

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2024 · ANNO XLV
gennaio/marzo

LO STATO DI DIRITTO
ALLA PROVA DELL'EMERGENZA

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Stefano Civitaresse Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto
Marina Caporale
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Gloria Pettinari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

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

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

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

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

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di ottobre 2024
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2024 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo
Francesco Bilancia

SAGGI E ARTICOLI

- 17 Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro
Monica Bergo e Marcello Cecchetti
- 59 Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano
Duccio Sarmati
- 97 La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un *focus* sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna
Eleonora Rinaldi

NOTE E COMMENTI

- 131 Aproximación preliminar y crítica a la ley española del derecho a la vivienda de 2023
Miguel Beltrán de Felipe

OSSERVATORIO REGIONALE

- 165 Una transizione politica senza fine. Il sistema politico siciliano alla prova del voto
Maurizio Cerruto, Marco La Bella

Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e socio-sanitarie? Riflessioni sulla governance multilivello della Città metropolitana di Bologna

Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni, Maria Chiara Patuelli

Editoriale

PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo

*Francesco Bilancia**

Negli ultimi anni la *Rivista* è più volte tornata, nelle sue analisi, a riflettere su temi di attualità relativi agli sviluppi del sistema istituzionale e sulle dinamiche funzionali del regionalismo italiano, con attenzione critica sempre orientata a verificare la compatibilità di tali mutamenti con il quadro normativo costituzionale. Naturalmente nella consapevolezza di un contesto di pressante spinta riformatrice, che ad oggi non consente ancora – dopo venticinque anni dalle importanti modifiche costituzionali del 1999 e del 2001 – di poter riflettere sulla definizione di un modello di regionalismo stabilizzato. Il che vale tanto con riferimento al sistema di governo e degli assetti politici regionali, epidemicamente condizionati dai riflessi dei cicli elettorali nazionali; quanto nella prospettiva dei rapporti istituzionali, che tuttora soffrono dell'assenza di una coerente definizione di moduli di governo dei processi decisionali di raccordo tra istituzioni rappresentative nazionali, a partire dal Governo, e sistemi regionali. Carenze riscontrabili sia sul piano dei processi legislativi, e normativi in genere, che sul piano della organizzazione e dell'azione amministrativa. Salvo prendere intanto atto, su tale ultimo versante, del dominante protagonismo dei presidenti di Regione sulle assemblee elettive.

Sul tessuto di questo instabile contesto, si sono poi abbattute riforme e mutamenti di processo legati alla pressione, per così dire, esterna. Generando a cascata le complicazioni dovute al complesso assorbimento degli effetti della revisione costituzionali della finanza e dei bilanci pubblici intervenuta nel 2012; e la crisi della resa della capacità amministrativa del sistema regionale di fronte alla sfida della pandemia, prima, che ha fortemente stressato il sistema sanitario; e la crisi economica conseguente. Oggi il sistema del regionalismo italiano affronta una nuova sfida o, per meglio dire, viene investito da nuove criticità, ancora una volta frutto di eventi estersni. La parte monografica del fascicolo che oggi presentiamo

* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico.

è, infatti, dedicata alle difficili complicazioni generate dalla elaborazione, prima, e dall'implementazione e attuazione, poi, delle misure di esecuzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come noto, contiene le fondamentali misure di indirizzo politico per l'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione degli Stati membri dell'Unione europea dal Programma noto come *Next Generation EU*, e più nello specifico dagli strumenti accorpati nel *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

La sintesi che ne potremmo dedurre, ma facendo un torto alla articolazione analitica delle riflessioni contenute nei tre saggi dedicati al tema delle interferenze emergenziali sul sistema regionale, è che questo fenomeno abbia prodotto forti spinte verso l'accentuazione dell'assorbimento dei poteri di programmazione e decisionali sul governo statale, in grave danno dell'autonomia regionale. Con conseguenti forti tensioni sull'assetto costituzionale delle competenze, a partire da quelle legislative. Ma gli esiti di queste ricerche rivelano elementi di novità, senz'altro criticamente orientati, ben più profondi e, soprattutto, di più ampio momento temporale. Anzi, potremmo forse dire che sia proprio la dimensione temporale della politica e della portata delle scelte di indirizzo ad avere subito le più forti ripercussioni in seguito ai movimenti istituzionali che hanno accompagnato l'elaborazione e l'attuazione del PNRR. Sappiamo già dalla storia che le fasi istituzionali di forte spinta economico-finanziaria generate dall'espansione della spesa pubblica recano con sé una significativa sovraesposizione delle istituzioni federali o, negli Stati regionali, dell'amministrazione del governo centrale. È notoriamente accaduto negli anni '20 e '30 del secolo scorso con il programma denominato *new deal* promosso negli Stati Uniti dal Governo Roosevelt. Occasione non soltanto di redistribuzione accentratrice di competenze a favore del governo e delle agenzie federali; ma addirittura di incisione profonda delle strutture essenziali della forma di Stato, ridefinendo i rapporti tra regolazione pubblica dell'economia e libertà economiche, con importanti effetti redistributivi, forieri altresì di un'espansione della sfera fiscale. Ed è accaduto nel Secondo Dopoguerra in Europa, come conseguenza della necessità di gestione degli esiti redistributivi e di sostegno dell'economia prodotti dal Piano Marshall, seppur in una fase istituzionale più caratterizzata dall'avvento di una nuova stagione costituzionale e dai processi di ricostruzione che non dalla ridefinizione dei rapporti istituzionali

interni tra centro e periferia. Fu proprio la Costituzione del 1948, per quel che riguarda l'Italia, a generare infatti la ridefinizione territoriale del sistema politico-istituzionale progettando una struttura di governo regionale sostanzialmente nuova. Furono, semmai, i ritardi nell'attuazione delle regioni ordinarie il vero sintomo di questa tendenza accentratrice mossa anche dal momento economico della ricostruzione post bellica. Ma pur nel confronto con tali importanti precedenti, anche di carattere epocale quale la storia costituzionale statunitense riterrà essere stato il *new deal*, questi ultimi non hanno mai raggiunto la soglia di una così forte regressione nelle garanzie costituzionali del regime delle autonomie e, quel che è peggio, generato un contesto istituzionale i cui caratteri fondamentali sembrano oggi condurre ad una prolungata instabilità dell'assetto complessivo.

In primo luogo, e in questo caso ben oltre la dimensione regionale, una vera e propria mutazione genetica della *legge*, della sua funzione essenziale. L'analisi delle prassi più recenti e lo studio delle conseguenze istituzionali delle emergenze e dell'implementazione delle nuove forme di configurazione dell'attività di indirizzo politico, infatti, hanno visto precipitare drammaticamente sia la funzione di programmazione che il conseguente, naturale, arco temporale di prospettiva che caratterizzano nella sua sostanza profonda l'atto di natura legislativa. Una deriva che da diversi anni sta generando una vera e propria abdicazione della legge quale atto di elaborazione di piano, di indirizzo prospettico, di interpretazione del futuro e di gestione delle politiche di respiro temporale adeguato alla dimensione lunga delle questioni e dei problemi che il sistema politico-rappresentativo sembra, invece, ignorare del tutto. Una crisi, quindi, della stessa capacità politica di guardare oltre la congiuntura elettorale, inflazionando il sistema normativo di misure di intervento puntuale e di corto respiro, generando quel fenomeno noto come processo di "amministrativizzazione" della legge. Da atto di analisi, programmazione e visione di prospettiva la legislazione è precipitata nella condizione di strumento di intervento congiunturale, conseguentemente destinata ad una vita breve, se non precaria, che accentua l'instabilità del sistema delle fonti e della vita istituzionale. Di questa malattia del contemporaneo, la rottura del paradigma della struttura della legislazione che dovrebbe essere progettata e costruita secondo le linee disegnate dall'art. 117 della

Costituzione è, quindi, soltanto un aspetto, importante, grave ma che solo in parte riflette la vera crisi della capacità di governo politico della società e, se vogliamo, dell'economia.

In un contesto così complicato e, soprattutto, tenuto in precario equilibrio dalla spinta dei mutamenti e dalla crisi delle capacità progettuali e di lungo respiro del sistema politico nazionale, il PNRR e le varie emergenze non potevano che accentuare difficoltà e criticità. La creazione di strutture di governo *ad hoc* per il Piano; la pressione delle scadenze temporali per la compressione del programma dei finanziamenti nel ristretto arco che sembra possa chiudersi realmente nel 2026; l'incapacità di progettazione e spesa di molte amministrazioni pubbliche italiane e la stessa instabilità del quadro politico nazionale ed europeo hanno così accentuato le ricadute negative sul sistema delle autonomie regionali. Intanto sulla stessa asimmetria istituzionale, che vede sostanzialmente "in fuga", ben oltre la struttura presidenziale di governo delle Regioni, i presidenti delle giunte, con un conseguente aggravarsi della sostanziale decadenza del ruolo dei consigli. Una crisi del ruolo delle assemblee elettive, con le dovute ma rare eccezioni, che ha trascinato anche sul livello di governo regionale quella caduta della capacità di programmazione della legislazione già riscontrata nell'ambito della rappresentanza politica nazionale. Se la legge avrebbe bisogno di una capacità di programmazione per disporre di contenuti di disciplina normativa dotati di una prospettiva temporale adeguata, quel che accade all'opposto è l'emersione del "provvedere nell'emergenza" come deriva che da eccezione si è stabilizzata a paradigma. Con una crisi della fonte legislativa come tale, soppiantata quantitativamente da un profluvio di decreti-legge e atti di dubbia e, comunque, varia natura quali sono i Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Del resto la struttura istituzionale che emerge dalle trasformazioni delle prassi di governo, accentua moltissimo il ruolo di un negoziato politico gestito dalla personale interlocuzione tra i vertici degli esecutivi che, ponendo in comunicazione diretta i presidenti di regione e il governo statale, facilmente riducono il ruolo di progettazione e decisione delle Regioni a quella mera, a volte addirittura simulata, attività di consultazione/informazione denunciata dai saggi. Con profonda incisione del valore costituzionale del principio di leale collaborazione per una concreta, sostanziale partecipazione del sistema di governo regionale alle decisioni

nel merito, almeno nelle materie di propria competenza legislativa. Una prassi, che da tollerata tende ad una vera e propria istituzionalizzazione, che non potrà che accentuare asimmetrie e differenze profonde nella resa dell'elaborazione progettuale e nell'attuazione delle politiche pubbliche tra parti e parti del territorio della Repubblica.

E che questa distorsione nei rapporti istituzionali abbia la tendenza a trovare una propria stabilità è, del resto, dimostrato dalla richiamata caduta quantitativa del contenzioso costituzionale, della ridotta frequenza con la quale le Regioni promuovono oggi giudizi di legittimità in via principale soprattutto avverso il profluvio di decreti-legge, diminuzione accentuata dall'emersione di prassi conciliative e di atteggiamenti politici di acquiescenza nei confronti delle invasioni di competenza statale (si veda la nota direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023). Un'acquiescenza in parte spinta dalla necessità, vale a dire dalla convenienza a non interrompere comunque i flussi finanziari gestiti dalla Presidenza del Consiglio; in parte dall'emergenza delle scadenze temporali. Di nuovo quella misura dello scorrere del tempo che già Carl Schmitt evocava con la formula della *motorisierte Gesetzgebung* dotata di una essenziale capacità riformatrice delle forme dell'agire democratico. L'emergenza, poi. Una categoria che ha un doppio registro "sfigurativo". Da un lato la spinta alle prassi derogatorie delle forme e delle procedure legali. Dall'altro la propria qualità di fattispecie giuridica indeterminata, che quando evocata in sede interpretativa genera un effetto di flessibilizzazione delle categorie normative della Costituzione, a partire dalla giurisprudenza costituzionale, in ciò risalendo ad una consuetudine di tolleranza già presente in diverse decisioni, per la verità in ben altri contesti, della metà degli anni '70 del novecento.

Quindi una tempesta perfetta, mossa dall'accentuata presenza di un non sempre esplicitato ritorno dell'*interesse nazionale*; dall'accelerazione delle tempistiche decisionali; dalla ossessiva spinta alla semplificazione; dall'aggiornamento della capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche. Una tendenza che, in altra sede e in altro contesto, caratterizza negativamente anche la relazione tra cicli elettorali, cicli di bilancio e vincolo di mandato, di recente spesso richiamata dalla Corte costituzionale nel sanzionare le carenze di diverse Regioni nel rispettare i denotati essenziali della normativa contabile-finanziaria.

Questi problemi e linee di sviluppo analitico, insieme a molto altro, rendono di particolare interesse la lettura dei saggi che qui si introducono, ciascuno dei quali ha un proprio respiro tematico e un'autonoma prospettiva di riflessione. Ad esempio, e scusandomi per l'estrema semplificazione, Monica Bergo e Marcello Cecchetti offrono una importante indagine utile a riflettere sulla tenuta delle forme legali di definizione dei rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni, a partire dal sistema delle fonti del diritto e dall'attività di indirizzo politico. Un'indagine suffragata da un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale, per la verità presente in tutti e tre i lavori, in un percorso che procede lungo la linea dei processi di elaborazione del PNRR e, poi, della sua recente revisione, per poi «verificare la tenuta o meno della “posizione costituzionale” delle Regioni nei percorsi dell'attuazione concreta del Piano». Con un'interessante *focus* sul fenomeno che si qualifica come dei c.d. “Progetti bandiera”, concessione occasionale ad un asimmetrico protagonismo regionale. Molto utile, inoltre, la riflessione circa la consistenza attuale delle connesse funzioni amministrative regionali.

Duccio Sarmati, conduce un'attenta, analitica ricostruzione del sistema di attuazione del PNRR mediante decreti-legge nelle materie di competenza regionale, per riflettere, come lo stesso titolo del saggio lascia intravedere, sui conseguenti riflessi di tale fenomeno sul sistema delle fonti e sugli assetti del regionalismo italiano. Una rilettura attenta dei contenuti del PNRR, infatti, seguendone l'articolazione in “missioni”, diviene un ottimo espediente analitico per individuare la messe di interferenze della normativa statale di emergenza sulle competenze legislative regionali. Con un duplice effetto: sulla tenuta del riparto costituzionale delle competenze; e per gli elementi distorsivi generati da quella che viene definita “l'invasione dei decreti-legge”. L'analisi critica è davvero di dettaglio, con un'attenta ricostruzione degli episodi normativi più rilevanti, e con un tentativo di sistematizzazione del regime...derogatorio in frode dell'autonomia regionale. Che, appunto, si presenta non soltanto in rapporto di eccezione alla regola, ma altresì spesso incoerente e instabile. A partire dalla declinazione dei presupposti di necessità e urgenza, procedendo lungo le prassi delle forme inedite dei procedimenti di conversione in legge, in un contesto di generale decadenza del carattere procedimentale della funzione

legislativa parlamentare da più parti denunciato, a partire dalle Relazioni del Comitato per la qualità della legislazione degli ultimi anni. Con una presa d'atto di quella che sembra essere una tolleranza della giurisprudenza costituzionale, forse funzionale a non compromettere il tempestivo rispetto dei vincoli europei.

Il lavoro di Eleonora Rinaldi è perfettamente complementare ai primi due saggi, per le riflessioni circa gli squilibri generati dall'utilizzo alternativo di ordinanze di protezione civile e decretazione d'urgenza, tanto distorsivo da poter essere qualificato dall'autrice come vera e propria "fuga dal sistema nazionale di protezione civile", già di per sé essenzialmente foriero, come ovvio, di un regime derogatorio del sistema delle fonti ordinarie. Lo specifico *focus* sulle prassi di gestione dell'alluvione in Emilia Romagna dello scorso anno consente, quindi, di rimettere al centro la pressione di questi eventi sul sistema di governo regionale. Una storia lunga, quella delle deroghe ai regimi di emergenza, di cui qui si denuncia la "perdurante tendenza ad estendere i meccanismi derogatori del sistema di protezione civile oltre l'ambito delineato per affrontare «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»". Un regime derogatorio di quello che autorevole dottrina aveva già qualificato come "un sistema parallelo" delle fonti di governo (Pinelli), al quale ora si sostituisce un nuovo "sistema parallelo di protezione civile".

Se anche il regime derogatorio delle fonti del diritto dell'amministrazione delle attività di protezione civile finisce con il subire gli effetti della "creazione di un sistema normativo composito in cui...la gestione immediata dell'evento avviene con le modalità previste dal Codice, mentre l'impiego del decreto-legge è finalizzato a rimodulare l'applicabilità degli strumenti emergenziali", si perdono i caratteri di tipicità, regolarità formale e di sistema degli strumenti di produzione giuridica, con incisione profonda del sistema delle competenze e delle autonomie costituzionalmente garantite. È la stessa autrice a richiamare, del resto, le prime esperienze di utilizzo distorsivo di tali strumenti emergenziali per i "grandi eventi", nei primi anni 2000. Qui aggravati dall'intrecciarsi del sistema derogatorio delle fonti, da una parte, e delle istituzioni commissariali composite, tali da generare dinamiche alternative di gestione delle funzioni amministrative condivise tra lo Stato e le Regioni.

Per non trarre una sintesi, che farebbe torto alla intelligente struttura analitica ed alle riflessioni critiche dei lavori che seguono, la ricostruzione puntuale della normativa emergenziale, delle prassi e l'analisi critica delle proposte di riforma e di preteso aggiustamento delle derive di sistema, offrono anch'esse più di uno spunto per la rimessione a tema della necessità di una ricomposizione a sistema delle autonomie regionali in armonia con gli assetti ordinamentali del sistema costituzionale. Una necessità che non soltanto è dovuta per rispetto ai caratteri della normatività della Costituzione, ma che è essenziale per assicurare la stabilità dello stesso sistema politico italiano.

Parole Chiave: Regioni; NGEU; Emergenza; Prospettive temporali della decisione politica; Instabilità istituzionale.

Keywords: Regions; NGEU; Emergencies; Timing Perspectives of Political Decision-making; Institutional Instability.