livello centrale, quello più adatto ad avere una visione complessiva delle dinamiche economiche internazionali e ad approntare una strategia di efficace reazione⁸⁶. Ciò che ancora una volta dimostra l'insufficienza del sistema dei raccordi interistituzionali, asseritamente informato al principio di leale collaborazione, ma nei fatti scarsamente inclusivo o espressivo delle istanze regionali⁸⁷. Per il profilo economico-finanziario, peraltro, emergono tendenze preoccupanti (e patologiche) nell'esercizio della funzione, come un elevato numero di leggi regionali adottate all'unico fine di riconoscere debiti fuori bilancio⁸⁸. La Corte costituzionale ha parlato in proposito di un "quadro d'insieme caratterizzato da plurime e ricorrenti criticità" (sent. n. 244/2017).

È poi il caso di richiamare con riguardo alla "leale collaborazione" effettivamente praticata (e alla deflazione del contenzioso costituzionale sul riparto delle potestà legislative), la sorprendente percentuale dei casi di inadempienza agli impegni di modifica di normative regionali di fresca adozione o *in itinere*, assunti dai Presidenti delle Giunte regionali con il Dipartimento Affari Regionali (del Governo): 49% delle volte, tra il 2015 e il 2020 (con decorrenza del termine d'impugnazione da parte del Governo, *ex art.* 127, c. 1 Cost.). La leale collaborazione – per usare

⁸⁶ Gli interventi in parola rientrano, infatti, nella materia del commercio estero, di potestà legislativa concorrente, per la quale sarebbe prevista una distribuzione delle misure o interventi tra i due livelli, con lo Stato a definire i principi e le Regioni, la disciplina di dettaglio in modo conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

⁸⁷ Sugli aspetti problematici del coordinamento negli interventi in materia di internazionalizzazione e sul riordino degli enti operanti nel settore (numerosi e spesso statali, tra cui le Camere di commercio, il Ministero dello sviluppo economico, ICE, SIMEST, ENIT, INVITALIA, FINEST, INFORMEST; su cui C. FRANCHINI, *Il commercio con l'estero*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, pt. spec., vol. IV, 2003, p. 3595 ss., spec. p. 3596, e L. PRINCIPATO, *Commercio e commercio con l'estero*, in D. MORANA, G. GUZZETTA, F. MARINI (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli 2015, pp. 137-156, spec. p. 144 ss.); si vedano i documenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 27/07/2011, del 18/11/2010 e del 7/10/2010 (www.regioni.it).

⁸⁸ Rilevano, in tal senso, ben 25 delle 51 leggi adottate dalla Campania nel 2020. Sulla copertura finanziaria dei bilanci regionali e le criticità connesse, si vd. Corte cost., sent. n. 244 del 2020.

le parole della Presidente Cartabia – nei fatti «[a] volte (..) manca, altre volte arriva troppo tardi», mentre il giudizio pendente davanti alla Consulta «finisce per essere utilizzato come uno strumento di pressione in vista di ulteriori valutazioni ed eventuali accordi, con un inutile cospicuo investimento di tempo, energie e risorse da parte della Corte»⁸⁹.

Resta da considerare, infine, quale ruolo abbiano svolto rispetto al contesto (struttura della comunità, tipo di organizzazione sociale, grado di coesione, obiettivi di sviluppo sociale) e quali siano state le *performance* delle Regioni come istituzioni politiche pluralistiche. Ebbene, se utilizziamo le categorie concettuali di Acemoglu e Robinson⁹⁰ (come meritoriamente fatto da Emanuele Felice⁹¹), si osserva che la loro effettiva istituzione a metà degli anni '70 del secolo scorso ha coinciso con un aumento al Sud del divario economico-sociale rispetto al Nord, un divario maggiore di quello prodotto dallo Stato centralizzato. Ciò perché, pur essendo istituzioni all'apparenza democratiche, hanno funzionato variamente in relazione al contesto: bene, vale a dire come istituzioni «inclusive» al Nord, e meno bene, vale a dire come istituzioni «estrattive», al Sud. Qui hanno operato al fine di favorire i ceti dominanti nel loro

⁸⁹ È la prassi degli impegni assunti dalle Regioni a modificare le norme di legge regionale impugnate dinanzi alla Corte costituzionale dal Governo, in rappresentanza dello Stato, in quanto lesive delle relative potestà legislative. Il giudizio termina per decisione di estinzione o di cessazione della materia del contendere 35 volte nel 2019 e 2020 (a fronte di 117 ricorsi di Stato, Regioni e Province nel 2019), molto spesso a ridosso delle udienze già fissate dinanzi alla Consulta (vd. Corte costituzionale, Relazione della Presidente Marta Cartabia, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019. Sintesi*, 28 aprile 2020, p. 9, da cui sono tratte le citazioni nel testo, e Relazione del Presidente Giancarlo Coraggio, *L'attività della Corte costituzionale nel 2020*, 13 maggio 2021, pp. 7-8, disponibili al sito della Corte). Dati riferiti al quinquennio 2015-2020 indicano che nel 49% dei casi gli impegni di modifica a normative regionali di fresca adozione o *in itinere*, assunti dai Presidenti delle Giunte regionali con il Dipartimento Affari Regionali non sono stati onorati (con decorrenza del termine d'impugnazione da parte del Governo, ex art. 127, c. 1 Cost.). Va rilevato che su 3414 leggi regionali esaminate tra il 2015 e il 2019, il Governo ne ha impugnatte 330 (pari al 10%, con *trend* di crescita dal 2017; dati aggiornati al 31 ottobre 2019, si vd. l'Infografica disponibile al sito www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/infografica-le-leggi-regionali-focus-sulle-impugnative-in-cdm-2015-2019/). Inoltre, nella Relazione del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie del 2021 è fatto notare che nel contenzioso promosso dal Governo «la prospettazione delle eccezioni da parte dello Stato talvolta non è “centrata” o appare carente sul piano dei requisiti processuali».

⁹⁰ D. ACEMOGLOU e J.A. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London, Profile, 2012, trad.it., *Perché le nazioni falliscono. Le origini di prosperità, potenza e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

⁹¹ E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, il Mulino, 2013.

incessante sfruttamento delle risorse⁹² e nel loro continuo creare inegualianza civile o sociale (mediante il clientelismo, il «familismo amorale»⁹³, la svalutazione del criterio del merito e la cd. politicizzazione del personale pubblico⁹⁴ o i monopoli sui servizi), ed hanno pertanto contribuito in modo decisivo al divario territoriale anche interno alle varie zone del Mezzogiorno, come oggi riscontrabile. Laddove le istituzioni politiche hanno operato nel modo peggiore, in quanto a clientelismo, corruzione, malaffare, infiltrazione di malavita (es. Campania e Calabria), i risultati sono peggiori che in altre aree, come la Basilicata e la Puglia. Questo si spiega probabilmente alla luce della maggiore permeabilità che le istituzioni territoriali e non – incluse le Regioni – hanno dimostrato rispetto agli interessi particolari di alcune minoranze di privilegiati, fattesi classi dirigenti meridionali (*ex-latifondisti*, possidenti, imprenditori dei settori a rete connotati da rigidità strutturale a causa della difficile duplicabilità della rete, come il trasporto su gomma nelle zone sprovviste di aeroporti)⁹⁵. Senza prescindere dalle innovazioni offerte dalla modernità (anzi spesso sfruttandole in modo gattopardesco), hanno finito per operare a vantaggio di tali gruppi, imponendone le logiche “estrattive”, monopolistiche e alimentando lo sfruttamento lavorativo, l’economia sommersa e i “caciccati” politici.

Come da tempo rilevato, i tentativi di responsabilizzare le classi dirigenti meridionali mediante il decentramento dei centri di spesa, sono stati fallimentari e si sono scontrati con le disfunzioni e le incompetenze nella gestione delle politiche ordinarie da parte di politici e amministratori regionali e locali⁹⁶. Come a dire, il problema è il mancato cambiamen-

⁹² In particolare, ciò è avvenuto storicamente mediante l’istituto del latifondo a coltura estensiva, introdotto nel Meridione e nelle Isole (vd. E. FELICE, *Ascesa e declino. Storia economica d’Italia*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 66 e 98 ss.).

⁹³ E.C. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, The Free Press 1958, trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 1976.

⁹⁴ S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, cit., p. 9.

⁹⁵ E. FELICE, *Il Sud, l’Italia, l’Europa. Diario civile*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 22 ss. ove richiama la vicenda della Cassa per il Mezzogiorno.

⁹⁶ Si vd. C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 171, richiamato di recente con riferimento alle analoghe conclusioni formulate, con riguardo alla cd. “nuova programmazione” da A. Bruzzo: «nell’interpretare i problemi dello sviluppo del Sud il meridionalismo – anche quello odierno – “ha sistematicamen-

to culturale dei protagonisti istituzionali o l'assenza di educazione alla *virtue politics*⁹⁷.

Tra i pochi, cauti segni di maturazione culturale può forse ascriversi il dato, di recente registrato, di un crescente, omogeneo sostegno alla spesa delle imprese in ricerca e sviluppo⁹⁸. I valori degli altri indicatori (di equilibrio socio-economico tra Nord e Sud del Paese, dall'innovazione verde alle competenze digitali, dal livello di istruzione della popolazione giovanile alla migrazione netta) dimostrano, al contrario, l'aggravamento del divario storico interno e la distanza dall'Europa, in cui tutte le Regioni periferiche hanno teso a convergere con quelle più avanzate, tranne quelle del nostro Mezzogiorno⁹⁹.

Se poi veniamo a considerare la qualità istituzionale, vale a dire la risultante dei tre indicatori relativi alla corruzione, l'applicazione imparziale dello Stato di diritto e l'efficacia dell'amministrazione pubblica¹⁰⁰, l'imma-

te sottovalutato i fattori interni, in particolare la gestione delle politiche ordinarie da parte della classe politica» (ne *L'Agenzia per la cooperazione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, XXXV Conferenza italiana di scienze regionali, 2014, p. 17).

⁹⁷ J. HANKINS, *Virtue Politics: Soulcraft and Statecraft in Renaissance Italy*, Belknap Press HUP, 2019, trad. it. *La politica della virtù. Formare la persona e formare lo Stato nel Rinascimento italiano*, in S.U. BALDASSARI e D. DOWNEY (a cura di), Viella, 2022.

⁹⁸ Tale spesa è passata in dieci anni dall'1,2 all'1,5%, comunque lontana dalla media europea superiore al 2% (Commissione europea, *Relazione per Paese 2022 - Italia*, 2022, doc. SWD(2022)616 final, 23 maggio 2022). Nella Relazione si fa riferimento all'arretramento del Paese in termini di sviluppo e alla costante che «ogni ciclo di recessione e ripresa lascia il Sud più indietro»: la lentezza della ripresa economica post-crisi, registrata dopo quella finanziaria del 2008, si è ripetuta anche nel periodo post-pandemia (dal 2021), «il processo di convergenza è in fase di stallo e persistono forti disparità regionali» (p. 61).

⁹⁹ I cui valori degli indicatori economici (con un divario di Pil *pro capite* tra Nord e Sud di oltre 40 punti percentuali; dati Upb) divergono oggi più di vent'anni fa: si vd. Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, *Spendere per crescere? Trent'anni di interventi Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa*, in www.senato.it, 17 settembre 2018, 1 ss. Sul tema, in generale, G. VECCHI (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, il Mulino, 2011; P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2007.

¹⁰⁰ L'indice di valutazione della qualità istituzionale è stato sviluppato nell'arco di oltre vent'anni di ricerche dall'Università di Gothenburg (The Quality of Government-QoG Institute; www.gu.se/en/quality-government) ed è adottato dalla Commissione europea, DG per la politica regionale e urbana, per l'elaborazione della periodica Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Nell'ultima, dal titolo *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, dicembre 2021, pp. 1-353, *Sintesi*,

gine che si ricava è ancor più frammentata e nel complesso negativa: ad eccezione della Provincia autonoma di Trento, tutte le Regioni italiane fanno registrare valori inferiori alla media europea¹⁰¹. Campania e Calabria si distinguono per le pessime *performance* (la Calabria è commissariata), ma anche altre Regioni (Basilicata, Sicilia e Puglia) non raggiungono posizioni comparabili a quelle degli altri Paesi fondatori dell'Unione.

5. La prospettiva europea

Cambiamo a questo punto prospettiva e proviamo a inquadrare le Regioni italiane da un'angolatura europea.

Vale, in tal senso, la logica dell'integrazione funzionalista comunitaria: l'ordinamento europeo è indifferente rispetto all'articolazione delle autonomie interna a ciascuno Stato membro. Per diritto UE le Regioni italiane sono considerate alla stregua dei *Länder* (gli stati federati tedeschi), entrambi hanno, infatti, proprie sedi di rappresentanza a Bruxelles¹⁰². La *ratio* è che, se titolari di autonomia (costituzionale, legislativa e amministrativa) e di poteri suscettibili di essere "erosi" dalle decisioni di livello comunitario, gli enti territoriali in questione abbiano la possibilità di partecipare alla formazione della volontà statale sugli argomenti di relativo interesse, prima che siano discussi nelle sedi istituzionali dell'UE (da qui, l'importanza di mettere "a regime" efficaci meccanismi interni di raccordo; *supra*, par. 2). D'altro canto, ciò si rende necessario nella fase cd. ascendente perché essi sono soggetti attuatori delle decisioni

p. xiii, emerge distintamente la scarsa fiducia degli italiani verso le istituzioni nazionali e locali, soprattutto a confronto con i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione (vd. G. CHIELLINO, *Governi regionali italiani tra i peggiori in Europa*, ne *Il Sole24Ore*, 9 maggio 2022, pp. 1 e 8).

¹⁰¹ Con riferimento al tasso di corruzione, la valutazione delle singole istituzioni considerate richiederebbe un'ampiezza di analisi e dati che lo spazio del presente contributo non consente di effettuare. In ogni caso essa va intesa come riferita al sistema e non alla esclusiva considerazione delle vicende attinenti alle persone che di quelle istituzioni fanno parte.

¹⁰² Si distingue, in proposito, tra gli uffici di collegamento propri o comuni (con altre Regioni o enti appartenenti all'Unione europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali) che Regioni e province autonome hanno facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea, e i quattro funzionari regionali che integrano la Rappresentanza permanente italiana a Bruxelles (in base, rispettivamente all'art. 58, c. 4 della l. 6 febbraio 1996, n. 52 e all'art. 13, c. 2-bis, l. del 24 aprile 1998, n. 128).

e delle regole europee (vale a dire, in quella cd. discendente), almeno nelle materie di rispettiva competenza¹⁰³.

Superata la fase prevalente mercatistica, in cui erano principalmente gli Stati e il potere pubblico centrale a dettare il quadro degli interventi di sviluppo (inteso soprattutto come sviluppo economico), l'ordinamento europeo ha posto l'enfasi sugli obiettivi di coesione territoriale (non soltanto sociale ed economica)¹⁰⁴ e sul ruolo degli enti infrastatali (le tante Regioni presenti nell'UE) come livelli di governo decisivi (attori dotati di *decision-making power*) per la relativa politica¹⁰⁵. L'area geografica d'intervento, per il nostro Paese, non si identifica con il Mezzogiorno, ma investe il complesso dei territori in cui il processo di integrazione (europeo, ma a ben vedere anche nazionale) è ancora carente sul piano solidaristico e del livello di benessere (rispetto al resto del territorio degli Stati membri). Quest'ultimo è relativo, tra l'altro, ai servizi di interesse (anche economico) generale (trasporti, energia, navigazione) al cui ruolo la coesione territoriale è riferita come valore dell'Unione a partire dall'art. 14 TFUE (e dal Trattato di Lisbona)¹⁰⁶. Incentrata sul principio di

¹⁰³ Su tale duplice rilievo delle Regioni o degli enti territoriali infra-statali variamente definiti e dotati dei poteri legislativi e amministrativi, si vedano R. BIFULCO, *Le regioni. Un bilancio*, Bologna, il Mulino, 2ª ed. agg., 2014, spec. pp. 96-111, A. CYGAN, *Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Polity*, in *European Public Law*, I, 2013, p. 161 ss., G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, I, p. 25 ss.; F. RASPADORI, *Le Regioni nel Trattato di Lisbona: premesse per una nuova governance?*, in F. Raspadori (a cura di), *Le Regioni strumento di governance democratica: una sfida europea*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, pp. 1-26.

¹⁰⁴ Si vd. l'art. 3, par. 3, TUE, che ha sostituito l'art. 2 TUE (recante gli obiettivi dell'Unione, così formulati «[l']Unione si prefigge i seguenti obiettivi: - promuovere il rafforzamento della coesione economica e sociale»), a sua volta mancante di riferimenti all'aspetto territoriale.

¹⁰⁵ Per la ricostruzione di tale cambiamento, S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, cit., p. 579 ss. Sulla coesione territoriale in generale, F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, cit.

¹⁰⁶ M. JOUEN, *Territorial Cohesion: from Theory to Practice*, Notre Europe, June 2008 (disponibile al sito www.institutdelors.eu); C. BOVIS, *The Role and Function of Structural and Cohesion Funds and the Interaction of the EU Regional Policy with the Internal Market Policies*, in *The Role of the Regions in EU Governance*, edited by C. Panara, A De Becker, Springer, 2011, p. 81 ss. Per quanto riguarda l'Italia, è significativo che la prospettiva dei servizi o dell'insieme di funzioni (e funzionalità) sia risultata determinante nell'individuazione dei «bacini» urbani o territoriali effettuata già nel Rapporto del 1983, conclusivo dei lavori della speciale Commissione di studio per una politica dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno, istituita dal Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, presieduta da Franco Archibugi (F. ARCHIBUGI, *Criteri di misura*

sussidiarietà (art. 5, par. 3 TUE), l'attuazione multipolare coordinata degli obiettivi di coesione ha contribuito in misura decisiva a porre in rilievo principalmente l'azione politica delle tante, varie Regioni europee¹⁰⁷.

Ben oltre la dimensione europea, le Regioni si trovano adesso ad operare in un contesto diverso da quello precedente.

Dal punto di vista funzionale, la sovranità statale ha ceduto "parti" di competenza verso l'alto, si è auto-ridotta: come lo Stato, anche le Regioni si trovano ad esercitare la potestà legislativa in ambiti ristrettissimi e hanno per molti versi "le mani legate" per effetto della moltiplicazione dei regimi giuridici vincolanti sovranazionali (anzitutto, europeo) e internazionali (o globali). Tali complessi regolativi apportano (introducono nell'ordinamento interno) vincoli giuridici e soprattutto di *performance*, che condizionano lo Stato, chiamato a rispondere dell'attuazione nelle relative sedi. Per il versante politico, la crisi del sistema nazionale (partiti e movimenti) e dei corpi intermedi in senso ampio si è certo aggravata: i partiti si sono trasformati in comitati elettorali, diminuisce costantemente il numero di iscritti, è cresciuta la disaffezione politica delle collettività locali e regionali (è sintomatico il crescente numero di astenuti alle consultazioni elettorali – circa 18 milioni nel settembre 2022 – e referendarie, salvo eccezioni regionali) e di conseguenza, è modificata la qualità della classe dirigente, più opportunistica e autoreferenziale, mancano i programmi politici anche per il disvelamento delle antiche ideologie¹⁰⁸. Ciò ha contribuito e contribuisce a minare la sovranità all'interno dello Stato, con una frantumazione delle capacità di mediazione degli interessi e dunque, gestionali per così dire, endogena. Accade non soltanto

dei bisogni residenziali nella logica di sviluppo dei sistemi urbani, in *Riv. It. di Econ. Demogr. e Statistica*, vol. 38, 4, 1984, p. 51 ss., spec. p. 58 ss.).

¹⁰⁷ Esse possono, da un lato, sollecitare l'azione del Comitato delle Regioni (istituito dall'art. 300, par. 3, TFUE e titolato a ricorrere direttamente alla Corte di giustizia europea a salvaguardia delle sue prerogative, *ex art.* 263, par. 3 TFUE) in funzione di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà negli atti della UE, dall'altro, operare in sinergia con i Parlamenti nazionali degli Stati membri, nel corso della procedura legislativa europea, affinché i rispettivi Governi presentino ricorso nell'ipotesi di atti dell'UE contrastanti con il richiamato principio (artt. 8 e 6 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona).

¹⁰⁸ Sebbene vi siano ancora motivi per ritenere questa forma (associata) di espressione e organizzazione delle idee politiche collettive utile alla vita della Repubblica; si vd. S. CASSESE, *I partiti servono, ma ora cambino*, in *Corriere della Sera*, 1 giugno 2022, p. 1.

che molti interessi abbiano ormai una dimensione tale da poter essere soddisfatti non da iniziative di un singolo Stato, ma soltanto dalla sinergia, l'azione congiunta di più stati o globale (es. tutela dell'ambiente, il *climate changing*, la gestione dei flussi migratori e altri). Ma anche che alcuni interessi non siano "intercettati" dalle formazioni politiche esistenti, che si limitano a perpetrare paradigmi politici anacronistici: si pensi all'inesorabile declino demografico che affligge il Paese, lo squilibrio fra componente anziana e fascia giovane-adulta¹⁰⁹. Si tratta di una delle sfide principali che tuttavia neppure il PNRR, che va nella direzione giusta, ha esplicitamente riconosciuto tra quelle cruciali.

In realtà, il centro del potere si è spostato ed è riconducibile adesso principalmente ad una prospettiva sopranazionale, in cui tuttavia gli interessi rilevanti, incluso il loro versante nazionale e regionale, non sono ancora organizzati in forme rappresentative adeguate alla sintesi politica¹¹⁰. D'altro canto, la fabbrica delle politiche pubbliche – da realizzare attraverso l'amministrazione, le relative procedure, l'operatività e l'efficacia finale degli apparati pubblici preposti – richiederebbe un

¹⁰⁹ Stime dell'ONU indicano, per l'Italia, una decrescita di venti milioni di abitanti nel 2100 (dagli attuali 60 milioni a 40 milioni).

¹¹⁰ M.S. GIANNINI, *Esperienza scientifica diritto amministrativo*, in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 365-379, ora in *Scritti 1977-1983*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 797-813, spec. pp. 811-13, dove accenna allo sviluppo di ordinamenti volti a tutelare «istanze superstatali» (esprese da gruppi di lavoratori e imprenditori «superstatali») e alla prospettiva di una «Repubblica universale». A livello europeo si va registrando negli ultimi anni l'emersione di fenomeni socio-politici rilevanti: da un lato, movimenti transnazionali che promuovono obiettivi politici condivisi (come nel caso di Volt; www.volteuropa.org) e che non sono proiezione extraparlamentare dei gruppi politici che si costituiscono all'interno del Parlamento dalla riunione dei parlamentari provenienti dai partiti nazionali affini sotto il profilo ideologico (in tema, A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in A. IACOVELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 209 ss., spec. p. 211 ss.); dall'altro, iniziative sociali *bottom-up* di comitati di cittadini europei di varia nazionalità volte all'implementazione di *standard* sociali nella regolazione giuridica delle attività nazionali finanziate da programmi politici comunitari (vd. l'emendamento 732 apporato alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla politica agricola comune-PAC, sulla *social cross-compliance* in agricoltura). Tali fenomeni sono primi segnali della progressiva configurazione di una società propriamente europea e indicano che la fase attuale è di transizione verso un ordinamento nuovo, in cui per il diritto pubblico si configura una trasformazione strutturale: in tal senso, si veda A. VON BOGDANDY, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2022. Sulla mancanza di partiti, movimenti e dibattito politico a livello europeo come principale causa del cd. *deficit* democratico dell'Unione, vd. F. HEISBOURG, *La Fin du reve européenne*, Paris, Stock, 2013.

ininterrotto, costante lavoro di verifica, valutazione e correzione degli interventi, adatto a quantificarne l'efficacia e rimediare a disfunzioni e inefficienze¹¹¹. Il principio di sussidiarietà, se correttamente applicato, avrebbe dovuto operare in tal senso. Una tale razionalizzazione del sistema, tuttavia, è mancata come è mancato il coinvolgimento del complesso delle relazioni tra lo Stato e le Regioni e un serio impegno da parte di queste ultime nello svolgere i compiti ad esse attribuiti nell'ordinamento europeo in base al Trattato di Lisbona. Si è persa l'occasione di far leva – nella relazione triangolare Regioni-Stato-UE – sui poteri e il ruolo cui esse erano chiamate dall'UE per ottenere che fossero approntati gli strumenti operativi¹¹² e le procedure di monitoraggio e coordinamento dell'intero sistema delle conferenze, atti a consentire alle Regioni un'efficace rappresentanza e tutela dei relativi interessi nell'esercizio delle prerogative statali in ambito europeo.

6. Conclusioni

Sulla base di quanto emerso dall'analisi precedente è possibile a questo punto formulare alcune conclusioni.

In primo luogo, i cambiamenti importanti sono avvenuti fuori o “al di sopra” della Costituzione e solo in pochi casi sono successivamente “entrati” in essa: la partecipazione al processo di integrazione europea è uno di tali cambiamenti¹¹³ ed ha comportato e richiede la «capacità

¹¹¹ In proposito, S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 4, 2013, pp. 1062-1067.

¹¹² Si pensi, ad esempio, al tenore dell'art. 24, c. 3 della l. n. 234/2012 nella parte in cui prevede la possibilità delle Regioni e delle province autonome di trasmettere «mere osservazioni» (senza alcun effetto vincolante) al Presidente del Consiglio dei ministri, nelle materie di loro competenza, sui progetti di atti di cui all'art. 6, c. 1 della medesima legge. Ancora per il profilo organizzativo è mancata ogni iniziativa di istituzione di strutture regionali analoghe ai Nuclei di valutazione (di cui all'art. 20, c. 1, della l. n. 234) degli atti dell'UE d'impatto regionale. Si vd. C. FAVILLI, *La partecipazione delle Regioni italiane alla formazione delle norme dell'Unione Europea secondo la L. 234 del 2012*, in F. Raspadori (a cura di), *Le regioni strumento di governance democratica*, cit., p. 27 ss., spec. p. 34 ss.

¹¹³ Un altro cambiamento rilevante è la «moltiplicazione dei diritti, da tutti accettata e sostenuta», e la «loro costituzionalizzazione (ad opera della Consulta che ha fatto leva sull'art. 3, c. 2 e “le porte aperte” in Costituzione ai nuovi diritti) e europeizzazione». Di fatto «[l]’ordinamento europeo, superata la fase prevalente mercatistica, ha dato un ulteriore, importante contributo in questa direzione, con norme che sono al di fuori delle possibili decisioni parlamentari» (G.P.

di prendere decisioni che siano veramente nazionali». Alla luce di ciò si spiega il consenso trasversale e la sorprendente speditezza e agilità con cui è stata adottata la legge costituzionale di modifica dell'art. 9 e del secondo e terzo comma dell'art. 41¹¹⁴ (che fa adesso espresso riferimento «alla salute» e «all'ambiente» quali nuovi limiti della libertà di iniziativa economica privata). In tale prospettiva, il *modus operandi*, il coinvolgimento di tutti gli enti per la gestione di politiche strategiche per il Paese – quelle da realizzarsi mediante sistemi definiti “nazionali” dalla legge¹¹⁵, ma anche quelle per l'innovazione, la ricerca, la digitalizzazione; tutte azioni richieste dal PNRR, di cui le Regioni sono soggetti attuatori) – pesa più di un rigido riparto di ruoli, con le relative competenze. Inoltre, vale recuperare l'attenzione originaria dei Costituenti verso la comunità e il popolo-Nazione, in cui era insita l'idea di solidarietà, unità, indivisibilità (da intendersi anche riferita alle Regioni tra loro, tra ricche o efficienti e meno ricche o meno efficienti¹¹⁶). Il richiamo all'identità è talora pretestuoso e nasconde l'ansia di tentare di salvarsi da soli. In terzo luogo, quando si afferma che il problema del regionalismo italiano è anche il problema del centro si dice in parte la verità. È certamente necessario accrescere l'efficienza nei controlli da parte delle amministrazioni statali sulla qualità dei servizi erogati e sulle *performance* in condizioni inattese (critiche) a tutela di interessi strategici nazionali ed europei (inclusi il contrasto all'evasione fiscale, alla corruzione). Altrettanto necessario è che nei casi possibili, ad esempio laddove non sussistano esigenze di «uniform[e] attuazione, in ambito nazionale, di

Rossi, nel blog *ridiam.it*). Nel complesso tali cambiamenti hanno contribuito a restringere la possibilità della politica, anche regionale, di incidere al riguardo.

¹¹⁴ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1. Si vd., il Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, 23 giugno 2021 (disponibile *online*).

¹¹⁵ Come il Servizio sanitario nazionale, il sistema scolastico nazionale, il sistema statistico nazionale (intervista a S. Cassese, *Alle Regioni serve un tagliando ma i partiti stanno peggio*, in *Sussidiario.net*, 23 agosto 2021).

¹¹⁶ In tal senso, è significativo il richiamo esplicito ai «legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» della Corte cost. nella sent. n. 118 del 2015, che ha escluso, con riferimento ai quesiti referendari proposti dalla Regione Veneto, la fondatezza del nesso tra rivendicazione di competenze aggiuntive e pretesa di trattenere quota delle imposte erariali pagate dai contribuenti regionali e raccolte nel territorio, non commisurata alla spesa storica statale della funzione oggetto della richiesta di devoluzione.

programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale», il livello centrale si astenga dall'agire per non "ingessare" il quadro regolatorio e le politiche pubbliche praticabili.

La "leale collaborazione" è il principio-architrave delle interazioni tra i due livelli. Affinché funzioni da bussola per l'individuazione delle modalità necessarie a pervenire a formulazioni di indirizzi, misure e determinazioni "interagite", occorre, tuttavia, un'adeguata messa a punto dei profili organizzativi, di trasparenza, e una traduzione in un sistema sofisticato, affinato di raccordi istituzionali, attrezzato a funzionare nonostante un sostrato politico-partitico nazionale - come l'attuale - affetto da gravi patologie (che compromettono gli equilibri tra il centro e la periferia), e idoneo a "reggere" alle sollecitazioni verso l'accentramento che inesorabilmente si ripropongono nei tornanti critici della storia.

Lo spazio per scelte politiche alternative da parte delle Regioni, anche se limitato, esiste: nell'ambito della formazione-occupazione attiva, in presenza di realtà imprenditoriali e distretti industriali evoluti (come alcune eccellenze italiane dimostrano) esse possono, ad esempio, giocare un ruolo determinante (adeguando i percorsi alle esigenze delle imprese). Ancora nell'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, la differenziazione regionale potrebbe dispiegarsi vantaggiosamente in politiche demografiche e occupazionali più commendevoli di quelle sinora spesso registrate. L'autonomia, in tale prospettiva, va declinata insieme alla responsabilità: le Regioni dovrebbero dotarsi di competenze tecniche, rigore operativo (non inseguire deroghe alla legislazione statale), funzionalità e capacità amministrativa, disposizione all'ascolto, al dialogo e alla cooperazione (oltre che con le proprie comunità) con gli altri "attori" (privati, enti locali e altre Regioni; facendosi laboratori di sperimentazione della democrazia amministrativa¹¹⁷).

Infine, come "attori" responsabili le Regioni (e i relativi Presidenti) sono chiamate a coltivare anche lo spirito solidaristico e a non indulgere nei vecchi vizi del protagonismo politico, dell'esercizio muscolare delle proprie competenze, della disaggregazione determinata da correnti e

¹¹⁷ Con tale locuzione si intende «l'intervento dei privati nei procedimenti di decisione amministrativa» come il *debàt public* francese. Vd. S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 210.

ras locali. Ciò equivarrebbe ad aver fatto tesoro della predica di Einaudi in Costituente: «[i]l progresso in questa materia del governarsi da sé non può venire che dagli uomini stessi: gli uomini che, camminando, inciampano, commettono errori, ma poi risorgono ancora e poi ancora cercano di rimediare a quanto hanno fatto di male»¹¹⁸.

¹¹⁸ L. EINAUDI, *Assemblea Costituente, seduta del 28 maggio 1947*, in *La Costituzione della Repubblica attraverso i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, Roma, 1970², vol. III, p. 2003.