



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Facoltà di
Giurisprudenza

LE RELAZIONI FRA AUTONOMIE SPECIALI
E REGIONI ORDINARIE
IN UN CONTESTO DI CENTRALISMO ASIMMETRICO:
LE COMPLESSITÀ DI UNA DIALETTICA
(1970-2020)

a cura di
ROBERTO TONIATTI

2022



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

57

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

*Redazione a cura dell'Ufficio Pubblicazioni Scientifiche
dell'Università degli Studi di Trento*

© Copyright 2022
*by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-974-1
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea, grazie al contributo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Eccellenza finanziato dal MIUR - CUP E66C18000370005 per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli con ISBN 979-12-5976-245-0

Febbraio 2022

LE RELAZIONI FRA AUTONOMIE SPECIALI
E REGIONI ORDINARIE
IN UN CONTESTO DI CENTRALISMO ASIMMETRICO:
LE COMPLESSITÀ DI UNA DIALETTICA
(1970-2020)

a cura di
Roberto Toniatti

Università degli Studi di Trento 2022

INDICE

	Pag.
INTRODUZIONE	
Roberto Toniatti <i>Presentazione</i>	3
Fulvio Cortese <i>Un check up per il regionalismo italiano</i>	7
Roberto Toniatti <i>Le perduranti incertezze delle autonomie regionali (ordinarie e non solo): una celebrazione dei primi cinquant'anni, con qualche amarezza</i>	31
PARTE PRIMA	
L'ORDINAMENTO REGIONALE: LE ORIGINI, IL MODELLO, LE FUNZIONI, L'ATTUAZIONE	
Antonio Ruggeri <i>La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità</i>	69
Massimo Carli <i>Le Regioni ordinarie: le origini, il modello, le funzioni, l'attuazione</i>	111
Guerino D'Ignazio, Anna Margherita Russo <i>I 'primi' cinquanta anni delle Regioni nella crisi pandemica Sars-Cov-2: verso un regionalismo dell'emergenza?</i>	123
Roberto Louvin <i>Regioni speciali versus Regioni ordinarie: tempi, luoghi e punti di vista di un dialogo complicato</i>	157
Esther Happacher <i>Spunti per il regionalismo da una "speciale" specialità: l'esempio dell'Alto Adige/Südtirol</i>	179

PARTE SECONDA
L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI

Gianmario Demuro	
<i>Lo Statuto speciale, forma, materia, revisione</i>	191
Lorenza Violini	
<i>Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione</i>	201
Matteo Cosulich	
<i>Lo Statuto fra Regione e Stato</i>	215
Raffaele Bifulco	
<i>Le Regioni e la sfida della sostenibilità</i>	227

PARTE TERZA
LE RISORSE MATERIALI
DELL'AUTONOMIA REGIONALE

Elena D'Orlando	
<i>L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali</i>	253
Camilla Buzzacchi	
<i>Il finanziamento delle Regioni ordinarie</i>	281
Giovanni Tarli Barbieri	
<i>L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Il finanziamento delle Regioni ordinarie</i>	305
Gianfranco Postal	
<i>Considerazioni sulle relazioni tra modelli finanziari delle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale</i>	333
Franco Gallo	
<i>Conclusioni</i>	365
Gli Autori.....	377

INTRODUZIONE

PRESENTAZIONE

Roberto Toniatti

L'avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie – di per sé un importante risultato alla luce del più che ventennale ritardo nell'attuazione della Costituzione repubblicana – assume, fra i tanti, anche un rilevante significato di confronto con le autonomie speciali. Tale confronto si è manifestato sia con riguardo all'esercizio delle proprie competenze in rapporto alle esigenze del rispettivo territorio, sia anche sotto il profilo dei rapporti con lo Stato in un contesto costituzionale di favore per il decentramento e l'autonomia nel quadro dell'unità (art. 5 Cost.) che, nondimeno, è rimasto prevalentemente caratterizzato da un centralismo asimmetrico.

Le autonomie speciali non sembrano essere state in grado di venire percepite come un modello di evoluzione per le autonomie ordinarie mentre non sono mancati periodi nei quali i progressi nella prospettiva dell'autonomia maturati per le Regioni ordinarie si sono rivelati propulsivi anche per le Regioni e Province autonome (da ultimo, vistoso ed emblematico è il ruolo della clausola di maggior favore “sino alla revisione dei rispettivi statuti” di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Di recente, l'impulso dato al processo di differenziazione delle autonomie ordinarie – anch'esso tardivo rispetto alla riforma costituzionale del 2001 – ha delineato un nuovo scenario di confronto fra le due autonomie.

Il volume, che raccoglie gli atti di un convegno che si è tenuto nel dicembre 2020, si propone di contribuire alla comprensione delle dinamiche di tale confronto, attraverso l'esame comparato dei lineamenti concettuali e storici delle autonomie regionali – compresi i fattori distintivi delle autonomie speciali –, la rispettiva configurazione delle funzioni legislativa e amministrativa e i relativi limiti, le garanzie costituzionali, attraverso una lettura comparata dei profili formali e sostan-

ziali dell'autonomia statutaria, con riguardo alla definizione della rispettiva materia, alle garanzie di equilibrio fra la volontà politica regionale e statale, alle opzioni in tema di forma di governo, al collegamento con il sistema delle autonomie locali.

Il tema dell'autonomia regionale finanziaria di entrata e di spesa, dell'efficienza del modello della finanza derivata, delle prospettive dell'autonomia impositiva – in costanza di disapplicazione dell'art. 119 Cost. – sono oggetto di trattazione nel contesto della potestà di coordinamento della finanza pubblica nel quale il centralismo tende a essere meno asimmetrico nei confronti di entrambe le categorie di autonomie regionali.

Il convegno aveva previsto anche lo svolgimento di una Tavola rotonda finale fra esponenti di Istituzioni regionali e statali con l'obiettivo di approfondire, in dialogo con l'Accademia – pragmaticamente ma in conformità con i precetti costituzionali –, i futuri problematici sviluppi del regionalismo italiano.

La crisi pandemica ha impedito lo svolgimento in presenza dei lavori del convegno ma la pubblicazione delle relazioni e dei relativi commenti può almeno in parte contribuire a ricomporre la vitalità del confronto delle idee, secondo la migliore tradizione accademica. La pubblicazione del volume consentirà anche, auspicabilmente, quel dialogo dell'Accademia con le Istituzioni che è sempre presupposto per una migliore conoscenza e comprensione delle dinamiche della democrazia costituzionale.

Del resto, proprio in ragione della solennità storica dell'evento e della prospettiva del dialogo, il convegno è stato organizzato in collaborazione con la Presidenza del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e con il Coordinamento della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. I saluti istituzionali sono stati portati, in apertura dei lavori, rispettivamente, dal dottor Roberto Paccher, Presidente del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e da Roberto Ciambetti, Coordinatore e Presidente del Consiglio della Regione Veneto. Si ringraziano per la collaborazione prestata anche, rispettivamente, l'avv. Sergio Ver-

gari, della Presidenza del Consiglio e il dottor Paolo Pietrangelo, Direttore Generale del Coordinamento.

Un particolare ringraziamento anche alla Facoltà di Giurisprudenza e al Preside, professor Fulvio Cortese, che ha portato ai partecipanti non solo i saluti istituzionali della Facoltà, ma anche un suo contributo scientifico personale che si colloca nel contesto introduttivo dei lavori del convegno. Parole sincere di apprezzamento e gratitudine sono da esprimere altresì alla dottoressa Giorgia Sartori, della Segreteria organizzativa della Facoltà e al personale del Presidio Informatico, oltre che agli studenti collaboratori, che, a maggior ragione in epoca di pandemia e di ruolo vitale dei collegamenti telematici, hanno reso possibile lo svolgimento regolare dei lavori, con un'ampia partecipazione di funzionari e dirigenti della Commissione dell'Unione europea, di varie amministrazioni regionali e delle Province autonome, di avvocati, docenti, dottorandi, laureandi e studenti di una pluralità di Università italiane e dell'Istituto di diritto italiano della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Innsbruck, con la quale la Facoltà di Trento intrattiene costanti rapporti di collaborazione.

Il convegno, finanziato dalla Facoltà di Giurisprudenza, è stato organizzato nell'ambito delle attività del progetto di ricerca denominato Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale (L.I.A.) con il sostegno del suo gruppo di ricerca Autonomie Speciali Alpine (A.S.A.).

UN CHECK UP PER IL REGIONALISMO ITALIANO

Fulvio Cortese

SOMMARIO: 1. *Un anniversario (molto) complicato e un dibattito (troppo) polarizzato.* 2. *Il complesso dell'eguaglianza.* 3. *Il complesso dell'identità.* 4. *I limiti del regionalismo assoluto.* 5. *Looking forward.*

1. Un anniversario (molto) complicato e un dibattito (troppo) polarizzato

1970-2020: si tratta di una ricorrenza importante, corrono i cinquant'anni dalla nascita delle Regioni ordinarie; è un intervallo di tempo quasi perfetto, almeno sul piano dei “numeri”, per compiere più di qualche bilancio, e dunque per fare il punto sul modo con cui il regionalismo italiano si è assestato ed evoluto, avendo vissuto sia stagioni di trasformazione effettiva e molto intensa, sia tentativi costanti di ulteriore, eppure mancata, rivisitazione.

L'anniversario, peraltro, è particolarmente complicato. Non solo per la diversità delle ispirazioni che hanno guidato, di volta in volta, le suddette stagioni e i vari momenti della discussione seguente, ma anche per le articolate e non facili relazioni che i diversi modelli dell'autonomia regionale repubblicana hanno dovuto in ogni caso tenere con le progressive e determinanti mutazioni del sistema istituzionale statale.

Come anche il titolo di questo volume induce intelligentemente a pensare, nell'esperienza italiana l'asimmetria strutturale degli assetti multilivello di governo non solo si poteva apprezzare sin dall'inizio, sullo stesso piano della coesistenza tra autonomie speciali e non: essa si poteva plasticamente avvertire anche nel corso degli sviluppi successivi, sul piano dei cambiamenti della fisionomia e delle capacità operative dello Stato come degli altri “soggetti” che nel sistema repubblicano erano chiamati a interfacciarsi con le Regioni. La questione regionale, in altri termini, è sempre stata, ed è tuttora, caratterizzata dal suo varia-

bile rapporto con due grandi temi, quello delle riforme amministrative e quello delle autonomie locali; profili, entrambi, idonei a incidere in maniera non indifferente sul volto del “centro” e, di conseguenza, sul modo con cui esso si pone nei confronti di tutte le autonomie.

Da questo punto di vista è opportuno rammentare che nel 2020 si è celebrato anche il tempo di altri sintomatici bilanci: trent’anni dalle due importanti leggi nn. 142 e 241 del 1990, che tanto legavano – non a caso – il tema delle autonomie al tema della riforma dell’amministrazione; e trent’anni dalla legge n. 287 del 1990, istitutiva dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui si deve l’ingresso nell’organizzazione istituzionale e nell’ordinamento italiani non solo di un nuovo soggetto, ma di un intero sistema normativo, capace sia di condizionare in modo trasversale il rapporto tra ciò che è *pubblico* e ciò che è *privato*, sia, ciò facendo, di porre dei limiti assai chiari al rapporto tra politica e amministrazione.

Non ci si può nascondere, poi, che il carattere complicato dell’anniversario è scandito anche da una contingenza, drammatica, che tanto fa riflettere, e che pone al centro del dibattito pubblico proprio le Regioni e il ruolo dello Stato.

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

Si tratta di un’opinione che si ripresenta ciclicamente, e che dovrebbe far riflettere molto di più di quanto non si stia facendo. Perché è una corrente di pensiero che costringe la discussione nella cornice di interrogativi radicali e a loro modo ultimativi: hanno ancora senso le Regio-

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

ni? Non è meglio rafforzare lo Stato? Non è forse vero, anzi, che la dimensione di talune questioni e la trasversalità di molti bisogni sociali impone azioni di governo a livelli “più alti”? In definitiva: Regioni *si* o Regioni *no*?

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

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

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

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

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

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

A quest'ultimo riguardo, a ben vedere, non paiono indifferenti neppure le manchevolezze delle strutture organizzate dell'*expertise* scientifica, sul piano nazionale come su quello europeo. Dovremmo, su questa sola base, porci il quesito “scienza sì o scienza no”? Ancora: sarebbe ragionevole, dinanzi alle sempre più emergenti *défaillance* delle capacità di coordinamento europeo, allargare la cornice del dubbio con l'alternativa “Europa sì o Europa no”?

Il fatto è che anche con la pandemia si è tornati alla configurazione binaria e semplicistica di un dibattito che in cinquant'anni di relazioni tra Stato e Regioni si è sempre dimostrato fin troppo polarizzato. Come se le Regioni impersonassero necessariamente il *male* e lo Stato, viceversa, rappresentasse inevitabilmente il *bene*. Eppure, al pari di tutti coloro che sono consapevoli degli inganni cui portano le contrapposizioni così nette, occorrerebbe dubitare di una discussione in tal modo impostata. Tanto più se condotta in situazioni particolari, nelle quali lo *stress* istituzionale è naturalmente pronunciato e tende, in larga parte in maniera anche comprensibile, a immediate soluzioni di sintesi.

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

Ciò non toglie, naturalmente, che l'interrogativo sul percorso e sulle sorti del regionalismo italiano sia più che mai attuale. Ma ciò si deve constatare anche a prescindere dalla situazione pandemica, dal momento che quell'interrogativo pende sul capo degli interpreti da un tempo ben anteriore: così è, sicuramente, dal periodo dei bilanci critici già

svolti nel decennale della riforma del Titolo V della Costituzione (di cui quest'anno ci si appressa a ricordare il ventennale...); e lo è, in modo ancor più certo, e ulteriormente conclamato, dal momento del fallimento cui è andata incontro la riforma costituzionale sottoposta agli elettori nel referendum del 2016 e dalla fase, immediatamente successiva, in cui l'agenda regionale è stata nuovamente rilanciata dalle accelerazioni, anch'esse referendarie, concernenti l'attuazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. (procedimento che allo stato dell'arte appare, a sua volta, “bloccato” più che mai).

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

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

2. Il complesso dell'eguaglianza

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

Con ciò si allude, in particolare, alla radicatissima e diffusissima convinzione – cui è spesso incline anche il ceto intellettuale e buona

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

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

parte della c.d. classe dirigente – secondo cui soltanto lo Stato può essere il vettore dell’eguaglianza (oltre che dell’efficienza), e ciò perché, per questa impostazione, eguaglianza dovrebbe significare soltanto uniformità.

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

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

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

⁸ Cfr. le recenti osservazioni di R. BIN, *Unità e differenziazione. Il problema costituzionale e le prospettive*, in corso di pubblicazione in *Munus*, n. 3/2020 (ma v. anche online: <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Munus.pdf>). Ma v. già ID., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, 47 ss. Per una delle primissime critiche all’impostazione romaniana ricordata alla nt. precedente v. S. TRENTIN, *L’odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, 230 ss., nonché ripubblicato online in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008 (<https://www.costituzionalismo.it/lodierna-crisi-dei-comuni-in-italia-ed-i-suoi-rimedi-amministrativi/>).

coerente con tale lettura è anche la configurazione progressiva di quella che si è soliti definire come eguaglianza *sostanziale*.

Un simile assetto era – e *resta* – l’obiettivo che la Costituzione del 1948 ha introdotto sul piano della *forma di Stato*. Si voleva, cioè, realizzare un cambiamento nel quale l’articolazione territoriale servisse alla Repubblica per “riunire” i “diversi”, coinvolgendoli nell’attuazione di un disegno di emancipazione cui partecipa ogni formazione sociale (*ex art. 2 Cost.*) e che quindi è e dev’essere comune in quanto plurale: esso pertanto deve potersi apprezzare nell’amministrazione continua, ma articolata e partecipata, di ampi e cruciali settori della vita sociale, politica ed economica⁹.

La differenziazione territoriale, così concepita, è strumento del «compito» che l’art. 3 Cost. prefigura, coerentemente, per tutta la Repubblica, che come è noto non coincide con lo Stato, ma si compone di altri soggetti, *in primis* degli enti pubblici territoriali, abbracciando tutto l’intero Stato comunità. È un disegno profondo e ambizioso, tradotto in un (altro) principio fondamentale, quello autonomistico, per il quale – con un precetto tuttora cogente – è lo Stato a dover adeguare «i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento» (art. 5 della Costituzione).

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

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

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

vero *parametro* per la valorizzazione piena del sistema delle autonomie.

3. *Il complesso dell'identità*

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

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

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

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

pire le autonomie speciali come il grado ultimo, e quindi, come tale, il grado *ingiustamente privilegiato*, di un percorso naturale di autonomia progressiva, che dovrebbe coinvolgere qualsiasi Regione, in forza dell'identità profonda che analogamente porta con sé¹⁰.

Con ciò si può verificare che spesso sono proprio le stesse autonomie, in questa loro ultima proiezione, a concepirsi, se non a istituirsi, come elementi di disaggregazione, come tali in “antagonismo” con altri livelli di governo e, tanto più, con l'idea stessa di un ordinamento repubblicano quale insieme, pur doverosamente composito, di realtà tanto ragionevolmente differenziate quanto tra loro coordinate.

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

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

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

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

¹² Per focalizzare bene la questione è opportuno ricorrere alle parole recenti – che non richiedono ulteriori spiegazioni – di un acuto osservatore: «La religione dell'identi-

È una tendenza che riguarda qualunque discorso sull'identità, tanto che si potrebbe affermare che quello che così si è (ugualmente) formato sull'identità individuale finisce per condizionare ed "esaltare" un pari discorso sull'identità territoriale, che, allo stesso modo, perde ogni riferimento relazionale e collettivo (*i.e.* repubblicano) a favore di una dimensione di pura autosufficienza e di correlata "pretesa". Non è poi molto strano, in altre parole, che nelle linee di indirizzo delle discussioni pubbliche più accese convivano sia le proiezioni sempre più forti di una irresistibile "cittadinanza di utenza", sia quelle ugualmente radicate di una trascinate ricerca di un senso collettivo esclusivamente territoriale.

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

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

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

4. I limiti del regionalismo assoluto

Nella consapevolezza delle retoriche ora richiamate – e dei due potentissimi e distorsivi *complessi* che le animano – si possono esprimere con maggiore serenità molteplici valutazioni: sullo stato di salute del regionalismo italiano, come sulle vie che si potrebbero perseguire per attribuirgli, o per “costruirgli” attorno, una fisionomia più credibile, più socialmente condivisa, più utile ai destini dell’*intero* di cui esso rappresenta una fondamentale e non rinunciabile innervatura costituzionale.

Più di tutto, se ci si avvede delle suddette retoriche, si riescono ad apprezzare con chiarezza tutti i limiti del regionalismo *assoluto*, intendendosi come tale proprio il *cliché* che le dialettiche sopra descritte tendono ostinatamente a privilegiare, e precisando che tra i fautori di questa configurazione non figurano solo le Regioni; vi è anche lo Stato.

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

a) La prima può essere qualificata in termini di *assorbimento politico*.

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

duare in “governatori” regionali di successo i possibili “capi” della formazione politica nazionale)¹⁴.

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

È quasi inutile rammentare che a questa fisiologia dell’assorbimento politico corrisponde molto bene la diffusione, sul piano regionale (ma anche su quello più strettamente locale) di una *forma di governo* che, se da un lato potrebbe risultare più che fruttuosa per la produzione di linee di indirizzo politico-amministrativo molto legittimate e per ciò solo capaci di portare “al centro” il loro peso e di corrispondere con rapidità alle attese delle comunità di riferimento, dall’altro coltiva con relativa facilità i processi di sistemica autoreferenzialità di quelle stesse comunità. A ben vedere, poi, lo scopo per cui una tale forma di governo pare davvero utile è, in larga parte, la promozione della classe politica.

Sicché si può agevolmente capire perché è possibile discutere, già con riferimento a questi meccanismi di assorbimento politico, di regionalismo assoluto: è possibile farlo perché, in questo modo, il regionalismo è “assolutizzato” al “centro”: è considerato e apprezzato, e premiato, in funzione prevalente delle ragioni politiche del “centro” e dei conflitti che in esso sussistono e si riproducono. È chiaro che, in tal modo “valorizzato” (se così si può dire), il regionalismo si manifesta come volano di dinamiche puramente intrinseche al discorso politico contingente; perde, cioè, il valore costituzionale già richiamato in precedenza, diventando una delle tante opzioni rivali che le forze politiche possono coltivare volta per volta.

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

b) Una seconda tendenza del modello qui criticato è riscontrabile nell'incrocio dei tanti *idola* che il vigente sistema istituzionale ha prodotto, percorso dalle pulsioni del sistema politico nazionale come da ultimo rappresentate. Quello più incrollabile rimane ancora la convinzione che il regionalismo possa rafforzarsi e “vincere” sullo Stato soltanto a condizione che a esso vengano consegnate prerogative importanti, se non quasi preminenti, in tante (o più) *materie* di esercizio della potestà legislativa.

Si tratta di una convinzione errata, dal momento che i limiti dell'approccio della promozione dell'autonomia regionale per aumento o rafforzamento della potestà legislativa per materia sono stati da tempo rimarcati dalla migliore dottrina (che in ciò ha evidenziato uno dei maggiori limiti della riforma costituzionale del 2001)¹⁵; limiti che sono stati tanto più confermati dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ha sempre trovato il modo – e in varie occasioni, anche in direzioni fondamentalmente ragionevoli – per ritagliare o prospettare competenze materiali a esercizio logicamente e rigorosamente unitario, e quindi statale (o, meglio, “Stato-centrico”)¹⁶.

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

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

¹⁶ V. E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, 2020, in part. 71 ss. Cfr. anche S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, in part. 135 ss., nonché C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, 203 ss.

Anche a questo riguardo si deve ricordare che l'insistenza sulla possibilità di individuare ambiti materiali di assoluta pertinenza è, essa stessa, sintomo ulteriore delle assolutizzazioni nelle quali ricade costantemente il regionalismo italiano, nel suo rimanere assorbito, come si è precisato, nel discorso politico nazionale: in un discorso, cioè, nel quale la dialettica tra gli opposti – regionale e statale – è diventato il modo migliore per legittimare la prevalenza dell'uno o dell'altro *nella prospettiva propria di uno solo di essi*; quindi in una prospettiva che non potrà che essere – inevitabilmente – rimessa alla superiorità del livello “più forte”, di quello statale.

c) Quest'ultimo profilo offre ragione di un'altra tendenza: quella a *rovesciare il generale nel particolare*, ossia quella di ritenere che le fortune o le sfortune del rapporto tra lo Stato e gli altri enti territoriali debba tutto passare per la sistemazione di *uno solo* tra i tanti tasselli di un mosaico che è evidentemente molto più composito.

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

Esemplificando: se il c.d. ascensore della sussidiarietà verticale sale sempre verso l'alto, si può davvero pensare che il regime per porvi rimedio transiti interamente per la disciplina e la prassi del “sistema delle Conferenze”¹⁷? Oppure: se la modificazione “formale” del catalogo di materie di cui all'art. 117 Cost. non ha successo, si può seriamente immaginare che il futuro dell'autonomia regionale dipenda esclusivamente dal rilancio del regionalismo c.d. differenziato¹⁸? È quasi di palmare evidenza che “sistema delle Conferenze” e regionalismo differenziato sono due ingranaggi di una macchina che ha molti altri componenti da comporre. *Da soli*, essi non possono essere decisivi, per definizione.

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

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

Sovraccargarli di una missione che è molto più ampia non conduce in nessun luogo, ottenendosi, piuttosto, il risultato di allontanarne funzione e dimensioni da quella che potrebbe essere l'area per una loro più realistica ed effettiva operatività¹⁹.

Vero è che tale sovraccarico dipende, a sua volta, da un radicato difetto delle evoluzioni positive del regionalismo italiano, vale a dire dalla costante e ripetuta fenomenologia dell'*inattuazione permanente* delle scelte riformatrici, che, anche quando si trovano prefigurate al più alto livello del sistema delle fonti, raramente sono autoapplicative, ma richiedono, come è normale che sia, una reale messa in opera sul piano della legislazione ordinaria dello Stato. Tuttavia è un'operazione, quest'ultima, che nell'ecosistema nazionale rimane consegnata alle difficoltà del sistema politico circa la stabilizzazione di un indirizzo di lungo periodo, sicché a riforme che spesso vengono approvate "a colpi di maggioranza" corrispondono puntualmente o esplicite contro-riforme o atteggiamenti palesemente inerziali o deliberate inversioni di metodo (come possono essere quelle che hanno cercato, con frequenza, di anticipare cambiamenti della costituzione formale per mezzo di interventi normativi di rango primario: le vicende della c.d. riforma Delrio – legge n. 56/2014 – sono fin troppo conosciute, così come sono fin troppo conosciute le ridondanze che esse hanno avuto in ordine al generale indebolimento della legalità costituzionale del sistema delle autonomie territoriali).

Anche su questo punto, in definitiva, ciò che ne riesce accelerato e rafforzato è un altro processo di assolutizzazione, alla stregua del quale

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

a riuscire sempre “vincente” non è il regionalismo, ma il conflitto per l’egemonia politica, dapprima territoriale, quindi nazionale.

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

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

Le Regioni, infatti, “vedono poco” le istanze del “diritto delle città”; o le esigenze socializzanti, funzionali e trasversali, delle linee territoriali delle reti di trasporto e in generale delle grandi infrastrutture, attorno alle quali si sviluppano sia centri produttivi, direzionali e residenziali, sia servizi di varia tipologia (che non sono soltanto riconducibili alla catena della logistica e che danno vita, di fatto, a fenomeni di urbanizzazione spontanea e sfuggente alle forme classiche della pianificazione territoriale); oppure le urgenze organizzative di raccordo tra la legittimazione politico-amministrativa degli enti locali, sempre più in difficoltà, e il pluralismo istituzionale, sempre più attivo e decisivo, dei molti soggetti che, nel pubblico come nel privato, sono incaricati di prestare i più significativi ed essenziali servizi pubblici su scala non sempre collimante con quella dei confini amministrativi degli enti dotati di autonomia e investiti della relativa responsabilità di “governo”²⁰.

Il dato interessante, al contempo, è che questi fenomeni risultano invisibili anche allo Stato, che, se e quando interviene, non rinuncia ad “assolutizzare” – da parte sua – ogni possibile ragionamento: o rinunciando a interventi speciali e singolari, che potrebbero invece rivelarsi più che giustificati (nella perpetuazione del metodo per cui la trattazio-

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

ne di un problema amministrativo non può che essere sempre la medesima, a prescindere dal punto di impatto della relativa disciplina: anche in proposito opera sotterraneo il complesso dell'eguaglianza già rappresentato, come è visibilmente accaduto per la vicenda dell'istituzione delle Città metropolitane); o attribuendo collocazioni e declinazioni univoche a principi generali (che, per loro stessa natura, dovrebbero essere suscettibili di attuazioni plurali e polimorfe: il caso del principio di sussidiarietà orizzontale e delle sue vicende nell'assetto del "codice dei contratti" è quanto mai esemplare, soprattutto per le vistose difficoltà di coordinamento che quell'assetto – informato alla rigidità delle categorie del c.d. partenariato sociale quale strumento di contrattazione pubblica, almeno per come è oggi regolato – pone con l'universo ricco e creativo delle sperimentazioni autonome maturate negli anni dai Comuni).

5. Looking forward

Il *check up* finora condotto non può lasciare adito a ulteriori dubbi: la Repubblica non può rinunciare alle autonomie; parallelamente, è pure necessario che queste non coltivino identità esclusivamente "auto-centrate"; ed è altrettanto indispensabile che lo Stato agisca coerentemente, esercitando con ragionevolezza, proporzionalità e costanza il ruolo che gli spetta.

Non si può certo ritenere, d'altra parte, che quello dello Stato sia un attivismo sempre e del tutto irragionevole: in molti casi, il ruolo statale è stato "spiegato", anche dalla Corte costituzionale, come una sorta di spontanea esigenza, maturata dalla "natura della cosa". Ma se ciò è vero, allora è opportuno riconoscere che il dato formale del testo costituzionale non corrisponde più al dato reale delle istanze che reclamano soddisfazione. Dunque un'ulteriore e forte motivazione della polarizzazione del dibattito pubblico – dalla cui constatazione il presente contributo ha tratto l'origine delle proprie mosse – deriva proprio da qui: dalla sensazione che vi siano dei "moti costituzionali" che non si sono an-

cora tradotti in veri “mutamenti”²¹; e che vi sia, dunque, un *corpo* andato rapidamente *fuori taglia*, rendendo, così, del tutto inadatto il *vestito* che per esso era stato disegnato.

A fronte di un tale quadro – ma in difetto di una rinnovata tensione alla modifica espressa della Costituzione: una nuova riforma non sembra un “cantiere” facilmente e realisticamente praticabile, almeno nei tempi rapidi che attualmente sono richiesti anche dai processi di realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – è indispensabile riprendere senza timori la logica del *progetto*, dell’attuazione articolata di un disegno complessivo; un disegno, pertanto, nel quale ciò che conta è recuperare un rapporto di *relazione strategica* tra Stato, Regioni e altre autonomie territoriali; dunque tra le *parti* della Repubblica che sono chiamate a dare vita a quello stesso disegno. E occorre naturalmente ricordare e sottolineare che si tratta (soprattutto) di un disegno amministrativo, non (solo) di una “politica di cittadinanza” volta a promuovere un plurale senso di appartenenza democratica²².

Per operare in questa direzione, pare essenziale procedere sulla base della diagnosi sopra svolta: superare i complessi, abbandonando le relative retoriche e i correlati “assolutismi”; riconoscere che il ruolo del regionalismo sta nella sua essenziale vocazione di strumento efficace sul piano dell’attuazione di *goals* che in parte devono pur sempre essere quelli più generali della Repubblica, e che non possono, pertanto, aspirare a porsi quali stadi di una progressiva autoreferenzialità; evitare di suddividere l’intervento del “centro” e della “periferia” secondo direttrici di separazione presupposta, perché il livello di interessi di più elevata pertinenza richiede sempre di essere riconosciuto ed eseguito, oltre che adattato ai differenti contesti, e quello di più locale attinenza ha ugualmente bisogno di sostegni e competenze tecniche forti e articolate; recuperare alla funzione della legislazione statale, anche esclusiva, margini di “concreta concorrenza materiale”, per consentire, cioè, che

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

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

quello nazionale sia sempre un ruolo di *programmazione* e di *verifica*, anziché un momento di integrale occupazione dello spazio normativo, e che quello regionale diventi un ruolo di attuazione e di condivisione capillare di una *cultura tecnico-amministrativa* particolarmente radicata, e percepita come tale dai cittadini.

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

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

Si pensi al piano elevato delle intese che Stato e autonomie sono chiamati a stipulare in molteplici casi, o anche al piano strettamente operativo delle valutazioni amministrative in cui si debba compiere il bilanciamento tra più interessi, anche solo statali, di diversa matrice. In queste ipotesi la configurazione del dispositivo decisionale è sempre orientata all'assorbimento dei conflitti mediante la riaffermazione di una prospettiva cripticamente gerarchica: di un meccanismo, cioè, che deve comunque riaffermarsi con il mezzo della prevalente manifestazione unilaterale del vertice politico statale, dunque del Governo, e ciò per “saltare” un'impasse dovuta alla compresenza di interessi rappresentati da entità concepite solo in quanto destinate a mantenere ferma la propria determinazione. È così nel contesto dei principi affermati dalla Corte costituzionale circa il necessario superamento del dissenso manifestato dalle Regioni in ipotesi di stipulazione di un'intesa c.d. “forte” (lo Stato può, dinanzi al dissenso reiterato e non razionalizzato, andare oltre e procedere per suo conto: v. Corte cost., n. 251/2016). Ma è così anche nella cornice della disciplina oggi vigente della conferenza di

servizi, che prevede un procedimento di composizione progressiva dei possibili dissensi, con finale allocazione del ruolo di sintesi al Consiglio dei Ministri (cfr. in particolare l'art. 14-quinquies l. n. 241/1990)²³.

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

Se il regionalismo è il tessuto connettivo delle parti in cui si articola l'intero, fungendo da raccordo quasi naturale tra le istituzioni statali e quelle locali, non è così difficile pensare che tutti gli enti pubblici territoriali debbano muoversi proprio come *parti*, non come entità create da

²³ In argomento v. F. CORTESE, *La burocrazia "incolpevole". Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2020, in part. 112 ss. L'impostazione ora esemplificata nasconde una contraddizione fortissima, foriera di un metodo che finisce per svuotare di senso ogni tentativo di analisi circostanziata e realistica delle fattispecie e, per ciò solo, ogni tentativo di composizione regolativa degli interessi in gioco. Da un lato si invitano i portatori di interesse alla mediazione, se non alla negoziazione. Dall'altro si prefigura che la mediazione o la negoziazione potranno essere assorbite "al vertice", rendendo, quindi, la questione un problema di natura strettamente, se non intrinsecamente, politica, un fatto, cioè, di volontà, e ciò sin dal momento della sua posizione iniziale. È questo aspetto, non a caso, che induce gli organi amministrativi a coltivare una tendenza spesso autoreferenziale o di affermazione unilaterale delle proprie prerogative. È una impostazione, pertanto, che non limita i conflitti, ma li stimola, anzi, li presuppone, nell'orizzonte di un loro finale assorbimento con una scelta massimamente discrezionale: la scelta che riafferma il ruolo, per l'appunto, "prevalente" di un certo livello decisionale, e solo di quello. Questa ricostruzione, poi, rivela anche un'altra contraddizione. Rivela la predominanza della concezione per la quale, intendendosi a monte alcuni interessi pubblici statali (l'ambiente o i beni culturali) come valori acquisiti anziché come finalità da raggiungere, le decisioni pubbliche che li riguardano, da un lato, occupandosi di valori pre-dati, si devono comunque adeguare a verità non bilanciabili né condizionabili, dall'altro lato, però, possono, se operate "al vertice", degradare o riquilibrare quelle stesse verità, rivelando, così, che non sono mai valori assoluti. Ma se non lo sono, allora, non si comprende per quale ragione essi debbano essere esposti alla negazione che un certo decisore politico può farne, anziché alla composizione regolativa che può pacificamente avvenire nel contesto propriamente amministrativo e con l'ausilio di soluzioni di expertise e di accomodamento tecnico ben più credibili di soluzioni di pura volontà. È evidente che, nell'ipotesi in cui quei valori coincidano con interessi costituzionalmente tutelati, questa seconda opzione è molto più compatibile con la loro natura, visto che ribadisce l'antiorità di alcuni confini giuridici su ciò che può decidere la politica.

un gesto di *suddivisione artificiosa*. Con ciò si vuol dire che si tratta di accedere all'idea che la relazione tra le parti possa fisiologicamente condurre ad una dinamica di *vasi comunicanti*, nella quale l'allargamento dell'una o dell'altra possa essere diversificato a seconda della capacità che ciascuna ha di compiere il proprio ruolo.

Non è, si badi, la riproposizione di una logica gradualistica, quale potrebbe essere quella sottesa ad alcune letture del principio di sussidiarietà (verticale come orizzontale), che presumono sempre una ontologica e uniforme prerogativa in capo a ogni protagonista del sistema. È, semplicemente, l'accoglimento dell'impostazione per la quale, vertendosi in tema di raggiungimento concreto di obiettivi potenzialmente misurabili, il contributo di chi vi partecipa può essere suscettibile di intensità e modalità ragionevolmente diverse, non solo sul piano dei contenuti dell'azione pubblica, ma anche su quello del contributo organizzativo che *ogni ente* può darvi (in stretta aderenza ai criteri che l'art. 97, comma 2, Cost. pone quali fondamentali direttrici della disciplina legislativa dei poteri pubblici).

Non ci sarebbe nulla di male, pertanto, se, materia per materia (non importa se di afferenza esclusiva statale, concorrente o residuale regionale), lo spazio delle *singole* Regioni (non delle Regioni ordinarie *tout court*) risultasse diverso. Né ci sarebbe nulla di male se lo Stato, proprio per tale motivo, decidesse di espandere o ritrarre le proprie capacità disciplinari in presenza di deficienze o, all'opposto, di efficienze normative e amministrative sul piano regionale.

C'è da precisare, per completezza, che un simile risultato si può raggiungere anche indipendentemente dall'attivazione dei percorsi del regionalismo differenziato *ex art. 116, comma 3, Cost.* (cui è rischioso, come si avvertiva, attribuire una vocazione olistica), e anche al di fuori dell'esercizio del c.d. potere sostitutivo *ex art. 120, comma 2, Cost.* (che ha un'esplicita vocazione eccezionale). Che cosa impedisce, infatti, allo Stato di rendere "cedevoli" le proprie norme in presenza di discipline regionali attuative di determinati principi? L'istituto è ben noto alle evoluzioni del regionalismo italiano, anche se qui, certo, si discute di una sua possibile introduzione spontanea da parte del legislatore statale, in una specie di auto-limitazione che pare sempre disponibile all'esercizio della relativa potestà e che non si configura come ga-

ranza, ma come migliore strumento per una regolazione più apertamente flessibile. Che cosa si frappa, poi, a che questa cedevolezza sia temporalmente condizionata o soggetta a una specifica intesa o superabile da una sperimentazione normativa regionale, suscettibile eventualmente di condurre, previa verifica congiunta sul raggiungimento di alcuni obiettivi, a una “reviviscenza” della stessa disciplina statale, se del caso da applicarsi puntualmente dagli stessi corpi pubblici regionali?

Più in generale, inoltre, occorre che lo Stato compia nei confronti delle autonomie, sia regionali, sia locali, un’attività di *capacitazione*, seguendo l’indirizzo che l’art. 3, comma 2, Cost. rivolge alle singole *persone*, e che pure può considerarsi essenziale anche per gli enti pubblici territoriali.

È un «compito» (“il” compito che si è già sottolineato *supra*) che, evidentemente, non è solo dello Stato, e che dovendo però avvalersi del sostegno coordinato di ogni parte delle istituzioni del Paese, implica per l’appunto che *ogni parte*, Regioni comprese, sia dotata di un’intrinseca e costante capacità operativa. Se ci sono delle cause, in definitiva, che ne determinano l’inidoneità, allora è bene che lo Stato si attivi per rimuoverle, alla stessa stregua di quell’azione che la Repubblica deve nei confronti di ciascun individuo.

Da questo punto di vista, non solo si comprende l’importanza dell’approccio metodologico poc’anzi proposto in ordine alla predisposizione statale di discipline-quadro variamente derogabili. L’azione di capacitazione che lo Stato deve avviare non può che estendersi anche alla ricognizione diffusa degli elementi minimi per i quali un ente locale può dirsi idoneo a svolgere le sue funzioni, lasciando poi alle Regioni il compito di riconoscerne gli spazi e darvi materiale concretezza, a seconda delle specificità territoriali. O trattenendo direttamente le medesime funzioni in corpi amministrativi statali decentrati deputati a svolgerle direttamente, con un ruolo di accompagnamento qualificato e specialistico (cosa che potrebbe avvenire, ad esempio, con riguardo alla complessissima materia della stipulazione di contratti pubblici: perché il “sistema a rete” delle centrali di committenza non potrebbe essere statale a tutti gli effetti?).

Si tratta di una direttrice che, in parte, il legislatore statale ha intravisto da tempo, specie a decorrere dai radicali interventi normativi che sono stati assunti tra il 2010 e il 2012 per far fronte alle necessità di taglio della spesa pubblica, e che, tuttavia, hanno continuato a concepire l'intervento normativo del "centro" secondo schematismi legati al numero degli abitanti e omogenei per tutto il Paese, non anche adeguabili alle diverse configurazioni delle comunità territoriali (aspetto, quest'ultimo, che, per l'appunto, è forse meglio registrabile dal legislatore regionale).

Più di tutto, però, l'azione statale deve concentrarsi nella definizione della *propria struttura amministrativa*, e in particolare di quella decentrata, che risulta ancora il frutto di stratificazioni riconducibili a epoche differenti e di indirizzi che non sono sempre compatibili, visto che generano competizioni e sovrapposizioni istituzionali poco efficienti. In conclusione, e come osservava tempo addietro un interprete particolarmente attento alla vitalità dell'organismo amministrativo nazionale²⁴, quello del regionalismo italiano è e rimane sempre «il problema del centro»²⁵.

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

²⁵ *Ibid.*, 443.

LE PERDURANTI INCERTEZZE DELLE AUTONOMIE REGIONALI (ORDINARIE E NON SOLO): UNA CELEBRAZIONE DEI PRIMI CINQUANT'ANNI, CON QUALCHE AMAREZZA

Roberto Toniatti

SOMMARIO: *1. Introduzione: le origini differenziate e i percorsi distinti e paralleli delle autonomie speciali e ordinarie in relazione al centralismo dello Stato. 2. Il consolidamento del modello centralista, il regionalismo differenziato e l'interesse nazionale. 3. L'«interesse statutario» delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria. 4. Rilievi finali: riformare lo Stato e non solo l'ordinamento regionale.*

1. Introduzione: le origini differenziate e i percorsi distinti e paralleli delle autonomie speciali e ordinarie in relazione al centralismo dello Stato

L'avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie – a partire dagli inizi degli anni Settanta del secolo scorso – rappresenta una ricorrenza istituzionale che è certamente e sinceramente da celebrare, almeno da parte di chi continui a nutrire ragionevoli aspettative sugli effetti positivi dell'autonomia regionale, quale manifestazione di democrazia politica e costituzionale, tanto preziosa idealmente quanto concretamente sottoposta – e non da oggi – a forti pressioni ostili, dall'interno e dall'esterno¹.

Le *ostilità esterne* sono quelle che derivano soprattutto dagli organi di indirizzo e dai loro referenti partitici, i quali – gli uni e gli altri – nel migliore dei casi non sembrano ancora aver metabolizzato la presenza

¹ Per una utile e concisa rassegna delle fasi più significative di storia dell'istituzione regionale si rinvia a M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, 37 ss.; benché con riferimento a un arco temporale più ristretto, sempre illuminanti sono le valutazioni critiche di L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992.

dell'art. 5 della Costituzione, né quel tanto di lento e faticoso progresso decentramento regionale già acquisito e, di conseguenza, non dimostrano un coerente orientamento nell'esercizio dell'iniziativa e della funzione legislativa ovvero delle attività di controllo, nell'evidente consapevolezza che il vincolo di solidarietà di partito vale più della lealtà istituzionale alla sfera dell'autonomia territoriale².

Ulteriori ostilità esterne – cui non si può non essere particolarmente sensibili in quanto si tratta di organi di garanzia costituzionale – sono quelle che costantemente si manifestano come provenienti, almeno implicitamente, da parte del Presidente della Repubblica, che, salvo sporadiche eccezioni, per lo più si auto-concepisce e opera solo come capo dello Stato, anziché dimostrare di avere una connessione anche con le articolazioni istituzionali e territoriali di cui all'art. 114 Cost. novellato³; ed esterne sono anche quelle espressioni di ostilità – frequenti e nu-

² In argomento si rinvia alle eloquenti considerazioni di R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, 317 ss.: “buona parte della responsabilità del forte centralismo che negli ultimi anni ha dominato la legislazione (e la giurisprudenza) in Italia derivi proprio dalla debole strutturazione dei partiti nelle Regioni. Né l'organizzazione dei partiti, né la disciplina elettorale, né i meccanismi del finanziamento pubblico dei partiti hanno favorito la loro regionalizzazione. Un tratto dominante e costante del nostro sistema, più volte segnalato dagli studiosi, è che la Costituzione del 1948 ha introdotto un nuovo livello di autonomia politica, da cui promana la stessa potestà legislativa, al quale però non si è mai affiancata un'organizzazione territoriale adeguata del sistema politico”; e “l'autonomia regionale non rientra se non marginalmente nella visuale del legislatore statale”. Il sistema partitico regionale è del resto in larghissima parte speculare rispetto a quello nazionale e l'esperienza di partiti regionali, territoriali ovvero organizzati in ragione della rappresentanza di minoranze linguistiche e culturali è molto contenuta. Si consideri, tuttavia, il più recente fenomeno delle c.d. “liste dei Presidenti: liste personali che partecipano alle elezioni, riportando, in alcuni casi, risultati di peso non indifferente”; ne consegue la crescente configurazione di forme di “partito personale territoriale [che] si costruisce in termini di tensione e alterità anche rispetto al partito statale (e alle sue propaggini locali) nel quale formalmente si inquadra, determinando una vera e propria scissione tra partito personale del Presidente e partito consiliare”, su cui cfr. G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, 94.

³ Si che la partecipazione di delegati regionali alla sua elezione sembra esaurire il proprio significato sistematico nel momento stesso in cui il Presidente viene eletto. Sul tema rinviamo a R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica, le Regioni e la rappre-*

merose – provenienti dalla Corte costituzionale, la cui preferenza sistematica per la maggior tutela delle esigenze unitarie e dunque centralizzatrici, nonostante lodevoli eccezioni, si sono espresse sia in passato (nella fase iniziale dell’esperienza regionale), sia con la recente interpretazione creativa delle disposizioni costituzionali introdotte dalla revisione costituzionale del 2001 (circostanza che ha consentito di sostenere, in relazione al progetto di revisione costituzionale della XVII legislatura – che, se approvato in sede referendaria, avrebbe ulteriormente compresso i margini di autonomia regionale –, che in fondo quella riforma non costituiva una priorità giacché la Corte aveva già ricondotto entro margini sostenibili i ‘malanni’ della revisione del 2001)⁴.

Occorre, dunque, ammettere che – senza voler rinunciare a quella che, in fondo, è la celebrazione della stessa Costituzione repubblicana e di uno dei suoi nuclei prescrittivi più qualificanti in una prospettiva di discontinuità rispetto al precedente modello organizzativo del Regno sabauda e del ventennio fascista – sarebbe un improprio eccesso di retorica celebrativa omettere una riflessione sulla circostanza per la quale la celebrazione *de qua* coincide in realtà con la celebrazione in negativo del più che ventennale ritardo nell’attuazione della Costituzione repubblicana, che accomuna l’avvio concreto di una fra le più significative innovazioni della Costituzione repubblicana – ossia l’art. 5 e dunque uno dei suoi principi fondamentali – a quello già accumulato per il funzionamento di altre cruciali riforme di sistema quali la Corte costituzio-

sentanza dell’Italia unita e plurale, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 2021, 155 s.

⁴ La dottrina si è ampiamente espressa sul tema, con accentuazioni variamente critiche. Si vedano le fondate argomentazioni e le indicazioni di prospettiva esposte in R. TOSI, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Le Regioni*, 2016, 619 ss. Si è osservato, a conclusione di un’attenta ricognizione critica della giurisprudenza, che “la Corte costituzionale ha esercitato, e a tratti esercita, un ruolo di supplenza rispetto al Parlamento, palesando un’anima creativa e politica che, per quanto in parte a essa ontologicamente connaturata, talvolta non ha mancato di introdurre elementi distonici nel sistema”, in C. DRIGO, *La Corte costituzionale e le autonomie. Riflessioni a margine di un percorso a geometria variabile*, in *Federalismi.it*, 2018, 282.

nale, il Consiglio Superiore della Magistratura, gli istituti di democrazia diretta, e così via.

Insieme alla celebrazione, dunque, occorre anche non tralasciare di spendere qualche riflessione critica sul significato di questo specifico ritardo – che oggi, del resto, si ripropone in relazione all’(in)attuazione dell’art. 116, 3° comma introdotto dalla revisione del 2001 e dunque giusto vent’anni fa – e di interrogarsi sulle resistenze del sistema politico e dell’apparato istituzionale dell’organizzazione centrale dello Stato non favorevole alla regionalizzazione. Tale riflessione, fra l’altro, oltre a contribuire alla memoria critica della storia istituzionale (che proprio le istituzioni stesse sono spesso inclini a non coltivare), si pone anche alla base di una valutazione più ampia delle vicende del regionalismo italiano.

Altrettanto improprio, però, in questa circostanza, sarebbe anche omettere il richiamo a quelle che di fatto si traducono in *ostilità interne* alla realizzazione del disegno costituzionale, segnatamente di tutti quei limiti di capacità istituzionale nella programmazione dello sviluppo del territorio, di quei ritardi e inadempimenti nella progettazione e nell’esecuzione dei progetti (nazionali e comunitari), di quella strutturale inabilità nella gestione delle risorse e più in generale nel controllo della spesa, di quelle manifestazioni di mancata assunzione di responsabilità di (auto)governo e di centralizzazione regionale delle attività amministrative, in altre parole, di tutte quelle manifestazioni che potrebbero qualificarsi come di «fuoco amico»: benché queste osservazioni critiche non possano essere rivolte indistintamente a tutte le Regioni ordinarie (oltre che, del resto, a qualcuna delle speciali), il peso specifico delle ostilità interne si riflette inevitabilmente in misura negativa sull’immagine del regionalismo italiano tutto intero⁵.

Non è un caso, del resto, se negli studi comparati sugli ordinamenti composti e sul decentramento politico di Stati unitari molto raramente e solo di recente l’esperienza regionale italiana – a differenza di quella

⁵ In argomento, fra luci e ombre, cfr. F. PIZZETTI, *Il bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 2015, 559 ss. Non sono mancate, peraltro, vicende di rilievo penale né stravaganze varie che hanno impegnato tempo istituzionale e risorse pubbliche: si veda, ad esempio, L. PANZERI, *La qualificazione del popolo veneto come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, 2017, 727.

delle *Comunidades Autónomas* spagnole disciplinate dalla Costituzione del 1978 ma quasi contemporanee quanto ad attivazione effettiva – sia stata tenuta in considerazione e valutata suscettibile di comparazione con altre. La disattenzione qui segnalata concerne anche le autonomie speciali, benché risalenti al dopoguerra, con la probabile eccezione dell’Alto Adige/*Südtirol*, ma per motivi connessi per lo più non tanto all’autonomia speciale di per sé, quanto all’autonomia territoriale come strumento di tutela del gruppo linguistico germanofono e di gestione del conflitto con quella minoranza nazionale. In tal senso, la credibilità del decentramento regionale in Spagna – anche in virtù dei tempi significativamente più contenuti della transizione spagnola – ha consentito all’esperienza della *Comunidades Autónomas* un ingresso quasi immediato nel circuito della comparazione costituzionale e amministrativa.

Rispetto ai profili negativi sin qui messi in evidenza a proposito dell’attivazione delle Regioni ordinarie, non può non porsi in rilievo la grande differenziazione che ha segnato invece la sorte di quattro delle autonomie speciali.

È noto il contesto storico di tensioni politiche di natura internazionale nel quale è maturato il disegno di riconoscere in tempi molto rapidi l’autonomia a quei territori di frontiera – al punto da dover procrastinare la definizione compiuta dell’autonomia regionale del Friuli-Venezia Giulia –, con situazioni dai contorni decisamente eterogenei ma accomunati, fra l’altro, dalla condivisione di una marcata povertà.

Giova pertanto ricordare che la disciplina originaria dell’autonomia speciale della Sardegna, della Sicilia, del Trentino-Alto Adige e della Valle d’Aosta risale al periodo antecedente l’adozione della Costituzione repubblicana e che la contrazione dei tempi è testimoniata dal ruolo svolto in proposito dall’Assemblea costituente che deliberò i quattro rispettivi Statuti speciali con un dibattito che occupò i soli giorni dal 28 al 31 gennaio del 1948⁶.

⁶ In proposito, sintomatica del rilievo del fattore tempo si conferma del resto la XVII Disposizione finale e transitoria, alla stregua della quale “l’Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, *sugli statuti regionali speciali* e sulla legge per la stampa” (il corsivo è aggiunto).

Nel caso dei territori posti al confine del Brennero, il trattato di pace e l'annesso Accordo Degasperi-Gruber imponevano altresì l'obbligazione di diritto internazionale sia (i) del riconoscimento agli "abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento" di una condizione di

completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca⁷

e, in particolare, "l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse", sia (ii) della determinazione, "consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca", del "quadro nel quale detta autonomia sarà applicata", quadro che si risolverà della definizione della Regione, inclusiva del Trentino⁸.

⁷ La norma includeva profili materiali che richiedevano allo Stato un obbligo di *facere* marcatamente innovativo rispetto alla prassi legislativa e amministrativa seguita sin dall'annessione del 1918. In particolare era previsto: "a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna; b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali, come pure nella nomenclatura topografica bilingue; c) il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati nel corso degli ultimi anni; d) l'eguaglianza di diritti per l'ammissione a pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici". Per una ricostruzione delle vicende storiche che hanno interessato la popolazione sudtirolese in Italia si rinvia a C. GATTERER, *Im Kampf gegen Rom*, Vienna, 1968, traduz. it. *In lotta contro Roma. Cittadini, minoranze e autonomie in Italia*, Bolzano, 1994. Si osserva in tale contesto come l'ordinamento italiano abbia dovuto affrontare in termini giuridici la complessa questione dell'identità culturale collettiva che in altre aree europee ha acquisito un ruolo di priorità solo di recente.

⁸ In argomento, giova ricordare che dell'autonomia risultante dall'Accordo Degasperi-Gruber si discusse in sede di Assemblea costituente in occasione del dibattito sulla ratifica del trattato di pace, anche se l'attenzione a essa riservata è risultata minima e marginale rispetto alle numerosissime prese di posizione che avevano a oggetto le perdite territoriali al confine orientale e, in particolare, l'istituzione del Territorio Libero di Trieste (TLT) che rimase in esistenza sino al 1954. Il dibattito si limitò a tre interventi. Il primo fu quello dell'on Luigi Gasparotto ("Per nostra fortuna il Trattato lascia

immutato il confine settentrionale [...] Con gli allogeni dell'Alto Adige andremo d'accordo. Siamo già andati d'accordo con loro fino al giorno dell'avvento del fascismo [...] Venne il fascismo che volle governare con autorità e senza giustizia, da qui persecuzioni disinganni e conflitti", Atti dell'Assemblea Costituente, riunione del 24 luglio 1947, 6176). Il secondo fu quello, ben più articolato, dell'on. Meuccio Ruini: "Ci hanno mutilato alle nostre frontiere, tranne al Nord. Sarebbe un assurdo se l'Austria avesse avuto brani del nostro territorio, dopo che ha combattuto fino all'ultimo contro le Potenze alleate. Eppure abbiamo temuto anche questo pericolo! Vedo qui nel Trattato un Patto De Gasperi-Grüber [sic], col quale l'Italia si impegna a dare all'Alto Adige poteri legislativi e amministrativi autonomi; non chiedo se il Patto fosse necessario; non chiedo se dovesse essere inserito nel trattato. Avremmo concesso noi, spontaneamente, tutela adeguata agli allogeni tedeschi, come abbiamo fatto ai francesi. Comunque il Patto c'è, e non formulato felicemente. Non entro nel fatto che le due dizioni, quella francese e quella italiana, non sono eguali fra loro (il testo autentico, in cui fu stipulato, è l'inglese e non lo conosciamo). La frase «potere legislativo ed esecutivo autonomo» può prestarsi a una interpretazione eccessiva, che può essere invocata contro di noi, tanto più che quest'Atto diventa un Atto internazionale. Io vorrei – e credo che il Presidente del Consiglio non avrà difficoltà – che l'Assemblea, nell'atto di autorizzare la ratifica del Trattato, dichiarasse che questi poteri legislativi ed esecutivi si intendono nei limiti analoghi a quelli che abbiamo concesso alla Sicilia e alle Regioni con autonomie speciali. Non sono poteri autonomi nel senso pieno della parola. È un'autonomia regionale nei limiti della sovranità dello Stato italiano e nei limiti della costituzione e delle leggi che il nostro Stato vorrà stabilire. Se noi facciamo questa dichiarazione come interpretazione autentica, ha un certo valore e può correggere le impressioni che possono venire da una considerazione affrettata", *ibidem*, 6134. E il terzo fu quello dell'on. Vincenzo Selvaggi (nella seduta pomeridiana del 30 luglio) il quale osservò solo che "[...] a Vienna, un Governo messo a capo di un popolo che ha fatto fino in fondo la guerra nazista, avanzava pretese territoriali nei nostri confronti e manovrava fra le contrastanti forze d'Europa", *ibidem*, 6493.

Poco spazio è stato riservato al tema, nella seduta plenaria del 31 luglio, anche da parte del Presidente del Consiglio A. De Gasperi, il quale, dopo aver precisato di introdurre una "piccola parentesi" ha in via preliminare ammesso che "si tratta di una questione particolare che – come è naturale – mi sta specialmente a cuore", il quale si è limitato a replicare all'intervento dell'on. Ruini affermando che: "[...] È chiaro che è riservata alla Costituente l'approvazione dell'estensione di questa autonomia, e quindi il contenuto specifico del potere autonomo [...] il testo che fa fede per l'accordo è solo l'inglese perché così è stato stabilito fra Grüber [sic] e me dopo che l'elaborazione dell'abbozzo era stata fatta dall'ambasciatore Carandini in inglese. Di qui l'origine di questo testo ufficiale. È stato, comunque, allegato al Trattato con questa formula: che è il testo inglese quello che vale", *ibidem*, 6554. Ricordiamo anche che, nel corso del suo celebre discorso alla Conferenza di Parigi, De Gasperi rivelò che "noi in Alto Adige

In altre parole, in relazione alla definizione delle fonti normative di base delle prime quattro autonomie regionali speciali, non sembra fuori luogo osservare che l'Assemblea costituente fu posta di fronte a un fatto compiuto e che il quadro articolato dei rispettivi statuti fu in larghissima parte il risultato dell'applicazione di un metodo negoziale fra le rappresentanze regionali, per quanto organizzate in forma ancor embrionale, e l'organo esecutivo dello Stato.

Contrazione dei tempi e valorizzazione del metodo negoziale, anche con sacrificio della pienezza del ruolo del Parlamento, sono dati storici che caratterizzano un'accentuata differenza fra le origini statutarie di Regioni speciali e Regioni ordinarie e si riflettono altresì sul piano sistematico dell'ordinamento.

In questa sede occorre spendere ancora qualche attimo di riflessione sulla continuità della tensione fra le istanze (minoritarie) del pluralismo dell'autonomia territoriale e quelle (prevalenti) del centralismo statocentrico che ha caratterizzato due secoli di dibattito pubblico e di organizzazione del potere in Italia sin dal periodo risorgimentale. Tale continuità pone in evidenza – come in fondo anche la celebrazione odierna dimostra – la potenza intrinseca espressa dall'idea del centro, del centralismo e dell'uniformità⁹, ma anche la notevole capacità di resistenza delle tesi minoritarie, rimaste tali nonostante la statura intellettuale dei loro sostenitori, a partire da Carlo Cattaneo, riproposto da Norberto Bobbio nel 1945 dopo un'attenta lettura delle sue opere negli anni bui del fascismo e della guerra¹⁰.

stiamo preparando una generosa revisione delle opzioni ed è già stato raggiunto un accordo su una ampia autonomia regionale da sottoporsi alla Costituente”.

⁹ Si è osservato che “il centralismo è stata la tradizione giuridica più persistente e radicata nel nostro paese a partire dalla legge del 1865, poi quella crispina del 1888, il Testo unico del 1915, e quello del 1934 (quest'ultimo è rimasto in vigore fino al 1990)” – citando R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995 – in N. URBINATI, *La federazione come politica di unità*, prefazione a C. CATTANEO, N. BOBBIO, *Stati Uniti d'Italia*, Roma, 2010, XXII. Del modello piemontese si dice che fosse “disegnato sul modello francese delle prefetture e arcignamente centralistico perché volutamente anti-democratico”, in N. URBINATI, *ibidem*, XXII.

¹⁰ Cfr. C. CATTANEO, *Stati Uniti d'Italia*, a cura di N. BOBBIO, Torino, 1945.

Di tale risalente costante tensione l'Assemblea costituente si prestò a essere, come ben noto, un'eco ben significativa¹¹.

In proposito, per quanto limitato sia stato il risultato finale del testo originario del 1948¹² – (opportunamente) corretto solo con la revisione del 2001 – si è ben osservato che

anche se le posizioni più schiettamente federaliste rimasero in minoranza nell'Assemblea, l'azione politica di un piccolo gruppo di costituenti non mancò di conseguire l'obiettivo prioritario di affermare il principio per cui la larghezza delle autonomie locali e il riconoscimento delle regioni nella Costituzione entravano in modo organico a comporre il quadro della nuova democrazia italiana¹³. La loro credibilità dipese molto dal fatto di non avere mai legato la rivendicazione delle autonomie a motivazioni grettamente campanilistiche, ma di averle sempre considerate come elemento di rafforzamento, e non di disgregazione, dell'unità

¹¹ Palesemente “questo indirizzo esprimeva anche la reazione all'esasperato centralismo del regime fascista, che, oltre a smantellare le amministrazioni locali elettive, aveva condotto una politica di repressione delle aspirazioni autonomistiche delle aree allogene (Valle d'Aosta, Sud Tirolo e Istria), sostenuta da una campagna di italianizzazione destinata a suscitare forti resistenze nelle popolazioni locali e ad alimentare le correnti separatiste”, come osservato in *Il federalismo alla Costituente*, Bimestrale della Biblioteca 'Giovanni Spadolini' n. 1 (Nuova serie) - febbraio 2011, attualmente disponibile in http://www.senato.it/3182?newsletter_item=1386&newsletter_numero=130.

¹² Si consideri che “è pur vero che si arrivava a discutere di regioni nell'aula di Montecitorio, quando già nella seconda Sottocommissione e nella Commissione per la Costituzione le proposte più ardite e più 'spinte' di regionalismo erano risultate minoritarie, come peraltro ebbe modo di sottolineare Emilio Lussu nel suo intervento in discussione generale (29 maggio 1947, p. 4329): con graffiante ironia, egli ammetteva che il regionalismo italiano, quale si andava delineando, apparteneva alla famiglia del federalismo così come i gatti appartenevano alla stessa famiglia dei leoni, ma al contempo sottolineava come il sistema delle autonomie costituisse il motore di una vita pubblica effettivamente democratica (un argomento, questo, caro anche al costituzionalista democristiano Costantino Mortati) e richiamava l'attenzione dell'Assemblea sulla necessità di non procrastinare il processo di liquidazione del centralismo statalista”, da *Il federalismo alla Costituente*, cit.

¹³ Si vedano le prospettive di alto profilo del pensiero federalista e regionalista manifestato negli anni della Resistenza e della Costituente in G. DEMURO, R. LOUVIN, Emilio Lussu, Émile Chanoux. *La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Aosta, 2017.

della nazione, della sua coesione economica, sociale e culturale e della sua identità¹⁴.

Giova, da ultimo, precisare come la richiamata opzione federale di Carlo Cattaneo fosse una manifestazione del fondamento del suo pensiero liberale e come “federalismo europeo e federalismo nell’ambito di ciascuno stato nazionale sono, per così dire, il punto di partenza e il punto di arrivo del liberalismo di Carlo Cattaneo”¹⁵. Anche sotto il profilo europeo, pertanto, come ben sappiamo, la tensione ideale e politica fra le due tendenze è destinata a proseguire e a essere a noi contemporanea: in tutti i contesti, nondimeno, occorre sempre distinguere fra la dimensione fisiologica della costante tensione fra spinte centrifughe e centripete degli ordinamenti composti – in conformità con la concezione del *federalising process* di C. Friedrich ripresa ed elaborata da G. Bognetti¹⁶ – e le involuzioni di tipo patologico che sembrano invece connotare alcuni passaggi del regionalismo italiano.

Nel prossimo paragrafo ci soffermeremo ancora sull’impatto sistematico del ritardo dell’avvio delle Regioni ordinarie sull’ordinamento, sul conseguente consolidamento del modello centralista e sulla configurazione dell’interesse nazionale, per poi occuparci dei riflessi delle revisioni costituzionali sul quadro cruciale dell’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie e delle autonomie speciali (terzo paragrafo). Nel paragrafo conclusivo si porrà l’accento sulla ineludibilità di un’impostazione di riforma sistematica che non eluda la soluzione di alcuni nodi sistematici del rapporto fra Stato e Regioni e, soprattutto, che abbia contestualmente a oggetto anche l’organizzazione istituzionale e l’ade-

¹⁴ La citazione è da *Il federalismo alla Costituente*, cit.

¹⁵ Si osserva ulteriormente che “il federalismo era affermato in funzione di libertà”; ancor più chiaramente altrove diceva: “il federalismo è la teorica della libertà, l’unica possibile teorica della libertà”. E in altre occasioni meglio specificava il nesso che univa libertà e federalismo nel modo seguente: “Libertà è repubblica; e repubblica è pluralità, ossia federazione”. L’orientamento di Cattaneo era tale per cui poteva “ammettere, per un verso il federalismo in seno all’impero asburgico, e [da] condannare, per altro verso, la repubblica accentrata dei francesi o dei mazziniani”, così N. BOBBIO, *Introduzione*, C. CATTANEO, N. BOBBIO, *Stati uniti d’Italia*, cit., 19.

¹⁶ Sul tema rinviamo a R. TONIATTI, *Federalismo e separazione dei poteri*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Giovanni Bognetti comparatista*, Milano, 2014, 139 ss.

guamento funzionale dello Stato, in favore di un'opzione di regionalismo cooperativo 'preso sul serio' che coinvolga l'intera tipologia delle differenziazioni regionali.

2. Il consolidamento del modello centralista, il regionalismo differenziato e l'interesse nazionale

Le criticità dei modi e dei tempi dell'attuazione costituzionale dell'autonomia delle Regioni ordinarie devono essere criticamente evidenziate in una duplice prospettiva.

In primo luogo, perché il sistema politico centrale ha dimostrato di qualificare la materia del decentramento regionale come un ambito istituzionale e funzionale non necessario – anche ai fini dell'assestamento della democrazia repubblicana – e destinato a rimanere nell'ambito della disponibilità degli organi di indirizzo e, in particolare, della maggioranza, in palese violazione sia dei tempi – molto stretti – già prescritti dalla Costituzione stessa¹⁷, sia dell'evidente affidamento, forse non pri-

¹⁷ Come noto, l'Ottava Disposizione finale e transitoria aveva previsto che “le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle Province e ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio. Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali”. Un termine relativamente più esteso era previsto dalla Nona Disposizione finale e transitoria la quale stabiliva che “la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”. In relazione alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, per la quale le circostanze di politica internazionale non permettevano tempi brevi in ordine all'approvazione dello Statuto speciale, si prescriveva comunque una disciplina parzialmente attuativa, disponendo che, nel presupposto della sua attivazione in tempi ravvicinati, alla stessa “si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V

vo di ingenuo ottimismo, sull'esistenza delle Regioni per consentire all'architettura costituzionale una partenza pienamente conforme alla sua configurazione formale¹⁸. Non si dimentichi che la Costituzione repubblicana ha segnato una radicale transizione della forma di Stato nella continuità dell'ordinamento giuridico ed era quanto mai necessario che, anche ai fini del consolidamento della legittimità e autorevolezza – e della stessa autorità – del nuovo ordinamento, ciascuna delle sue componenti istituzionali necessarie fosse messa in grado di funzionare pienamente in conformità al disegno organizzativo comunicato dall'Assemblea costituente ai cittadini.

In secondo luogo, il ritardo ha implicato l'invio di un messaggio pubblico secondo il quale solo il centro – e dunque le istituzioni politiche, le organizzazioni partitiche, gli apparati burocratici – fosse destinato a contare veramente, impedendo e rallentando la formazione di classi dirigenti regionali e, per converso, incrementando una sorta di «centralismo psicologico» – ben rappresentato dall'atteggiamento degli apparati burocratici oltre che della classe politica – che ancora oggi pretende di far sentire alla periferia la sua pesante eredità autocelebrativa.

La centralizzazione organizzativa e il centralismo delle funzioni corrispondono, in realtà, al modello dell'Italia pre-costituzionale – non solo di quello del fascismo ma anche di quello anteriore risalente del periodo post-unitario – e si traducono, di conseguenza, in un'autentica prolungata rinuncia al modello costituzionale repubblicano, se non ad-

della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6”.

¹⁸ In tal senso, ad esempio, si evidenzia il rilievo politico che l'Assemblea costituente conferiva all'assetto regionale come confermato dall'Undicesima Disposizione finale e transitoria, alla stregua della quale si prescriveva che “fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate”. Nel medesimo contesto si colloca la Seconda Disposizione finale e transitoria la quale disponeva che “se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere”, che conferma l'importanza dell'insediamento dei Consigli regionali ai fini della partecipazione delle Regioni all'elezione del Presidente della Repubblica.

dirittura dell'immagine di un processo naturale di rigetto del trapianto di un corpo estraneo al sistema e con esso fisiologicamente incompatibile¹⁹.

Del resto, l'impressione è che l'art. 5 Cost. venga molto più spesso citato – soprattutto dalla Corte costituzionale – con una sorta di *strabismo assiologico*, che focalizza solo l'asserzione circa l'unità e indivisibilità del sistema e delle prevalenti istanze unitarie ma non anche l'obbligo costituzionale di riconoscere e promuovere le autonomie locali, di attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e di adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

In altre parole, l'accentuazione della dimensione unitaria e simmetrica del centralismo e dell'uniformità delle politiche pubbliche elaborate al centro e dal centro, nonostante le note differenziazioni dei territori e delle rispettive domande di intervento pubblico, ha rappresentato, nel primo ventennio repubblicano, un'opzione di fondo nel segno della continuità con il passato. Ciò che in buona parte ha coinvolto anche le autonomie speciali, le quali, pure, grazie al fatto compiuto esauritosi in sostanza nel periodo pre-costituzionale, erano almeno “decollate” in un contesto formale contrassegnato da un'idea di centralismo asimmetrico²⁰.

¹⁹ In argomento rinviamo a R. TONIATTI, *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol*, Padova, 2003, 41 ss.

²⁰ Si è autorevolmente osservato che – fatta eccezione per la Val d'Aosta (dove “l'inapplicabilità di certe previsioni statutarie può considerarsi ampiamente compensata dall'esteso trasferimento di poteri che in quella Regione era stato compiuto *ante litteram*, fino dagli anni 1945-46”) – “là dove lo Stato si oppone o resta inerte le Amministrazioni regionali sono costrette all'inattività, né possono dunque soddisfare le molte aspettative create dalla loro istituzione: con effetti estremamente negativi nel caso del Trentino-Alto Adige, dove il difettoso o tardivo o mancato passaggio di alcuni compiti fondamentali dallo Stato alle Province di Trento e di Bolzano (specialmente in materia di scuole e di case popolari) finisce per costituire una fra le cause principali del drammatico riaprirsi della questione altoatesina”, in L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 17 s. Si è osservato altresì che “a questo si aggiunge che le Regioni speciali, pur quando riescono a rendersi operanti, si ritrovano a lungo nella singolare condizione di formare una serie di isolati istituti autonomistici, nel quadro di un ordinamento amministrativo

Le autonomie ordinarie e speciali si trovano altresì accomunate dall'evoluzione del concetto cardine di *interesse nazionale*²¹, previsto dagli Statuti delle autonomie speciali e dal testo originario dell'art. 117, 1° comma quale limite della competenza legislativa regionale, nonché dalle conseguenze di una revisione costituzionale tacita operata attraverso il consolidamento di un'interpretazione del testo originario dell'art. 127 Cost. condivisa fra organi di indirizzo politico e Corte costituzionale che trasformava l'*interesse nazionale da limite di merito* alla

tuttora assai centralizzato, che tende inizialmente a esercitare nei loro confronti una vera e propria *azione di rigetto*", *ibidem*, 17 (il corsivo è aggiunto).

²¹ Nella giurisprudenza della Corte si rivela caratterizzante l'impostazione interpretativa in materia, quale delineata, ad esempio, nella sentenza n. 177 del 1988 (Punto 2.3.2 del Considerato in diritto): "Dalla sentenza n. 39 del 1971 fino alle più recenti pronunzie (come le n. 150 del 1982, n. 340 del 1983, n. 195 del 1986, n. 64 del 1987), la funzione di indirizzo e coordinamento, ancorché non espressamente classificata e definita da norme costituzionali, è stata configurata da questa Corte, non già come manifestazione di un limite 'ulteriore', ma piuttosto come pura espressione dei limiti costituzionalmente prefissati alla potestà legislativa e amministrativa delle regioni (e delle province autonome): i principi fondamentali della materia (per la competenza legislativa ripartita) o quelli generali dell'ordinamento giuridico (per le autonomie speciali, per le quali è stata significativamente richiesta la concorrenza dell'attuazione di un valore di rango costituzionale), gli obblighi internazionali, le norme comunitarie, le riforme economico-sociali e la programmazione, gli interessi nazionali. Sulla base di questo legame di essenziale strumentalità con la varietà dei predetti limiti – peraltro giustificato, all'indomani delle leggi del 1970, dalla necessità di render più salda, nel più complesso processo di coordinamento delle autonomie regionali allora avviato, la loro comune radice nelle imprescindibili esigenze unitarie (art. 5 Cost.) –, gli atti di indirizzo e di coordinamento sono stati configurati da questa Corte in base a due distinte funzioni: a) quella di porsi – quando è prevalso il collegamento con i limiti dei principi, degli obblighi internazionali, delle norme comunitarie, delle leggi di riforma e, in particolare della programmazione – come momento di mediazione e di armonizzazione, nell'ambito di una catena di atti normativi di attuazione di disposizioni generali, diretto a segnare il passaggio graduale e circostanziato da una disciplina più generale e astratta a una più particolare e concreta; b) quella di fissare – quand'è prevalso il collegamento con l'interesse nazionale – i criteri minimali di uniformità, i requisiti o contenuti minimi, che, pur se dotati di un ridotto grado di generalità o pur se addirittura di carattere specifico, siano diretti a costituire il nucleo normativo unitario intorno al quale le regioni (o le province autonome) possano aggregare una disciplina integrativa o di ulteriore sviluppo".

competenza legislativa regionale destinato a soluzione parlamentare in *limite di legittimità* affidato al controllo della Corte costituzionale²².

Come noto, la revisione del 2001 ha eliminato dal testo della Costituzione l'ipotesi dell'interesse nazionale come limite di merito e di competenza parlamentare – la cui procedura non ha avuto seguito nella prassi²³ – e ha implicitamente formalizzato la sola ipotesi della questione di legittimità costituzionale di competenza esclusiva della Corte costituzionale²⁴. La quale ha generosamente compensato l'assenza dal testo del limite di merito dell'interesse nazionale (e delle altre Regioni) di cui all'art. 117 Cost. con nuovi, originali, duttili, non predicibili limiti quali le materie trasversali ovvero l'attrazione (unidirezionale) in sussidiarietà, in un contesto, inoltre, caratterizzato dalla nuova formulazione della disposizione circa il potere sostitutivo dello Stato (art. 120 Cost.) fondato, fra i vari presupposti abilitanti, sulla circostanza identi-

²² Il testo originario dell'art. 127 Cost. prima della riforma del 2001 – che può essere utile richiamare per i più giovani – era il seguente: “Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione [...] Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza”.

²³ Opportunamente si ricorda che “rinvii per motivi di merito ce ne sono stati, non tanti, ma ci sono stati; mai, invece, il Governo ha fatto ricorso al Parlamento, nemmeno quando c'erano soltanto le regioni speciali. Perché? Perché le regioni hanno eliminato o modificato le disposizioni rinviate; perché il Governo ha trasformato i motivi di merito in motivi di legittimità; perché Governo e regioni preferivano, entrambi, non affidare alla politica la risoluzione del problema”, in M. CARLI, *op. cit.*, 100.

²⁴ Questo il testo vigente dell'art. 127 novellato: “Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge”.

ficata con la formula “quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica” nonché quando lo richiede “in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”²⁵.

Si conferma, sulla base di tali considerazioni, un orientamento del sistema volta a favorire una dinamica di indebolimento dello *status* differenziato delle autonomie speciali.

Paradossalmente, la tendenziale omologazione tacita delle due categorie di Regioni viene indirettamente confermata dalla c.d. clausola di maggior favore, in virtù della quale si applicano anche alle autonomie speciali le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”: le forme di autonomia più ampie, infatti, hanno comportato l’estensione anche alle Regioni speciali dei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato per compensare e circoscrivere proprio quelle più ampie forme di autonomia. Inoltre, ad aggravare la situazione ha provveduto la circostanza per la quale la disposizione *de qua* era stata concepita per disciplinare una fase transitoria – “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti” – che però è ancora in vigore²⁶.

²⁵ Questo il testo dell’art. 120, 2° comma Cost: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero 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 locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”. In proposito, anche per la qualificazione del meccanismo di cui all’art. 120 Cost. quale “clausola di salvaguardia” del sistema e quale “meccanismo di chiusura di carattere straordinario e atipico”, cfr. E. CARLONI, F. CORTESE, *op. cit.*, 106 ss.

²⁶ La formalizzazione di un vantaggio per le autonomie speciali si riscontra nella legge n. 131 del 2003 (la c.d. legge La Loggia, recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento alla legge costituzionale n. 3 del 2001): infatti, dopo aver stabilito al primo comma che “per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, i successivi due commi della legge stabiliscono che “le Commissioni paritetiche

Si verifica, dunque, l'esistenza di una situazione caratterizzata dalle incertezze: da un lato si asseconda una dinamica (involutiva) verso la configurazione di un centralismo simmetrico – come dimostrato dal dibattito pubblico e da talune iniziative per la revisione costituzionale volte a introdurre una 'clausola di supremazia' in nome dell'interesse nazionale unitario –, dall'altro, invece, si avvia o si ostenta l'avvio gattopardesco di una fase di attuazione dell'art. 116, 3° comma che – in un contesto differenziato e variamente ponderato delle Regioni determinate a darvi seguito – implica una marcata flessibilità della definizione dell'interesse nazionale²⁷.

Non solo: accanto al difficile avvio all'attuazione del regionalismo differenziato secondo il disegno di cui all'art. 116, 3° comma Cost.²⁸, un nuovo impulso a un'ulteriore articolazione del sistema delle autonomie territoriali deriva dall'ipotesi di una prospettiva del conferimento di uno *status* differenziato a Roma Capitale, attraverso una revisione

previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative"; e che "le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari".

²⁷ In argomento rinviamo a R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, 635 ss.; ID., *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: I titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione statutaria*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 13 ss.; ID., *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, nn. 1-2, 2016, in <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/homepage.html>.

²⁸ Nella vasta letteratura in argomento cfr. A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (Aggiornamento), Milano, 2021; e P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, Trento, 2020, disponibile in http://liatn.eu/images/Rossi_Il_regionalismo_differenziato_ebook_final.pdf.

costituzionale *ad hoc* ovvero, evidentemente con obiettivi meno ambiziosi, per via di legislazione ordinaria²⁹.

La conclusione che occorre trarre da questa circostanza è che l'ordinamento regionale italiano si presta a essere definito come già strutturalmente differenziato e come tendenzialmente orientato a sviluppare ulteriori situazioni di differenziazione: da un lato, le sette autonomie speciali – tenuto conto del fatto che, accanto alla Regione, il ruolo sostanziale della specialità è esercitato dalle due Province autonome di Trento e Bolzano/Südtirol³⁰ – l'una statutariamente differenziata dal-

²⁹ Si vedano in proposito le proposte di legge costituzionale della XVIII legislatura “Modifica all’articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della Città di Roma, capitale della Repubblica” (A.C. 1854), il quale prevede che “La Città di Roma ha i poteri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni ordinarie. Può conferire con legge le proprie funzioni amministrative a municipi. La legge dello Stato, sentiti gli enti interessati, stabilisce forme di coordinamento tra la Regione Lazio e la Città di Roma”; e l’analoga proposta di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti l’istituzione della regione di Roma capitale della Repubblica” (A.C. 2938) che prevede l’istituzione della Regione ordinaria di Roma capitale *tout court*.

³⁰ In argomento giova rilevare come, in seguito all’entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 – recante modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari sarebbe miope sostenere che il contesto regionale unitario venga comunque a godere di un totale di sei senatori ma questo ragionamento sarebbe miope e fuorviante. Infatti, la nuova disciplina costituzionale viene a privare la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – unica fra tutte – di una propria rappresentanza in Senato e provvede a sostituire del tutto la Regione con le due Province autonome sul piano istituzionale nazionale: in altre parole, si nega una soggettività politica autonoma della Regione e, di conseguenza, si elimina ogni fondamentale titolo per l’esercizio di qualsivoglia funzione di governo. È evidente che quest’ultimo assetto corrisponde alla realtà delle cose quali già oggi sono del tutto operative, come a più riprese posto in rilievo da chi (il gruppo di lingua tedesca) coerentemente propone un radicale adattamento dell’istituzione regionale (se non, addirittura, la sua eliminazione) e come indirettamente confermato dall’assordante silenzio delle istituzioni regionali stesse a fronte della minaccia di sottoposizione a questo pesante intervento di orchietomia. È altresì evidente anche che, in seguito all’entrata in vigore della revisione, confermata con referendum popolare, chi – soprattutto fra le forze politiche in Trentino – sostiene una futura valorizzazione della Regione proprio con l’attribuzione di nuove competenze di governo (come del resto prospettato dalla Consulta trentina per la revisione dello Statuto speciale), si troverebbe in palese e contraddittoria difficol-

l'altra, dall'altro lato le quindici Regioni a statuto ordinario, che già con l'acquisizione dell'autonomia statutaria con la revisione costituzionale del 1999 hanno superato il modello costituzionale originario del *one-size-fits-all* e che, in seguito all'eventuale attuazione dell'art. 116, 3° comma, accentuerebbero l'avvio verso sentieri di autonomia l'uno differenziato dall'altro, che potrebbero diventare sedici in seguito alla ipotizzata istituzione di una Regione di Roma Capitale.

Ne consegue che, sul piano terminologico, riservare il sostantivo 'differenziazione' e l'aggettivo 'differenziato' alle sole figure risultanti dall'attuazione dell'art. 116, 3° comma Cost. risulta impreciso e anzi fuorviante, come se, prima dell'attuazione *de qua*, l'ordinamento regionale fosse 'non-differenziato' e dunque tutto uniforme e omogeneo³¹; e che si rivela indispensabile, alla luce di tale assetto, rivisitare l'ossatura organizzativa e ripensare la dotazione funzionale dell'assetto centrale dello Stato nonché, quale esigenza prioritaria – rimodulare il campo di applicazione dell'interesse nazionale in conformità con l'art. 5 Cost. che esprime la visione di un'Italia unita e plurale, ossia differenziata.

3. L'«interesse statutario» delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che

il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina – [...] è dunque rilevante [...] ai fini «dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire.

tà se pretendesse poi di apparire come difensore e anzi sostenitore di una Regione potenziata.

³¹ In argomento rinviamo a R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., 637 ss.

Pertanto, le proposizioni statutarie che possano esprimere principi generali e finalità principali hanno “principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi e aspettative” ed “esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”³².

Altrettanto significativo è il riconoscimento che, più di recente, autorevole dottrina ha conferito agli “statuti come fonte dell’autonomia”, definiti quali

la «roccaforte» formale dell’autonomia territoriale e del principio di equiordinazione [che] si rinviene nelle previsioni costituzionali che ricollegano il riconoscimento di quell’autonomia al simultaneo riconoscimento di una specifica potestà statutaria in capo agli enti che ne sono dotati.

E tale ammissione implica, di per sé, un significato molto profondo, ossia il riconoscimento che “per gli enti territoriali c’è un *nucleo origi-*

³² La Corte prosegue la sua esposizione osservando come “tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l’esercizio della competenza legislativa e amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale e informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l’adempimento di una serie di compiti fondamentali «legittima, dunque, *una presenza politica della regione*, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, *riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale*, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell’art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima» (sentenza n. 829 del 1988)”. Le citazioni sono dalla sentenza n. 372 del 2004 (punto 2 del Considerato in diritto. Il corsivo è aggiunto). Il riconoscimento, a nostro giudizio, è di per sé significativo in una prospettiva sistematica anche se al costo di qualificare quelle enunciazioni statutarie di principi generali e finalità principali come non dotate di “alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto” (*ibidem*).

nario di autonomia”³³. Si tratta, a nostro avviso, del riflesso giuridico di una realtà storica e sociologica.

In proposito, sembra fondato riconoscere la configurazione di un «interesse statutario» delle Regioni, ossia un interesse all’autodefinizione³⁴ del proprio assetto istituzionale, del proprio patrimonio ideale, delle finalità prioritarie da perseguire dell’elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche. L’interesse statutario, quale interesse alla propria identità di comunità politica, rappresenta dunque il presupposto stesso dell’autonomia statutaria regionale e l’eteronomia statutaria ne rappresenta la negazione³⁵.

Il riconoscimento costituzionale dell’interesse statutario regionale è però sottoposto a disciplina marcatamente differenziata se riferito alle Regioni ordinarie ovvero alle speciali.

Il primo è stato oggetto di una significativa revisione costituzionale, introdotta dall’art 123, 1° comma novellato nel 2001 il quale – nello stabilire che “ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” – precisa nitidamente il nuovo quadro generale di riferimento attualmente vigente.

In particolare, la valorizzazione dell’autonomia statutaria delle Regioni di diritto comune – rispetto alla norma precedente – discende dal-

³³ Entrambe le citazioni sono da E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., 52 (il corsivo è aggiunto). Per un inquadramento dell’autonomia statutaria in seguito alla revisione del 1999 cfr. altresì A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 97 ss. che fondatamente ne parla come di un “acconto” rispetto alla più ampia revisione del 2001.

³⁴ In situazioni regionali nelle quali si prospettano istanze separatiste o secessioniste, ai contenuti di ciò che – per evitare ogni ambiguità – abbiamo scelto di chiamare ‘autodefinizione’, si aggiunge e si sovrappone – sia pure espressa per lo più in modo tacito – la componente della ‘autodeterminazione di diritto interno’ della popolazione (si pensi a Catalogna, Corsica, Scozia, Sudtirolo) in alternativa alla ‘autodeterminazione di diritto internazionale’, con la quale evidentemente ci si colloca in un diverso contesto di diritto pubblico in questa sede non pertinente. Osserviamo solo che, a nostro giudizio, la prima non esclude la seconda, che può risultare meramente sospesa.

³⁵ In proposito rinviamo a R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: I titoli fondativi dell’autonomia speciale e le incognite della revisione statutaria*, cit., 22 ss.

l'eliminazione del concorso del voto parlamentare, dall'affidamento al solo giudizio di costituzionalità della Corte dell'eventuale contrasto con la Costituzione, dalla previsione di un referendum confermativo su iniziativa popolare ovvero di una minoranza consiliare qualificata³⁶.

Il riconoscimento dell'interesse statutario delle autonomie speciali, nondimeno, non è stato protagonista di un'analogia evoluzione, scontando in tal modo il vincolo di dover compensare la specialità stessa – ossia il godimento di un assetto derogatorio rispetto al diritto comune – con la prescrizione circa la natura costituzionale della legge che delibera lo statuto, secondo l'art. 116, 1° comma. Tale *ratio*, per quanto certamente dotata di un fondamento che sarebbe improprio definire solo come tecnico-giuridico e che riveste invece natura intensamente politica, produce peraltro l'effetto oggettivo di comprimere fortemente l'autonomia statutaria delle Regioni speciali, a maggior ragione se comparata con l'assetto acquisito dalle autonomie ordinarie: solo per queste ultime, infatti, iniziativa, elaborazione dei contenuti e deliberazione della fonte statutaria sono tutte fasi da ricondursi a una manifestazione di volontà statutaria imputabile esclusivamente alla discrezionalità politica e alla conoscenza di sé delle Regioni stesse.

Fermo restando, pertanto, il divario, occorre dire, nondimeno, che un'evoluzione della disciplina ha avuto luogo anche per le autonomie speciali, sotto il profilo consultivo e propositivo, come è agevole osservare prendendo ad esempio lo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Nel testo originario del 1948, la riforma dello Statuto, come prescritto dalla Costituzione, risultava affidata alla legge costituzionale ma si prevedeva che "l'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio regionale" (art. 88). E la stessa disposizione è stata presente nel testo riformato del 1972 (art. 103). Dunque tanto le fasi dell'iniziativa e dell'elaborazione dei contenuti, in via propositiva, rientravano nelle competenze regionali (con esclusione delle due Province autonome) ma occorre anche sottolineare come l'iniziativa regionale non fosse certo esclusiva, essendo destinata a convivere con l'iniziativa formale di legge costituzionale del Governo e di ciascun parlamentare, rispetto alle

³⁶ Sui profili sistematici e sulle finalità contingenti della revisione *de qua* cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 97 ss.

quali l'ordinamento non conferiva alcuno strumento di protezione circa il ruolo della Regione.

A fronte di tale debolezza strutturale delle autonomie speciali, è intervenuta nei loro confronti la legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale ha proceduto all'attribuzione agli organi consiliari di un ruolo consultivo obbligatorio benché non vincolante e all'esclusione del referendum confermativo di cui all'art. 138 Cost.³⁷, con un palese riconoscimento indiretto della pregressa emarginazione delle stesse dal procedimento formale per la revisione statutaria³⁸.

La medesima fonte costituzionale è andata oltre e ha previsto una significativa innovazione articolata in quattro norme: in primo luogo, infatti, si è parificato il ruolo propositivo delle Province a quello della Regione, l'iniziativa di quest'ultima dovendo necessariamente essere conforme a quella delle due Province, che a loro volta – stante l'unicità dello statuto – sono pertanto vincolate a un reciproco consenso; in secondo luogo, si è introdotta una fase consultiva obbligatoria ma non vincolante, affidata ai Consigli provinciali e al Consiglio regionale, con un termine di due mesi; da ultimo, come già sopra indicato, si è esclusa la celebrazione del referendum confermativo di cui all'art. 138 Cost. a prescindere dalla maggioranza parlamentare acquisita in sede di voto³⁹.

³⁷ La sottrazione al referendum confermativo è stata vivacemente contestata in dottrina: per indicazioni in proposito cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 300 ss.

³⁸ Le stesse disposizioni sono state formalizzate anche con riguardo alle altre autonomie speciali (fatta eccezione, evidentemente, per l'articolazione fra Province autonome e Regione). Osserviamo altresì che nello Statuto della Regione Sardegna – dove "l'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori" (art. 54) – è previsto un passaggio ulteriore: "qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere e il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione".

³⁹ Questo è il testo dell'art. 103: "(1) Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. (2) L'iniziativa per le modificazioni del presente Statuto appartiene anche al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale. (3) I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo

La quarta innovazione in argomento concerne la previsione della c.d. ‘legge statutaria’, ossia di uno strumento di de-statutizzazione parziale di alcuni contenuti necessari dello Statuto: la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha previsto, infatti – uniformemente per tutte le autonomie speciali⁴⁰ – che con legge provinciale rinforzata (approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio e sottoposta a referendum eventuale su richiesta di una quota di cittadini ovvero da una minoranza consiliare qualificata).

La materia oggetto di de-statutizzazione e rimessa in via esclusiva, salvo ricorso di costituzionalità, a una fonte legislativa dell’autonomia – che deve adottarsi “in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l’osservanza” della legge costituzionale *de qua* – è definita dalla legge costituzionale: si tratta de

la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l’approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l’esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del *referendum* provinciale abrogativo, propositivo e consultivo.

Inoltre, si stabilisce che “al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”⁴¹.

della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi. (4) Le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale”.

⁴⁰ Evidentemente, nelle altre Regioni, la disposizione in parola si applica alla forma di governo regionale. In questa sede si fa riferimento testuale a quanto previsto per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le due Province autonome in quanto la disciplina – benché simile nei contenuti – è necessariamente articolata in modo distinto.

⁴¹ La disposizione citata prescrive altresì che “le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio provinciale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l’elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Provincia, se eletto a suffragio universale e diretto. Nel caso in cui il Presidente della Provin-

Occorre riconoscere che l'insieme delle innovazioni statutarie introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 ha avuto effetti più che apprezzabili sul rapporto di 'proprietà' fra ciascuna autonomia speciale e il proprio apparato normativo fondamentale⁴². Ciononostante, esse possono essere considerate uno strumento utile a diminuire il divario *in peius* rispetto alle autonomie ordinarie e idoneo a permettere l'introduzione di una disciplina aggiornata e più adeguata a governare le dinamiche politiche della forma di governo per un periodo interlocutorio ma non una soluzione permanente alternativa alla revisione.

cia sia eletto dal Consiglio provinciale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso. Nella Provincia autonoma di Bolzano il Consiglio provinciale è eletto con sistema proporzionale. Qualora preveda l'elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto, la legge provinciale è approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale.

Le leggi provinciali di cui al secondo e al terzo comma non sono comunicate al Commissario del Governo ai sensi del primo comma dell'articolo 55. Su di esse il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Le leggi provinciali di cui al secondo comma sono sottoposte a *referendum* provinciale, la cui disciplina è prevista da apposita legge di ciascuna Provincia, qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio provinciale. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, si fa luogo a *referendum* soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale".

⁴² Il concetto di 'proprietà' – da intendere soprattutto quale 'senso' o 'auto-percezione di proprietà' della fonte normativa fondamentale quale espressione di quel modo di essere sopra evocato nelle parole della Corte costituzionale e della dottrina, è mutuato, ovviamente *mutatis mutandis*, da quello di *ownership* della Costituzione in Bosnia Erzegovina (su cui cfr. J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2008) ovvero di *patriation* della Costituzione canadese. In proposito si rinvia a G. MARTINICO, R. ALBERT, A. BARAGGIA, C. FASONE (eds.), in *Perspectives on Federalism, Opportunity for Reflection - A Special Issue on the Constitution of Canada: History, Evolution, Influence and Reform*, 2017, disponibile in http://www.on-federalism.eu/attachments/004_Volume%209%20-%20issue%203%20-%202017.pdf.

Infatti, se l'esclusione del referendum costituzionale confermativo di cui all'art. 138 Cost. rappresenta una garanzia significativa circa la valorizzazione del metodo negoziale – che in realtà è quasi sempre stato rispettato e che, se non fosse per l'eccezione storicamente occorsa⁴³, potrebbe forse essere valutato alla stregua di una *convention of the constitution* e dunque politicamente anche se non giuridicamente vincolante –, l'assetto discendente dalla revisione del 2001 non risulta garantire ancora l'interesse statutario delle Regioni speciali, anche rispetto all'iniziativa legislativa autonoma del Governo e di singoli parlamentari. Rimane il fatto che dal 2001, quando ci si sarebbe potuti aspettare una stagione di revisione statutaria da parte di ciascuna autonomia speciale, o non vi sono state iniziative ovvero nessuna di queste ha raggiunto un sufficiente livello di maturazione, non solo formale ma anche politico. Sembra dunque fondato ritenere che, almeno sin dal 2001, esista ormai una 'questione statutaria' delle autonomie speciali e come in ordine a essa lo scenario di fondo sia di grande incertezza, sia nel contesto del sistema politico regionale, sia in ordine ai rapporti con lo Stato, con riguardo all'assenza di limiti formali di contenuto alla discrezionalità normativa del Parlamento, tranne verosimilmente l'*an* dell'esistenza delle autonomie speciali stesse⁴⁴.

Il *focus* del dibattito in argomento, di conseguenza, si è assestato sulla configurazione specifica del procedimento di revisione statutaria nel contesto generale di cui all'art. 138 Cost. che viene percepito come non adeguatamente garantista circa l'incisività sostanziale della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome (presso le quali esiste il problema aggiuntivo di un consenso unitario fra due distinti sistemi politici con le rispettive priorità, fatta salva la difesa dell'autonomia speciale). In altre parole, i risultati acquisiti – ossia, la disponibilità

⁴³ Si tratta dell'approvazione parlamentare di una riforma statutaria puntuale del Friuli-Venezia Giulia (in tema di ordinamento degli enti locali e, in particolare, sull'esistenza e la configurazione delle province), su iniziativa di un parlamentare nonostante il parere esplicitamente contrario espresso dal Consiglio regionale (2016).

⁴⁴ Si rinvia a M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., dove, nello specifico capitolo dedicato a ciascuna Regione ad autonomia speciale, il paragrafo finale tratta del tema della revisione dello Statuto, con un'analisi dettagliata delle iniziative intraprese e dei risultati acquisiti benché solo in via interlocutoria.

dell'iniziativa e il ruolo consultivo obbligatorio ma non vincolante – risultano necessari ma non sufficienti per confidare in un processo politico di riforma condiviso con gli organi di indirizzo dello Stato e per avviare un procedimento formale di revisione statutaria sul cui esito finale non sussistono adeguate certezze.

In tal senso la soluzione ipotizzata è stata la previsione di un requisito di ‘intesa’ fra la Regione interessata e lo Stato, come sostenuto in un atto politico adottato da parte di tutte le autonomie speciali⁴⁵. E non sono mancate iniziative formali: in primo luogo, ricordiamo che il progetto di revisione costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura (2005) e poi respinta in sede di referendum confermativo (2006) avrebbe aggiunto all’art. 116 una disposizione secondo la quale si sarebbe introdotto il requisito della previa intesa “con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione”. Inoltre, si prescriveva che

il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due

⁴⁵ Si tratta della Dichiarazione di Aosta del dicembre 2006, in cui, fra l’altro, si sostiene che “non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi *la costituzionalizzazione del principio dell’intesa e della natura pattizia degli statuti* ai fini dell’indispensabile adozione delle modifiche statutarie. Appare infatti fondamentale e strategico che si instauri progressivamente un processo di revisione degli Statuti speciali (peraltro già avviato in alcune Regioni), ritenendo insufficiente un mero adeguamento degli stessi al mutato assetto costituzionale – ferma restando la specificità delle situazioni legate alla presenza di minoranze linguistiche e a trattati internazionali – e invece necessario rafforzare lo sviluppo e la valorizzazione delle singole realtà regionali. Costituendo gli attuali statuti un minimum di garanzia incompressibile, i medesimi non possono essere riformati *in pejus* ma solo incrementati, spettando la valutazione in merito all’opportunità e necessità di tale eventuale incremento *in primis* alle comunità interessate. Ciò vale, in particolare, per gli elementi costitutivi delle Regioni e Province autonome medesime, tra i quali il loro territorio. Corollario di quanto sopra è *l’individuazione di meccanismi procedurali tali da dare certezze temporali sulla conclusione dell’iter di approvazione individuale delle leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali*” (il corsivo è aggiunto). In argomento si rinvia a R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L’evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, 91 ss.

terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata⁴⁶.

Il requisito dell'intesa era stato inserito anche nel testo del progetto di revisione della XVII legislatura, anch'esso respinto in sede di referendum confermativo (2016)⁴⁷. In questo secondo caso, però, la norma era inserita fra le Disposizioni finali e costituiva, pertanto, una disciplina circoscritta con certezza al solo procedimento di revisione in corso, mentre nella proposta precedente lo strumento della previa intesa era da valutare alla stregua di una componente strutturale e permanente per la revisione statutaria, con una collocazione nel corpo del testo costituzionale dotato di conseguenza dell'idoneità a offrire una maggiore certezza⁴⁸.

⁴⁶ E si prevedeva altresì che “il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale”.

⁴⁷ Cfr. art. 39, comma 13 delle Disposizioni transitorie: “Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti *sulla base di intese* con le medesime Regioni e Province autonome” (il corsivo è aggiunto). Ricordiamo che in una versione precedente del testo si faceva riferimento all'adeguamento anziché alla revisione degli statuti speciali: In proposito rinviamo a R. TONIATTI, *Nota critica sul requisito dell'«intesa» ai fini dell'«adeguamento» degli Statuti speciali alla revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Temi e Percorsi di Autonomia Speciale - Working papers - No. 3*, Trento, 2015, disponibile in <http://www.liatn.eu/images/intesa.pdf>.

⁴⁸ In argomento, nel 2015 si era deciso di istituire una commissione paritetica (c.d. Tavolo Bressa) per individuare il percorso che avrebbe dovuto portare a “un disegno di legge costituzionale che definisca procedure condivise di modifica degli statuti speciali. Il principio da garantire è quello per il quale le modifiche devono avvenire solo attraverso l'intesa espressa dai consigli provinciali e regionali interessati. Sulla base di questo principio, già contenuto nella clausola di salvaguardia che il governo si è impegnato a garantire nel progetto di legge di riforma costituzionale in corso, il sottosegretario Bressa ha formulato alle regioni a Statuto speciale la proposta di dare vita a una apposita commissione che lavori alla stesura di un testo in grado di sancire definitivamente il meccanismo pattizio, definendone anche la procedura applicativa”, disponibile in <http://www.regioni.it/newsletter/n-2747/del-19-06-2015/revisione-statuti-al-via->

In realtà, anche la previsione *tout court* di una previa intesa fra Stato e Regione speciale in ordine alla revisione statutaria non prescrive in modo esplicito e chiaro quali siano gli effetti della mancata intesa: e, in particolare, non si garantisce se quest'ultima inibisca o meno la prosecuzione dell'*iter* – come è da ritenere in analogia alle leggi che traducono in legge le intese con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, 3° comma Cost. e in coerenza con la nozione di legge rinforzata – e dunque se la partecipazione regionale sia circoscritta al procedimento in senso stretto ovvero se si estenda, e in quali condizioni, sino a determinare l'esito della deliberazione.

In argomento giova fare riferimento a una figura che già esiste nell'ordinamento, segnatamente la “concorde richiesta” di Regione (o Provincia autonoma) e Governo rivolta al Parlamento per un intervento di aggiornamento del testo statutario.

La concorde richiesta è uno strumento attraverso il quale lo Statuto speciale introduce una deroga all'applicazione dell'art. 138 Cost. per la revisione costituzionale che, in virtù proprio della concorde richiesta, può essere conseguita con legge ordinaria.

Nello Statuto del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*, il meccanismo *de quo* è previsto in settori predeterminati, quali la modifica delle norme in tema di finanza pubblica, nel contesto delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico e ai fini dell'avvicendamento nella titolarità di organi apicali della Regione ovvero della Provincia di Bolzano/*Südtirol*⁴⁹.

Il meccanismo che consente una revisione statutaria senza il ricorso alla procedura di cui all'art. 138 Cost. è altresì previsto nell'ordinamento di altre tre autonomie speciali. Si tratta, pertanto, di una disciplina

commissione-stato-regioni-autonome-14059/. Gli esiti del lavoro della commissione non sono noti.

⁴⁹ Si rinvia al testo dell'art. 104: “Ferma la disposizione contenuta nell'articolo precedente le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su *concorde richiesta* del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due province. Le disposizioni di cui agli articoli 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della Regione o della Provincia di Bolzano” (il corsivo è aggiunto).

uniformemente di natura costituzionale, benché differenziata nella forma: infatti, se un meccanismo idoneo alla revisione statutaria consensuale con legge ordinaria dello Stato non è previsto per la Sicilia, è previsto invece in Sardegna e in Friuli-Venezia Giulia in tema di finanza pubblica ma con un requisito consensuale meno intenso⁵⁰; mentre in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* l'ordinamento finanziario della Regione, a modifica degli articoli 12 e 13, sarà stabilito con legge dello Stato "in accordo con la Giunta regionale" (art. 50 u.c.).

La *ratio* dell'istituto, benché non univocamente configurabile su un piano di partecipazione equiordinata fra Stato e Regione come invece previsto con riguardo al meccanismo della concorde richiesta solo nello Statuto del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*, è da collocare comunque su di un fondamento essenzialmente di garanzia dell'autonomia speciale, di riconoscimento del principio consensuale e di investimento del metodo negoziale.

Ed è proprio sulla base di fondo di questa stessa *ratio* di garanzia, ispirata alla logica della concorde richiesta, che, a nostro giudizio – sia pure in una prospettiva *de jure condendo* – dovrebbe configurarsi la disciplina dell'intesa per la revisione degli statuti speciali.

La fase procedimentale sulla quale innovare, secondo la prospettiva qui indicata, dovrebbe essere quella dell'iniziativa, da circoscrivere esclusivamente a una intesa maturata, negoziata e definita in via consensuale fra Regione (e Province autonome) e Governo, con esclusione dell'iniziativa diretta parlamentare, che potrebbe però essere mantenuta ed esercitarsi avendo il Governo stesso come destinatario e la Regione (e Province autonome) come interlocutrice indiretta.

Il ruolo parlamentare di legislatore costituzionale formale sarebbe in tal modo preservato, assicurando la corrispondente efficacia degli statuti speciali, anche se – come nell'applicazione dell'art. 8, 3° comma

⁵⁰ Cfr. rispettivamente l'art. 54, u.c. ("Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, *in ogni caso sentita la Regione*") e l'art. 63, u.c. ("Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, *in ogni caso, sentita la Regione*"); i corsivi sono aggiunti. In argomento, si rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 259 ss.

Cost. – la discrezionalità politica delle Camere verrebbe ridotta all’approvazione ovvero alla negazione del proprio consenso al progetto negoziato. Del resto, come si è sacrificato l’intervento popolare in sede di referendum confermativo, una compressione della discrezionalità politica del Parlamento non sembra rappresentare un costo istituzionale irragionevole a fronte della tutela di un altro interesse costituzionale, secondo un bilanciamento di interessi equiordinati che è costante in una democrazia costituzionale⁵¹.

Occorre rilevare, da ultimo, che senza un intervento radicalmente innovativo in materia, la stessa nozione di ‘autonomia statutaria’ delle specialità, a confronto con la stessa nozione relativa alle autonomie ordinarie, non avrebbe alcun fondamento giuridico costituzionale.

4. Rilievi finali: riformare lo Stato e non solo l’ordinamento regionale

Ricordare il cinquantesimo anniversario dell’istituzione delle Regioni ordinarie non può risolversi nella celebrazione di un evento ma deve, piuttosto, sollecitare la riflessione sull’avvio di un processo, che tenga conto sia delle condizioni iniziali, sia di quelle di arrivo nonché della presenza di analogo processo – distinto ma parallelo, come già indicato – delle autonomie speciali. Si tratta, pertanto, di una riflessione complessiva sul lento, graduale e discontinuo (a tratti riluttante) completamento del disegno costituente circa il regionalismo repubblicano.

Occorre osservare che la volontà politica costituente nel periodo 1946/1948, verosimilmente, aveva più riferimenti ideali, assiologici e, forse, ideologici – ricondotti alla tradizione giuridica occidentale, spesso frettolosamente identificata con il federalismo statunitense – che strumenti concettuali di solida elaborazione dottrinarica italiana (se non riletta dalla giuspubblicistica tedesca) ovvero di ispirazione da parte di precise esperienze storiche: il federalismo tedesco della Costituzione di

⁵¹ Per approfondimenti in argomento rinviamo a R. TONIATTI, *Il principio non-maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 1155 ss.; ID., *La democrazia costituzionale repubblicana*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione italiana*, Torino, 2009, 35 ss.

Weimar e quello austriaco del 1920 non potevano essere letti se non all'ombra dei pregiudizi connessi all' involuzione autoritaria e centralizzatrice degli anni Trenta, il regionalismo spagnolo del 1931 non era riuscito a produrre risultati chiaramente apprezzabili a causa del sorgere della guerra civile e dell' aspro contesto politico e ideologico della seconda Repubblica che la maggioranza dei componenti l'Assemblea costituente italiana non era predisposta a condividere. La Svizzera, inoltre – al di là della suggestione degli scritti di Carlo Cattaneo e dei pochi altri federalisti storici italiani – presentava oggettivamente un proprio contesto di fondo che rendeva l'importazione di elementi strutturali molto problematica⁵².

Occorre anche considerare che, dal punto di vista sistematico, la categoria pubblicistica dello 'Stato regionale' era allora ed è ancora oggi di incerta classificazione: di sicuro forte è nei suoi confronti la suggestione offerta dal modello federale (e lo stesso fenomeno, del resto, si presenta altresì per l'ordinamento sovranazionale dell'Unione europea) che però viene meno quando il procedimento interpretativo di trapianto di tipiche sue soluzioni organizzative o funzionali si scontra con la diversità del procedimento costitutivo sostanziale e formale di tipo centripeto – con le conseguenti debite misure di compensazione rispetto allo *status* pregresso –, ben diverso dalla realtà storica e giuridica della dinamica propria del decentramento italiano (e spagnolo) promosso e delimitato dall'autorità centrale. Sicché la soluzione da considerare (amaramente) preferibile è quella di (continuare a) inquadrare la figura dello Stato regionale quale *species* del *genus* dello Stato unitario politicamente decentrato (ovvero in via di decentramento politico, valutato alla stregua del processo costante che esso esprime) anziché quale *tertium genus*, accanto allo Stato federale e allo Stato unitario⁵³.

⁵² Nella manualistica italiana sono peraltro preziose le considerazioni di comparazione ad altri ordinamenti composti offerte, anche con riferimento alla fase costituente italiana, in A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 1 ss. e in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 13 ss.

⁵³ Esistono, nondimeno, occasioni di formalizzazione graduale di dinamiche evolutive sostanziali che verosimilmente rappresentano però più delle eccezioni che confermano la regola piuttosto che nuove regole esse stesse: si consideri il contesto normativo corrispondente alla nozione di 'autonomia integrale', su cui cfr. E. HAPFACHER, *Le*

Questo dato, naturalmente, non impedisce interventi di razionalizzazione dell'assetto vigente rispetto alle sue carenze più vistose, senza dover ricorrere alla mistificazione della trasformazione del *genus* stesso, come del resto si ha avuto modo di verificare, in Italia, con la propaganda della federalizzazione (a volte fantasiosamente definita invece come *devolution*) dell'ordinamento.

Ne consegue che si possa e debba rilevare – con il massimo rispetto e sincera gratitudine – come in fondo i Costituenti fossero degli autodidatti non tanto in tema di regionalismo in senso astratto, quanto in rapporto alla sua attuazione operativa e al suo funzionamento effettivo.

Sulla base di queste premesse, è agevole rilevare come, probabilmente, l'assetto del decentramento regionale non facesse parte della costituzione in senso materiale diffusa nell'Italia del dopoguerra, con l'eccezione dei territori delle autonomie speciali – certamente del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol* –, la cui vicenda costitutiva è non a caso del tutto anomala rispetto alla protratta precarietà delle sorti delle altre Regioni. Di conseguenza, si può osservare che, anche con riguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, la costituzione materiale del regionalismo italiano venga a porsi più quale il prodotto che come il presupposto della Costituzione formale⁵⁴.

Diversamente, anche alla luce del sempre più frequente realistico riconoscimento delle profonde diversità territoriali oggettivamente esi-

Haut Adige/Südtirol vers une Autonomie intégrale, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomies(s) en mouvement*, cit., 167 ss.; e EAD., *La Convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

⁵⁴ Sicché si è manifestato il fenomeno per il quale – se si permette un'autocitazione – “l'interpretazione e l'applicazione delle norme costituzionali si trovano a operare in una sorta di vuoto di parametri fondamentali di riferimento storico-culturale e di contesto extra-normativo, parametri che possono tutt'al più ricavarsi e ricostruirsi proprio in base a quella stessa attività di interpretazione e applicazione delle norme che dovrebbe invece esserne guidata e ispirata [...] E, in questo senso, la giurisprudenza della Corte, che già abbiamo qualificato come indicatore della maturazione del regionalismo, avrebbe esercitato in realtà un ruolo maieutico di particolare rilievo”, così in R. TONIATTI, *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, cit., 49.

stenti (e anzi, crescenti) nel sistema-paese⁵⁵, sembra di poter affermare che oggi la percezione del regionalismo quale valore costituzionale sia diffusa e radicata (ciò che, di riflesso, spinge l'inesauribile fronte anti-regionalista a proposte sempre più frequenti per circoscrivere e persino denigrare il ruolo delle Regioni, per istituire macro-Regioni, per addolcire la pillola del centralismo con l'esaltazione della sua asserita maggiore efficienza, etc.).

Alla luce di queste considerazioni, è da ritenere che il regionalismo italiano debba ancora affrontare la soluzione di una serie di nodi sistematici di fondo che ne ostacolano un consolidamento equilibrato e coerente con una concezione del decentramento politico preso sul serio e che riguardano tanto le autonomie ordinarie che le speciali. In tale prospettiva, il riferimento comparato ad altre esperienze federali e di decentramento si rivela in questa fase ben più realistico e affidabile di quanto potesse essere negli anni della Costituente.

Nell'ambito di tali nodi da sciogliere – che si collocano in varie prospettive, sia di diritto costituzionale e amministrativo, sia di diritto tributario, sia dell'economia pubblica – occorre certamente riflettere e operare sul vasto capitolo dei raccordi fra Stato e Regioni, sul campo di applicazione del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà, sulla configurazione del sistema delle Conferenze ovvero della costituzione di una seconda Camera parlamentare che sia rappresentativa degli interessi regionali sì da poter interagire con l'interesse unitario, sul superamento dell'esclusività del criterio di ripartizione materiale delle competenze finalizzato alla valorizzazione di istanze di tipo cooperativo, sulla gestione della patologia degli attuali livelli del contenzioso di costituzionalità fra Stato e Regioni⁵⁶.

⁵⁵ Si è sostenuto che "...tanti anni di «regionalismo delle uniformità» hanno prodotto poche ricette davvero ritagliate sulle realtà locali e sulle diversità da esse sottese. Con il risultato, tra l'altro, che i divari tra i territori si sono ampliati anziché ridursi, obbligando lo Stato centrale a intervenire a più riprese con il solo meccanismo della ridestinazione di risorse pubbliche a garanzia della spesa storica o del mantenimento di livelli minimi delle prestazioni", in G. DE RITA, prefazione di M. MARCANTONI, M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, 2013, X.

⁵⁶ Un riferimento propositivo e costruttivo all'agenda in argomento – ancora attuale in ragione dell'inerzia del dibattito pubblico, salvo iniziative volte a revisioni costitu-

Evidentemente, un intervento tendenzialmente risolutivo rispetto a questi nodi problematici richiede che l'oggetto della riforma non sia solo il sistema regionale, da solo, ma includa anche, contestualmente, la configurazione organizzativa e funzionale dello Stato. Si tratta, dunque, di un cambio di paradigma, che coinvolge in pieno la cultura dell'autonomia quale patrimonio virtuale necessariamente condiviso fra Stato e Regioni e che, per quanto concerne queste ultime, richiede altresì un atteggiamento diffuso di 'autonomia militante'⁵⁷.

Senza la contestualità del *focus* riformatore, l'obiettivo di una valorizzazione delle diversità regionali – anche attraverso l'attuazione dell'art. 116, 3° comma – e dunque di una corrispondente rimodulazione dell'interesse nazionale sarà difficile superare tutte le incertezze dell'attuale *cul de sac* nel quale da troppo tempo versa il regionalismo italiano. È lo Stato, infatti, che deve dimostrare di essere in grado di gestire un centralismo di tipo asimmetrico adattandosi alla accentuata differenziazione del suo ordinamento regionale. Si può anzi ritenere che, date le diversità qualitative e quantitative del quadro territoriale, la differenziazione di *status* e delle competenze delle autonomie e l'accentuazione delle asimmetrie delle politiche centrali facciano parte dell'interesse nazionale⁵⁸.

zionali di ulteriore contrazione, anziché di razionalizzazione, delle autonomie regionali. – si ritrova in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017.

⁵⁷ Cfr. in argomento quanto ben sollecitato in E. Happacher, *Le Haut Adige/Südtirol vers une autonomie intégrale*, cit., 183: "La culture de l'autonomie, finalement, n'est rien d'autre qu'une situation où l'autonomie n'est pas seulement proclamée formellement en tant qu'idée abstraite, mais où elle est concrètement vécue et soutenue conjointement par la classe politique, l'administration et le citoyens. Cela se réalise à travers un processus ouvert à la population, à la société civile, aux entreprises et aux parties sociales. Il faut par conséquent sensibiliser toute la communauté aux valeurs de l'autonomie en tant que pilier de la société, dans les écoles et dans les universités, en promouvant – et les possibilités de le faire sont multiples – les compétences professionnelles de l'administration et de la politique". Sul concetto di cultura dell'autonomia cfr. altresì vari interventi in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, disponibile in <http://www.liatn.eu/images/ebook/LLA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf>.

⁵⁸ A proposito di interesse nazionale, giova precisare che centralismo e centralità dell'organizzazione e delle politiche pubbliche dello Stato – contrapposti all'autonomia

Questa prospettiva, che si rivela essere indubbiamente la più complessa ma che, a nostro avviso, si presenta anche come quella davvero indispensabile e ineludibile – di portata sostanzialmente ‘ri-costituente’ – è condivisa tanto dalle Regioni speciali, quanto da quelle ordinarie e ordinarie ‘differenziabili’, quanto, non da ultimo, dallo Stato. Muoversi in questa direzione avrebbe, fra l’altro, il valore simbolico di indicatore della circostanza per la quale l’autonomia regionale cessi di essere un’innovazione costituzionale, che nonostante il tempo trascorso e l’esperienza consolidata si continua a presentare in chiave derogatoria, eccezionale e in fondo patologica e che pertanto richiede ancora un processo di metabolizzazione. Sicché, nel futuro quanto mai prossimo, l’unico anniversario da celebrare sia quello della Costituzione repubblicana di un’Italia unita e plurale.

regionale e alla rivendicazione di garanzia delle diversità – è un fenomeno ben distinto rispetto al problema della clausola di omogeneità politica, tipico degli ordinamenti federali e dell’Unione europea, riferibile alla subordinazione degli statuti regionali al vincolo della clausola di “armonia con la Costituzione” di cui all’art. 123 Cost. novellato, che non è oggetto di contestazione. Su tali profili si rinvia alla chiara trattazione di G. DELLEDONNE, *L’omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, 68 ss.

PARTE PRIMA

L'ORDINAMENTO REGIONALE: LE ORIGINI,
IL MODELLO, LE FUNZIONI, L'ATTUAZIONE

LA SPECIALITÀ REGIONALE: DALLE SOFFERTE E NON GRATIFICANTI ESPERIENZE DEL PASSATO (E DEL PRESENTE) UNA LEZIONE DA METTERE A FRUTTO NELLA RICERCA DI UNA NUOVA E QUALIFICANTE IDENTITÀ

Antonio Ruggeri

SOMMARIO: *1. Lo scollamento vistoso tra il modello costituzionale e statutario e un'esperienza da esso complessivamente deviante, e il bisogno di verificarne le cause al fine di non alimentare ingenuamente aspettative in merito al rilancio dell'autonomia in genere e, particolarmente, di quella speciale. 2. Il primo dei punti fermi esibiti dal modello costituzionale, pur nella sua strutturale apertura e opacità: unità e autonomia quali le due componenti di un solo, internamente composito, valore fondamentale, bisognose di porsi in costante seppur precario equilibrio del cui mantenimento Stato e Regioni sono chiamati, ciascuno per la propria parte, a farsi carico, e le torsioni registratesi nell'esperienza, non incoraggiate ma per vero neppure ostacolate dal modello stesso. 3. Il secondo punto fermo: l'autonomia come servizio nei riguardi della comunità e strumento per l'affermazione dei diritti fondamentali, il peculiare rapporto in cui – secondo modello – essa si pone con la sovranità e le alterazioni avutesi nel corso delle vicende fin qui maturate. 4. L'amara eterogenesi del fine toccata al principio della separazione delle competenze, pensato in funzione della salvaguardia dell'autonomia e quindi risoltosi in una grave penalizzazione della stessa (con specifico riguardo alle esperienze della Sicilia e del Trentino-Alto Adige), e i negativi effetti conseguenti al mancato adeguamento degli statuti speciali. 5. Il bisogno di puntare su sedi e strumenti di "cooperazione" in vista di un soddisfacente appagamento delle istanze di autonomia e, prima ancora, il necessario scioglimento di alcuni nodi strutturali che avvolgono l'autonomia stessa, con specifico riguardo, per un verso, al rapporto tra Regione e territorio, da cui risulta l'identità dell'ente nel suo complesso, e, per un altro verso, al perdurante (ma inopportuno) mantenimento dell'articolazione dell'autonomia in speciale e ordinaria. 6. Specialità e "specializzazione": le ragioni che depongono per la non estensione, seppur a titolo precario, alla prima delle procedure vevoli per la seconda e il bisogno di puntare risolutamente alla introduzione di un regime costituzionale di specialità diffusa. 7. L'unico senso possibile della specialità e dell'autonomia in genere: il ritorno al genuino significato di quest'ultima quale servizio apprestato alla comunità e il bisogno, linearmente discendente da quest'idea, che*

ogni Regione si attrezzi al piano della organizzazione e risulti dotata a quello delle funzioni di quanto è conducente al fine costituzionale che ne giustifica la esistenza e ne dà la complessiva caratterizzazione.

1. Lo scollamento vistoso tra il modello costituzionale e statutario e un'esperienza da esso complessivamente deviante, e il bisogno di verificarne le cause al fine di non alimentare ingenue aspettative in merito al rilancio dell'autonomia in genere e, particolarmente, di quella speciale

Tornare a discutere della specialità regionale, delle ragioni che ne giustificano la perdurante esistenza, la sua complessiva connotazione rispetto all'autonomia di diritto comune (pure nelle forme, ancora tutte da definire e da sperimentare, della "specializzazione"), le prospettive per l'immediato futuro, che si prefigura essere assai incerto e persino oscuro, sembra un esercizio accademico ozioso e, forse, persino beffardo: vuoi alla luce delle esperienze fin qui maturate nel corso di una ormai pluridecennale, particolarmente sofferta, vicenda dall'esito sconcertante e soffocante per la specialità stessa, pur con qualche circoscritta eccezione¹, e vuoi (e soprattutto) in considerazione della emergenza

¹ In tema, di recente, R. LOUVIN (a cura di), AA.VV., *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019; per un quadro di sintesi con riferimento alle Regioni speciali, v., quanto alla Sicilia, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012; per il Friuli-Venezia Giulia, E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017; per la Sardegna, M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020; infine, per la Valle d'Aosta, P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020 e G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2/2020, 235 ss. Ha poi fatto il punto sulla condizione dell'autonomia speciale, fermando specificamente l'attenzione sulla forma di governo ma con spunti ricostruttivi di più largo raggio, F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 1063 ss.; in questa *Rivista*, notazioni di vario segno nello Speciale dal titolo *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*. Utili indicazioni-

sanitaria in atto e di altre emergenze ancora, pur se meno devastanti e inquietanti di questa², che vanno ormai a getto continuo manifestandosi, tutte nondimeno conducenti verso un marcato e – a quanto pare – inarrestabile riaccentramento delle funzioni. Un *trend* questo – non è inopportuno qui rammentare – registratosi anche in altri Paesi, pur laddove si dava (e si dà) sulla carta una condizione di decentramento politico-istituzionale ancora più avanzato del nostro³, a conferma di quello che – a quanto pare – appare essere un connotato particolarmente marcato e diffuso dell’esperienza costituzionale contemporanea, le cui cause meriterebbero di essere a fondo indagate.

Il vero, poi, è che – in disparte le giustificazioni, come si vedrà solo in parte fondate, addotte a sostegno di tale tendenza – sembra che essa si ponga quale una sorta di “costante” nel complessivo sviluppo del regionalismo in Italia, peraltro somigliante per molti aspetti a talune esperienze di governo decentrato su basi territoriali affermatesi in altri ordinamenti, sì da potersi forse giudicare invariante rispetto al modo di essere del sistema politico-istituzionale che è proprio di ciascuno di essi e da sollecitare pertanto a volgersi alla ricerca delle cause che ne sono alla base e vi danno incessante e crescente alimento.

Di tutto ciò – com’è chiaro – nulla può ora dirsi, dovendo lo studio che adesso si avvia restare circoscritto alla osservazione delle più salienti manifestazioni della tendenza stessa registratesi nel nostro Paese. Peraltro, avverto subito che a molte di esse, a motivo della loro notorietà, non si farà qui cenno alcuno, giovando puntare subito a quella che ai miei occhi appare la questione di fondo, che rimanda alla verifica se si

ni, infine, dai contributi al convegno del Gruppo di Pisa su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Trento 18-19 settembre 2020, alcuni dei quali apparsi in www.gruppodipisa.it [v., da ultimo, M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2020, 26 novembre 2020, 120 ss., spec. 133 ss.].

² ...già per il solo fatto della fitta nebbia che l’avvolge circa le cause che l’hanno generata, la sua temibile durata, gli effetti imprevedibili cui potrebbe dar vita.

³ Utili indicazioni al riguardo si sono avute dal Seminario del Gruppo di Pisa organizzato in memoria di P. Carrozza, su *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, svoltosi via web il 12 giugno 2020, Quad. n. 2 della *Riv. Gruppo di Pisa*, a cura di A. Lo Calzo, G. Serges, C. Siccardi, in www.gruppodipisa.it.

diano, o no, le condizioni per un sostanziale e apprezzabile rilancio della specialità, opportunamente ridisegnata nei suoi contorni essenziali, ovviamente facendo tesoro delle disfunzioni e dei veri e propri guasti venuti a emersione nel tempo ormai lungo trascorso dalla “invenzione” della specialità.

Muovo da un dato che mi parrebbe inconfutabile, vale a dire che la vicenda regionale in genere e quella di ciascun ente ad autonomia differenziata in ispecie si è svolta nel segno degli equivoci e dell’ambiguità, risolvendosi, a conti fatti, per un verso, in una riduttiva attuazione e, per un altro verso – ciò che è ancora più grave e francamente sconcertante –, in una complessiva e vistosa torsione del modello costituzionale, nelle sue plurime articolazioni ed espressioni con riferimento a ciascuno degli enti suddetti, tanto per la sua originaria conformazione quanto in quella ridisegnata con la riforma del Titolo V operata nel 2001⁴, non scevra – come si sa – di riflessi anche nei riguardi delle autonomie speciali per effetto delle pur incerte e oscillanti applicazioni della clausola di maggior favore, di cui all’art. 10 della legge di revisione. Una torsione – va detto subito senza infingimento o padulamento alcuno (e con riserva di ulteriori precisazioni più avanti) – della quale, in una parte significativa, si sono rese responsabili le stesse Regioni (in buona sostanza, il personale che ha, col tempo, svolto attività di direzione politica, oltre che gli apparati amministrativi, talora elefantiaci e malfunzionanti) e che si è spinta fino al punto di rendere irricognoscibile il volto di ciascuna Regione messo a raffronto con il figurino delineato nella Costituzione e negli statuti, sì da doversi ormai sconsolatamente affermare che di quest’ultimo si è avuto il sostanziale abbandono. Un esito, questo, particolarmente appariscente con riferimento alla Sicilia, laddove rinviene parziale giustificazione nella peculiare congiuntura storico-politica che ha portato al varo dello statuto che, già all’indomani del-

⁴ Lo stesso Titolo in parola, peraltro, come si tenterà di mostrare, sembra non aver colto fino in fondo le enormi potenzialità espressive del disposto di cui all’art. 5 della Carta, già per il fatto di aver assegnato a tutte le Regioni di diritto comune un identico regime, appiattendosi così la identità costituzionale di ciascuna Regione che avrebbe invece richiesto – come si preciserà meglio più avanti – l’adozione di un regime internamente articolato e plurale, connotato da una *specialità diffusa*, estesa all’intero territorio della Repubblica.

l'entrata in vigore della Carta costituzionale, avrebbe richiesto un corposo adattamento a questa, per plurime ragioni mai realizzato⁵, e, in minore misura, con riguardo alla Sardegna, il cui statuto pure ha patito non poche né secondarie deviazioni a opera dell'esperienza⁶. Ma un esito di cui si ha riscontro anche nelle restanti Regioni, tant'è che da tempo si è avvertita l'esigenza dell'adeguamento dei rispettivi statuti a un mutato contesto politico-istituzionale, senza che tuttavia le buone intenzioni siano riuscite a convertirsi in fatti concreti e apprezzabili.

Ora, se restano confuse e non adeguatamente indagate le cause che hanno portato a questo stato di cose, universalmente (sia pure con varietà di impostazioni e svolgimenti) deplorato, ogni riflessione sul regionalismo italiano e sulle sue prospettive (anche a breve termine), quale quella che ci è stata oggi sollecitata, rischia di poggiare su basi metodico-teoriche assai fragili, per non dire del tutto inconsistenti, alimentando di conseguenza speranze condannate a tramutarsi fatalmente in delusioni cocenti a riguardo delle sorti dell'autonomia, in ciascuna delle sue forme e manifestazioni (al piano della organizzazione e delle dinamiche che l'attraversano e connotano, come pure a quello delle attività e dei loro effetti), a fronte del vistoso scollamento riscontratosi tra un modello costituzionale con nobiltà di intenti ma anche con non celata ingenuità disegnato nelle sue linee essenziali e la sua effettiva, complessiva realizzazione. E, invero, il rischio è assai grosso che anche oggi si finisca col ricadere nello stesso errore (reso peraltro imperdonabile dalla conoscenza, che un tempo invece non si aveva, di quanto è accaduto sin qui) di immaginare una rinnovata autonomia *teoricamente necessaria e però praticamente irrealizzabile* per difetto delle condizioni, culturali e di contesto politico-istituzionale, richieste per la sua affermazione.

Di qui, dunque, il bisogno di partire, ancora una volta, dal modello, di quello che era e che avrebbe dovuto essere ma non è stato, interrogandosi in merito a ciò che può ancora oggi, ragionevolmente, essere

⁵ Sulla "specialissima" autonomia della Sicilia e le sue più salienti esperienze, v., nuovamente, AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit.

⁶ Un chiaro raffronto tra modello ed esperienza relativi a questa Regione può ora vedersi nei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit.

mantenuto e a ciò che ha invece bisogno di urgenti e corposi interventi correttivi e integrativi.

2. Il primo dei punti fermi esibiti dal modello costituzionale, pur nella sua strutturale apertura e opacità: unità e autonomia quali le due componenti di un solo, internamente composito, valore fondamentale, bisognose di porsi in costante seppur precario equilibrio del cui mantenimento Stato e Regioni sono chiamati, ciascuno per la propria parte, a farsi carico, e le torsioni registratesi nell'esperienza, non incoraggiate ma per vero neppure ostacolate dal modello stesso

Si pone subito spontanea una preliminare questione meritevole di essere riconsiderata senza alcun preorientamento teorico o ideologico; ed è se (e fino a che punto) possa propriamente discorrersi di un “modello”, sia pure *per essentialia* delineato nella Carta costituzionale e negli statuti, dotato di tratti identificativi suoi propri con sufficiente chiarezza visibili in seno alla trama strutturale a maglie assai larghe (e, in più punti, larghissime) degli enunciati. È chiaro che, qui come in altri ambiti materiali, si tratta di un modello aperto, duttile, disponibile a forme plurime e reciprocamente anche molto differenziate di svolgimenti, senza nondimeno che per ciò si giustifichi il severo (e però eccessivo) giudizio di una autorevole dottrina che vedeva nella Carta un libro fatto di “pagine bianche”⁷. Insomma, almeno alcuni punti possono, a mia opinione, considerarsi fermi, dai quali può dunque tenersi l'analisi nei suoi pur disagiati e impegnativi sviluppi.

Il primo di essi riguarda l'idea stessa di autonomia e il suo porsi in rapporto con la unità-indivisibilità dell'ordinamento. È di cruciale rilievo, al riguardo, sgombrare subito il campo da un equivoco ricorrente, al quale non si sottrae numerosa dottrina e del quale si rinvergono tracce plurime ed evidenti in giurisprudenza⁸; un equivoco che, se non pron-

⁷ Ovvio il richiamo qui a una nota indicazione di L. Paladin.

⁸ Indicazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di unità e indivisibilità della Repubblica in G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2018, 14 dicembre 2018, 68 ss.; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in F. PASTORE,

tamente rimosso, può lasciare un segno sulla ricostruzione del modello e, di conseguenza, anche sulle proposte di seguito affacciate in prospettiva *de iure condendo* (con specifico riguardo, per ciò che è qui di specifico interesse, al rifacimento degli statuti speciali). Contrariamente, infatti, a un avviso largamente condiviso, autonomia e unità non vanno viste in reciproca, perenne e irriducibile tensione, a mo' di eserciti schierati su fronti opposti e portati a farsi una guerra senza fine e senza risparmio di colpi. E invero – come si è tentato di mostrare altrove⁹ – si tratta di una malintesa autonomia e di una malintesa unità, attestate già dalla lettera del disposto di cui all'art. 5 della Carta¹⁰, laddove i termini della relazione in parola sono mirabilmente composti in una sola proposizione, espressiva dunque di un unico valore fondamentale che è quello del riconoscimento e della promozione – la massima consentita alle condizioni oggettive di contesto – dell'autonomia *nella* unità-indivisibilità della Repubblica, ovverosia è quello della salvaguardia della unità stessa *con la* (e cioè *grazie alla*) affermazione dell'autonomia, anzi – come non casualmente si precisa – *delle autonomie*, nelle forme assai varie per connotazione complessiva di cui si ha riscontro in un ordinamento che ha fatto del pluralismo sociale e istituzionale la propria bandiera.

J. LOZANO MIRALLES (a cura di), AA.VV., *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna*, Milano, 2020, 183 ss., e, pure *ivi*, E.A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?*, in *dirittifondamentali.it*, 2019, 205 ss., che si dichiara dell'idea che l'art. 5 esprima due principi fondamentali.

⁹ Tra gli altri scritti in cui ne ho discusso, v. *L'autonomia regionale (profili generali)*, cap. II dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 15 ss., nonché in *Federalismi* (www.federalismi.it), 24/2011, 14 dicembre 2011 e, più di recente, con ulteriori svolgimenti argomentativi, *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, Intervento al convegno del Gruppo di Pisa su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipi.sa.it), 3/2020, 28 settembre 2020, 100 ss.

¹⁰ ...per una sintetica ma efficace analisi del quale, di recente, v. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017 e L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

Si faccia caso, ancora una volta, all'uso del termine "riconosce", evocativo di ciò che preesiste alla stessa Repubblica e che, unitamente ad altri elementi pure dotati del medesimo carattere della originarietà¹¹, si pone a fondamento e giustificazione della stessa. La Repubblica, insomma, *riconosce* ciò su cui poggia e s'impegna alla sua crescita e maturazione, condizioni per la crescita e maturazione della Repubblica nella sua interezza, secondo quanto peraltro si preciserà meglio a breve¹².

Dunque, non due valori – quelli di autonomia e di unità – distinti o, peggio, contrapposti, naturalmente portati a confliggere l'un l'altro, bensì, al pari di Giano bifronte, un solo valore dal doppio volto, internamente composito.

Da questa notazione metodica iniziale discendono subito rilevanti conseguenze di ordine teorico-ricostruttivo, la prima delle quali è la condivisione del medesimo valore da parte di tutti gli enti in cui si articola su basi territoriali la Repubblica, ciascuno di essi facendosi perciò, per la propria parte, portatore, a un tempo, del valore nella sua interezza, con le istanze che a esso fanno capo¹³.

Così, ad es., le leggi dello Stato idonee a esprimere limiti per l'autonomia, quali quelle espressive di principi fondamentali per le materie di potestà ripartita o le altre da cui parimenti discendono limiti per le leggi di potestà primaria delle Regioni speciali, nel momento in cui si dispongono a salvaguardia della unità sono esse pure, per la loro parte, chiamate a promuovere l'autonomia e, riassuntivamente, a disporsi al servizio di quest'ultima, spianando la via per la sua affermazione. È vero, naturalmente, anche l'inverso; e le leggi (e fonti in genere) di autonomia, allo stesso tempo in cui danno modo a quest'ultima di passare

¹¹ Come si vede, giuridico dotata di generale valenza una indicazione teorica prospettata da una sensibile dottrina unicamente per alcune Regioni speciali, e segnatamente la Sicilia e la Sardegna (quanto a quest'ultima, v., part., P. PINNA, *Tre discorsi sulla specificità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4/2018, 623 ss., spec. 628 ss.).

¹² Sull'idea di Repubblica, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, 2015.

¹³ Ma v. la contraria opinione, ancora da ultimo patrocinata da C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, spec. il cap. VI, e volta a imputare in capo al solo Stato, quale ente originario e sovrano, la funzione di garante della unità della Repubblica.

dalla condizione astratta del suo riconoscimento a quella concreta della realizzazione, devono parimenti farsi carico delle istanze di unità, per la elementare ragione che non può esservi autonomia al di fuori dell'unità o, peggio, a discapito di essa.

Come si vede, si tratta di un modello che, nella sua linearità e interna armonia, è particolarmente esigente, sollecitando tutti gli enti a far luogo a impegnativi e non di rado sofferti bilanciamenti tra le istanze in campo, nella ricerca di sintesi complessivamente appaganti, comunque non squilibrata, tra le due “anime” di cui si compone il valore – possiamo dire – di *autonomia-unità* o, se più piace, di *unità-autonomia*. Ciò che, nondimeno, è opportuno, ancora una volta, rimarcare è che l'unità non è *limite esterno* dell'autonomia, così come questa non lo è di quella, entrambi piuttosto ponendosi quali elementi *interni*, “ingredienti” della struttura di cui si compone l'*unico* valore cui dà voce l'art. 5 della Carta.

Per l'aspetto ora considerato, si ha dunque conferma di un dato della cui esistenza è peraltro avvertita la più accreditata dottrina, vale a dire che unità e autonomia non *sono* ma *si fanno* e incessantemente rinnovano, assumendo forme continuamente cangianti ed equilibri interni essi pure mutevoli a seconda dei campi materiali in cui si radicano e svolgono e, per uno stesso campo, nel tempo, in ragione delle plurime combinazioni che si determinano tra gli interessi di volta in volta in gioco. D'altro canto, come si è fatto notare da una sensibile dottrina¹⁴, la Costituzione nella sua interezza e in ciascuna delle sue espressioni, più (e prima ancora) che un *atto*, è un *processo*, attraversato da un *moto* incessante, del quale poi proprio in relazione ai principi fondamentali dell'ordinamento si hanno le più vistose testimonianze, se non altro a

¹⁴ Della Costituzione come *processo* ha discorso, part., A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss. Quanto al moto della Costituzione, v. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2013, 1 marzo 2013. Di moti e mutamenti della Costituzione tratta, ora, anche A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 1/2020, fasc. dedicato ai *Mutamenti costituzionali*, a cura dello stesso A. Mangia e di R. Bin, 75 ss.

motivo del carattere particolarmente aperto e duttile degli enunciati che li esprimono.

Se l'assetto delle competenze (e degli atti in cui esse si traducono) è, a conti fatti, determinato dalla natura degli interessi in campo, se ne ha che i punti di equilibrio o di sintesi delle istanze di cui ciascun ente è tenuto a farsi portatore sono essi pure mobili, assai disagiati da fissare da parte dei decisori politico-istituzionali come pure da qualificare da parte dei garanti, in sede di verifica della validità degli atti dai primi adottati, tanto più poi se si considera che ciascuno di questi ultimi organi (e mi riferisco ora specificamente alla Corte costituzionale) è sollecitato a far luogo a riscontri essi pure non poco disagiati, in essi mescolandosi variamente le due "anime" – come si è soliti chiamarle¹⁵ –, politica e giuridica, di cui si compone la loro natura.

¹⁵ *Ex plurimis*, v. C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine. Paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bologna, 2012; R. ROMBOLI (a cura di), AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017; G. BISOGNI, *La 'politicalità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giuristico contemporaneo*, Torino, 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss. (nei riguardi del cui pensiero, criticamente, v. R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, cit., 757 ss., ed E. CHELLI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 777 ss.); R. DI MARIA, *Brevi considerazioni sul rapporto fra tutela sostanziale dei diritti (fondamentali) e rispetto delle forme processuali: la Corte costituzionale e gli "animali fantastici"*. The final cut, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss.; C. PADULA (a cura di), AA.VV., *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, Napoli, 2020. In prospettiva comparata, per tutti, L. MEZZETTI, E. FERIOLI (a cura di), AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018.

Quanto, poi, al Capo dello stato, rammento qui solo la felice intuizione, già in tempi ormai risalenti, di un'accreditata dottrina (T. MARTINES, part. in *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, nonché in *Opere*, I, Milano, 2000, 171 ss., e quindi in altri scritti) a riguardo della "forza politica" di cui l'organo dispone e che variamente esprime in occasione dell'esercizio delle funzioni di cui è dotato.

La mobilità del parametro per un verso, la natura anche politicamente connotata dei garanti per un altro verso, portano all'esito di esporre gravemente il soggetto debole del rapporto, la Regione, a fronte delle più vigorose tendenze espresse dall'azione dello Stato, riconsiderata ovviamente nelle sue più salienti e ricorrenti manifestazioni: tendenze – si è fatto da molti ripetutamente notare – nel segno di un marcato appiattimento dell'autonomia, in vista dell'affermazione di un “modello” di regionalismo dell'uniformità, stancamente ripetitivo e irragionevolmente disattento verso elementari istanze di sopravvivenza dell'autonomia¹⁶.

Insomma, se talune storture dell'esperienza hanno avuto modo di radicarsi in un terreno fertile per la loro affermazione e riproduzione è per il fatto che ciò è stato (se non pure incoraggiato, tuttavia) non ostacolato da un dettato costituzionale ambiguo e reticente, oltre che non adeguato a istanze di sistema col tempo venute alla luce (ad es., per ciò che concerne gli istituti di cooperazione istituzionale e le forme in genere d'integrazione delle funzioni)¹⁷. È doveroso infatti riconoscere che

¹⁶ Ne dà eloquente testimonianza, con riguardo al Capo dello Stato, l'asfittico utilizzo fattosi del potere di rinvio delle leggi statali, persino di quelle maggiormente compressive dell'autonomia, le quali poi sono non poche volte uscite indenni dal sindacato di costituzionalità [indicazioni in L. TRUCCO, *Garanzia dell'autonomia regionale e potere di rinvio delle leggi statali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), *Focus Riforma costituzionale*, 10/2016, 18 maggio 2016; del Capo dello Stato quale “Presidente delle Autonomie” discorrono G. LAURI, M. MALVICINI, *Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 267 ss.]. Non dico – sia chiaro – che si è trattato di un disegno concertato tra i due massimi garanti del sistema; nondimeno, il risultato che, al tirar delle somme, è venuto a determinarsi, per effetto dell'azione da essi posta in essere, è stato gravemente penalizzante per la condizione delle Regioni.

¹⁷ Il dato è rilevato, con forte preoccupazione, da tempo, caldeggiandosi da molti autori l'introduzione nella Carta allo scopo opportunamente novellata di una rete ampia e fitta di sedi e procedimenti di partecipazione regionale all'esercizio delle funzioni dello Stato, che dovrebbe avere quali suoi punti maggiormente qualificanti e potenzialmente incisivi la c.d. Camera delle Regioni per un verso, la razionalizzazione del sistema delle Conferenze per un altro. Sta di fatto che la elezione del Senato su “base regionale” ha preso forme sicuramente inadeguate ad assicurare un'autentica rappresentanza

la opacità del modello ha obiettivamente giocato in tal senso. Se n'è avuta inequivoca riprova in occasione della emergenza sanitaria tuttora in corso, con le sconcertanti testimonianze rese di ripetute controversie tra centro e periferia, nonché delle istituzioni operanti in quest'ultima *inter se*¹⁸, che avvalorano il bisogno di una adeguata disciplina delle

delle Regioni in Parlamento [riferimenti in P.D. LOGROSCINO, *Rinvigorire il Parlamento "tagliato" a scapito delle ragioni del regionalismo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 24/2020, 5 agosto 2020, 95 ss.], nel mentre i tentativi fatti col tempo per concretare questo disegno, pure delineato nei vari progetti di riforma in modo non poco confuso e persino incoerente, sono tutti caduti nel vuoto; e anzi il taglio del numero dei parlamentari di recente messo a punto parrebbe spingere nella direzione esattamente opposta a quella che dovrebbe portare all'effetto dello stabile incardinamento delle Regioni nella seconda Camera: quasi che una sorta di nefasta congiura del fato si opponga alla realizzazione di questo disegno. Per altro verso, nulla s'è fatto di concreto al fine di dare voce nella Carta revisionata al sistema delle Conferenze, in merito al quale si segnala il progetto di legge A.S. 1825 [su di esso, il *dossier* predisposto dall'Ufficio studi del Senato, dal titolo *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale*, a cura di L. Fucito e M. Frati, giugno 2020, n. 259, nonché le audizioni di M. ESPOSITO, *Supremazia statale e autonomia differenziata: l'equilibrio possibile*, 18 giugno 2020; F. BILANCIA, 23 giugno 2020, senza titolo; M. VILLONE, *Della introduzione di una supremacy clause nell'art. 117 della Costituzione*, tutte in *Astrid* (www.astrid-online.it); D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 829 ss.; sul tema e, in genere, sul principio di cooperazione, fatto oggetto di costante e preoccupato monitoraggio negli studi sull'esperienza regionale, v. almeno e di recente, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano, 2018; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantista e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2019, 10 luglio 2019, 193 ss., e B. GUASTAFERRO, *Autonomia sovranità rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Milano, 2020, spec. 107 ss.].

¹⁸ In tema, tra gli altri, i contributi al *forum* su *L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 23 luglio 2020 (con intervento introduttivo di E. CATELANI, *Il rapporto tra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus: una premessa*, 3 ss.); G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal* (www.biodiritto.org), 2/2020, 183 ss.; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. Fonti* (www.osservatoriosullefonti.it).

sedi e dei procedimenti di cooperazione, di rango costituzionale in primo luogo e via via discendendo lungo la scala gerarchica.

3. Il secondo punto fermo: l'autonomia come servizio nei riguardi della comunità e strumento per l'affermazione dei diritti fondamentali, il peculiare rapporto in cui – secondo modello – essa si pone con la sovranità e le alterazioni avutesi nel corso delle vicende fin qui maturate

Il secondo punto che va tenuto fermo (e che, peraltro, dal primo direttamente e linearmente discende) è dato dal peculiare rapporto in cui stanno autonomia e sovranità.

Qui pure, per vero, si rivelano talune incrostazioni largamente diffuse in seno alla dottrina e alla giurisprudenza corrente, frutto di elaborazioni teoriche risalenti, particolarmente accreditate nel tempo in cui lo Stato nazionale ha avuto la sua massima affermazione ma non più proponibili con l'avvento del nuovo ordine costituzionale che ha nel pluralismo associativo e istituzionale il terreno più fertile per la realizzazione della persona umana, nell'insieme di diritti e di doveri che ne connotano la condizione in seno allo Stato costituzionale.

La svolta – ideologica e positiva allo stesso tempo – è segnata da quel “riconosce” che, come si diceva, è scolpito nell'art. 5 della Carta e che poi si pone quale il lineare, naturale svolgimento del medesimo termine che figura nell'art. 2. Una ripetizione, di tutta evidenza, non casuale, sol che si ammetta – come devesi ammettere – che il valore di unità-autonomia ha senso unicamente in quanto, per la sua parte, concorra alla salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana e all'adempimento dei doveri inderogabili sulla stessa gravanti, a riguardo

ti.it), fasc. spec. 2020, 377 ss.; G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 3/2020, 4 agosto 2020, 108 ss., spec. 116 ss.; M. BIGNAMI, *Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 2/2020, settembre 2020, spec. 16 ss.; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale “bussola” nell'emergenza*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2020, 8 novembre 2020, 347 ss.

dei quali nessuna discriminazione è in alcun modo tollerabile nei vari territori in cui si articola la Repubblica.

Si dà, insomma, come si è tentato di mostrare altrove, una consecuzione lineare e non casuale tra il riconoscimento dei diritti e il riconoscimento dell'autonomia, questa ponendosi (e dovendosi porre) al servizio di quelli, anzi (e prima ancora) dimostrandosi indispensabile per il loro stesso riconoscimento¹⁹. La Repubblica, infatti, non resta “una e indivisibile” unicamente in quanto non patisce forzosi frazionamenti o cessioni del proprio territorio – ciò che, comunque, comporterebbe lo smarrimento della identità della stessa – ma anche per il fatto che coloro che vivono e operano a Trapani non godono di diritti fondamentali o sono chiamati all'adempimento di doveri inderogabili diversi, per quantità e qualità, di quelli che fanno capo a coloro che vivono a Ventimiglia. E, invero, non soltanto ogni valore fondamentale positivizzato fa “sistema” – come suol dirsi – con i valori restanti, tutti tenendosi e alimentandosi a vicenda ma, più ancora, si integrano fino a divenire una sola “cosa”, internamente articolata: *ex pluribus una*, la Repubblica appunto, in seno alla quale ogni sua componente ha una funzione essenziale e indefettibile. Com'è stato da molti fatto notare, se ne ha una efficace rappresentazione nell'art. 114 della Carta, posto non a caso in testa alla descrizione dell'articolazione territoriale della Repubblica stessa²⁰.

Entro questa cornice metodico-teorica, ogni sistemazione di ordine gerarchico dei rapporti tra gli enti territoriali appare del tutto fuori po-

¹⁹ D'altro canto, come hanno mostrato taluni studi accurati (spec., A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014), le Regioni, malgrado la forte contrazione degli spazi cui sono andate soggette per dar voce alla loro autonomia, hanno dato un non secondario concorso alla salvaguardia dei diritti fondamentali.

²⁰ Sia pure con non secondari adattamenti, poi, questa conclusione vale anche al piano dei rapporti tra Unione europea e Stati, ai quali anzi – com'è noto – il motto sopra riportato è usualmente riferito. E non è senza significato che uno dei principi di base dell'Unione, di cui all'art. 4.2 TUE, rimanda alla osservanza dei principi di struttura degli Stati-membri e che di questi ultimi fanno l'identità, con ciò stesso concorrendo, per la sua parte, a fare l'identità dell'Unione stessa.

sto²¹. È vero che da alcuni atti statali, la cui adozione rinviene giustificazione nel bisogno di mettere l'unità-indivisibilità dell'ordinamento al riparo da spinte che potrebbero metterla a rischio, discendono vincoli anche di considerevole intensità a carico dell'autonomia, e per questa parte dunque il rapporto che si intrattiene tra gli atti stessi e quelli di autonomia presenta innegabilmente una componente gerarchica, che nondimeno si affianca a una di separazione, risolvendosi poi, nelle concrete dinamiche della normazione, in un rapporto che tendenzialmente è (o, meglio, *dovrebbe* essere, secondo modello) d'integrazione²². Si è tentato da parte di una sensibile dottrina di lasciare in ombra la componente gerarchica, stemperandone alcune espressioni, nell'intento di mettere fin dove possibile l'autonomia al riparo da eccessive pressioni da parte dell'apparato centrale dello Stato. Come si dirà meglio più avanti, si è, anzi, da molti²³ – specie nella prima stagione dell'esperienza costituzionale, quando però il figurino regionale non aveva avuto una estensione diffusa all'intero territorio della Repubblica, e ancora nei primi anni di sperimentazione dell'autonomia di diritto comune – persino esclusa la sussistenza, secondo modello, della componente gerarchica in parola, che tuttavia si è ben presto imposta con caratteri di

²¹ Una conclusione, questa, che vale per il piano sostanziale, al quale ora specificamente si guarda, e vale (o, meglio, *dovrebbe* valere) al piano processuale, della condizione in cui Stato e Regione si trovano nei giudizi in via d'azione, secondo quanto si è tentato di argomentare nel mio *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, cit.

²² Maggiori ragguagli sulla complessità di questo rapporto, specificamente apprezzabile sul terreno delle vicende della normazione, possono aversi da T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*¹⁰, Milano, 2019, spec. 183 ss. (quanto alla potestà esclusiva e a quella residuale) e 199 ss. (quanto alla potestà concorrente). A riguardo della integrazione delle fonti v. il lungimirante studio di A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1994, 1041 ss.

²³ Per tutti, faccio qui un solo nome, quello del mio indimenticabile Maestro, T. MARTINES, che vi ha dedicato studi che hanno lasciato il segno negli sviluppi della teoria costituzionale dell'autonomia (spec. con il suo classico *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., nonché ora in *Opere*, cit., III, 293 ss.).

lampante evidenza e forme vistosamente eccessive²⁴. Insomma, che si sia fatto un uso distorto degli strumenti di normazione mi parrebbe, a un vaglio complessivo di questa vicenda, innegabile.

È poi pur vero che – sempre a stare al modello, qui nelle sue linee di fondo sinteticamente rappresentato – anche dagli atti di autonomia discendono limiti a carico degli atti dello Stato, i quali sono tenuti pur sempre ad arrestarsi a un certo punto e anzi – come si diceva – a promuovere, per la loro parte, l'autonomia, vale a dire ad aprire (non già a chiudere) gli spazi per la sua affermazione. E ciò, proprio perché, crescendo rigogliosa e forte la pianta dell'autonomia, possono parimenti crescere e farsi valere al meglio i diritti fondamentali, allo stesso tempo in cui si danno le condizioni ottimali per l'adempimento dei doveri inderogabili.

È evidente che il modello preserva la propria armonia di linee e può essere portato a effetto come si deve unicamente alla condizione che ciascuno faccia la propria parte, fino in fondo. L'autonomia infatti – come si è in altri luoghi osservato – non è (e non può essere) rivendica di potere fine a se stessa, da parte di un apparato istituzionale (e, perciò, in buona sostanza, del personale politico che lo incarna) stanziato in sedi periferiche nei riguardi dell'apparato centrale (e, dunque, del personale politico e della burocrazia statale): una rivendica, insomma, innaturalmente piegata all'obiettivo della riproduzione e affermazione autoreferenziale di un ceto politico e burocratico a salvaguardia dei propri interessi. Di contro, l'autonomia è (e dev'essere) – come si diceva – *servizio* nei riguardi dei bisogni più diffusamente e intensamente avvertiti in seno alla comunità, a partire appunto da quelli cui danno voce i diritti fondamentali. E servizio ovviamente – è appena il caso ora di precisare – è (e dev'essere) anche la sovranità, in ciascuna delle sue espressioni (a partire appunto da quelle che si hanno a mezzo degli atti di normazione).

Non vale, dunque, obiettare – come pure molte volte e da più parti si è fatto (e si fa) – che l'autonomia, così com'è, serve a poco e, forse, a nulla, dal momento che se n'è fatto un pessimo uso, specie in alcune

²⁴ Ha, ancora di recente, fatto richiamo alle più salienti espressioni di questa vicenda, peraltro assai nota, B. GUASTAFERRO, *Autonomia sovranità rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, cit., spec. 76 ss.

Regioni, senza particolare beneficio per le comunità stanziate nei territori. Una critica, questa, invero pertinente (con riferimento ad alcune realtà territoriali) ma anche strumentale, che prova troppo, dal momento che, linearmente svolta fino alle sue conseguenti applicazioni, dovrebbe portare alla soppressione stessa delle sedi istituzionali in cui prende corpo e si afferma la sovranità, laddove cioè i guasti cui si è appena fatto cenno si sono manifestati e seguitano a manifestarsi in forme ancora più appariscenti ed eclatanti²⁵.

Il vero è che la conversione del potere in servizio richiede una estesa opera di rifacimento e di autentica rigenerazione del tessuto sociale, prima ancora che delle sue proiezioni al piano istituzionale, un'opera bisognosa di concretarsi a mezzo di nuove regole e, a un tempo, di nuove regolarità della politica e delle relazioni sociali in genere, dal momento che – com'è stato lucidamente avvertito da un'accreditata dottrina²⁶ – la crisi dei rappresentanti politici ha la radice da cui si incessantemente alimenta in una crisi dei rappresentati dovuta a plurime, concomitanti e risalenti cause la cui indagine richiederebbe una estesa trattazione che obbligherebbe a deviare troppo dal solco entro il quale questa riflessione è tenuta a stare.

Dunque, non giova di certo la rinunzia, sterile e anzi autolesionista, a soluzioni istituzionali che, se rettamente impostate, possono portare buoni frutti alla comunità ma, all'inverso, si impone la ricerca, per impegnativa e anche non poco sofferta che possa essere, dei rimedi di ordine sia giuridico e sia pure politico e sociale idonei a concorrere alla conversione suddetta, all'insegna di quei valori di fedeltà alla Repubblica e di solidarietà, in tutte le loro espressioni, che segnano l'autentica

²⁵ Plurime ne sono le cause, fatte oggetto di numerose indagini di vario segno, tra le quali uno speciale rilievo è, per convincimento largamente diffuso, da assegnare – come si passa subito a dire – a una crisi della rappresentanza politica che parrebbe non conoscere fine né limiti alle sue crescenti e vistose espressioni.

²⁶ Ovvio il riferimento a un noto studio di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 109 ss., alle cui indicazioni si sono quindi rifatti molti altri autori, anche con personali svolgimenti (tra gli altri, v. G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, 2016, 21 ss.).

direttiva metodica di azione per i pubblici poteri come pure per la comunità governata, secondo quanto peraltro si avrà meglio modo di precisare a breve.

Ora, se le cose stanno come qui sono viste e sia pure in modo assai approssimativo rappresentate, se ne ha la relativizzazione della distinzione (che, per alcuni, è vera e propria contrapposizione) tra autonomia e sovranità, quale ancora oggi sempre più stancamente si trascina, resistendo tuttavia tenacemente ai tentativi volti al suo sradicamento²⁷.

So bene che i termini sono presenti nella Carta, in essi rispecchiandosi antiche credenze ancora tra i banchi della Costituente diffusamente circolanti e profondamente radicate nella cultura giuridica del tempo. Il linguaggio, nondimeno, non resta sempre immoto bensì si evolve incessantemente, specie in relazione a condizioni complessive di contesto nel frattempo profondamente mutate e che vanno anzi a ritmi crescenti cambiando²⁸.

Due dati vanno al riguardo presi in considerazione, uno di ordine teorico e l'altro riferito al quadro politico-istituzionale.

Per il primo aspetto, la lettera degli enunciati può alle volte alimentare ricostruzioni che a un più meditato ripensamento si rivelano essere sprovviste di saldo fondamento. Così è proprio per la sovranità, ora imputata al popolo (art. 1) e ora allo Stato (art. 7), che tuttavia parrebbe piuttosto appuntarsi in capo alla "Repubblica", considerata nella sua interezza (e, dunque, in ciascuno degli enti di cui a norma dell'art. 114 Cost. si compone) ma che, in realtà, per la più avveduta dottrina, è bisognosa di essere rivista nella sua oggettiva consistenza e, perciò, di

²⁷ Un critico ripensamento di alcune idee in tema di sovranità da tempo circolanti e, per vero, ancora oggi saldamente radicate nella teoria costituzionale può, se si vuole, vedersi nei miei *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, cit., e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 3/2020, 18 ottobre 2020, 132 ss., ai cui esiti ricostruttivi faccio ora riferimento.

²⁸ Sul linguaggio della Costituzione, i suoi rapporti con il linguaggio comune, la sua attitudine a rinnovarsi senza sosta sotto la spinta di plurimi fattori di ordine culturale (in larga accezione), v., tra gli altri, G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss., e P. CARETTI, R. ROMBOLI (a cura di), AA.VV., *La lingua dei giuristi*, Pisa, 2016.

essere riferita direttamente ed esclusivamente alla Costituzione, quale fondamento della stessa sovranità popolare, e, segnatamente, ai suoi principi fondamentali (tra i quali è quello di “unità-autonomia”), che danno l’essenza stessa dell’atto fondativo della Repubblica²⁹.

Per il secondo aspetto, poi, uno speciale rilievo va assegnato al processo d’integrazione sovranazionale in corso, unitamente all’infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale, l’uno e l’altro produttivi di immediate conseguenze sia a carico della forma di governo che della stessa forma di stato. Per ciò che più da presso importa, l’effetto maggiormente vistoso si ha proprio nei riguardi della sovranità, ormai ripartita e – verrebbe da dire – spalmata tra più centri istituzionali e anche fuori di essi, in capo a entità o figure soggettive, a oggi di incerta connotazione e qualificazione, che pure ne detengono quote consistenti³⁰.

²⁹ Faccio qui, ancora una volta, richiamo a una nota indicazione teorica di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss., che ha animato un fitto e a oggi non finito dibattito [tra gli altri, v. L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino, 2014, 55 ss.; E. CASTORINA, C. NICOLOSI, “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull’evoluzione della giurisprudenza statunitense, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino, 2016, 519 ss. e, pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, 1068 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2017, 2 agosto 2017, 92 s., e, pure *ivi*, C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”*: coordinate per una mappatura essenziale, 8, e A. SPADARO, *Dalla “sovranità” monistica all’“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, 2 s. Infine, O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano-Udine, 2019, spec. 310 ss.].

³⁰ Basti solo pensare, ad es., al rilievo posseduto dalle agenzie di rating per ciò che attiene agli sviluppi di taluni processi politico-finanziari che non si rado si avviano lungo percorsi sotterranei, come tali refrattari anche alla vista dei più attrezzati osservatori o al riparto della sovranità tra Unione e Stati, peraltro soggetto a continui, significativi aggiustamenti, dei quali riferisce ora A. DI STASI, *Parabola evolutiva della sovranità statale ed espansione delle competenze dell’Unione Europea: in particolare i limiti di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell’UE*, in A. DI STASI, G. FAUCEGLIA, G. MARTINO, P. PENNETTA (a cura di), *Liber amicorum per Massimo Panebianco*, Napoli, 2020, 185 ss. V., inoltre, A. D’ATTORRE, *Sovranità costituzionale e costituzionalismo dei diritti dopo Maastricht*, in *Pol. dir.*, 3/2020, 385 ss., e M. ESPOSITO, *Il disordine del sistema delle fonti tra alterazioni e surroghe* (appunti

È in considerazione di questo quadro complessivo, qui appena evocato, che si è in altri luoghi affacciata l'idea di una revisione teorica profonda dello schema tradizionalmente adottato per rappresentare la forma di governo (in ispecie di quella parlamentare), ove si convenga a riguardo del fatto che – piaccia o no – i Governi sono ormai tenuti a godere della fiducia, oltre che delle assemblee rappresentative degli ordinamenti di appartenenza, anche (e, forse, soprattutto) dei *partners* europei e dei mercati³¹. Un fenomeno, questo, reso particolarmente evidente nelle situazioni di crisi, quale quella economica iniziata oltre dieci anni addietro e ancora oggi ben lungi dal potersi dire superata (e anzi viepiù aggravata dalla devastante emergenza causata dalla diffusione planetaria del coronavirus), ma un fenomeno che ormai vale anche in situazioni di una pur relativa quiete, vale a dire un fenomeno endemico, che si accompagna al fatto stesso della incessante e sia pur non lineare avanzata del processo d'integrazione sovranazionale.

Ed è sempre in considerazione di tutto ciò che si è in altri luoghi discusso di una sovranità “condivisa” tra Stato e Unione, connotata anzi dal transito di quote crescenti della stessa nel verso ascendente ed emblematicamente testimoniato dal *pressing* esercitato dalla seconda a carico del primo in occasione del varo della legge di bilancio³².

sugli effetti della c.d. integrazione europea), in *Giur. cost.*, 1/2020, 405 ss. Da una prospettiva di più ampio respiro, su *La sovranità oltre lo Stato* v., ora, con questo titolo, il saggio monografico di E. CANNIZZARO (Bologna, 2020).

³¹ Così, nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati”* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi* (www.federalismi.it), 23/2011, 30 novembre 2011.

³² Drammatica la vicenda registratasi a fine anno del 2018, anche in ragione dell'orientamento delle forze politiche della maggioranza del tempo, di certo non disponibili a un costruttivo dialogo con la Commissione e i *partners* europei in genere: una vicenda, poi, conclusasi – come si sa – con una discussa e discutibile pronuncia della Consulta, la 17 del 2019, obbligata a chiudere gli occhi davanti alla macroscopica – checché ne abbia detto il giudice costituzionale – violazione dei canoni, costituzionali e regolamentari, relativi alla formazione delle leggi. Ciò che ha, dunque, ancora una volta, messo a nudo, in uno con la sostanziale emarginazione del ruolo delle assemblee elettive e la stessa compressione del potere decisionale del Governo, la sovraesposizione politica della Corte costituzionale e, sia pure in minor misura, dello stesso Capo dello Stato che ha prontamente assecondato la manovra del Governo promulgando senza indugio la legge.

La questione, per rilevante e per molti aspetti istruttiva che sia, non può – com'è chiaro – essere qui fatta oggetto di ulteriori notazioni, che obbligherebbero il discorso a una deviazione non consentita dal binario entro il quale è tenuto a muoversi.

Se, poi, si approfondisse anche solo per un breve spazio l'analisi, si avrebbe – a me pare – nuovamente conferma di quanto si è, non molto tempo addietro, rilevato, vale a dire che sia gli Stati che la stessa Unione sono ormai assai poco “sovrani”, perlomeno per l'accezione tradizionale del termine, e che, sempre a prender per buona l'accezione in parola, si è piuttosto in presenza – come si diceva – di una “sovranità” dispersa tra plurimi centri istituzionali e figure soggettive, alcune delle quali occulte e sfuggenti anche agli osservatori culturalmente più avveduti.

In un contesto attraversato da spinte e contropinte di varia provenienza e intensità e segnato da forti tensioni e contraddizioni, viepiù alimentate da plurime e ingravescenti emergenze (quali, in aggiunta a quella sanitaria in atto, quella economica, la climatica, la migratoria e altre ancora), è di cruciale rilievo aggrapparsi alla “sovranità dei valori” in vista del recupero – perlomeno fin dove possibile – di quanto è necessario alla salvaguardia della persona umana, coltivando ogni opportunità atta a dar modo alla “coppia assiologica fondamentale” – come a me piace chiamarla – di libertà ed eguaglianza di potersi far valere al meglio di sé pur alle difficili e, per taluni aspetti, persino proibitive condizioni del tempo presente. Ed è proprio qui che l'autonomia può (e deve) ricercare le vie meno erte da battere al fine di potersi affermare e, affermandosi, offrire il proprio servizio alla coppia suddetta. Ciò che tuttavia richiede, a mia opinione, un complessivo ripensamento e rifacimento delle stesse basi portanti su cui essa ha fin qui poggiato ed è venuta svolgendosi con non poco affanno e senza molto profitto per i bisogni maggiormente avvertiti in seno alla comunità.

4. L'amara eterogenesi del fine toccata al principio della separazione delle competenze, pensato in funzione della salvaguardia dell'autonomia e quindi risoltosi in una grave penalizzazione della stessa (con specifico riguardo alle esperienze della Sicilia e del Trentino-Alto Adige), e i negativi effetti conseguenti al mancato adeguamento degli statuti speciali

Il vero è che – come si è dietro accennato e deve ora precisarsi meglio –, prima ancora di pensare a innovazioni anche corpose dei dati normativi (a partire da quelli risultanti dalla Carta costituzionale e dagli statuti), si rende in primo luogo necessario un mutamento radicale di mentalità e, dunque, di metodo d'azione dei pubblici poteri: il solo che possa realizzare, in misura complessivamente apprezzabile, quella conversione della “logica” perversa del potere nella logica del servizio, cui si è poc'anzi fatto cenno e che si è espressa in una distorta accezione dell'autonomia nel suo bilanciamento interno con l'unità.

Numerose e inequivocabili sono le testimonianze che possono addursi in tal senso.

Si considerino, ad es., le esasperate e fuorvianti applicazioni fattesi del principio di separazione delle competenze (e degli atti che ne sono espressione), dietro già evocato: un principio pure pensato da una sapiente e generosa dottrina in funzione della salvaguardia delle aspettative del soggetto debole del rapporto, la Regione, a fronte di pervasive pretese di cui si sono fatti portatori gli organi statali della direzione politica e concretatesi in discipline legislative soffocanti l'autonomia, obbligata viepiù ad arretrare entro gli ambiti materiali suoi propri fino a doversi contenere entro spazi estremamente angusti e palesemente inadeguati ad assicurarne una dignitosa affermazione. Nobile, senza alcun dubbio, come si diceva, l'intento e però eccessive le realizzazioni, al punto che, per una singolare eterogenesi del fine, la separazione ha finito poi, non poche volte, con il ritorcersi proprio contro l'autonomia stessa, nella sua espressione assiologicamente significativa qui nuovamente patrocinata.

Emblematico, al riguardo, il modo con cui, in Sicilia particolarmente, si è intesa la potestà legislativa c.d. “esclusiva” (che, poi, colgo qui, ancora una volta, l'opportunità oggi offertami per rimarcare che tale

davvero tale non è, e non può essere, dovendo pur sempre fare i conti con le leggi statali legittimamente presenti nei campi materiali in cui essa si esprime dalle quali discendono i limiti a presidio della unità ai quali, in base agli statuti, soggiace). Un modo – se posso esser franco – insensato, opponendosi la Regione all’applicazione nel proprio territorio proprio delle leggi statali di riforma, le più avanzate e adeguate a dar voce ai fini-valori costituzionali, quali ad es. le leggi Bassanini, fintantoché le stesse non fossero recepite con atto di autonomia che, poi, non di rado, malamente riproduceva la disciplina statale, quando non pure la riportava per filo e per segno.

Ecco, questo è un esempio di tutta evidenza di quell’uso distorto, di cui si diceva, che s’è fatto degli strumenti a disposizione dell’autonomia, in nome della rivendica di un preteso privilegio del quale non solo non v’è traccia – perlomeno *secundum verba* – nell’atto fondativo dell’autonomia ma che si pone in frontale opposizione rispetto all’essenza dell’autonomia medesima.

Meno eclatanti e dirompenti gli effetti prodotti dalla “logica” della separazione in Trentino-Alto Adige, dove pure – com’è noto – lo schema della separazione, specie dopo il d.P.R. n. 266 del 1992, è stato applicato ai rapporti tra leggi statali e leggi regionali che si avvicendino nel tempo sulla medesima materia. E, tuttavia, a me pare che anche in questa Regione la “logica” in parola si sia dimostrata, al tirar delle somme, complessivamente perdente, portando oltretutto a una deresponsabilizzazione politica degli organi della produzione normativa. Non vedo, infatti, perché mai non debba valere in via generale quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza a riguardo della via più diritta e lineare da battere al fine di dar modo all’una specie di legge di prendere il posto dell’altra in conformità al riparto delle competenze tra di esse stabilito, vale a dire che è sufficiente che ciascuna di esse, col mero fatto di venire alla luce, si riappropri del campo suo proprio, salva ovviamente la verifica da parte del giudice delle leggi, in caso di contestazione, della correttezza della operazione di volta in volta posta in essere. Il meccanismo delineato nel d.P.R. suddetto, di contro, ritarda la messa in atto dei principi maggiormente innovativi introdotti dalle leggi statali, mantiene in vita – verrebbe da dire, artificiosamente e, forse, neppure dignitosamente – norme regionali e provinciali che, già a prima

vista, potrebbero dimostrarsi inconciliabili con i principi stessi e, infine, obbliga, per il caso del loro mancato adeguamento, a far luogo alla loro impugnazione, in attesa di un giudizio che potrebbe anche non aversi in tempi ragionevolmente contenuti, senza che peraltro sia poi garantito, in caso di annullamento, il successivo loro aggiornamento. Tutto ciò – è appena il caso qui di mettere in chiaro – senza alcun beneficio (e anzi con un pregiudizio evidente) per gli interessi della comunità stanziata sul territorio. Ha senso quest'esito? A me pare che la risposta sia già nella domanda.

Ma, poi, la più tangibile e inconfutabile testimonianza del modo perdente con cui è stata fin qui data voce (stonata) all'autonomia viene dal mancato adeguamento degli statuti speciali a seguito della riscrittura del Titolo V avutasi nel 2001³³: un adeguamento che era – può dirsi – nelle cose, soprattutto per quello siciliano che pure, per taluni aspetti, si presentava d'avanguardia al tempo in cui è venuto alla luce³⁴ ma che nondimeno esibiva (ed esibisce) numerose tracce del suo disallineamento rispetto alla Carta costituzionale, e, comunque, un adeguamento il cui pressante bisogno – a scampo di ogni possibile equivoco – è stato nuovamente ribadito nell'art. 10 della legge di revisione del 2001. Una conferma *per tabulas*, questa offerta dal disposto in parola, dell'impossibilità di procedere allo svecchiamento degli statuti attraverso le riletture dei relativi enunciati dati dalle norme attuative, come pure s'era fatto in passato. Solo che è ormai acclarata l'impellente esigenza di far luogo a un profondo, critico ripensamento dell'impianto complessivo risultante dagli enunciati stessi quale solo nelle forme proprie dei nuovi statuti può aversi.

³³ È stato, ancora non molto tempo addietro, rilevato con specifico riferimento al Trentino-Alto Adige (ma – come si viene dicendo – con considerazione dotata di generale valenza) che “il maggior *vulnus* della nostra autonomia, anche e soprattutto in relazione al diritto dell'Unione Europea, sta nella mancata riforma dello Statuto regionale...” [G. LANZINGER, *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2020, 27 marzo 2020, 193].

³⁴ Su ciò, v., part., T. MARTINES, *Lo statuto siciliano oggi* (1983), ora in *Opere*, III, cit., 825 ss.

Ora, la circostanza per cui la riscrittura degli statuti non si è avuta nel corso del ventennio ormai trascorso dalla venuta alla luce della legge in parola (ma che già, a onor del vero, avrebbe dovuto aversi da molto prima) la dice lunga a riguardo del peso che nelle stesse Regioni (*non*) si dà agli atti di forma costituzionale nei quali, di contro, dovrebbero rinvenirsi proprio le basi portanti dell'edificio che dà ospitalità all'autonomia, mettendola al riparo dalle inclemenze del tempo a esso esterno. Purtroppo, come mi è stata data occasione più volte di rilevare, il ceto politico che ha fin qui avuto responsabilità di governo in ambito regionale ha – a quanto pare – altre priorità rispetto al rifacimento degli statuti: considera maggiormente rilevante, in termini di consenso elettorale, l'adozione magari di leggine che danno appagamento a questa o quella corporazione rispetto alla revisione di una disciplina di rango costituzionale o, più ancora, alla sua integrale sostituzione con un'altra³⁵.

Non m'intendo molto di politica, anche per il fatto di essermi sempre tenuto al di fuori degli ambienti in cui si pratica, ma tornando a riguardare a questa complessiva vicenda con gli occhiali dello studioso di diritto costituzionale a me pare che l'atteggiamento suddetto, frutto di un'autentica opzione metodica avente a oggetto l'azione politica, sia espressivo di incorreggibile miopia e – ciò che qui maggiormente importa – risulti foriero di guasti che, viepiù aggravati, si riproducono col tempo e di grave pregiudizio per la comunità governata che, invece, proprio da nuovi strumenti apprestati per l'esercizio delle pubbliche funzioni in documenti costituzionali allo scopo opportunamente rifatti potrebbe averne anche considerevoli benefici.

A ogni buon conto, della clausola di maggior favore introdotta con l'art. 10, sopra richiamato, nulla intendo ora dire in aggiunta alla messe di scritti che l'hanno avuta a oggetto e dei ripetuti e insistiti richiami fattivi da una pur oscillante e incerta giurisprudenza. Mi limito solo a rammentare che la previsione in parola s'inscrive essa pure in un contesto ricostruttivo del quadro complessivo delle autonomie volto a mettere risolutamente da canto la "logica" di una rigida separazione delle

³⁵ Per vero, alcune iniziative non hanno fatto col tempo difetto, alle volte ingenerando la sensazione che il rifacimento degli statuti fosse davvero alle porte; è, tuttavia, mancata proprio la spinta finale e risolutiva. La qual cosa deve indurre a una disincantata e amara riflessione anche in merito alle prospettive del prossimo futuro.

competenze, tant'è che non fa salve le peculiari discipline statutarie ma, all'inverso, acconsente subito al loro superamento, sia pure all'esito di un riscontro non poche volte assai impegnativo e insicuro, per far posto al nuovo assetto dei rapporti centro-periferia introdotto nel 2001, ove si dimostri appunto maggiormente favorevole per l'autonomia. Insomma – e il dato mi pare meritevole della massima considerazione –, per ciò che attiene alle vicende nel tempo delle discipline positive, la separazione non vale più (e non deve valere), proprio a garanzia del soggetto storicamente debole, la Regione, affinché non risulti ulteriormente penalizzata a causa della mancata riscrittura degli statuti.

Certo, però, che deve far riflettere il triste destino toccato proprio alle autonomie immaginate dal Costituente come meritevoli di un trattamento complessivamente più benigno, peculiare in ragione di certi bisogni emergenti dai territori in cui esse si radicano ed esprimono: autonomie strette in una morsa soffocante, obbligate a una innaturale opzione tra la costante rincorsa – com'è stata da molti pittorescamente descritta – verso una innaturale omologazione al regime comune ovvero la condanna, in nome appunto di una malintesa accezione dell'autonomia (e della “logica” della separazione ritenuta nei suoi riguardi servente), a restare in una condizione di specialità comunque appannata e arretrata rispetto a quella prefigurata nella Carta per le Regioni ordinarie³⁶.

Se i due corni dell'alternativa dovessero seguitare a essere anche per l'avvenire quelli appena indicati, la specialità resterebbe invischiata nel pantano nel quale è a oggi immersa senza alcuna speranza – a me pare – di potersi tirare fuori, se non imitando il famoso barone di Münchhausen...

Quali allora le soluzioni astrattamente possibili per il suo recupero o, per dir meglio, per l'acquisto di una nuova specialità, rifatta sin dalle fondamenta e dotata di una parimenti nuova, rigenerata identità?

³⁶ Efficace, al riguardo, la sconsolata conclusione di uno studio ormai risalente ma non per ciò inattuale di un'accreditata dottrina nella quale appunto si prefigura la fine ingloriosa della specialità, stretta nella morsa suddetta [v., dunque, A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208 ss., spec. 219].

5. Il bisogno di puntare su sedi e strumenti di “cooperazione” in vista di un soddisfacente appagamento delle istanze di autonomia e, prima ancora, il necessario scioglimento di alcuni nodi strutturali che avvolgono l'autonomia stessa, con specifico riguardo, per un verso, al rapporto tra Regione e territorio, da cui risulta l'identità dell'ente nel suo complesso, e, per un altro verso, al perdurante (ma inopportuno) mantenimento dell'articolazione dell'autonomia in speciale e ordinaria

Al fine di tentare di rispondere a questo spinoso quesito, al di là di ogni ragionamento – per sensato che sia – che possa farsi al piano teorico- astratto, consiglio di muovere dall'esperienza, per com'è venuta maturando sin qui (perlomeno nei suoi tratti maggiormente caratterizzanti ed espressivi). Per quanto essa esibisca non poche contraddizioni interne e complessive carenze, mi pare che con essa – piaccia o no – si debbano pur sempre fare i conti; e d'altronde niente di buono si ha a dare testate contro un muro granitico pensando di poterlo abbattere: l'unico esito sicuro cui si va incontro è, infatti, quello di un puro, alle volte irrimediabile, autolesionismo.

Se, dunque, la messa in atto della “logica” della separazione non ha portato frutti succosi al paniere dell'autonomia e la “logica” della integrazione delle competenze (e degli atti in cui esse si svolgono) ha essa pure prodotto effetti, a conti fatti, penalizzanti per l'autonomia, a fronte di una onnipervasiva e incontenibile disciplina statale, che ha peraltro non poche volte goduto del fin troppo benevolo e generoso avallo offertole dai massimi organi di garanzia, non rimane – come da tempo la più avvertita dottrina va con insistenza rilevando – che puntare su sedi e strumenti di partecipazione e di codecisione da mettere in pista ancora prima che siano confezionate le discipline suddette. Ed è fin troppo chiaro, sì da non richiedere che debba qui farsene nuovamente parola, che la migliore garanzia di cui le Regioni possono disporre la si ha – come si è dietro accennato – prefigurando³⁷ nella Carta costituzionale e negli statuti, allo scopo opportunamente revisionati, la composizione delle sedi stesse, il loro funzionamento, gli atti da esse adottati, i loro

³⁷ ...ovviamente, con disciplina essenziale, che faccia quindi rimando ad altre fonti per la sua specificazione-attuazione.

effetti: tutto quanto, insomma, risulta idoneo a dar voce e concretezza alla “leale cooperazione” tra Stato e Regioni (e autonomie territoriali in genere).

I tentativi in tal senso – com’è noto – non sono mancati, senza che tuttavia siano riusciti a centrare l’obiettivo prefissosi, per ragioni plurime di ordine politico (o, più largamente, politico-istituzionale) il cui esame porterebbe troppo oltre l’*hortus conclusus* entro il quale questa riflessione è tenuta a restare.

Non ho dubbio alcuno, a ogni buon conto, alla luce della vicenda regionale per com’è venuta complessivamente a svolgersi, che l’autonomia in genere debba sforzarsi di farsi valere in sede di allestimento delle politiche, non già disponendosi a difesa di argini assai poco consistenti eretti per delimitare i confini dei campi materiali giudicati non occupabili dagli atti statali e di poi invece da questi ultimi agevolmente superati, a motivo della loro inconsistenza e in nome di (supposte) pretese pressanti di salvaguardia di interessi ritenuti non frazionabili o differenziabili, in ordine al loro appagamento, nei territori in cui si articola la Repubblica³⁸. Il che – sia chiaro – non equivale a “razionalizzare” al piano teorico-ricostruttivo il regionalismo dell’uniformità, assumendo che le istanze di autonomia possano considerarsi comunque a pieno appagate col mero fatto della partecipazione, in forme peraltro tutte da ridisegnare, all’adozione degli atti che poi mortificano e soffocano l’autonomia stessa, svilendola a una condizione di mera esecuzione di decisioni già in sé e per sé interamente preformate.

La partecipazione – come suol dirsi – “a monte” non va vista affatto come alternativa o assorbente nei riguardi della messa a disposizione delle autonomie di spazi consistenti, effettivi, per la loro affermazione,

³⁸ La strutturale vaghezza del linguaggio costituzionale e statutario tanto per ciò che attiene alle etichette indicative delle materie quanto in ordine ai limiti discendenti dalle leggi statali a garanzia dell’unità si è fin qui ritorta – come si sa –, alla prova dei fatti, in un grave sacrificio per l’autonomia, non cessato malgrado la svolta segnata nel 2001 con la inversione del riparto delle materie stesse tra Stato e Regioni. Non si vede, dunque, cosa mai potrà portare questo *trend* a deviare dal suo corso, specie nel presente contesto segnato da devastanti emergenze che ulteriormente, vigorosamente spingono – come si diceva – verso un marcato riaccentramento delle funzioni, con conseguente, vistoso appiattimento dell’autonomia.

in forme differenziate in ragione della tipicità delle stesse e della complessiva connotazione dei territori, secondo quanto si preciserà meglio a momenti. È fuor di dubbio, infatti, che – indipendentemente dai consensi ricevuti – tutte le discipline normative, statali e regionali, debbano costantemente ricercare sintesi apprezzabili degli interessi in campo, bilanciando a modo le due componenti, di unità e di autonomia, che danno voce all’unitario valore richiamato dall’art. 5. Vale per le leggi statali e vale per le leggi regionali, dunque.

Ancora prima, però, di ripensare a nuove o a rinnovate forme di partecipazione occorre sciogliere alcuni nodi di fondo, di ordine strutturale, che avvolgono l’essenza stessa dell’autonomia e oscurano il volto delle Regioni, concernendo il rapporto che ciascuna di esse intrattiene con il proprio territorio e il suo essere speciale ovvero ordinaria, perlomeno per il modo con cui siffatti connotati sono disegnati nei loro tratti maggiormente espressivi nella Carta e negli statuti e hanno quindi ricevuto le loro più salienti realizzazioni nell’esperienza.

Un grumo, come si vede, di questioni che – avverto subito – reputo di assai arduo, forse almeno per taluni, non secondari aspetti, impossibile da sciogliere, quanto meno a breve e nel contesto politico-istituzionale quale oggi si ha nel nostro Paese.

Si pensi, ad es., alla annosa e vessata questione della ridefinizione dei confini territoriali delle Regioni. Sappiamo tutti come essi sono venuti a formarsi, in tempi ormai risalenti e per ragioni che non hanno ormai più alcuna giustificazione ma che – come di sovente accade nelle umane vicende – si trascinano stancamente, per forza d’inerzia, tramandandosi da una generazione all’altra. Credo che nessuno contesti il bisogno di riconciliare le Regioni, quali enti dotati di autonomia, con il proprio territorio, quale centro di emersione di interessi tipici, differenziati appunto nel passaggio dall’uno all’altro. Ogni Regione ha (o, meglio, *dovrebbe* avere) una sua propria “identità” complessiva, omogenea per ogni parte del territorio e comunque, almeno in parte, diversa da quella di ciascuna delle Regioni restanti. Generalizzando, credo che questa conclusione debba valere per ogni ente territoriale, con la conseguenza che, anche al momento in cui si fa luogo alla istituzione di un nuovo Comune o altro ente ancora, l’innovazione giuridica si giustifica

unicamente alla condizione di poggiare su un sostrato che la sostiene (e, anzi, la impone).

D'altro canto, sta proprio in ciò il significato racchiuso in quel "riconosce" che figura nell'art. 5 della Carta, qui già più volte richiamato proprio perché in esso si condensa ed efficacemente esprime l'essenza stessa dell'autonomia, in ciascuna delle sue articolazioni territoriali e in tutte assieme. L'identità di un ente, al pari di quella di una persona, infatti, non si *costituisce* artificiosamente ma si *riconosce*, proprio perché preesiste al fatto giuridico che la porta a emersione. È ben possibile poi – e la Carta espressamente ne prende atto – che si debbano col tempo correggere i confini del territorio di ciascun ente o, magari, istituire nuovi tipi di enti³⁹. In ogni caso, però, non può darsi spazio a operazioni che non rispondano al canone della ragionevolezza, in una delle sue più salienti e genuine espressioni, quale rispondenza cioè della norma al "fatto", dunque inadeguate a dare appagamento al bisogno di adeguare la conformazione strutturale degli enti alla natura sostanziale degli interessi emergenti dal loro territorio e che, riassuntivamente, ne danno il volto, l'identità appunto.

Così, nel momento in cui dovesse darsi vita a nuove Regioni, accorpando alcune di esse ovvero dividendole o, come che sia, ridisegnandone i confini, il fatto identitario si pone quale indeclinabile condizione giustificativa dell'operazione posta in essere. Altro discorso, poi, è se e come possa sanzionarsi l'inosservanza della condizione stessa; e avverto subito che non credo essere realisticamente percorribile con successo la via che porta all'eventuale impugnazione della legge "superaggravata" di modifica in parola perché se ne abbia la caducazione per irragionevolezza, tanto più che l'iniziativa venuta "dal basso", da parte dei Comuni e confermata dal voto popolare (oltre che dalla consultazione

³⁹ Si rammenti, al riguardo, l'integrazione posta in essere nel passaggio dal vecchio al nuovo art. 114, con il riferimento ora esplicitamente fattovi delle città metropolitane [sui nuovi enti territoriali, con specifica attenzione a quelli c.d. di area vasta, v., per tutti, S. AGOSTA, *L'autonomia sbiadita. Contributo per una riforma degli enti di "area vasta" (a partire dall'esperienza regionale siciliana)*, Torino, 2019. Se n'è, inoltre, discusso in occasione del Seminario su *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, cit., in specie in seno al primo atelier, dedicato al tema *Autonomie territoriali, città e aree vaste: profili generali*].

dei Consigli regionali), dovrebbe costituire una garanzia sufficiente della fondatezza della innovazione portata a termine (quanto meno, con maggior cautela, far presumere, salva la prova del contrario, che essa davvero si abbia).

Il fatto identitario, poi, non può andare disgiunto da quello funzionale, vale a dire dall'aspettativa di un'ottimale salvaguardia degli interessi emergenti dal territorio o, per dir meglio, di una salvaguardia ancora più adeguata di quella ottenuta anteriormente alla realizzazione dell'operazione in parola. Identità e interessi, infatti, come si è venuti dicendo, non possono andare disgiunti bensì si fondono divenendo, a conti fatti, una sola "cosa", dal momento che i secondi entrano a comporre e a rinnovare incessantemente la prima, la quale nondimeno non in essi soltanto si esaurisce e risolve, risultando altresì da un *idem sentire* assiologicamente ispirato che accomuna coloro che fanno parte di una stessa comunità, che li fa *comunità* appunto. La qual cosa, peraltro, non esclude (e anzi implica) che più identità si appuntino in capo a una stessa persona, accompagnandosi, sorreggendosi, alimentandosi a vicenda, la persona sentendosi "appartenente" a più comunità allo stesso tempo e, perciò, provvista di più identità (così, ad es., per quanto concerne la condizione di componente il Comune, la Regione, lo Stato, l'Unione europea). E, d'altronde, la medesima porzione di territorio è – come si sa – elemento costitutivo di più enti, ponendosi quale centro di emersione di interessi differenziati, facenti capo ora a questo e ora a quell'ente e, talora, congiuntamente a più di essi, chiamati a reciprocamente cooperare per la loro regolazione e tutela.

6. Specialità e "specializzazione": le ragioni che depongono per la non estensione, seppur a titolo precario, alla prima delle procedure vevoli per la seconda e il bisogno di puntare risolutamente alla introduzione di un regime costituzionale di specialità diffusa

Alla luce delle notazioni appena svolte, si ha, come si vede, conferma della indicazione data, attraverso un diverso percorso argomentativo, da una sensibile dottrina con riguardo a uno dei tratti distintivi (forse, proprio di quello di maggior rilievo) tra la specialità e la differenzia-

zione o – come a me piace dire – la “specializzazione”, di cui all’art. 116, III c., Cost., vale a dire che appare troppo rigido e, a conti fatti, forzoso rinvenire la caratterizzazione della prima in un fatto identitario e della seconda in esigenze di ordine funzionale. Di contro, si dà un *mix* tra le due “logiche” – come taluno preferisce chiamarle⁴⁰ –, la identitaria e la funzionale, suscettibile peraltro di presentarsi col tempo in forme continuamente cangianti. A mio parere, poi, come si è venuti dicendo, siffatta connotazione internamente composita richiede di essere portata a generale applicazione. È questa la ragione di fondo per cui, ormai da oltre vent’anni⁴¹, mi riconosco in un modello teorico fondato su una *specialità diffusa*, in cui cioè sia dato modo a ciascun ente di potersi differenziare dagli altri del suo stesso genere non soltanto al piano della organizzazione ma anche (e soprattutto) a quello delle funzioni, in ragione della peculiare natura degli interessi emergenti dal proprio territorio e, riassumendo, della propria identità⁴². È poi vero che

⁴⁰ V., part., G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2019, 10 luglio 2019, 211, cui si richiama anche A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 611, in nt. 10; delle “logiche” in parola ha, tra gli altri, pure *ivi* discorso T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, 681 ss.

⁴¹ ...e, segnatamente, dal mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

⁴² V., inoltre, le notazioni svolte in merito a questo modello da A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 5/2017, spec. 905 ss.

Come si vede, per l’idea di autonomia regionale in cui mi riconosco, le opportunità offerte dall’art. 116, III c., Cost. non risultano adeguate a dar modo all’autonomia stessa di potersi a pieno affermare, trattandosi solo di un primo passo, a oggi fatto con somma cautela, verso una meta ancora oggi distante dall’indicazione di valore iscritta nell’art. 5 della Carta. Un modello, dunque, quello qui nuovamente patrocinato, diametralmente opposto a quello di coloro che hanno invece deplorato la novità venuta dalla riforma del 2001 e che, senza mezzi termini, ne hanno caldeggiato l’inattuazione ovvero la rimozione secca del disposto suddetto (così, da ultimo, G. AZZARITI, nella intervista resa a S. Truzzi de *Il Fatto Quotidiano*, sotto il titolo *Questo regionalismo ha fallito. Via l’autonomia differenziata*, 28 novembre 2020), nell’assunto che possa aversene un pregiudizio non rimediabile per l’unità-indivisibilità della Repubblica. Un rischio, questo, che – com’è chiaro – sempre si corre davanti a talune aberranti manifestazioni dell’autonomia, che nondimeno, in un ordinamento ipergarantista qual è il nostro, possono pur

storicamente (e, per le Regioni di confine, anche attualmente) si sono dati (e si danno) tratti ancora più marcati, differenziali (in lata accezione), della identità rispetto a quelli esibiti da altri enti. È oggettivamente innegabile che il plurilinguismo, fortemente radicato in alcune Regioni e non riscontrabile nelle restanti, abbia giocato (e giochi) in tal senso, richiedendo dunque che se ne prenda atto, lo si “riconosca” appunto (a norma dell’art. 5), nel momento in cui dovrà nuovamente porsi mano al rifacimento dello statuto, non essendo al riguardo sufficiente la regolazione con legge⁴³. Il punto è però che – come si è venuti dicendo – è il fatto stesso della esistenza di ogni Regione *ut sic* che ne presuppone la identità e a essa costantemente rimanda in ordine al mantenimento di una certa sfera complessiva di competenze, fatta in un certo modo e, dunque, riferita a certi ambiti materiali e a certi limiti. Prenderne atto per alcune Regioni, mantenute come speciali, e non pure per altre, appare, a mia opinione, stonato rispetto a quel “riconosce” che è nell’art. 5, unitamente al carattere plurale delle autonomie, pure in esso presente e bisognoso di essere riportato non soltanto a “tipi” diversi di enti territoriali ma anche, per un medesimo “tipo”, alle diverse realtà territoriali in cui esso si articola ed esprime.

sempre essere sanzionate come si deve. Il vero è che la ricetta giusta non è quella di spuntare una buona arma che può essere con profitto azionata a beneficio dell’autonomia (e, per ciò stesso, della collettività) bensì l’altra di concretare il modello costituzionale nei modi giusti, in relazione alle peculiari esigenze facenti capo ai singoli territori in cui si articola la Repubblica, apprestando le soluzioni normative e prevedendo le garanzie idonee a far sì che il valore di “unità-autonomia” possa realizzarsi al meglio di sé, alle condizioni oggettive di contesto. È poi chiaro che il riparto di materie e funzioni stabilito per il tempo di quiete possa “saltare” in situazioni di emergenza, senza peraltro che le stesse obblighino di necessità a un riporto indiscriminato al centro di quanto dapprima devoluto in periferia. Insomma (e per chiudere sul punto), non è cattivo lo strumento in sé, comunque sicuramente pregiudizievole per l’unità; semmai, potrebbe esserlo l’uso che se ne fa, ma questo – com’è evidente – vale sempre, per ogni strumento normativamente previsto e quale che sia il soggetto nelle cui mani è messo.

⁴³ Con specifico riguardo all’esperienza maturata in Friuli-Venezia Giulia, v. il contributo di S. FRANCESCHINI, che è in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, cit., 417 ss.; su *L’ordinamento linguistico della Valle d’Aosta*, v., poi, con questo titolo, P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste*, cit., cap. XIV, 345 ss.

Il vero è che c'è uno scollamento vistoso – a me pare⁴⁴ – tra l'enunciato di valore ora richiamato e i suoi svolgimenti dativi sia nel vecchio sia nel nuovo Titolo V, che necessitano urgenti e corposi interventi correttivi, nel tentativo di accorciare la distanza che li separa dal modello racchiuso e mirabilmente espresso dall'enunciato stesso.

La stessa differenza delle procedure, rispettivamente previste per la modifica del regime speciale e per la introduzione (e successive modifiche) del regime di “specializzazione”, di cui all'art. 116, III c.⁴⁵, nello scenario teorico ora sommariamente raffigurato, scema di significato e piuttosto sollecita – perlomeno così, appunto, dovrebbe essere – a far luogo alla invenzione di nuove procedure, comunque aggravate e partecipate, che diano modo a ciascuna Regione che lo richieda di potersi (latamente) differenziare dalle altre in vista dell'ottimale affermazione della propria identità.

Si è di recente prospettata la tesi, di cui si è fatta portatrice una sensibile dottrina⁴⁶, volta a dar modo anche alle Regioni speciali di potersi avvalere delle procedure di “specializzazione”, sia pure soltanto per il tempo dell'attesa del rifacimento dei loro statuti con le forme per essi proprie. Una soluzione, invero, animata dalle migliori intenzioni e specificamente argomentata con il bisogno di attingere alle risorse apprestate dall'art. 10 della legge di riforma del 2001 al fine di dar modo anche alle Regioni suddette di non essere, ancora una volta, penalizzate in

⁴⁴ Dello scarto esistente tra l'indicazione di valore, di cui all'art. 5, e le sue deludenti realizzazioni nel vecchio come nel nuovo Titolo V si discorre nel mio *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 15 ss., con gli ulteriori svolgimenti argomentativi che sono ora nel mio *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, cit.

⁴⁵ ...a riguardo delle quali, per tutti, v. i contributi al convegno su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit.

⁴⁶ V. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 692, in nt. 5, con richiamo a una indicazione di D. Galliani, e, più di recente, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 613 ss., alle cui indicazioni si è quindi rifatta T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 689.

attesa di una riscrittura degli statuti che potrebbe anche tardare a lungo prima di venire alla luce.

La bontà del fine non si discute; resta, tuttavia, a mia opinione, l'ostacolo testuale insuperabile costituito dallo "stacco" tra il disposto di cui al primo comma e quello di cui al terzo comma dell'art. cit., in particolare da quel riferimento ad "altre Regioni" che non dà scampo e rende impraticabile l'estensione in parola⁴⁷. Ma poi, quand'anche si accedesse all'ordine di idee di acconsentirla, il vero è che lo stesso mantenimento delle cinque Regioni speciali, tenute comunque distinte a regime dalle altre ("specializzate" e non), appare ormai essere largamente artificioso e complessivamente inadeguato alle ragioni dell'autonomia, anzi – come si è venuti dicendo – alla identità propria di ciascun ente autonomo, quanto meno con riferimento a ragioni pure storicamente provviste di giustificazione ma ormai venute largamente meno (in specie, nelle isole).

Conviene piuttosto predisporre nuove procedure – come si faceva notare, aggravate e partecipate –, comunque idonee a dar modo a ogni ente di potersi "differenziare" dai restanti, pur se appartenenti al mede-

⁴⁷ Contrario alla estensione in discorso, tra gli altri, D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, spec. 47 ss.; ulteriori argomenti a sostegno della tesi ora evocata nel testo possono vedersi, se si vuole, nel mio *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Dir. reg. (www.diritti regionali.it)*, 1/2020, 11 gennaio 2020, 1 ss., spec. 19 ss.; ma v. la pronta replica fattavi da A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi (www.federalismi.it)*, 5/2020, 4 marzo 2020, spec. 80 ss., cui tuttavia resiste pur sempre il dato letterale dell'enunciato, secondo quanto ora rileva anche G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 38 ss. E, invero, laddove la Carta rimane silente, una certa proposta interpretativa o, diciamo pure, integrativa del dettato può trovare lo spazio per affermarsi; il punto è però che qui – come si torna a dire – la Carta esclude, con il riferimento alle "altre Regioni", l'estensione patrocinata dalla dottrina sopra richiamata. Oltre tutto, non si trascuri la circostanza per cui la soluzione patrocinata da A. Morelli costituisce pur sempre – per sua stessa ammissione (84) – un "rimedio imperfetto", foriero di "un'incoerenza strutturale dell'intero assetto delle autonomie". Convergente nell'esito teorico-ricostruttivo qui patrocinato la puntuale analisi di A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c., Cost.)*, in *Riv. AIC (www.rivistaaic.it)*, 4/2020, 26 ottobre 2020, 313 ss., spec. 317 ss.

simo *genus*. Convengo, tuttavia, che assai difficilmente la tesi qui patrocinata riuscirà a farsi largo e ad affermarsi⁴⁸. A ogni buon conto, dovrebbero urgentemente introdursi dei correttivi alle procedure in atto stabilite per la revisione degli statuti speciali: una questione assai spinosa e delicata, in relazione alla quale sono state, già da tempo, affacciate alcune proposte che forse avrebbero meritato miglior fortuna di quella fin qui ricevuta⁴⁹.

È poi da valutare senza alcun preorientamento l'idea di mantenere la distanza in atto esistente, sia per i profili di procedura che per quelli di sostanza, tra la specialità e la "specializzazione": l'una, per vero, non ha nulla da perdere se anche la seconda dovesse ancora di più somigliarle o, addirittura, a essa ricondursi per intero. Di contro, ancora una volta, è dato toccare con mano come la condizione delle cinque Regioni a regime speciale risulti per molti aspetti deteriore rispetto a quella che si prefigura per le Regioni di cui è in cantiere la "specializzazione" o che dovessero un domani attivarsi per esserne dotate. Basti solo considerare il carattere propriamente pattizio delle procedure delineate nell'art. 116, III c., a fronte della mera consultazione prevista per l'aggiornamento degli statuti speciali, mentre risulta – come si sa – aperta la discussione con riguardo all'*iter* necessario da compiere al fine di un eventuale ritorno delle Regioni dapprima "specializzate" al regime comune, per il quale, in caso di mancanza di accordo in tal senso, si potrebbe forse a ciò provvedere con legge costituzionale *tout court*, venu-

⁴⁸ Un'accorta dottrina ha già da tempo rilevato che "sarebbe un errore di miopia istituzionale, al momento, pensare al tipo delle attuali Regioni di diritto comune come a una specie in via di estinzione" (R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 658).

⁴⁹ V., dunque, se si vuole, il mio *Note minime a margine di una proposta volta a convertire il "parere" in "intesa" nelle procedure di revisione, d'iniziativa governativa o parlamentare, degli statuti regionali speciali: un passo avanti o uno indietro lungo la via della promozione dell'autonomia?*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2018, 11 ottobre 2018, nonché, nella stessa *Rivista*, A. SAITTA, *Osservazioni a margine del Disegno di legge costituzionale n. 29 del 23 marzo 2018 (Modifiche agli statuti delle regioni ad autonomia speciale, concernenti la procedura per la modificazione degli statuti medesimi)*, 18 ottobre 2018.

ta alla luce senza alcuna consultazione con gli enti interessati (ma, appunto, si tratta di questione a oggi sul tappeto)⁵⁰.

7. L'unico senso possibile della specialità e dell'autonomia in genere: il ritorno al genuino significato di quest'ultima quale servizio apprestato alla comunità e il bisogno, linearmente discendente da quest'idea, che ogni Regione si attrezzi al piano della organizzazione e risulti dotata a quello delle funzioni di quanto è conducente al fine costituzionale che ne giustifica la esistenza e ne dà la complessiva caratterizzazione

Venendo, infine, ai contenuti degli atti espressivi di specialità ovvero di “specializzazione”, nulla ora dirò a riguardo della diversa ampiezza dei campi materiali da essi riguardati: è chiaro infatti che le leggi costituzionali di approvazione dei nuovi statuti speciali dispongono di campi sulla carta assai più consistenti di quelli coltivabili dalle leggi adottate *ex art.* 116, III c., perlomeno secondo il dettato oggi vigente; anche a questo riguardo, tuttavia, si potrebbe pensare di apportarvi talune modifiche, per un verso ampliative (quanto agli ambiti di potestà statale sia pure in parte “regionalizzabili”) e per un altro verso restrittive (quanto ad alcuni ambiti di potestà concorrente invece non “regionalizzabili”). Né – com'è di tutta evidenza – è possibile intrattenersi in un'analisi, che di necessità si rivelerebbe essere assai lunga e dettagliata, concernente il merito delle innovazioni richieste per ciascuna Regione. Mi limito, dunque, solo a una notazione finale, di ordine generale, conformemente al taglio prescelto per questa riflessione. Una notazione che, ancora una volta, rimanda alla essenza dell'autonomia *tout court*, speciale o “specializzata” o anche meramente comune che sia. Dunque, una mera indicazione metodica, quella con cui reputo di dover chiudere questo studio, che, al tirare delle somme, si riconduce al bisogno di tener fermo l'assunto di partenza, secondo cui l'autonomia è *secondo modello* e dev'essere (o *dovrebbe* essere...) *secondo esperienza* servizio apprestato alla comunità – il più adeguato possibile, alle condi-

⁵⁰ ...in merito alla quale può nuovamente vedersi, se si vuole, il mio scritto da ultimo cit., e altri riferimenti *ivi*.

zioni oggettive di contesto –, con la conseguenza che ogni Regione deve dotarsi di una organizzazione e va dotata delle competenze e degli strumenti idonei al fine dell'appagamento dei bisogni peculiarmente emergenti dal proprio territorio e maggiormente avvertiti in seno alla comunità in esso stanziata.

Si coglie e apprezza qui, ancora una volta, la non casuale consecuzione sistematica che si dà nella Carta costituzionale, nel momento in cui, fissati i valori fondamentali di libertà ed eguaglianza, subito di seguito si riconoscono altresì i valori nei riguardi di questi naturalmente, necessariamente serventi, tra i quali c'è appunto anche quello di autonomia⁵¹.

Ogni valore fondamentale, per vero, è sempre allo stesso tempo un *valore-fine* e un *valore-mezzo*: un bene in sé e per sé e anche un elemento idoneo (e anzi necessario) per l'appagamento degli altri beni della sua stessa natura. Sarebbe tuttavia fare un torto alla storia, specie a quella tragica che ha portato all'avvento delle Carte costituzionali del secondo dopoguerra, negare che i valori ai quali danno voce i principi di cui agli artt. 5, 10 e 11 (o altri ancora) si dispongano naturalmente a protezione e ad alimento incessante dei valori di cui agli artt. 2 e 3. Non a caso, d'altronde, a differenza dell'apertura al diritto internazionale e sovranazionale o allo stesso riconoscimento dell'autonomia, che restano pur sempre delle conquiste relativamente recenti nel corso della storia dell'umanità, i valori di libertà e di eguaglianza presentano carattere transepocale e tendenzialmente universale, avendosene tracce anche significative in epoche assai risalenti, pur se ovviamente diverse tra di loro; e, d'altro canto, anche nel tempo presente, in tutti gli ordinamenti nei quali se ne ha il riconoscimento, si registrano forme anche sensibilmente diverse e realizzazioni parimenti diverse, persino in ordinamenti assai contigui per svolgimenti di ordine istituzionale (in larga accezione). Basti solo, per averne conferma, tenere a mente il disposto di cui all'art. 2 TUE, laddove sono enunciati i valori “comuni” agli Stati

⁵¹ Non è, naturalmente, il solo: come si è fatto in altri luoghi notare, anche l'apertura al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11, con il riferimento alla pace e alla giustizia tra le nazioni, rinviene, in ultima istanza, la sua *ratio* immanente nel suo porsi come strumentale alla salvaguardia della coppia assiologica fondamentale suddetta, e così via per altri valori.

membri – così espressamente qualificati –, con in testa quello della salvaguardia della dignità della persona umana, unitamente appunto a quelli di libertà, democrazia, eguaglianza (e altri ancora), per avere sicura riprova dell'essere l'Unione ciò che appunto risulta dal suo nome, pur nella (e anzi grazie alla) diversità degli Stati, una diversità in modo vigoroso enunciata e salvaguardata poi dall'art. 4.2 del Trattato: *ex pluribus una*, appunto.

Così, dunque, è (e dev'essere) anche nella dimensione nazionale, al piano dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, pur nel peculiare contesto che si ha in siffatta dimensione, non tralasciando cioè di considerare che lo Stato è una realtà istituzionale *pleno iure* integrata nelle sue parti, a differenza dell'Unione che è un ordinamento in via d'integrazione, *in progress*, senza che peraltro sia dato di sapere quale mai ne potrà essere la connotazione complessiva una volta che il processo in parola dovesse pervenire a compiuta maturazione (sempre che, naturalmente, ciò davvero si abbia...).

È poi ormai acclarato (e non è inopportuno rammentare qui ancora una volta) che l'integrazione in parola, in ambito statale come pure in ambito sovranazionale, non può mantenersi e rinnovarsi senza sosta l'una, portarsi ancora più avanti l'altra, senza prestazioni cospicue e continue di solidarietà tra tutti gli enti: degli Stati-membri dell'Unione *inter se* e verso l'Unione stessa, così come di questa verso quelli (in ispecie nei riguardi dei più bisognosi ed esposti al vento impetuoso delle emergenze), e, ancora, delle autonomie territoriali tra di loro e verso lo Stato (e la stessa Unione), e viceversa, con un moto che senza sosta va verso l'alto e dall'alto discende, alimentandosi circolarmente da se medesimo.

Tengo, infine, a rilevare, rimarcandolo, il vizio di metodo frequentemente commesso dalle autonomie territoriali, espressivo di un'autentica mentalità istituzionale distorta, nel momento in cui si dispongono passivamente verso lo Stato di appartenenza e verso la stessa Unione, dai quali si attendono unicamente benefici e prestazioni in genere, attendendo parassitariamente che calino dall'alto al fine di potersene av-

valere⁵². Si trascura, in tal modo, il dato elementare e di tutta evidenza che la solidarietà, al piano delle relazioni tra le istituzioni, deve svolgersi in ogni verso, discendente come pure ascendente, sia pure in forme e con intensità ovviamente differenziate a seconda degli enti, degli ambiti materiali di esperienza, delle funzioni di volta in volta coinvolte, degli interessi meritevoli di tutela.

La solidarietà è la “colla” che tiene uniti gli ordinamenti che già uniti sono e spinge verso la piena unificazione di coloro che sono in via d’integrazione, è l’alimento di cui hanno disperatamente bisogno i valori di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità) al fine di potersi concretare, perlomeno in una misura complessivamente apprezzabile, è il mezzo ideale, maggiormente qualificato, per dar voce al valore

⁵² Della questione si è ampiamente discusso in occasione del Seminario su *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, cit., in specie in occasione dei lavori del terzo atelier, dedicato a *La decentralizzazione territoriale nella crisi*; utili indicazioni anche dai contributi che sono in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno su *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità* (Milano 8 ottobre 2019), in *Centro Studi sul Federalismo* (www.csfederalismo.it).

Con specifico riguardo ai rischi connessi all’attuazione dell’art. 116, III c., specie qualora dovesse manifestarsi in un certo modo (ma con considerazioni suscettibili di valere anche oltre l’ambito in parola), è stato di recente opportunamente osservato che il principio di leale cooperazione “può tollerare sì il regionalismo differenziato ma non quello egoistico”, che potrebbe trasformarsi “in un improprio strumento di cristallizzazione e di rafforzamento delle diseguaglianze territoriali” [G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., rispettivamente, 130 e 132.; v., inoltre, utilmente, D. MONE, *La promozione dell’autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell’uguaglianza e dell’unità*, relaz. al convegno su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit. Riferimenti e indicazioni a riguardo della collaborazione tra Stato e Regioni, ora, in S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2020, 23 ottobre 2020, 215 ss.].

Dal suo canto, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 620, ha giustamente osservato che “un’attuazione del regionalismo differenziato disattenta alle ragioni della solidarietà interregionale può alimentare le pulsioni separatiste diffuse in alcune regioni, promuovendo ulteriori processi politici dagli esiti imprevedibili”. Specifica attenzione a *La dimensione finanziaria* è nell’ampia relazione, con questo titolo, illustrata da M. BENVENUTI al convegno su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit.

di fedeltà all'ordinamento di appartenenza (alla Repubblica come pure all'Unione), altrimenti fatalmente condannato a restare meramente enunciato ma non anche affermato. Dal suo canto, la fedeltà dà alla solidarietà l'orientamento e il verso, sì da potersi linearmente ricondurre all'insieme dei valori fondamentali dell'ordinamento, in vista della loro ottimale implementazione nell'esperienza. Senza la solidarietà la fedeltà non può conseguire gli obiettivi suoi propri, così come senza questa quella resta priva di luce e di sostegno, al punto che – come si è tentato di argomentare altrove – i due doveri in parola, integrandosi l'un l'altro, finiscono con il divenire una sola cosa, seppur internamente composita.

Specialità, “specializzazione”, regime puramente e semplicemente ordinario possono avere un nuovo senso nelle impegnative prove alle quali la Repubblica e l'Unione, ciascuna per la propria parte, sono chiamate dalla difficile congiuntura presente, unicamente se si tornerà all'idea originaria delle pubbliche funzioni come servizio, quale che sia il livello istituzionale al quale se ne richiede l'esercizio, gli ambiti materiali nei quali si svolge, gli strumenti di cui si avvale per potersi affermare a beneficio della persona umana.

LE REGIONI ORDINARIE: LE ORIGINI, IL MODELLO, LE FUNZIONI, L'ATTUAZIONE

Massimo Carli

SOMMARIO: 1. Le Regioni dall'assemblea costituente al 1970. 2. La forma di governo. 3. Concorrenza paritaria tra Stato e Regioni e attuazione dell'art. 11 della riforma del 2001. 4. Regioni ed enti locali: necessaria la fine del centralismo regionale. 5. Il regionalismo differenziato: la luce fuori dal tunnel è ancora lontana.

1. Le Regioni dall'assemblea costituente al 1970

All'Assemblea costituente non si è discusso se prevedere le Regioni, perché tre Regioni erano già funzionanti: Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta. Si è discusso invece sui loro poteri: legislativi o solo amministrativi. Non si è discusso nemmeno dei loro ambiti territoriali e quindi sul loro numero perché, per respingere le varie richieste di aumento, si sposò la ripartizione esistente, che però era una ripartizione dell'ISTAT a fini statistici. Invano si cercherebbero dibattiti interessanti in tema di coordinamento fra Stato e Regioni e di rapporti di queste con Province e Comuni. E anche la configurazione dell'elezione del Senato a base regionale non è il frutto di un dibattito consapevole della necessità della previsione di una Camera delle autonomie o delle Regioni.

Il Titolo V della Costituzione del 1948 non merita quindi gli elogi che sono generalmente attribuiti alla prima parte della Costituzione; si è parlato di pagina bianca, di compromesso di basso profilo, di disegno ambiguo e lacunoso. Disegno che doveva essere attuato entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione e non ventidue anni dopo, nel 1970. In questo lasso di tempo i partiti, i ministeri, i sindacati, la Confindustria e le formazioni sociali che contano si sono organizzati con strutture forti al centro, perché è al centro che le decisioni venivano prese. E così si è continuato a fare, anche dopo la nascita delle Regioni.

Un altro freno alla affermazione delle Regioni ordinarie è stato la mancanza della riforma dei Ministeri conseguente al trasferimento delle loro funzioni amministrative alle Regioni. Prima della loro istituzione, il dibattito dottrinale e politico aveva sempre considerato insieme la nascita delle Regioni e la riforma dei Ministeri, che invece fu sacrificata, a livello politico, come prezzo da pagare per poter portare avanti il trasferimento delle funzioni.

È noto, infine, che il primo trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie del 1972 fu un trasferimento molto parziale, perché i decreti delegati erano stati preparati dai singoli Ministeri che mantennero funzioni che avrebbero dovuto essere trasferite e stanziamenti del bilancio dello Stato che avrebbero dovuto essere soppressi, costringendo il legislatore statale a prevedere, qualche anno dopo, nel 1975, il completamento del trasferimento e la cancellazione dal bilancio dello Stato degli stanziamenti relativi alle funzioni trasferite.

2. *La forma di governo*

Il modello delle Regioni ordinarie era quello di un Consiglio regionale più forte, rispetto all'esecutivo, del Parlamento rispetto al Governo, perché la Giunta è definita, in Costituzione, come l'organo "esecutivo" della Regione. Per questo si è parlato di forma di governo assembleare che però non è mai diventata realtà, perché i Consigli regionali non sono stati in grado di esercitare l'indirizzo politico amministrativo che lo statuto attribuiva loro.

Dopo la riforma del Titolo V gli statuti sono stati approvati con grande ritardo perché le Regioni non volevano confermare nei loro statuti la regola del *simul... simul* che poi sono state costrette ad accettare, cosicché in tutti gli attuali statuti regionali è sempre prevista l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

I Consigli regionali erano e sono politicamente deboli: anche quello del Veneto che, stando allo Statuto, "determina l'indirizzo politico amministrativo". I motivi della debolezza sono molteplici, ma i più significativi sono, a mio avviso, i seguenti: molte decisioni sono prese a Bruxelles e in Conferenza Stato-Regioni, dove vanno necessariamente

gli esecutivi; gli uffici di tutti i Consigli regionali non erano e non sono in grado di dare ai consiglieri regionali le informazioni e i dati necessari a prendere decisioni non subordinate a quelle degli esecutivi. Gli enti di ricerca regionali lavorano più per gli esecutivi che per i Consigli, cosicché il consigliere regionale trova in Consiglio, se va bene, assistenza per gli aspetti giuridici degli atti consiliari ma, per il merito, dispone solo delle informazioni e dei dati che la Giunta trasmette al Consiglio.

3. Concorrenza paritaria tra Stato e Regioni e attuazione dell'art. 11 della riforma del 2001

Il 4 agosto scorso il Presidente della Repubblica ha voluto incontrare i Presidenti regionali per celebrare i cinquant'anni delle Regioni ordinarie. Tutti parlano di leale collaborazione fra Stato e Regioni: il Presidente della Repubblica vuole di più e cioè una concorrenza *paritaria*, realizzabile oggi con la attuazione dell'art. 11 della riforma del 2001. Detto articolo prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali diventi paritetica, inserendovi rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e che i suoi pareri, se non condivisi dall'Assemblea, facciano scattare la maggioranza assoluta per l'approvazione dell'atto cui si riferiscono: tutto questo, *sino alla revisione delle norme del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, e cioè fino alla previsione di una Camera delle Regioni e degli enti locali.

Concorrenza paritaria, quindi, e non, come ora, partecipazione subalterna delle Regioni alle scelte dello Stato. Subalterna anche quando la legge prevede l'intesa con lo Stato perché, secondo l'ultimo orientamento della Corte costituzionale, lo Stato può decidere da solo, poiché l'intesa, secondo la Corte, non garantisce un risultato ma solo un procedimento. Sorprende che questo decisivo passo avanti delle Regioni non sia stato rivendicato davanti al Presidente della Repubblica. Ma sorprende ancora di più che, nell'impossibilità politica di realizzare ora la Camera delle Regioni, le stesse non chiedano l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che consentirebbe alle Regioni di intervenire nel procedimento legislativo in Parlamento.

Oggi tutti i disegni di legge del Governo passano dalla Conferenza Stato-Regioni dove i presidenti regionali hanno la possibilità di rappresentare le loro esigenze. Il citato articolo 11 non garantisce la loro presenza nella Commissione per le questioni regionali, che certa dottrina addirittura esclude, perché con l'attuazione dell'art. 11 sarebbero le assemblee regionali e statale a rapportarsi fra loro, così come gli esecutivi statale e regionali si confrontano nella Conferenza Stato-Regioni. E così i presidenti regionali rischierebbero di veder contraddetti in Parlamento gli accordi da loro presi con il Governo nelle Conferenze Stato Regioni e unificata: forse per questo, solo il Presidente della Repubblica reclama l'attuazione dell'art. 11.

4. Regioni ed enti locali: necessaria la fine del centralismo regionale

Una volta scritte le regole, bisogna passare dalle parole ai fatti e l'articolo 118 della Costituzione, quello che ha abolito il parallelismo delle funzioni, prevede che le funzioni amministrative siano svolte, preferibilmente, dai Comuni. Ma i rapporti delle Regioni con i Comuni non sono buoni e, per questo, il Presidente della Repubblica chiede alle Regioni di cercare una nuova alleanza con il sistema degli enti locali.

L'articolo 114 Cost. disegna un ordine ascendente di istituzioni rappresentative. La Repubblica diventa la sintesi, l'espressione di un ordinamento di cui sono parti costitutive le istituzioni locali e regionali e la stessa istituzione statale in posizione di pari ordinazione. Come le autonomie regionali vanno considerate elemento costitutivo della organizzazione statale, così le autonomie locali sono da intendersi come componenti essenziali dell'autonomia regionale, concepita come loro sviluppo e prolungamento in attuazione di un unico principio autonomistico: la Regione come centro di propulsione e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali (sent. n. 343/1991).

Le Regioni hanno necessità di coinvolgere i Comuni perché il loro buon funzionamento, in un sistema che prevede contemporaneamente una generale competenza legislativa della Regione e una altrettanto generale competenza dei Comuni per l'esercizio delle funzioni ammini-

strative, è condizionato dalla “adeguatezza” dei rapporti della Regione con gli enti locali.

Prima della modifica costituzionale del 2001, i rapporti Regioni-Enti locali erano un misto di separazione e cooperazione. Separazione, perché l'ordinamento degli enti locali era materia riservata allo Stato (eccezion fatta per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome). Cooperazione, perché gli statuti regionali dei primi anni Settanta hanno generalmente assegnato alla Regione il compito di promuovere e valorizzare l'autonomia degli enti locali.

Per l'articolo 11 del decreto legislativo n. 616 del 1977, che ha integrato il primo trasferimento di funzioni amministrative del 1972, le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo con il concorso degli enti territoriali; e l'art.3, quinto comma, del decreto legislativo n. 112 del 1998 (terzo trasferimento della funzioni amministrative) impone alle Regioni di prevedere strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Ma la realtà dei rapporti tra Regioni ed enti locali è stata, pacificamente, molto diversa dal quadro normativo sopra riassunto. Gli enti locali non hanno fatto sistema con la Regione, la quale ha tanto poco promosso la loro autonomia che è diventato quasi un luogo comune lamentare il centralismo regionale, contro il quale gli enti locali chiedono protezione allo Stato.

Le riforme del 2001 ha cambiato molte cose anche se, per ora, solo sulla carta. È finito il parallelismo ; lo Stato ha perso la titolarità esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, potendone disciplinare solo la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali; agli enti locali, per la prima volta, è garantito in Costituzione il loro potere regolamentare in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni, anche se non come riserva assoluta, perché è affidato alle leggi statali e regionali il compito di fissare i requisiti minimi di uniformità.

La riforma del Titolo V ha aggiunto un ultimo comma all'art. 123 prevedendo che “in ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle

autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". Il Consiglio delle autonomie locali è quindi un organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo Statuto. La finalità perseguita, ha detto la Corte, è quella di garantire la presenza di una nuova e stabile forma organizzativa di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali, al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Gli statuti regionali si limitano a prevedere il numero dei componenti (da 30 a 50, in genere), rinviando alla legge regionale i criteri di scelta. Oltre alle funzioni consultive, gli statuti hanno spesso attribuito al Consiglio l'iniziativa legislativa e, talvolta (art. 16 dello statuto veneto) il potere di stipulare intese con la Regione sulle leggi regionali che prevedono conferimento di funzioni amministrative; con possibilità, però, in mancanza di intesa entro un certo termine, che la Regione decida da sola (motivando): ma un'intesa tra Regione ed enti locali che può essere sostituita, dopo un certo tempo, da una decisione della sola Regione, fa sì che la Regione stessa sia poco disponibile a rinunciare alle sue posizioni, perché nessuna rinuncia è necessaria scaduto il termine per l'intesa.

Mi sembra quindi di poter dire che la normativa statutaria sui rapporti Regione-Comuni è una normativa al ribasso, fatta di previsioni quasi rituali che vanno nella direzione giusta, ma la cui effettività è ampiamente rimessa alle future leggi regionali e alla loro effettiva attuazione.

Infine non si può ignorare che i consiglieri regionali considerano i Consigli delle autonomie locali come un organo che limita il loro potere di rappresentanza in quanto, dicono, siamo stati eletti per affrontare e risolvere tutti i problemi degli elettori, compresi i problemi degli enti locali. Paradossalmente, quindi, le Regioni rivendicano una Camera che le rappresenti in Parlamento ma, in casa loro, rifiutano un organo rappresentativo degli enti locali. Non era fuori luogo aspettarsi disposizioni statutarie che potenziassero il ruolo del Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva di una seconda Camera regionale delle autonomie. Invece gli statuti ne hanno fatto un organo di partecipazione, e anche un doppione del Consiglio regionale, quando ne hanno prevista una composizione rapportata alla rappresentanza politica.

Concludendo, se la Regione legifera senza raccordarsi con i Comuni, che devono dare attuazione alle sue regole, è da mettere in conto una diffusa inattuazione delle sue leggi: risultato inaccettabile in una società che, dovendo realizzare i diritti sociali, è interessata ai fatti e ai comportamenti, e non alle sole regole.

5. Il regionalismo differenziato: la luce fuori dal tunnel è ancora lontana

Quindici Regioni con regole e poteri uguali, nonostante le loro diversità per estensione territoriale, numero di abitanti, tradizioni culturali, sviluppo economico, vocazione turistica, agricola o industriale: non sarà uno scandalo, come è stato detto in dottrina, ma una violazione del principio di uguaglianza certamente sì, perché tale principio non tollera regole e poteri uguali per situazioni diverse: la differenza è la ragione dell'autonomia.

L'attuazione del regionalismo differenziato, dopo un lungo periodo di oblio, comincia con i due referendum in Veneto e Lombardia che hanno avuto l'indubbio merito di riportare all'attenzione del mondo politico il tema delle Regioni, uscite con le ossa rotte dalla vicenda dei finanziamenti ai gruppi consiliari utilizzati per spese private. È però inaccettabile, a mio avviso, utilizzare l'esito dei referendum per sostenere che il popolo veneto e quello lombardo hanno dimostrato di volere la maggiore autonomia che, né il Governo né il Parlamento potrebbero contrastare. Inaccettabile, perché la propaganda dei due referendum ha fatto continuo riferimento al fatto che nelle rispettive Regioni le tasse pagate erano largamente superiori alle risorse impiegate nell'erogazione dei servizi alle Regioni stesse: che cioè il residuo fiscale era troppo alto. Come spesso accade nei referendum, il voto dei cittadini prescinde dal quesito referendario.

Nel contratto del primo Governo Conte l'attuazione del regionalismo differenziato era considerata una priorità “per dare sempre più forza al regionalismo [...] dando spazio alle energie positive e alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali”, mentre per il secondo Governo Conte l'autonomia differenziata dovrà essere “giusta e cooperati-

va [...] senza aggravare il divario tra il nord e il sud del Paese [...] procedendo con la massima attenzione”. E nelle dichiarazioni programmatiche al Senato dell’attuale Governo Draghi non c’è alcun riferimento all’attuazione dell’art. 116, terzo comma.

L’epidemia ha rallentato il procedimento in corso. Con la data del 15 maggio 2019 sono circolate tre bozze contenenti le disposizioni generali (Titolo I) e le nuove competenze da passare alle Regioni (Titolo II), riportando in due diverse colonne le disposizioni accettate dai Ministeri e, nell’altra colonna, le (molte) proposte regionali non accettate. Ma il procedimento ha rallentato anche perché il Ministro Boccia ha voluto presentare un disegno di legge quadro in modo da applicare per tutte le intese le stesse regole generali e lo stesso procedimento.

E mentre in dottrina si discute sui poteri del Parlamento rispetto all’intesa, il disegno di legge del Ministro prevede un parere dell’assemblea legislativa su una bozza di intesa, prima della firma di Governo e Regione. Ma restano altri problemi.

L’articolo 2 delle tre bozze di intesa prevede una durata decennale, modificabile solo con il consenso della Regione: acquisito il consenso “il Governo presenta alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa e necessarie al recepimento di quanto concordato”. Ma se con la maggiore autonomia la Regione funziona peggio dello Stato, è saggio non consentire allo Stato di porvi rimedio se non con il consenso della Regione stessa? Se la Regione ha un deficit nella sanità, lo Stato può nominare un commissario; perché non prevedere qualcosa di simile anche in questo caso?

Inoltre, si può prevedere una scadenza alla legge che approva l’intesa: dopo tot anni le disposizioni della legge approvativa dell’intesa perdono la loro efficacia e quindi se la Regione si oppone ingiustificatamente a delle modifiche rischia di perdere tutto alla scadenza del termine. E sulla ragionevolezza delle modifiche richieste dal Governo potrebbe essere previsto il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, magari anche parere vincolante.

Il testo relativo alla Emilia Romagna prevede una “competenza complementare” in ordine alla organizzazione e all’esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie dell’intesa (art. 2, se-

condo comma). Previsione che a me sembra illegittima perché è vero che la legge che approva l'intesa è legittimata a dire cose diverse da quelle scritte in Costituzione, ma tale previsione non è senza limiti e non mi sembra possibile prevedere un nuovo tipo di potestà legislativa, che si aggiungerebbe a quella concorrente e residuale.

Cambiando argomento, proviamo a immaginare la situazione di una Regione che ha raggiunto l'intesa e alla quale una legge approvata a maggioranza assoluta ha conferito nuove funzioni. In questo caso la Regione avrebbe funzioni conferite dai decreti di trasferimento del 1972 o del 1977 o del 1998 o da qualche legge statale, tutte funzioni modificabili con legge ordinaria, che non potrebbe, invece, toccare le funzioni derivanti dall'attuazione dell'art. 116, terzo comma perché conferite con legge approvata dal Parlamento con la maggioranza assoluta.

Ma allora, chiediamoci, ha senso ritenere che una nuova legge cornice che, come sappiamo, abroga la normativa regionale in contrasto, nulla può fare nei confronti della normativa frutto del regionalismo differenziato?

Forse occorre abbandonare la regola secondo la quale ogni fonte può essere modificata o abrogata solo da fonte successiva approvata con lo stesso procedimento, e ritenere necessaria la maggioranza assoluta solo per il conferimento della funzione alla Regione che, una volta assegnata per specificità con altre norme della Regione stessa, fa sistema con le altre funzioni ereditandone il trattamento giuridico. Il problema va evidentemente approfondito perché vitale per il buon funzionamento delle Regioni ordinarie.

Lascia perplessi anche la previsione (art. 2, terzo comma) che le nuove competenze sono limitate solo dai principi fondamentali "esplicitamente richiamati nelle disposizioni contenute nel secondo titolo della presente intesa". La quale può ridurre il numero dei principi fondamentali delle materie concorrenti, e forse anche eliminarli, ma non mi sembra che possa dire cosa è principio fondamentale e cosa non lo è.

La strada intrapresa dal Governo di una legge quadro e gli incontri del Ministro con tutte le Regioni lasciano intendere che tutte le Regioni potranno richiedere l'intesa sulle maggiori competenze: e infatti (quasi)

tutte le Regioni hanno presentato la loro richiesta. Con quale motivazione? “Per ragioni funzionali alla propria crescita e sviluppo”.

Non mi pare una motivazione sufficiente, perché manca il riferimento alla *specificità*, a qualcosa cioè che rende la Regione diversa dalle altre. Non sarà facile, ignorando la specificità, convincere prima i Ministeri e poi le forze politiche in Parlamento.

Ma l’attuazione dell’art. 116.3 è ancora lontana soprattutto perché non è stato risolto il problema del finanziamento delle nuove funzioni regionali. Si è parlato di spesa storica e cioè di passare alle Regioni quel che lo Stato spendeva per quelle funzioni, da sostituire in un secondo momento con i costi standard, che è però difficile determinare; in mancanza, si è proposto di far riferimento ai costi medi, che però rischiano di penalizzare le altre Regioni, e in particolare le Regioni del sud.

E comunque, la decisione sulle risorse, che è decisiva per una effettiva crescita dell’autonomia regionale, avverrebbe fuori del Parlamento, in quanto affidata a una Commissione paritetica. Per superare queste difficoltà, in dottrina si è proposto di finanziare le nuove funzioni regionali con aliquote riservate su alcuni tributi statali, manovrabili dalle Regioni, mentre la legge quadro del Ministro Boccia prevede, come ultima soluzione, risorse assegnate con decreto del Presidente del Consiglio.

Ormai è chiaro che l’uguaglianza sostanziale non la si realizza con l’uniformità; una normativa uguale per tutte le Regioni ordinarie ha prodotto una buona sanità al nord ma non al sud, come è dimostrato dal turismo sanitario dalle Regioni del sud verso quelle del nord. Ci vuole unità, ma non uniformità: unità e differenziazione, perché la normativa deve adattarsi alle diverse realtà regionali e l’attuazione del 116, terzo comma, potrebbe essere il mezzo con il quale a ciascuna Regione viene dato quel che serve a realizzare una amministrazione commisurata alle potenzialità della singola Regione, ottenendo così un’amministrazione efficace ed efficiente.

Con riferimento alle tre Regioni che per prime si sono mosse, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, è stato recentemente rilevato in

dottrina¹ come il nord trasferisce risorse al sud, ma tale trasferimento di risorse, mentre impedisce al sistema economico del nord di essere il traino dello sviluppo economico dell'intero paese, non è in grado di generare la crescita del Mezzogiorno, riducendo o eliminando il *gap* tra i diversi territori in cui si articola la Repubblica. I territori più produttivi non riescono a trainare il sistema economico creando crescita per l'intero paese: l'attuazione dell'art. 116 terzo comma, con i finanziamenti conseguenti, potrebbe essere il compromesso che consente alle Regioni più forti di non essere frenate dalle altre Regioni che marciano più piano.

¹ A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, Venezia, 2020.

I 'PRIMI' CINQUANTA ANNI DELLE REGIONI NELLA CRISI PANDEMICA SARS-COV-2: VERSO UN REGIONALISMO DELL'EMERGENZA?

*Guerino D'Ignazio, Anna Margherita Russo**

SOMMARIO: 1. *Il regionalismo top-down nella Costituzione del 1948: l'origine del modello regionale.* 2. *Lo sviluppo del sistema regionale: dal gap attuativo al "federalismo all'italiana" nella riforma costituzionale del Titolo V, Parte II Cost.* 3. *Il regionalismo nel diritto emergenziale della crisi economico-finanziaria: una lettura 'semplificata' (ri-accentratrice) dell'autonomia territoriale.* 4. *Il regionalismo asimmetrico dell'art. 116.3 Cost.: primi tentativi di attuazione della 'clausola dispositiva' dormiente.* 5. *Lo Stato regionale di fronte al Covid-19.* 5.1. *La sentenza Corte cost. 37/2021: quando la 'logica' giustifica il 'diritto'!* 6. *Una lettura 'emergenziale' del regionalismo: sostenibilità e 'radicamento' del principio autonomistico.*

1. Il regionalismo top-down nella Costituzione del 1948: l'origine del modello regionale

Il regionalismo italiano, per come formulato dai padri costituenti e per come si è sviluppato nel corso di più di settant'anni, si mostra "complesso, incerto e variabile" nei suoi caratteri, tanto in una prospettiva sincronica quanto diacronica¹.

La soluzione originale adottata dal costituente italiano nel 1947 sulla struttura territoriale dello Stato – l'unico riferimento "regionale" era la breve ma rilevante esperienza dello *Estado integral* spagnolo del 1931² – costituisce una soluzione intermedia tra le esperienze federali e

* Sebbene il saggio sia frutto di riflessioni comuni, i paragrafi 1, 3, 4, 5.1 e 6 sono da attribuire ad A.M. Russo, mentre i paragrafi 2 e 5 a G. D'Ignazio.

¹ F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

² L'art. 1 della Costituzione del 1931 definiva lo Stato non solo come «República de trabajadores de toda clase» ma, anche, come «Estado integral, compatible con la

i tradizionali sistemi unitari centralizzati con deboli autonomie amministrative, assumendo il principio di autonomia e il decentramento come elementi di base della «Repubblica, una e indivisibile». La scelta di un modello territoriale decentralizzato rappresenta una «rottura» rispetto all'ordinamento fascista e si realizza attraverso il riconoscimento costituzionale del principio di autonomia territoriale e della limitazione del monopolio legislativo statale. Questa esigenza di decentralizzazione non è insolita, a livello comparato, nei casi di ripristino o costruzione del sistema democratico dopo esperienze autoritarie di governo. Esiste, infatti, una stretta connessione tra riconoscimento e garanzia dell'autonomia delle comunità locali e il principio democratico in un quadro evolucionistico tendenzialmente votato alla progressiva trasformazione pluralistica della forma di Stato³. Nello specifico caso italiano, i fattori che caratterizzano il processo di decentralizzazione della forma di Stato non hanno natura identitaria ma rimandano, piuttosto, alla necessità di efficienza – amministrativa – e democrazia – intesa come responsabilità, partecipazione e separazione dei poteri –. Sono questi gli «elementi chiave» attraverso cui leggere le diverse tappe di sviluppo del regionalismo repubblicano italiano⁴.

autonomía de los Municipios y las Regiones», mentre l'art. 8 stabiliva che lo Stato spagnolo sarà integrato «por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía». Come si legge nel discorso di presentazione del progetto di Costituzione alla Camera, di D. Luis Jiménez De Asúa: «Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral, en el que son compatibles junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible en ese sistema integral que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso». Si v. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de agosto de 1931, n. 28, 645 ss. Per una ricostruzione in chiave diacronica del regionalismo spagnolo si v., da ultimo, G. ROLLA, *Repubblica, federalismo e indipendentismo. Il dibattito sulla forma di Stato in Spagna (Prima parte)*, in *DPCE*, n. 1/2021, 41-72.

³ Come rileva T. GROPPi, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi.it*, n. 14/2014, tra principio di autonomia e principio democratico esiste una relazione reciproca: l'autonomia è strumentale allo sviluppo del principio democratico e quest'ultimo è requisito indispensabile per la sussistenza del primo. Su questa specifica relazione si v., inoltre, G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008.

⁴ T. GROPPi, *Lo Stato regionale italiano*, cit.

Anche se la questione regionale è una costante del dibattito politico sulla struttura istituzionale-territoriale dello Stato a partire dall'unificazione del Regno d'Italia (1861)⁵, in realtà, dopo la caduta del fascismo e la successiva ricostituzione del preesistente sistema comunale e provinciale si presenta la necessità di configurare un sistema di autonomia regionale 'elastico'⁶ in grado di rispondere alle diverse esigenze esistenti sul territorio, soprattutto in quelle aree interessate da forti istanze autonomistiche se non separatiste. Tali circostanze condussero all'istituzione di alcune forme di autonomia regionale – nei territori che corrispondono alle c.d. «Regioni speciali» (per come definite all'art. 116 Cost.) – che precedono l'entrata in vigore della Costituzione e che, dunque, condizioneranno inevitabilmente il dibattito costituente sul modello territoriale dello Stato⁷. A livello comparato, troviamo una situazione simile anche nel processo di costruzione dello Stato autonomico spagnolo laddove il c.d. *regimen pre-autónomico* o di *autonomía provisional*⁸,

⁵ Sull'origine storica del processo di decentralizzazione si v. C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964; A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, III e M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018.

⁶ Così il deputato G. Ambrosini nella «Relazione sulle autonomie regionali» presentata nella Commissione per la Costituzione - II Sottocommissione dell'Assemblea costituente (novembre 1946), in qualità di presidente del Comitato per le autonomie locali. Cfr. *Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, volume VII, Camera dei deputati. Segretariato generale, Roma, 1971.

⁷ Il percorso pre-autonomistico italiano, che si sviluppa tra il 1944 e il 1946, ha svolto un importante ruolo di 'preparazione' per la configurazione del «regionalismo binario» successivamente configurato in sede costituente. Attraverso i decreti-legge e i decreti-legge luogotenenziali si istituirono organi molto simili a quelli che saranno, poi, a Costituzione vigente, gli organi delle Regioni.

⁸ Si tratta del c.d. sistema di autonomia provvisoria istituito con decreti-legge dal Presidente del Governo Suárez dopo le prime libere elezioni del 1977 nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione del 1978. A partire dalla Catalogna, con il «patto Suárez-Tarradellas», il processo di pre-autonomia si estende all'intero territorio (si formarono 14 pre-autonomie), parallelamente alla fase costituente, condizionando inevitabilmente le scelte dei costituenti in ordine ai caratteri fondamentali del sistema regionale. Cfr. E. AJA, *Estado Autónomico y Reforma Federal*, Madrid, 2014.

che precede la Costituzione del 1978, fu determinante nella configurazione pacifica, consensuale e generalizzata di quella che sarebbe stata la futura «mappa regionale».

Le differenti posizioni sostenute dalle forze politiche rappresentate in Assemblea costituente, in relazione al modello di organizzazione territoriale del potere, trovano una sintesi nella configurazione di un sistema regionale caratterizzato da una preminente «logica garantista»⁹.

Asse fondamentale è l'art. 5 Cost. in cui convergono la «domanda autonomista» – espressa nel principio della promozione delle autonomie locali – con la tradizione centralista espressa nei valori di unità e indivisibilità della Repubblica, elevando il decentramento territoriale a «elemento che incide in profondità sulla struttura interiore dello Stato» per cui esso costituisce un «principio ordinamentale che completa la configurazione della nostra forma di Stato repubblicano» irriducibile¹⁰. Il principio autonomistico assume 'forma concreta' nel Titolo V, Parte II della Costituzione, rubricato «Le Regioni, le Province e i Comuni» in cui si delineano i profili formali e sostanziali degli enti che compongono la mappa autonomico-territoriale della Repubblica, caratterizzata da due «anime», una, per così dire, in continuità con la tradizione – quella municipale – e l'altra, quella regionale, assoluta novità nel panorama istituzionale.

Dal compromesso costituente nasce, infatti, l'idea di istituire Regioni dotate di potere legislativo ma realmente concepite come grandi enti amministrativi costruiti sulla base di comparti storico-statistici ottocenteschi senza alcun 'afflato' autonomistico delle comunità territoriali di riferimento – salvo i cinque territori regionali dotati di autonomia speciale – in un quadro giuridico caratterizzato da uniformità e omogeneità tra i soggetti dello stesso livello istituzionale.

La genesi del regionalismo segue, dunque, un modello di decentramento (asimmetrica) *top-down*¹¹, estesa a tutto il territorio, in cui è evidente la centralità assegnata allo Stato nel conformare l'autonomia

⁹ Così A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, IV ed., Torino, 2019, 58.

¹⁰ Cfr. G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale*, cit., 112.

¹¹ Sulla distinzione tra asimmetria *top-down* e *bottom-up* si v. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018, 255 ss.

delle comunità territoriali, non a caso definite in termini di «regioni senza regionalismo»¹². Tale carattere appartiene al 'corredo genetico' del regionalismo italiano, come dimostrano gli oltre cinquant'anni di funzionamento del sistema regionale ordinario e, soprattutto, le fasi più critiche, segnatamente le crisi e le emergenze che negli ultimi decenni hanno riportato alla luce nodi irrisolti di un sistema nato come «modello chiuso» ad «architettura garantistica» pur innovato, nel tempo, ma non nella 'radice', ovvero nel fondamento culturale che ne sta alla base pur ricordando, tuttavia, che «l'autonomia è un principio; ma è anche un processo, che tocca ricostruire»¹³.

2. Lo sviluppo del sistema regionale: dal gap attuativo al "federalismo all'italiana" nella riforma costituzionale del Titolo V, Parte II Cost.

L'indicatore più evidente della scarsa consapevolezza della portata innovativa del regionalismo sono stati i tempi lunghissimi per la nascita delle Regioni ordinarie, che vengono istituite nel 1970, cioè addirittura ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Anche se in Assemblea costituente si era tenuto presente il riferimento al regionalismo spagnolo, come si è già accennato, l'*imprinting* spagnolo non ha impedito l'inizio di un processo di distribuzione territoriale del potere politico con un andamento incerto e confuso.

Il ritardo nell'attuazione della regionalizzazione integrale del territorio italiano ha avuto conseguenze rilevanti su tutto il processo successivo, determinando una debolezza strutturale delle nuove istituzioni regionali, che invece, secondo gli intenti dei costituenti, avrebbero dovuto riformare radicalmente l'ordinamento dello Stato e dell'amministrazione pubblica, diventando il motore di quel nuovo modo d'essere della Repubblica. Si è già sottolineato come l'autonomia territoriale non sia solo un principio, ma anche un processo che è necessario realizzare. In realtà, per nessun altro principio costituzionale «la vicenda dell'attuazione si è mossa lungo un tracciato tanto spezzato e frastagliato, dise-

¹² Così, F. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, n. 2/1980, 204-216.

¹³ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017, 11.

gnato da decisori politici che sembravano aver perso anche la memoria breve del già fatto»¹⁴. D'altra parte, anche il ripristino dell'autonomia politica degli enti locali non ha avuto un adeguamento legislativo immediato, così come sarebbe stato auspicabile e necessario. Si dovrà attendere il 1990 e la l. n. 142 per una riforma amministrativa del governo locale, in base ai principi costituzionali.

Si deve mettere in evidenza, però, che una volta istituite, le Regioni stesse hanno avuto delle responsabilità per la loro debolezza strutturale. Infatti, esse si sono dotate di apparati ridondanti, attrezzandosi per amministrare piuttosto che per legiferare e per programmare. Pertanto, per un lungo periodo, le Regioni si sono caratterizzate come dei grandi enti amministrativi, come soggetti marginali di legislazione, sostanzialmente incapaci di programmazione e dotati di proprie strutture inadeguate per la gestione delle funzioni trasferite o delegate¹⁵, benché in modo disorganico.

Da tale contesto trae origine il successivo 'percorso' altalenante di riforme, che ha fatto dell'autonomia regionale e locale una sorta di grande *work in progress* istituzionale mai portato a termine per trasformare l'intero sistema istituzionale e amministrativo alla luce dell'art. 5 Cost.

Si è avuto un risveglio regionalista nella seconda metà degli anni Settanta, con il noto d.P.R. 616 del 1977, che ha provato a superare il periodo del ritaglio delle competenze, ma nel decennio successivo la legislazione e la programmazione statale di settore hanno avviato una sorta di 'centralismo di ritorno', di 'buco nero' del regionalismo. Saranno gli anni Novanta del secolo scorso a far registrare una ripresa del processo di decentramento in direzione di un regionalismo più incisivo.

La c.d. terza regionalizzazione degli anni Novanta, infatti, ha segnato una sorta di ritorno al disegno dell'art. 5 della Costituzione. È stato riconsiderato l'intero sistema politico-istituzionale radicale alla luce della riscoperta e della rilettura del principio autonomistico, nei termini del principio di sussidiarietà, rilanciato dal Trattato di Maastricht, ma già implicito nella visione del nuovo ordinamento democratico tracciata

¹⁴ Cfr. S. STAIANO, *ult. op. cit.*, 11.

¹⁵ Sostiene S. STAIANO, *ult. op. cit.*, che esse stesse sarebbero state il macigno di Sisifo sul percorso di qualsiasi tentativo di nuova riforma o di correzione, *ivi*, 17.

nell'Assemblea Costituente. Infatti, si dà attuazione a questi cambiamenti con le riforme del 1997/98 del federalismo amministrativo a Costituzione invariata (le c.d. riforme Bassanini).

Anche in questa fase, le Regioni, nel loro complesso, ma alcune in modo particolare, hanno dimostrato forti difficoltà nei processi attuativi delle riforme, mettendo in evidenza come il modello istituzionale delle Regioni fosse fundamentalmente debole e poco efficace. Tale debolezza ha fatto sentire la sua influenza negativa sul complessivo riordino istituzionale, che doveva essere preliminare alla riforma costituzionale. Pertanto, l'attuazione delle riforme in direzione del federalismo amministrativo aveva già fatto emergere come fosse assolutamente necessaria l'esigenza di riformare il modello istituzionale regionale, in particolare la forma di governo, prima di puntare a un reale decentramento dei poteri e delle responsabilità pubbliche.

Questo periodo di 'riforme amministrative a Costituzione invariata' doveva preparare l'*humus* fertile per l'attuazione delle riforme costituzionali, che si sono avute nel 2001, con la modifica complessiva del Titolo V della Costituzione. In particolare, la l. cost. n. 3 del 2001 aveva l'obiettivo di caratterizzare la nuova conformazione dell'autonomia regionale come una sorta di 'cantiere' istituzionale, che, partendo dalle collettività territoriali, avrebbe dovuto coinvolgere le istituzioni territoriali di livello superiore e avrebbe dovuto conformare le Regioni ai nuovi compiti che il processo di integrazione europea richiedeva. Infatti, tali riforme costituzionali erano state considerate anche come un tentativo di adeguare le 'nuove' istituzioni regionali alle 'sfide' dettate dalla integrazione europea, che dava vita a un sistema di *multilevel constitutionalism* nel quale avveniva una più stretta integrazione degli ordinamenti giuridici ma anche un rafforzamento delle diversità presenti negli stessi ordinamenti¹⁶.

In particolare, la crescente affermazione dei principi di autonomia e di pluralismo territoriale ha dimostrato come tali principi abbiano non

¹⁶ Su tali aspetti, cfr. G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, 704 ss.

soltanto una valenza interna, ma anche europea¹⁷ e costituiscano elementi fondamentali della tradizione costituzionale comune agli Stati membri dell'UE¹⁸. Le 'nuove' Regioni, rafforzate all'interno a seguito delle revisioni costituzionali, si sarebbero dovute muovere in uno scenario non più – e non soltanto – nazionale, ma anche europeo, per assumere un ruolo da protagoniste in tale contesto, in considerazione del fatto che lo Stato non è più in grado di rappresentare in modo adeguato gli interessi specifici dei singoli territori¹⁹.

L'attuazione del principio di autonomia territoriale comporta inevitabilmente delle differenziazioni tra le Regioni, in mancanza delle quali verrebbero meno le stesse ragioni a fondamento della previsione del principio di autonomia all'interno dell'ordinamento statale²⁰. Tutti gli Stati regionali o federali presentano aspetti di uniformità e di differenziazione e raggiungere l'equilibrio tra tali principi rappresenta la sfida per tali forme di Stato che tendono a conseguire l'unità e la coesione, evitando fenomeni di separazione e di disgregazione. Anzi, riuscire a rafforzare l'unità valorizzando le diversità è uno degli obiettivi principali di ogni modello di Stato composto.

Un altro aspetto emerso in questi ultimi vent'anni di regionalismo dopo la riforma costituzionale è il grande spazio lasciato alla 'supplen-

¹⁷ Così cfr. A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione regionale e locale*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), AA.VV., *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2004, 356 s.

¹⁸ Sul punto e sulla «duplice tensione 'interna' – tendenza al decentramento territoriale dei poteri – e comunitaria – tendenza al 'paradossale' binomio accentrato-differenziazione prodotto dall'integrazione europea →», negli Stati comunitari, cfr. anche A.M. RUSSO, *Revisioni costituzionali e 'costituzionalismo regionale': Unione Europea, Stati e Regioni in una prospettiva di Multilevel Constitutionalism*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007.

¹⁹ Così, A. EVANS, *Regionalist Challenges to the EU Decision-Making System*, in *European Public Law*, n. 3, 2000, 378. L'A. mette in evidenza come, proprio a causa dell'incapacità degli Stati a rappresentare interessi sempre più diversificati al loro interno, sia necessario introdurre procedure decisionali che superino l'esclusiva soggettività degli Stati in ambito europeo.

²⁰ Si v. P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, 1998, secondo cui è ovvio che lo Stato federale sia differenziato e analoga affermazione si può fare per lo Stato regionale, *ivi*, 15.

za' della Corte costituzionale. Di fronte alle incertezze del testo costituzionale, la Corte ha dato in diverse occasioni una propria interpretazione "razionalizzatrice" del sistema, integrando e correggendo a volte il testo e determinando così un assetto in parte diverso da quello tracciato dal legislatore costituzionale di riforma. La razionalizzazione della riforma ha determinato un orientamento accentrato del modello autonomista, soprattutto nei periodi di crisi economica e sociale che, come si analizzerà in seguito, sono intervenuti in questi vent'anni. Anche con la spinta centralizzatrice della Corte però non si può affermare che il modello abbia funzionato e sia stato in grado di rispondere alle esigenze che sono emerse nella società e nelle istituzioni. In realtà, il legame stabilito tra il rafforzamento dell'autonomia e il potenziamento della stessa unità e indivisibilità, ai sensi dell'art. 5 Cost., contribuisce a considerare l'autonomia non come un valore in sé, ma come un insieme di valori, che si integrano reciprocamente e si identificano nell'«identità costituzionale dell'ordinamento»²¹.

Tale progetto riformatore, teso a trasformare l'intero sistema istituzionale e amministrativo, ha avuto un andamento ciclico, manifestando tendenze accentratrici soprattutto nei periodi di crisi economico e sociale.

3. Il regionalismo nel diritto emergenziale della crisi economico-finanziaria: una lettura 'semplificata' (ri-accentratrice) dell'autonomia territoriale

Il delicato equilibrio tra istanze unitarie e istanze autonomiste è fisiologicamente soggetto a movimenti ora in senso centrifugo ora in senso centripeto. Quest'ultima è stata la direzione seguita dalle misure adottate nell'ambito del «diritto della crisi economico-finanziaria»²², che dal 2007 ha coinvolto diversi Paesi dell'eurozona, determinando

²¹ Così, A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2002, 2.

²² Cfr. D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3, 2016.

una forte 'compressione' degli spazi di autonomia sub-nazionale coerentemente al nuovo ciclo delle politiche europee di *governance* economica²³.

Il risultato, in termini di razionalizzazione delle finanze pubbliche e contenimento del debito sovrano, ha inevitabilmente portato a un cambio di rotta nei rapporti Stato-Regioni, esponendo a gravi rischi il sistema delle autonomie territoriali. Interpretare il pluralismo territoriale attraverso la 'lente' della spesa pubblica ha portato a individuare nelle autonomie territoriali le principali «diseconomie» da eliminare o limitare²⁴. In realtà, la crisi economica non ha generato, di per sé, una nuova crisi del modello territoriale composto²⁵, ma ha evidenziato la necessità

²³ Sull'impatto della crisi economica nella trasformazione dello Stato costituzionale esiste un'ampia letteratura. Si v. in tal senso G. MARTINICO, *Le implicazioni costituzionali della crisi. Una rassegna della letteratura*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016. Su un piano generale si v., tra gli altri, T. GINSBURG, M.D. ROSEN, G. VANBERGDA (eds.), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, Cambridge, 2019; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014; G. GRASSO, *Il Costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; S. GAMBINO, *Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, in *Astrid-rassegna*, n. 2/2015.

Da ultimo, M. NICOLINI, *El impacto de la economía en las mutaciones constitucionales*, in E. URIBE ARZATE, A. MASTROMARINO, J. OLVERA GARCÍA, *Las mutaciones constitucionales en tiempos de transición*, Città del Messico, 2021, 273 ss.

²⁴ La dottrina relativa all'impatto della crisi economica sul sistema delle autonomie territoriali negli Stati composti è molto ampia. Tra gli altri, si v. AA.VV., *Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Navarra, 2015; S. MANGIAMELI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013; G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI, *Crisis, emergency and subnational constitutionalism in the Italian context*, in *Perspective on federalism*, n. 6(2), 2014; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2011 e ID., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 2015 e A.M. RUSSO, *La dimensión del sector y de las Administraciones públicas en Italia. ¿Una película centralizadora en rodaje?*, in *ReDCE*, n. 20, 2013.

²⁵ Così A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1, 2018 secondo cui «la crisi economica ha portato allo scoperto gli effetti delle trasformazioni in atto nella vita di uno Stato costituzionale, piuttosto che costituire, essa stessa, la causa di una nuova (l'ennesima) crisi di quella forma di organizzazio-

di effettuare alcune modifiche²⁶. D'altra parte, come il diritto comparato insegna, le crisi si riflettono inevitabilmente sul rapporto centro-periferie nei contesti federali o regionali²⁷. Tuttavia, è interessante evidenziare il forte legame tra crisi e riforme territoriali esistente in Italia. Come già rilevato, il processo delle «Riforme Bassanini», costituzionalizzato con la riforma del 2001 del Titolo V Cost., può essere letto come risposta alla crisi del 1992 conseguente ai primi effetti della globalizzazione dei mercati finanziari e la messa in discussione dell'efficacia della regolamentazione statale in tale ambito²⁸. Infatti, sia l'Unione europea sia la crisi economica hanno contribuito ad accelerare i processi di «manutenzione costituzionale» ovvero l'esigenza di adeguare alcune parti, puntuali, dei testi costituzionali ai rapidi cambiamenti sociali mediante revisioni costituzionali «più mirate»²⁹. Paradossale è, però, il tipo di risposta adottata dal legislatore per far fronte alla nuova crisi economica del 2007. Il primo passo è andato nella direzione di dare finalmente compiuta attuazione al modello territoriale delineato nel 2001 attraverso il c.d. «federalismo fiscale» mediante un processo legislativo connotato dall'urgenza a seguito dell'adozione della legge n. 42/2009³⁰. Successivamente, quando gli effetti della crisi economica sono divenuti sempre più evidenti determinando, inoltre, un conflitto

ne politica». Si v., dello stesso A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014.

²⁶ Sia lecito rinviare ad A.M. RUSSO, *Los retos de la «gran crisis»: la autonomía territorial (o lo que queda) ante el espejo de Europa*, in ID. (ed.), *Los escenarios móviles del derecho regional europeo (Reflexionando en el palacio de Godoy)*, Madrid, 2014, 13 ss.

²⁷ La «grande» crisi del 1929 *docet*; con le politiche interventiste di F.D. Roosevelt, non prive di scontri con la Corte Suprema, il federalismo statunitense subisce una rilevante trasformazione materiale, segnatamente il passaggio dalla fase «duale-liberale» a quella «cooperazionistica-sociale». Si v., per tutti, J.J. WALLIS, W. OATES, *The Impact of the New Deal on American Federalism*, in M. BORDO, C. GOLDIN (a cura di), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, 1998.

²⁸ Cfr. S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 25.

²⁹ F. PALERMO, *La "manutenzione" costituzionale*, Padova, 2007, VIII-520.

³⁰ Si v., da ultimo, G. MASSA GALLERANO, *Autonomia finanziaria e solidarietà. Una comparazione tra Spagna e Italia*, Napoli, 2021.

politico di rilievo, è stato fatto un passo indietro, invertendo totalmente il «percorso riformatore» seguito fino ad allora.

Da questo momento in poi, la strategia utilizzata per rispondere alle criticità emerse, o meglio, rese più evidenti dalla crisi, è consistita nell'aumento della pressione fiscale, *in primis*, e il controllo della spesa pubblica dell'intero sistema istituzionale multilivello, successivamente. In effetti, l'obiettivo da raggiungere diventa chiaro: il contenimento della spesa pubblica a fronte di un livello eccessivo di debito pubblico che eccede i parametri stabiliti a livello europeo.

Il problema del progressivo aumento del debito pubblico viene 'preso sul serio' a seguito delle indicazioni date dalla Banca centrale europea che raccomandava l'adozione di politiche economiche finalizzate a un'ampia liberalizzazione del mercato economico, a una maggiore flessibilità del settore lavorativo³¹ e a un ripensamento della struttura multilivello della Pubblica amministrazione. Da qui ha inizio la lunga marcia delle misure anticrisi di carattere non solo governativo e urgente ma, anche, costituzionale. In questo contesto si inserisce la problematica legge cost. n. 1/2012 che riforma alcune disposizioni costituzionali relative alla regolamentazione della dimensione economico-finanziaria dell'ordinamento giuridico, mostrando che il problema del disavanzo pubblico è un problema non più di «natura congiunturale» bensì «strutturale»³². In realtà, questa riforma costituzionale rappresenta la punta di un *iceberg* la cui costruzione era già iniziata con le misure anticrisi adottate sotto il governo Monti. Il «ricatto finanziario»³³ a cui sono stati sottoposti gli enti territoriali emerge chiaramente dall'analisi dei numerosi decreti legislativi adottati tra il 2009 e il 2013. Tali provvedimenti, da un lato, incidono direttamente sull'assetto istituzionale degli enti territoriali e, dall'altro, prevedono tagli alle quote di finanziamento statale

³¹ Ci riferiamo alla lettera inviata in forma confidenziale dai governatori della BCE e di Bankitalia al Governo italiano il 5 agosto 2011, a firma Trichet-Draghi.

³² C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2012, 800.

³³ G. MAZZOLA, *Le regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, in *Amministrazione In Cammino*, giugno 2012, 12.

trasferite a Regioni ed enti locali, violando in molti casi il principio costituzionale di autonomia (art. 5 Cost.)³⁴.

Inoltre, la stessa nozione di «emergenza-urgenza», che giustifica molte di queste misure, fa sorgere notevoli dubbi sul suo utilizzo, trattandosi di una 'via' che sembra legittimare ogni tipo di decisione³⁵.

Non sono mancate, infatti, decisioni della Corte costituzionale, in cui afferma che lo Stato non ha il potere di stabilire deroghe alla ripartizione dei poteri stabilite dalla Costituzione, neppure in situazioni eccezionali: non può essere invocato il principio della *salus rei publicae suprema lex esto* per sospendere le garanzie costituzionali stabilite dalla Costituzione rispetto all'autonomia degli enti territoriali. In tal senso, afferma la Corte cost., «lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»³⁶. Tuttavia, ciò non ha limitato la «legislazione d'emergenza» e la sua giustificazione da parte del giudice costituzionale attraverso un'interpretazione 'penetrante' di alcuni titoli di competenza esclusiva dello Stato e, soprattutto, della competenza concorrente «coordinamento del finanziamento pubblico» (art. 117.3 Cost.), trasformata nell'ultimo decennio quasi in una clausola di *supremacy clause* a

³⁴ Si v. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, 711 ss. Così, per es., il d.l. n. 138/2011 (convertito con l. n. 148/2011) che all'art. 14 impone la riduzione del numero dei consiglieri regionali, pur essendo una competenza delle Regioni. Sul punto si è espressa anche la Corte cost. con sent. n. 198 del 2012, che avalla tali operazioni, interpretazione fortemente critica in dottrina. Così, *ex multis*, S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 2870 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione In Cammino*, maggio 2013 e N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2013.

³⁵ Così G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 11 e G. MARTINICO, A.M. RUSSO, *La influencia de la UE en la distribución del poder entre Estados y Regiones. Reflexiones preliminares a la luz de la crisis*, in L.I. GORDILLO PÉREZ (coord.), *El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica*, Navarra, 2013.

³⁶ Sent. Corte cost. n. 151/2012, cons. dir. p. 4, sul d.l. n. 78/2010, convertito, con alcune modifiche, con l. n. 122/2010.

favore del centro³⁷. Inevitabilmente, questa giurisprudenza ha prodotto l'ennesimo indebolimento delle competenze concorrenti e residuali regionali in tutte le materie in cui lo Stato ha ritenuto necessario intervenire per contenere la spesa pubblica³⁸.

Nella direzione «neocentralista» in cui si inquadrano le misure normative 'anticrisi', rientra anche la riforma del sistema provinciale che il Governo aveva provato a realizzare con decreto legge³⁹. Tuttavia, il giudice costituzionale, in continuità con alcune pronunce precedenti sul contenimento del debito pubblico, sottolinea come il principio costituzionale del pluralismo territoriale non possa formare oggetto di una 'trattativa al ribasso' in nome dell'emergenza⁴⁰.

Se l'obiettivo della Corte non era entrare nel merito della riforma dell'ordinamento provinciale ma «orientare» l'azione del Governo verso un percorso formalmente corretto, l'*iter* seguito dal Governo può avere una sua coerenza: una riforma con legge ordinaria che faccia da 'apristrada' all'intervento costituzionale, successivamente. Infatti, la legge n. 56/2014, «legge Delrio», non è immune al «difetto-effetto tempo»: può essere considerata 'permanente' una legge che afferma di essere in attesa del suo stesso superamento⁴¹? Espresso in altri termini, la l. 56/2014 «si propone di "anticipare la prospettiva" contenuta in un

³⁷ Sulla trasformazione della 'materia' «coordinamento della finanza pubblica» mediante la giurisprudenza della Corte cost. si v. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *I.S.SI.R.F.A.*, 2013. Parla di «trasformazione in competenza finalistica» A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2017, 709 ss. In maniera ancora più esplicita F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018.

³⁸ Si v., I. CIOLLI, *La "supremacy clause all'italiana". Regioni e strumenti finanziari derivati davanti alla Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2011; G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

³⁹ Sul tema si v. C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente) da rifare*, in *federalismi.it*, n. 21/2013 e F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012.

⁴⁰ Si v. la sent. Corte cost. n. 220/2013.

⁴¹ Si v. art. 1, c. 5 e 51, della l. 56/2014 dove si afferma. «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione...».

disegno di legge costituzionale», con il quale il Governo voleva procedere alla riforma organica della Costituzione.

In effetti, quasi parallelamente, era iniziato il lungo *iter* del progetto di riforma costituzionale, noto come «Progetto Renzi-Boschi», bocciato al referendum di ratifica del 4 dicembre 2016 e profondamente divisivo non solo in ambito dottrinale ma anche territoriale (asse Nord-Sud), intra-regionale (centri urbani-aree periferiche e provinciali) e 'generazionale'. Tale progetto costituisce, in un certo senso, lo *zenit* del «regionalismo della crisi» espressione di un pluralismo territoriale da risolvere o, meglio, da «semplificare»⁴² attraverso la progressiva riduzione degli ambiti d'azione regionale.

4. Il regionalismo asimmetrico dell'art. 116.3 Cost.: primi tentativi di attuazione della 'clausola dispositiva' dormiente

Non è una semplice coincidenza se, dopo il fallimento del citato progetto di riforma costituzionale, che andava in una direzione «centralizzatrice», si è sviluppata una tendenza inversa, volta a valorizzare l'autonomia delle Regioni ordinarie⁴³ sul piano della differenziazione regionale, attraverso l'attuazione dell'art. 116.3 Cost., ovvero della «clausola asimmetrica dispositiva», finora dormiente⁴⁴.

⁴² F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, gennaio 2015.

⁴³ La formula «altre regioni» sembrerebbe riferirsi alle Regioni a regime ordinario, 'altre', rispetto alle cinque Regioni speciali menzionate ai c. 1 e 2 dell'art. 116 Cost. La dottrina maggioritaria dubita sull'applicabilità della clausola dispositiva alle Regioni speciali. Tra gli altri, si v. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, 155 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, 646 ss.

⁴⁴ Sia lecito rinviare ad A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018, 365 ss.

Dalla sua costituzionalizzazione, con la l. cost. n. 3/2001, nessuno dei tentativi intrapresi dalle Regioni per dare attuazione alla clausola asimmetrica ‘ordinaria’ ha prodotto risultati⁴⁵, mostrando la stretta connessione esistente tra lo sviluppo delle dinamiche autonomistiche e i cambiamenti nella maggioranza politica di governo (e, quindi, priorità e programmi di governo), avvenuti sia a livello statale che regionale, dopo l’entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V⁴⁶.

Nella fase di *stand-by* imposta dal «diritto dell’emergenza» della crisi economico-finanziaria, che annulla ogni minima possibilità di procedere nel senso di un’asimmetria generalizzata – le Regioni devono, piuttosto, ‘difendere’ le competenze e le risorse ancora a disposizione –, è indicativo il tentativo ‘eccentrico’ del Veneto, proiettato verso richieste indipendentistiche⁴⁷, che, però, fa da precursore all’inizio di una nuova fase di regionalizzazione: il regionalismo differenziato caratterizzato da un’asimmetria *bottom up*, dispositiva e diffusa che si sviluppa in connessione con la vocazione autonomistica di ciascuna Regione⁴⁸.

⁴⁵ Ci riferiamo al primo tentativo intrapreso dalla Toscana nel 2003 (DGR n. 1237) e alle successive e più organiche proposte di Lombardia (DCR n. 367/2007 e n. 398/2007), Veneto (DCR n. 98/2007) e Piemonte (DCR n. 209-34545/2008).

⁴⁶ Per una ricostruzione delle vicende politiche che vedono l’alternarsi al Governo di maggioranze di diverso segno politico, ora in consonanza, ora in difformità rispetto ai governi regionali di Lombardia e Veneto, roccaforti della Lega Nord, si v. G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in *I.S.S.I.R.F.A.*, 2018. Si v. inoltre A.M. RUSSO, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010, spec. 167 ss.

⁴⁷ Si tratta delle l.reg. n. 15 “Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto” e n. 16 “Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto” del 19 giugno 2014, entrambe oggetto della sent. Corte cost. n. 118, 2015 (di cui *infra*). Sul punto si v. almeno C. FASONE, *Il tentativo secessionista “all’italiana” e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *www.diritticomparati.it*, 5 marzo 2015; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2015 e il monografico di *Feralismi.it*, *Focus fonti*, 1, 2015.

⁴⁸ Per maggiori approfondimenti si rinvia ad A.M. RUSSO, *Il regionalismo differenziato nell’esperienza italiana: l’asimmetria dispositiva tra rischi e opportunità*, in G. D’IGNAZIO, G. MOSCHELLA (a cura di), *Costituzione, diritti, Europa. Giornate in onore di Silvio Gambino*, Napoli, 2019.

Questa nuova tappa si apre con i «referendum sull'autonomia» (referendum consultivi regionali) di Lombardia e Veneto⁴⁹, che aggiungono questo ulteriore *step* nella procedura stabilita dall'art. 116.3 Cost., 'oscurando' lo stesso percorso autonomico già intrapreso dalla Regione Emilia-Romagna senza indizione di referendum⁵⁰.

Pur non essendo giuridicamente vincolanti – l'esito delle consultazioni regionali non vincola in alcun modo gli atti e le fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto *ex art.* 116.3 Cost. poiché gli stessi si svolgono in una «fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.»⁵¹ – l'effetto politico dei referendum è palese.

In effetti, l'attivazione del Governo per giungere all'«intesa» è stata pressoché immediata, come dimostra l'adozione dei c.d. *Accordi Preliminari sull'autonomia differenziata* sottoscritti, a fine legislatura, dal Governo Gentiloni e i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna⁵², anche se non immediatamente produttivi di effetti. Gli «Accordi preliminari», che hanno natura informale in vista del perfezionamento dell'intesa che formerà, poi, oggetto della «legge di differenziazione» statale, individuano non solo un procedimento unico per le tre Regioni 'pilota' ma, anche, un pacchetto di contenuti di portata limi-

⁴⁹ Cfr. Servizio Studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 565, novembre 2017, 18-23.

⁵⁰ Si v. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018, 5 ss.

⁵¹ Sent. Corte cost. n. 118/2015, cons. dir. p. 8.3. Rimane ferma «l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa».

⁵² *Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116.3 Cost.*, sottoscritti dal Governo (Sottosegretario dalla Presidenza del CdM con delega agli Affari regionali e le autonomie) e i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia il 28 febbraio 2018. Per approfondimenti si v. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 2, 2018, 3 ss. e Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 16, 2018.

tata ed eguale per tutte e tre le Regioni, riducendo, di fatto, il ‘potenziale’ asimmetrico della norma costituzionale.

Con i successivi e repentini cambi di maggioranza al Governo⁵³, il processo di differenziazione regionale sembra aver intrapreso un percorso oscillante. Dopo la pubblicazione delle tre «Bozze di Intesa» con le tre Regioni menzionate – parte generale (Titolo I) a febbraio 2019 e il Titolo II a maggio 2019⁵⁴ –, le evidenti difficoltà di ‘chiudere la partita’ bloccano nuovamente il processo mostrando come l’autonomia regionale, al di là del contenuto che viene specificamente attribuito alla clausola dispositiva dell’art. 116.3 Cost., si considera, ancora una volta, non un principio-valore costituzionale da realizzare ma una mera questione nell’agenda politico-elettorale delle maggioranze di governo.

Le tre bozze citate hanno evidenziato aspetti particolarmente problematici circa i profili procedurali e sostanziali della differenziazione regionale, ponendosi in discontinuità con il percorso tracciato dagli Accordi Preliminari. Se il metodo utilizzato nella contrattazione Governo (Stato)-Regioni non brilla certo per trasparenza e pubblicità⁵⁵, ma si caratterizza, piuttosto, per un intenso ‘tecnicismo’ burocratico, le soluzioni adottate su alcune questioni di fondo particolarmente problematiche sembrano orientate a rendere l’attuazione di tale disposizione ancora più complessa e lontana da una logica attuativa sistemica, pienamente coerente con il quadro costituzionale vigente. Sono, infatti, molteplici gli aspetti «eversivi»⁵⁶ indicati dalla dottrina, con riferimento non solo al contenuto della differenziazione ma anche alla procedura e agli

⁵³ Nel Governo di coalizione «giallo-verde» Conte I, il regionalismo differenziato, viene presentato come una «questione prioritaria» nell’agenda di governo, orientato ad applicare «la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale». Si v. paragrafo 20 del “Contratto per il governo del cambiamento”, l’accordo di coalizione tra Lega Nord e M5S siglato il 18 maggio 2018.

⁵⁴ Per i testi degli schemi di intesa: www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/.

⁵⁵ In tal senso si v., A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019.

⁵⁶ Così, R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *forumcostituzionale.it*, 16.03.2019, 2 ss.

strumenti giuridici previsti per la sua realizzazione. Tuttavia, l'orientamento seguito dalla successiva maggioranza 'giallo-rossa' al Governo procede in altra direzione⁵⁷, proponendo, come passaggio preliminare, l'adozione di una legge quadro per definire un quadro legislativo uniforme all'interno del quale sviluppare tutte le iniziative di differenziazione regionale ai sensi dell'art. 116.3 Cost.⁵⁸. A differenza delle precedenti iniziative, il disegno di legge «Boccia» connette l'attuazione del regionalismo differenziato all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117.2, lett. m Cost.) e all'utilizzo del criterio dei «fabbisogni standard»⁵⁹.

Molti sono gli interrogativi che l'attuazione di una clausola asimmetrica dispositiva pone in un ordinamento in cui il principio autonomistico nasce e si sviluppa, paradossalmente, sotto il segno dell'uniformità, su un territorio amorfo «terra nuda di cultura», producendo «egualitarismo» ma non «eguaglianza»⁶⁰. È inevitabile che clausole asimmetriche diffuse comportino un rafforzamento della dimensione competitiva del regionalismo, con ricadute potenzialmente positive per l'intero sistema⁶¹ a patto che vi siano adeguate compensazioni di tipo cooperativo e, dunque, integrativo all'interno del sistema regionale. È difficile escludere che dietro la richiesta di attivazione della clausola asimmetrica non vi sia anche, se non principalmente in alcuni casi, l'obiettivo di una modifica del sistema centrale di redistribuzione territoriale delle risorse. Tale questione rappresenta, e non solo sul piano politico, il vero 'pomo

⁵⁷ Si v. L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 6 ss.

⁵⁸ Per il testo della legge quadro si v. <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/>.

⁵⁹ Si v. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in www.astrid-online.it, 23 luglio 2019.

⁶⁰ L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 37 ss.

⁶¹ Di efficienza finanziaria con ricadute per l'intero sistema e non solo per la singola regione interessata parla S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 659. Secondo O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017, 16, invece, «l'idea di una concorrenza tra le regioni, finalizzata alla selezione di *best practices*» «appare ideologicamente viziata da un certo ottimismo di stampo neo-liberale».

della discordia' puntando nuovamente i riflettori sul tema del divario territoriale, reso ancora più complesso e problematico dalla crisi economica che ha accentuato il progressivo disinvestimento della politica pubblica nazionale nel riequilibrio territoriale⁶². L'attuazione di tale norma costituzionale e, quindi, del conseguente processo di differenziazione, richiede, invece, una riflessione più precisa sul ruolo dello Stato centrale e sulla sua capacità di gestire e governare la diversità in assenza di un modello consolidato e funzionale di regionalismo cooperativo e solidale, capace di «riassorbire» e «drenare» il peso politico delle dinamiche autonomiste che inevitabilmente accompagna le clausole asimmetriche, Spagna *docet*. Se, infatti, considerata come «strumento di rifinitura» del principio autonomistico, la clausola di asimmetria richiede necessariamente un centro capace di «garantire funzioni strategiche e di sistema, comunicazioni e standard, sedi collaborative, azioni di supporto alle realtà più deboli di cui i trasferimenti a finalità perequativa sono solo una parte»⁶³. Il rischio è, altrimenti, l'affermazione di un «autonomismo solipsista»⁶⁴ in un sistema disequilibrato la cui coesione e unità non potrà essere ricercata e ottenuta esclusivamente in sede giurisdizionale.

Non è ancora dato sapere se la clausola dispositiva possa avere un 'effetto barriera' rispetto alla tendenza espansiva delle clausole di centralizzazione utilizzate dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale nei confronti dell'ambito decisionale regionale, rimodulando lo stesso uso, spesso distorsivo – *melius*, manipolativo –, del parametro della «leale collaborazione» in funzione di una partecipazione multilaterale,

⁶² D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila*, in *Le Regioni*, n. 5, 2017, 926 ss. che evidenziano l'incongruenza esistente nella distribuzione della spesa pubblica corrente («quella destinata rendere effettivo il godimento dei diritti di cittadinanza di base») tra le aree del Paese, che penalizza, invece, «sistematicamente, in termini aggregati e pro capite, il Mezzogiorno». Per maggiori approfondimenti, si v., da ultimo, G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021.

⁶³ M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2018, 4.

⁶⁴ A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3, 2017, 327.

spesso passiva, delle Regioni alle decisioni pilotate dal centro⁶⁵. L'emergenza pandemica da Sars-Cov-2 (*infra*) in corso, sembra seguire questa stessa direzione: centralizzazione orizzontale e verticale dei poteri e forte limitazione del pieno godimento dei diritti, nonché dei principi di autonomia e leale collaborazione con la conseguente messa in discussione dello stesso modello regionale. Nello specifico sono i rapporti competenziali Stato-regioni a essere 'sotto accusa' richiedendo un *metodo programmatico* che, pur non mettendo in discussione la necessità della funzione del centro nel «disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi»⁶⁶, consenta una maggiore condivisione di obiettivi, strumenti operativi e mezzi finanziari.

5. Lo Stato regionale di fronte al Covid-19

La forza d'urto del virus e l'eccezionale impatto sul sistema istituzionale hanno messo ulteriormente alla prova l'ordinamento regionale, che, complessivamente, ha dimostrato di non essere adeguato ad affrontare una situazione così problematica e complessa.

Lo Stato regionale ha continuato a manifestare ambiguità e contraddizioni. Nell'ambito del quadro costituzionale e della cornice legislativa emergenziale, o del «neodiritto» determinato dal virus, si colloca la questione del rapporto fra lo Stato e le Regioni nel contrasto al Covid-19, che rischia ancora una volta di proporre una visione meramente congiunturale⁶⁷ del principio costituzionale di autonomia. Tale rapporto si è mosso in un quadro costituzionale che ha lasciato ai due livelli di governo spazi di manovra da differenziare in base alle situazioni con-

⁶⁵ Sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 251 del 2016 si v., tra gli altri, G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017 e L. ANTONINI ET. AL., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni*, Torino, 2018.

⁶⁶ Sent. Corte cost. n. 251/2016, cons. dir. p. 3.

⁶⁷ Cfr. A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 531.

crete. Tuttavia, è soprattutto nell'attuale situazione emergenziale che si è inasprita la conflittualità tra i due livelli di governo ed è auspicabile che non rimanga costante anche dopo la pandemia.

In ragione di ciò si è avvertita la necessità di nuovi modelli e procedure che permettano allo Stato regionale di rendere l'articolazione territoriale dei poteri una risorsa e non un ostacolo per fronteggiare l'emergenza. Infatti, il pluralismo territoriale e l'organizzazione regionale e locale dell'amministrazione pubblica possono rappresentare un vantaggio anche in situazioni emergenziali, come quella attuale, perché permettono la differenziazione e la flessibilità degli interventi sui singoli territori in proporzione al livello di gravità della crisi, ma, nello stesso tempo, possono diventare un forte ostacolo all'efficacia degli interventi se si crea conflitto nella catena di comando e, dunque, incertezza e «disordine» nelle norme da seguire e da rispettare. Nelle situazioni emergenziali lo Stato regionale è funzionale nella misura in cui permette che dal «basso» si adottino soluzioni più immediate e più adeguate al grado di rischio delle specifiche situazioni, adottando la prospettiva del principio costituzionale della sussidiarietà, in grado di favorire non solo la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, ma anche la ragionevolezza e la proporzionalità delle decisioni e dei provvedimenti amministrativi. Proprio in questo periodo è necessaria una rilettura dell'art. 32 della Costituzione, che tutela la salute non solo come «fondamentale diritto dell'individuo», ma anche come «interesse della collettività». Tale rilettura ci richiama direttamente alle responsabilità che ogni cittadino ha nei confronti della comunità ed esalta i doveri in capo alla singola persona per il migliore funzionamento dei servizi sanitari. Il «diritto alla salute richiede, in un certo senso, un dovere di salute: l'impegno a stare bene diventa presupposto per la tutela del diritto alla salute altrui e di tutti»⁶⁸. La responsabilità individuale diventa un modo per esercitare la solidarietà con gli altri cittadini e tale solidarietà può essere maggiormente valorizzata attraverso la sussidiarietà, che responsabilizza i singoli cittadini, ma anche il complesso delle istituzioni, iniziando dai livelli istituzionali più bassi, dai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province, alle Regioni e allo Stato.

⁶⁸ Così, C. DEL BÒ, *Diritto alla salute e solidarietà*, in *Il Mulino*, 6 aprile 2020.

Se viviamo nella «società globale del rischio»⁶⁹ in cui le nostre società sono esposte a diversi rischi (sanitari, finanziari, economici...) che mettono in forse la nostra sicurezza e stabilità, la lezione che dobbiamo trarre dalla pandemia ancora in corso è che il corretto funzionamento della «Repubblica delle autonomie» debba rappresentare un punto di forza e un valore da preservare per essere in grado di far fronte ai diversi «rischi» che minacceranno il nostro orizzonte anche in futuro.

5.1. La sentenza Corte cost. 37/2021: quando la 'logica' giustifica il 'diritto'!

Nel contesto di un «regionalismo incerto», quale quello restituito dalla pandemia Sars-Cov-2, è ancora la Corte cost. a darci qualche 'certezza' con una «interpretazione finalisticamente restrittiva delle competenze regionali»⁷⁰ coerentemente ai momenti di crisi – ne abbiamo avuto ampie prove nella fase di crisi economico-finanziaria⁷¹ – o alle situa-

⁶⁹ Cfr. J. YATES, *Paura e società del rischio Un'intervista a Ulrich Beck*, in *Lo Sguardo - Rivista di filosofia*, n. 21, 2016.

⁷⁰ Così, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2021.

⁷¹ In tal senso, per es., sent. Corte cost. n. 62/2013 in cui si afferma che «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la suddetta competenza legislativa esclusiva [«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)]» per cui è «inconferente il richiamo della ricorrente al principio di leale collaborazione e comporta che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio». Questo più ampio potere del legislatore statale viene ribadito anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, poiché il contesto di grave crisi economica giustifica che il legislatore possa discostarsi dal modello consensualistico seguito per la determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica. Cfr. *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V. La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa concorrente* - II ed., Dossier Servizio Studi - Camera dei deputati XVIII Legislatura, n. 14/2021. Si v., tra gli altri, G. RIVOSACCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Consulta online*, 7 luglio 2020;

zioni di emergenza, viepiù pandemiche che, come quella in corso, mettono a rischio i tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae*⁷². L'occasione dell'intervento della Corte cost. si deve alla legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 9 dicembre 2020, rubricata «Misure di contenimento della diffusione del virus Sars-Cov-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza», rispetto alla quale la Corte 'sfodera' per la prima volta, dalla sua introduzione (con l. n. 131/2003)⁷³, il potere di sospensione in via cautelare di un atto legislativo oggetto di impugnazione. Questo primo caso di accoglimento di sospensione, disposto con ordinanza Corte cost. n. 4/2021, trova un suo preciso fondamento nel «fatto emergenziale» e nella stretta esigenza di contenere la pandemia di Sars-Cov-2. Verificati i requisiti di *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, la sospensione della legge reg. 11 /2021 diventa un 'atto neces-

M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi*, II, Milano, 2018.

⁷² *Ex multis*, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020. Come rileva R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta online*, fasc. 3, 2020, 518, «Il principio "*salus rei publicae*" è infatti ritenuto positivizzato in specifici principi costituzionali: quali quelli della unità e indivisibilità della repubblica, del ripudio della guerra, della tutela della salute pubblica e della sicurezza, delle fonti emergenziali e dei principi supremi sottratti alla revisione costituzione (artt. 5, 7, 10, 11, 32, 77, 87, 120, 139)».

⁷³ L'art. 9 c. 4, l. n. 131/2003, modificando l'art. 35 della l. n. 87/1953, ha introdotto l'incidente cautelare in sede di ricorso in via diretta fra Stato e Regioni ai sensi del quale «Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini», può sospendere l'esecuzione degli atti oggetto di giudizio con ordinanza motivata. Sui profili problematici di tale potere che, secondo parte della dottrina, si configura come una sorta di contrappeso alla eliminazione del ricorso preventivo del Governo sugli atti legislativi regionali, si v. C. PINELLI, *Commento all'art. 9*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, 180 ss. ed E. LAMARQUE, *Commento all'art. 9*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia"*, Torino, 2004, 230 ss.

sario' a pena di produrre un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini⁷⁴.

Individuando la materia della «profilassi internazionale», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117.2, lett. q Cost.), come titolo competenziale in cui rientrano gli interventi statali di contenimento della diffusione del virus, la Corte dispone la sospensione dell'intera legge reg.:

la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate (Ord. 4/2021).

Quindi l'azione statale è giustificata dal fatto che:

le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico a una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione (Ord. 4/2021).

L'utilizzo di siffatto istituto cautelare, che era ormai affetto da «desuetudine applicativa»⁷⁵, è da leggersi in funzione della «situazione di carattere epidemiologico assolutamente eccezionale»⁷⁶ della pandemia Sars-Cov-2. Rispetto a essa, la Corte sembra procedere in maniera «netta» e «sintetica»⁷⁷ individuando un unico titolo di competenza legislativa, la «profilassi internazionale», 'spazzando via' eventuali intrecci e

⁷⁴ Cfr. Corte cost. ordinanza n. 4/2021.

⁷⁵ Così C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, Bologna, 2020, 159.

⁷⁶ Sent. Corte cost. n. 174/2020.

⁷⁷ Così, E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021 secondo cui «La Corte sceglie invece di tagliare via di netto ogni possibile competenza regionale e di indicare come unico titolo di competenza legislativa, per qualsiasi intervento volto ad affrontare la pandemia, una materia di competenza esclusiva dello Stato».

sovrapposizioni di materie che da sempre – quanto meno dal 2001 – coinvolgono i legislatori statale e regionale all'interno di quella 'zona grigia' in cui la realizzazione delle politiche pubbliche 'spariglia' qualsivoglia schema o rigida separazione competenziale tra i livelli governativi.

Seguendo la linea tracciata dall'ordinanza, la sent. 37/2021 ha forse il pregio (l'unico?) di fare chiarezza «in un periodo storico dove l'incertezza è la cifra che caratterizza la vita istituzionale, oltre che sociale del Paese»⁷⁸, proponendo una 'nuova' lettura – forse anche questa emergenziale – della materia «profilassi internazionale», ovvero una interpretazione estensiva dettata, probabilmente, dall'esigenza di *reductio ad unitatem* del caotico contesto normativo in coerenza al testo costituzionale, elementi «che, in misura differente, concorrono a comporre l'ordinamento costituzionale»⁷⁹.

È l'eccezionalità del *fatto pandemico* – «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» – caratterizzato dalla «rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande», a rendere necessario l'intervento del legislatore statale che può introdurre nuove risposte normative e provvedimentali capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire⁸⁰. In tal senso, la «sequenza normativa e amministrativa» predisposta dallo Stato per far fronte a un fatto emergenziale che coinvolge l'intera collettività, pur prevedendo ambiti, limitati, di intervento delle Regioni, non consente alle stesse di produrre normative di risposta differenziate, tali da bloccare l'applicazione di provvedimenti statali «non graditi» bloccandone, dunque, l'applicazione⁸¹. La legge valdostana, quindi, impedirebbe, secondo la Corte, l'immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio regionale, invadendo un ambito di esclusiva competenza dello Stato quale la profilassi internazionale.

⁷⁸ E. LAMARQUE, *ult. op. cit.*

⁷⁹ Cfr. C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 21 aprile 2021.

⁸⁰ Sent. Corte cost. 37/2021, cons. dir. p. 9.

⁸¹ Così R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, in *Le Regioni*, 2004.

In questa sede due sono i punti del *legal reasoning* seguito dalla Corte sui quali si vuole porre l'attenzione: la 'scelta' della materia, ovvero del tipo di competenza utilizzato come parametro di giudizio e, conseguentemente, gli spazi di intervento 'concessi' alle Regioni la cui condizione di specialità non rileva affatto ai fini del fatto pandemico.

Come da più parti rilevato, la Corte aveva davanti a sé diverse opzioni da seguire quanto al 'tipo' di competenza da indicare per la gestione dell'emergenza pandemica: dalle materie concorrenti «tutela della salute» e «protezione civile» (art. 117.3 Cost.) alle esclusive statali «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117.2, lett. m Cost.) e «profilassi internazionale» (art. 117.2, lett. q Cost.)⁸². Seguendo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, l'intervento statale 'onnicomprensivo' ben poteva giustificarsi mediante l'uso estensivo dei principi fondamentali della materia⁸³ o della chiamata in sussidiarietà.

Il ricorso al primo strumento indicato avrebbe potuto certamente dare 'copertura' alla disciplina statale stabilita nei d.l. n. 19/2020 e n. 33/2020⁸⁴ ma non, con altrettanta sicurezza, alla «catena di comando» della gestione pandemica che, ai sensi della normativa citata⁸⁵, viene ripartita tra Presidente del CdM, Ministro della Salute e Regione.

⁸² Si v., tra gli altri, L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2021, 6 ss.

⁸³ Come ribadisce la stessa Corte cost. a partire dalla sent. n. 50/2005, la nozione principio fondamentale «non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità» per cui «l'ampiezza e l'area di operatività dei principî fondamentali [...] non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa» (sent. Corte cost. 336/2005). Non si tratta di formule «cristallizzate» valide in ogni circostanza ma la loro 'dimensione' si estende o ritrae in base al contesto, al momento congiunturale (sent. Corte cost. 16/2010).

⁸⁴ In tal senso, la Corte avrebbe potuto argomentare che la fissazione statale dei principi fondamentali della materia «tutela della salute», in considerazione del contesto pandemico, non si limita alla mera individuazione degli obiettivi generali ma può andare oltre sino alla determinazione delle misure specifiche più utili per contenere la diffusione del virus, poiché esiste, tra i primi e le seconde, un «rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione» (sent. Corte cost. 437/2005 e n. 301/2013).

⁸⁵ Nello specifico, facciamo riferimento all'art. 3, c. 1 del d.l. n. 19/2020, modificato con legge di conversione n. 35/2020 e all'art. 1, c. 16 del d.l. n. 33/2020, modificato con legge di conversione n. 125/2020.

La chiamata in sussidiarietà, pur richiamata dal ricorrente tra le cause di violazione della legge regionale⁸⁶, non è totalmente estranea al ragionamento della Corte che ne individua il presupposto di utilizzo – la necessità dell'esercizio unitario di una funzione – e il principale effetto – attrazione al centro della gestione della funzione –, ma non ne segue le 'misure di garanzia' relativamente al principio autonomistico, inteso nella sua dimensione 'partecipativa'. Nella sent. 37/2021 non viene menzionato, infatti, il raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni, che costituisce, invece, un presupposto imprescindibile dell'istituto giurisprudenziale richiamato in quanto diretta manifestazione del principio di leale collaborazione⁸⁷.

Individuando la «profilassi internazionale» come titolo competenzaale statale esclusivo ed escludente in quanto materia «comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», la Corte sembra optare per quella che potremo definire una «avocazione emergenziale di competenze» attribuendo alle misure statali emergenziali una «*vis attractiva temporanea*»⁸⁸ che assorbe qualsivoglia profilo della disciplina. In discontinuità rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale e negando i tratti di trasversalità della profilassi internazionale, la Corte opera una «pietrificazione della competenza esclusiva» utilizzando un «criterio di prevalenza *tacito*»⁸⁹ che sembra trovare fondamento nel carattere straordinario della pandemia in corso. Con questa nuova interpretazione la profilassi internazionale

⁸⁶ Sent. Corte cost. 37/2021, cons. dir. 2.

⁸⁷ La dottrina giurisprudenziale relativa alla «chiamata» o «attrazione in sussidiarietà», a partire dal *leading case* n. 303/2003, prevede, infatti, che lo Stato possa 'attrarre' al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in ambiti competenziali regionali, ma a condizione che venga assicurato il coinvolgimento del livello regionale attraverso lo strumento dell'«intesa» (*ex multis*, sent. nn. 170/2017, 114/2017, 142/2016, 7/2016, 262/2015, 278/2010, 6/2004). Tale requisito risponde alla necessità di garantire il rispetto del «principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale» (sent. n. 61 del 2018).

⁸⁸ Cfr., M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1, 2021, 335 ss.

⁸⁹ Cfr. C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico*, cit., 5 ss.

sembra funzionare come una sorta di *clausola di supremazia implicita*⁹⁰ che abilita lo Stato a regolare l'intensità della partecipazione regionale e, dunque, a 'perimetrare' il raggio d'azione della leale collaborazione. In effetti, questo sembra essere uno dei punti più 'critici' della sentenza laddove l'attivazione di un «percorso di leale collaborazione» con il sistema regionale viene rimesso all'*opportunità* del legislatore statale⁹¹. Nel caso di specie, la leale collaborazione si concretizza nella mera previsione di pareri espressi dai Presidenti regionali o dal Presidente della Conferenza delle Regioni in sede di approvazione dei DPCM, soluzione che la Corte ritiene «consona» sia con riferimento al «fascio di competenze regionali» coinvolte sia alla «circostanza obiettiva per la quale lo Stato (...) è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale» per attuare le misure profilattiche⁹². Se l'eccezionalità dell'emergenza in atto non lascia molti dubbi quanto alla necessità di una «disciplina unitaria, di carattere nazionale» al fine di «preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute» e di «tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività», non altrettanto condivisibile è l'utilizzo di formule che rimandano a *ragioni logiche, prima che giuridiche* o al *non irragionevole apprezzamento* del legislatore statale per qualificare 'inidoneo' il «frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni»⁹³.

La Corte sembra, dunque, aver scelto la via più 'semplice' mediante un'applicazione 'drastica' della prevalenza materiale della profilassi internazionale rispetto alla quale non «vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale»⁹⁴.

Tutela unitaria del diritto e profilassi internazionale diventano per la Corte «un ariete in grado di abbattere le recinzioni dietro le quali si col-

⁹⁰ *Ibidem*, 6. In tal senso anche M. MEZZANOTTE, *ult. op. cit.*, che fa riferimento alla «teoria dei poteri impliciti» nella lettura della dilatazione dei poteri statali nelle emergenze, richiamando la nota sent. Corte cost. 15/1982.

⁹¹ Sent. Corte cost. 37/2021, cons. dir. p. 12.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Sent. Corte cost. 37/2021, cons. dir. p. 7.1.

⁹⁴ Sent. Corte cost. 37/2021, cons. dir. p. 12.

loca l'autonomia delle Regioni»⁹⁵, una sorta di *bazooka* nelle mani del potere centrale rispetto al quale le Regioni sembrano configurarsi come mere «autorità periferiche delle amministrazioni centrali».

6. Una lettura 'emergenziale' del regionalismo: sostenibilità e 'radicamento' del principio autonomistico

L'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2 può essere utilizzata come utile cartina di tornasole per riflettere sulle disfunzioni o elementi deboli dei sistemi composti troppo spesso descritti come *patchwork* inefficienti e lenti laddove situazioni di crisi necessitano risposte tempestive e uniformi. Ma siamo proprio sicuri che i *patchwork* siano solo fonte di disordine o, piuttosto, risorsa rilevante per rispondere in maniera asimmetrica a problematiche differenziate?

Con riferimento al caso italiano, più volte è stata posta al centro dell'attenzione l'esigenza di un significativo ripensamento del modello regionale, una sorta di «tagliando» del sistema di fronte a eventi eccezionali⁹⁶, che in maniera provocatoria ha portato persino a proporre un'abolizione delle Regioni stesse⁹⁷ minimizzando il ruolo degli enti territoriali come «unici reali contropoteri»⁹⁸ al forte sbilanciamento, verso il 'lato governativo', prodotto dalla crisi pandemica.

Se nei sistemi territorialmente composti esiste il rischio di 'confusione' o 'incertezza' di risposta di fronte a un fatto emergenziale di siffatta eccezionalità – eccezionale quanto meno in ordine alle coordinate «spazio-tempo» – rimane il fatto che essi siano una «garanzia di plura-

⁹⁵ Cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, 13.

⁹⁶ E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da 3 covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, 406.

⁹⁷ Si v. G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dell'emergenza*, su *La Repubblica*, 18.11.2020.

⁹⁸ Così F. PALERMO, *La pandemia delle fonti*, quotidiano *Alto Adige* del 28.10.2020.

lismo e un ostacolo rilevante a derive autoritarie, quali invece stanno registrandosi in alcune delle cosiddette democrazie “illiberali”»⁹⁹.

Più di un mezzo secolo di regionalismo italiano evidenzia una linea evolutiva in cui l'originario *administrative regionalism* degli inizi cede il passo a un *judicial regionalism* caratterizzato da una crescente conflittualità con il ‘centro’, immediatamente successiva alla riforma del Titolo V, senza mai giungere a un effettivo *political regionalism*, in grado di «affidare a sedi politiche la rappresentanza degli interessi territoriali in vista dell'assunzione di decisioni unitarie»¹⁰⁰. Arriviamo, così, al vero *punctum dolens* della questione: la mancanza di un'effettiva e radicata «cultura dell'autonomia»; l'assenza del ‘pluralismo istituzionale’ e della ‘diversità’ dalla «grammatica della politica italiana» così come da quella «dei giuristi e della Corte costituzionale»¹⁰¹, ovvero la circostanza che il regionalismo stesso sia stato inteso, senza soluzione di discontinuità, come una «variabile dipendente» del sistema politico nazionale¹⁰². Se il «federalismo è anche, e forse, soprattutto, il processo di federalizzazione di una comunità politica» ovvero la ‘forma organizzativa’ di una comunità portatrice sia di valori comuni che di interessi specifici, «il diritto può, forse, agevolare il consolidamento di valori comuni e di valori locali differenziati, attraverso la devoluzione di poteri e di compiti dal centro alle periferie e viceversa, a seconda del verso che assume il processo federale. Non può, tuttavia, arrivare al punto di crearli *ex nihilo*»¹⁰³.

Se l'emergenza sanitaria pandemica consente al legislatore statale di limitare il pieno godimento di alcuni diritti di libertà, ci chiediamo, dunque, se anche il diritto all'autonomia delle Regioni segua la stessa sorte, ovvero se l'obbligo in capo alla Repubblica di adeguare «i prin-

⁹⁹ Cfr. R. BALDUZZI, *Indicazioni per un'agenda del “dopo”*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2020.

¹⁰⁰ Cfr. C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit., 284 ss.

¹⁰¹ R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 53 ss.

¹⁰² R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, 2014, 8.

¹⁰³ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit. 17; il riferimento è all'opera di C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

cipi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», prescritto dall'art. 5 Cost., subisca una deroga¹⁰⁴.

Questa sembra essere la direzione seguita dalla sent. 37/2021.

Il Covid-19 ha fatto emergere situazioni di crisi evidenti anche prima della pandemia, ma passati in secondo piano a causa dell'inerzia della classe politica statale e regionale.

Intanto, «gli strumenti istituzionali esistono nell'ordinamento»¹⁰⁵ e il motivo per cui non siano stati utilizzati è soltanto da attribuire alla debolezza del sistema politico-partitico nazionale, che ha eroso la legittimazione della classe politica e l'ha resa incapace di poter utilizzare tutti gli strumenti istituzionali a disposizione.

La 'supplenza' della Corte costituzionale dimostra, ancora una volta, la debolezza di un sistema politico che affida a un organo giurisdizionale la soluzione di problemi che sono principalmente di ordine politico-istituzionale.

Pertanto, in una situazione di asimmetria determinata dalla debole legittimazione politica del Governo statale a fronte di una forma di governo regionale razionalizzata e, di conseguenza, più forte, la domanda da porsi è se la soluzione possa essere soltanto quella di approdare a «un regionalismo di esecuzione»¹⁰⁶, che rappresenterebbe una svolta nei rapporti attuali tra Stato e Regioni e non sia necessario, invece, razionalizzare la forma di governo statale prima di cambiare la forma di Stato regionale.

Il bilanciamento operato dalla Corte cost. con sent. 37/2021 determina, ancora una volta, la 'sacrificabilità' della leale collaborazione che, in assenza di un sistema di raccordi istituzionali adeguati in grado di

¹⁰⁴ In tal senso anche D. MORANA, *op. cit.*, secondo cui l'emergenza sanitaria sembra consentire al legislatore statale di «mette tra parentesi gli spazi di autonomia (normativa e non solo normativa) ordinariamente assegnati dalla Costituzione agli enti regionali, *ivi*, 13. Si v., inoltre, E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. speciale/2020 che ricorda come la disposizione di cui all'art. 5 Cost. sia «fonte sulla produzione normativa e, in quanto posta tra i principi fondamentali della Costituzione, reca un criterio di rango costituzionale la cui violazione determina l'illegittimità della fonte subordinata che ne prescinde», *ivi*, 589.

¹⁰⁵ Così, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta*, cit., 2.

¹⁰⁶ Si v. B. CARAVITA, *ult. op. cit.*, 4.

integrare gli interessi territoriali nelle scelte del 'centro', rischia di divenire una «metafora di un conflitto di competenze irrisolto», un «concetto vuoto» che ha finito per trasformare il Giudice delle leggi in una sorta di «“terza camera” giurisdizionale di compensazione delle istanze territoriali»¹⁰⁷.

Il virus del Covid-19 si è certamente 'insinuato' anche nei rapporti tra lo Stato e le Regioni e la 'cura' politico-istituzionale non può che essere sistemica e 'normalizzata' partendo proprio dall'art. 5 Cost., «norma guida della lettura di tutta la Costituzione»¹⁰⁸. Soprattutto nei momenti di 'rottura dell'ordinarietà' andrebbe maggiormente ricordato che il principio autonomistico viene proclamato dalla Costituzione non solo come *modus operandi* della ripartizione delle funzioni tra centro e autonomie territoriali ma come «strumento per adeguare l'intera organizzazione pubblica all'assetto sociale», ovvero istanza di garanzia della «configurazione pluralistica della società e, dunque, delle istituzioni»¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Così, C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit.

¹⁰⁸ Così, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, 1975, 277.

¹⁰⁹ Cfr. E. D'ORLANDO, *ult. op. cit.*, 594.

REGIONI SPECIALI *VERSUS* REGIONI ORDINARIE: TEMPI, LUOGHI E PUNTI DI VISTA DI UN DIALOGO COMPLICATO

Roberto Louvin

SOMMARIO: 1. *Nozze d'oro?* 2. *Sorelle? Nemiche? Separate in casa?* 3. *Alcuni studi sulle relazioni "ordinarie-speciali"*. 4. *Le fasi alterne di un rapporto complesso*. 5. *Un'impressione conclusiva*.

1. Nozze d'oro?

Cinquant'anni sono un lasso di tempo più che adeguato per valutare l'andamento di una relazione: è l'arco ideale di un rapporto matrimoniale, ma è anche un periodo sufficientemente lungo per non cadere nella trappola di considerare essenziali e risolutivi epifenomeni di breve durata e di scarsa incidenza.

È insomma il tempo giusto per un bilancio serio e maturo.

Il rapporto fra le regioni speciali e quelle ordinarie presenta profili complessi: se l'elenco degli elementi che appartengono all'insieme 'ordinario' ha una sua omogeneità formale e sostanziale piuttosto evidente (salvo aver dato luogo a *performances* piuttosto variabili nei processi di radicamento, di consolidamento democratico e di sviluppo gestionale), l'elenco delle 'speciali' porta a constatare presupposti storico-politici, ordinamentali, di struttura amministrativa e di politiche assai diversificati. Non è perciò fuori luogo parlare di regioni (e province autonome) assolutamente diverse fra loro, al punto da rappresentare storie e modelli difficilmente omologabili. Lo schematismo cartesiano, in questa materia, è da respingere in quanto fuorviante, utile solo a portare legna al fuoco della disinformazione e dei populismi.

Ad accrescere la complessità dell'analisi contribuisce in maniera decisiva il nodo – da sempre irrisolto – del diverso approccio scientifico e ideologico riguardo al diritto e alla necessità che permangano entità ter-

ritoriali intermedie forti fra lo Stato e gli enti locali: qui, tutto ciò che è sottointeso, implicito e inespresso pesa come un macigno e continua a generare equivoci.

Mentre una parte della politica e della dottrina regionalistica percepisce gli enti regionali come un livello di governo naturale e necessario, l'altro emisfero da sempre considera le regioni, in particolare quelle speciali, come un male minore, accettato in Italia negli anni 1945-1948 solo per superare le conflittualità generate da qualche eccesso nazionalistico del regime precedente.

La prima visione, che potremmo definire 'regione-centrica', vede nello Stato il baricentro di una sintesi ordinamentale che dovrebbe fare delle regioni, in maniera necessaria e ineliminabile, la base della democrazia dell'intero apparato statale in un orizzonte necessariamente federale¹ e un fattore decisivo di crescita e sviluppo di una democrazia partecipata, strutturata secondo una logica di autonomie e di sussidiarietà ben presente anche nella visione regionalistica sturziana².

Su questo filone si sono innestati successivamente, con esiti diversi e talvolta contraddittori, pulsioni separatiste e riflessi protezionistici che hanno perfino portato, in qualche caso, alla confisca dei valori seriamente e responsabilmente autonomistici ad opera di oligarchie e gruppi notabili che hanno fatto degli apparati regionali uno strumento di privilegio sia interno che esterno. Nessun sistema è d'altra parte totalmente indenne da derive di questa natura.

L'opposta visione, che possiamo qualificare come 'Stato-centrica', sposa invece decisamente l'idea che la sovranità statale richieda, sempre e comunque, la priorità degli interessi espressi dagli organi statali nella decisione politica, sia essa costituzionale, legislativa o ammini-

¹ Efficacemente riassunta nel 1943 da Emilio Lussu, uno dei protagonisti dell'Assemblea costituente nel saggio inaugurale *La ricostruzione dello Stato* con cui si apre la collana *L'Italia libera*, organo ufficiale clandestino del Partito d'Azione: "La costituzione di uno stato federale esige una coscienza generale federalista, altrimenti si costruisce sulla sabbia. Esige una tale coscienza nazionale per cui le regioni si considerino i baluardi più validi dell'unità nazionale. Se noi abbiamo questa coscienza nazionale, non del federalismo dobbiamo avere paura ma del centralismo (...) Nello stato federale, il potere centrale coordina, influenza e dirige: governa, non domina".

² L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, 1949.

strativa, fino al punto di spegnere, se ritenuto necessario, l'esperienza regionale, o quantomeno di ridurre gli organi regionali a un simulacro di autonomia e a un mero strumento di decentramento amministrativo.

Fare chiarezza su questo nodo vuol dire riconoscere che il rapporto si risolve sempre in equilibri temporanei, tregue, intese provvisorie. Il riconoscimento di queste due diverse prospettive spiega anche a mio giudizio utilmente tutta la precarietà del rapporto, nell'ordinamento repubblicano italiano, fra regioni speciali e ordinarie. Un'incertezza e un'instabilità che peraltro non vanno però vissute in maniera necessariamente drammatica, poiché fanno parte della fisiologia e non della patologia degli ordinamenti compositi moderni; è l'ineliminabile necessità di una continua regolazione del rapporto di forze fra i soggetti in campo, sempre che una delle due parti non intenda, alla fine, sopprimere definitivamente l'altra, o non coltivi l'intimo e segreto obiettivo di chiudere ogni possibilità di confronto e di andarsene sbattendo la porta. Alcune prospettive separatistiche sono, al pari di molti altri paesi europei, da sempre coltivate con diverso grado di condivisione nelle rispettive comunità, in alcune delle nostre regioni speciali (ma oggi anche in altre regioni, come il Veneto) e dovrebbero essere sempre attentamente considerate poiché sono state alla base stessa della scelta del modello regionale in Italia³.

2. *Sorelle? Nemiche? Separate in casa?*

Il modo in cui le regioni speciali e le province autonome di Trento e di Bolzano vedono le loro 'sorelle' più giovani è stato poco considerato finora, ma merita di essere indagato a fondo. In questo breve scritto

³ “La définition de ces différends territoriaux dans des formes d'autonomie provisoire pactisée – et partiellement négociée avec les forces irrédentistes locales ou avec des puissances étrangères dans la période qui précède l'adoption de la Constitution de 1947 – renforce l'orientation de l'Assemblée constituante vers la création d'un système politique globalement régionalisé”: R. LOUVIN, *Les aspirations sécessionnistes et leurs implications constitutionnelles en Italie*, in O. LECUCQ (a cura di), *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 212.

tentiamo solo di avanzare qualche ipotesi di ricostruzione e di periodizzazione di questo rapporto: il tema è molto vasto e richiederebbe un più approfondito sforzo di ricerca. Speriamo che qualcuno possa presto farne carico partendo da questi spunti ancora approssimativi.

Proverbi popolari come “fratelli coltelli”, “cugini assassini”, “parenti serpenti” e simili evocano fatalmente l’idea che le relazioni fra simili e affini siano cariche di gelosia, rivalità e competizione. Il rapporto è sempre complesso e la sensazione di non essere veramente il soggetto a cui il genitore (lo Stato, a seconda dei casi padre o patrigno) rivolge l’amore e le attenzioni auspicate nella giusta misura genera conflitti, tensioni e rancori talvolta inestinguibili.

La politica non è indenne da questi sentimenti e le istituzioni sono costantemente attraversate da pulsioni di questo genere: solo un ingenuo potrebbe disconoscerlo. D’altra parte, i sentimenti di questo tipo sono oggi platealmente fruttati ad arte da demagogie e populismi di varia provenienza, che alimentano e perpetuano animosità e antagonismi. La maturità – di una persona, di una comunità, di un’istituzione – starebbe però proprio nel gestire questa emotività in maniera positiva, per rendere benefiche e stabili le relazioni attuali e future. È non sarebbe già poca cosa...

Non dimentichiamo poi che l’autoaffermazione, la crescita, l’identificazione, la differenziazione di struttura e caratteri risentono del vissuto personale di ciascuna comunità: pensare si possa ignorare il passato stratificato all’interno delle singole realtà regionali è sintomo di grave superficialità. Da questo punto di vista, la dottrina giuridica pecca oggi di eccessiva astrazione e difficilmente coglie il diverso ‘sentire’ delle comunità regionali come elemento strutturante della relazione e fondamento delle scelte politiche. Bisogna mettersi all’ascolto della parola degli storici e dei letterati per poterne percepire l’assoluta originalità e la difficoltà di una *reductio ad unum*:

Ognuno era diverso dal vicino, cui si opponeva antagonisticamente, ma anche da coloro che proclamava fratelli: l’italiano di Trieste si sentiva un italiano speciale, la cui italianità era il frutto d’una continua lotta anziché un pacifico dato acquisito, lo sloveno del Carso era in una situazione diversa rispetto a quello di Lubiana o della Carniola; il tedesco di Trieste non si trovava nella stessa condizione di quello che viveva nelle

terre tedesche dell'impero o in Germania. Ognuno viveva non nella natura o nella realtà ma nell'idea di sé stesso, nella letteratura, chi acquistava così un valore esistenziale fondante⁴.

Oggi è purtroppo molto più frequente l'approccio riduzionistico che considera irrilevanti le condizioni di partenza – in alcuni casi addirittura pre-costituzionali – delle odierne autonomie speciali⁵.

Essere – o non essere – stati per secoli indipendenti⁶, avere fatto o meno parte di insiemi statuali (o imperiali)⁷ differenti come avvenuto per quasi tutte le autonomie sia di nord-est che insulari, avere o meno alle spalle una lunga storia di autogoverno⁸ ovvero di sostanziale sudditanza a poteri esterni⁹, essere stati dominatori o dominati, isolati o aper-

⁴ A. ARA, C. MAGRIS, *Trieste: un'identità di frontiera*, Torino, 1982, p. 17.

⁵ È giusto ricordare invece proprio quei trascorsi pre-costituzionali, per il cui approfondimento risultano preziosi i contributi raccolti da G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013 e da M. COSULICH, G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014.

⁶ Si pensi alle complesse vicende storiche della Sardegna, a partire dalla *Carta de Logu*, codice di leggi del Giudicato d'Arborea di Eleonora d'Arborea promulgata alla fine del XIV secolo, attraverso la sottoposizione al Governo Viceregio e alla Reale *Audiencia* nel XVI secolo, fino alla “fusione perfetta” proclamata dal Re Carlo Alberto nel 1847: tappe spesso intercalate da moti insurrezionali e fenomeni resistenziali che hanno forgiato nei secoli la moderna coscienza autonomista e nazionalitaria sarda.

⁷ Resta indelebile l'impronta politico-culturale del regime austroungarico sui territori del nord-ovest. Sulle pregresse esperienze costituzionali pre-unitarie: M. MERIGGI, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002. Una riflessione complessiva sulla dinamica italiana di *nation building* è svolta da R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano, 1999.

⁸ Come nel caso della Valle d'Aosta: R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, pp. 1-26.

⁹ P. PINNA, fin dalle prime righe del suo saggio su *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, p. 3, indica che “L'autonomismo sardo probabilmente è il risultato del risentimento provato e coltivato da lungo tempo dai sardi, che hanno vissuto le molte dominazioni straniere da essi subite come un'ingiustizia e conservato la propria identità di popolo”.

ti ai traffici¹⁰, faro di cultura internazionale o realtà periferica e minoritaria, sono tutte variabili che influenzano ancora profondamente il rapporto odierno con i propri vicini, comprese le realtà istituzionalmente e astrattamente omologhe che possono essere percepite visceralmente come concorrenti e avversarie. Alcuni scritti politologici sono illuminanti a questo proposito¹¹, ma non bisogna dimenticare che le dinamiche economiche mettono continuamente in competizione i territori e che la stessa integrazione europea ha prodotto e continuerà a produrre effetti profondamente diversi nelle diverse regioni del Paese.

3. Alcuni studi sulle relazioni “ordinarie-speciali”

Per conoscere veramente il punto di vista delle regioni speciali, un intenso apporto d'informazione viene da studi a carattere monografico dedicati alle singole realtà regionali. La prospettiva dell'analisi trasversale da parte dei giuristi e politologi ha finora riguardato soprattutto la micro-comparazione di singoli istituti (gli statuti, le norme d'attuazione, le forme di governo, le potestà legislative...), mentre sono piuttosto rare le opere dedicate all'approfondimento e all'analisi dell'*animus* e delle strategie delle regioni speciali nei confronti delle sopravvenute realtà omologhe¹².

¹⁰ Si pensi alle vicende storiche della Sicilia e alla sua potenziale statualità contesa al centro del Mediterraneo, che avrebbe potuto avere esiti non dissimili dall'acquisita sovranità della ben più piccola Malta.

¹¹ Tra i migliori materiali per una ricostruzione di questo diverso 'vissuto' regionale dei popoli e dei territori di minoranza nei loro rapporti con l'Italia segnaliamo, tra gli altri, il ponderoso volume di C. GATTERER, *In lotta contro Roma*, Bolzano, 1994, e l'interessante opera collettiva curata da G. NEVOLA, *Altre Italie, Identità nazionale e Regioni a statuto speciale*, Roma, 2003.

¹² Per l'Alto Adige-Südtirol possiamo rinviare riassuntivamente al recente volume di F. SANZOVO, *Alto Adige o Südtirol? Storia di un rapporto difficile*, Trento, 2020; per la Provincia autonoma di Trento a M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, Milano, 2011; per la Sardegna si richiamano i molti contributi contenuti in M. CARDIA, *70 anni di Autonomia speciale della Sardegna*, Cagliari, 2018; le vicende dell'autonomia valdostana moderna sono ricostruite da S.J. WOOLF, *La Valle d'Aosta, modello di un'identità procla-*

Proficuo appare anche il ricorso agli spunti offerti dalla convegnoistica istituzionale promossa fin dagli anni settanta soprattutto a livello regionale, da cui emergono meglio gli umori che hanno accompagnato le varie fasi del dialogo a distanza fra autonomie speciali e ordinarie.

Restando sul terreno propriamente giuridico, per farsi un'idea di questa varietà di traiettorie regionali possiamo oggi rifarci anche al prezioso *corpus* di studi e riflessioni raccolto nella collana 'Diritto costituzionale regionale' diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri¹³. I volumi finora pubblicati offrono uno spaccato illuminante di che cosa significhi 'essere regione' per ciascuno di questi territori e come si viva in ciascuno di essi il rapporto con le entità omologhe. Questa collana va considerata in parallelo con l'unica altra raccolta completa e approfondita di studi dedicata alle singole entità regionali, ossia la collana "L'ordinamento amministrativo delle regioni" diretta da Guido Landi¹⁴. L'impostazione di ciascuna di queste due raccolte evidenzia un differente approccio degli studiosi, ma è anche il riflesso di due modi distinti e concorrenti di intendere l'autonomia regionale.

La più antica, quella diretta da Guido Landi, evidenziava un interesse prevalentemente pratico-amministrativo e sembrava ridurre il fatto regionale a una dimensione debolmente autonomistica.

La seconda, ormai in via di completamento, grazie anche alla maggior profondità temporale e al più corposo materiale esperienziale a disposizione degli autori, mette invece in luce maggiormente le aspettative e le frustrazioni vissute da queste istituzioni nel corso di un mezzo secolo e più di vita e di relazioni centro-periferia. Questa seconda serie di studi costituisce dunque anche un materiale prezioso per uno sguardo

mata, in S.J. WOOLF (a cura di), *Storia d'Italia, Le Regioni dall'unità ad oggi (La Valle d'Aosta)*, Torino, 1995 e sono attualizzate negli atti del convegno per il 70° anniversario dello Statuto speciale raccolti da R. LOUVIN, *Autonomie(s) en mouvement. L'évolution delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019.

¹³ Inaugurata nel 2011 dal volume curato da P. COSTANZO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, questa serie di studi copre ormai la quasi totalità delle regioni italiane.

¹⁴ Questa fortunata collana ha preso avvio nel 1978 con la pubblicazione del volume di R. BARBAGALLO, *La regione Valle d'Aosta* (oggetto di numerose successive ristampe e nuove edizioni, fra cui anche quella in francese del 1998, *La région Vallée d'Aoste*) e si è conclusa nel 1986 con il volume di G. LOMBARDI, *La regione Piemonte*.

alle relazioni orizzontali fra le regioni speciali e le regioni ordinarie, benché questo tema non pare aver suscitato nei volumi finora pubblicati eccessivi entusiasmi¹⁵.

4. *Le fasi alterne di un rapporto complesso*

Se si prende a riferimento il periodo di rodaggio dell'esperienza autonomistica differenziata dal 1948 al 1970, si può osservare come l'esistenza di quello che Salvemini chiamava un «vaso vuoto con sopra la targhetta di Regione» non abbia costituito, per le già costituite autonomie speciali, un problema spinoso. L'assenza in quegli anni di un termine di confronto generale e di una possibile collaborazione orizzontale fra enti regionali non ha infatti impedito il radicamento delle esperienze autonomistiche e ha addirittura favorito per alcuni aspetti la definizione di assetti differenziati più adeguati alle realtà considerate.

Le autonomie particolari, nel periodo considerato, non si sono schierate in maniera aperta per un completamento del disegno costituzionale, considerando tale vicenda soprattutto come problema statale e non attribuendovi di conseguenza un'importanza capitale. D'altra parte, agli occhi della dottrina internazionale l'esperienza italiana nel trattamento delle problematiche speciali sembrava aver colto importanti risultati e si dimostrava già di per sé sufficientemente 'matura'¹⁶.

Non va peraltro sottovalutato il fatto che, in quel periodo si sono registrate comunque crisi gravissime, come quella sudtirolese degli anni sessanta, pesanti intromissioni nella gestione interna delle istituzioni regionali¹⁷ e ingiustificati ritardi attuativi degli Statuti speciali¹⁸.

¹⁵ Cfr. A. RUGGERI, G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012; E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017; M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit.; P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit.

¹⁶ Come sembra suggerire l'analisi di G. PALAZZOLI, *Les régions italiennes. Contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Paris, 1966.

¹⁷ Fu il caso della 'crisi del fil di ferro' del 1966 in Valle d'Aosta.

Il successivo periodo inaugurato dalla prima attuazione del Titolo V della Costituzione nel 1970, con la creazione delle regioni ordinarie¹⁹, è accompagnato da un'iniziale simpatia da parte delle consorelle già operanti e da una discreta fiducia verso questa svolta considerata benefica e modernizzatrice per l'intero impianto regionalistico italiano. L'arrivo delle regioni ordinarie è salutato come un elemento rafforzativo delle esperienze in essere e non è avvertito come foriero di possibili conflitti.

Nemmeno l'*imprinting* centralistico dell'intera manovra è inizialmente avvertito, e la stessa pesante intromissione del Parlamento rispetto all'autonomia statutaria delle neonate regioni non è colto appieno dalle autonomie speciali, abituate d'altra parte a vedere nei loro stessi statuti (seppur rafforzati dal loro rango costituzionale) una fonte eteronoma di emanazione statale. L'entusiasmo e la passione che accompagnarono questa fase sono comunque, almeno in parte, condivisi dalle istituzioni regionali asimmetriche.

Un osservatorio importante, a questo proposito, è la Valle d'Aosta dove, per effetto di dinamiche locali ma anche in forte connessione con le contemporanee vicende dell'attuazione del dettato costituzionale sul piano nazionale, si formò, in conseguenza di una scissione della Democrazia cristiana, un movimento politico di ispirazione cattolica e regionalista – per un breve momento addirittura forza egemone nella politica regionale – che faceva della prospettiva di piena attuazione del sistema regionale italiano uno dei punti di forza del proprio programma, proponendo le regioni speciali come riferimento per la crescita delle più giovani omonime istituzioni territoriali²⁰. È interessante notare anche come

¹⁸ Emblematica, in questo senso, la vicenda il caso del Piano di Rinascita per la Sardegna.

¹⁹ Attuazione resa possibile dall'approvazione delle norme per l'elezione dei consigli regionali (l. 108 del 1968), dall'adozione dei provvedimenti finanziari attuativi dell'ordinamento regionale e di delega legislativa al governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle regioni nelle materie di loro competenza (l. 281 del 1970 e l. 1084 del 1970).

²⁰ Non è un caso che proprio Feliciano Benvenuti, uno dei *mâtres à penser* dello schieramento cattolico e acceso sostenitore della necessità di una sollecita creazione delle regioni ordinarie in linea con il dettato costituzionale, fosse stato quindici anni prima relatore della tesi alla Cattolica di Milano del giovane *leader* demopopolare valdostano Dante Malugutti.

la fase nascente delle regioni fosse avvertita, negli ambienti più aperti al dialogo con le esperienze esterne, come una duplice e reciproca opportunità di arricchimento²¹.

Le prime frizioni nelle relazioni orizzontali si avvertirono soprattutto quando, a seguito dei massicci trasferimenti di funzioni amministrative a favore delle autonomie ordinarie con il d.P.R. 616 del 24 luglio 1977, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382. In quel momento, le regioni differenziate iniziano a percepire la loro posizione come concretamente deteriore e più sfavorevole: al tentativo di omogeneizzazione sul piano istituzionale si accompagnava una forte spinta all'omologazione delle competenze e delle politiche che la politica regionale non tardò ad avvertire al pari della stessa dottrina²².

La sensibilità verso questo pericolo di 'scavalcamento' diventò ancora più acuta nei primi anni Ottanta²³ e l'avvio dell'esperienza condivisa di interlocuzione con le istituzioni centrali praticata in seno alla Conferenza Stato-Regioni e nell'intero sistema delle Conferenze²⁴ palesò presto i segni di una latente concorrenza fra le due componenti.

²¹ Lo si coglie bene nella posizione del leader democratico-popolare e all'epoca Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta Cesare Dujany: C. DUJANY, *Une nouvelle conception de l'autonomie valdôtaine*, in *Le flambeau*, 1972, fasc. 1, pp. 12-23. Questa posizione può dirsi sostanzialmente mantenuta fino al manifestarsi dei primi effetti del d.P.R. 616, come testimoniano alcuni incontri di dialogo tra politici e studiosi del diritto costituzionale: REGIONE VALLE D'AOSTA (a cura di), *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria: atti del convegno di studi giuridici*, Padova, 1979.

²² Si vedano in proposito le considerazioni contenute negli *Atti del Convegno di Lignano: Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni a Statuto Ordinario e le Regioni a Statuto Speciale*, Milano, 1972.

²³ Per un bilancio d'insieme: ISAP, *La Regionalizzazione*, II, Milano, 1983.

²⁴ Molti sono stati gli interventi in dottrina sul funzionamento del Sistema delle Conferenze, sul suo impatto nella promozione di un regionalismo cooperativo e nei suoi effetti sulla forma di governo italiana: per tutti, nei vari periodi di vita di questi organismi, si vedano: M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1984, pp. 173 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 473 ss. e G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006. Ra-

In seno alla Conferenza delle regioni e delle province autonome (nata come Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome), nata nel 1981 anche allo scopo di assicurare un confronto permanente interregionale all'interno del sistema dei governi regionali, il dualismo è sempre stato presente, anche se le regioni speciali si sono distinte per atteggiamenti più o meno collaborativi a seconda delle rispettive tradizioni politiche, più o meno integrate nella logica politica romana. Ciascuna regione autonoma ha assunto, in un momento o nell'altro, la guida della Conferenza, benché singolarmente sia percepibile qualche differenza nel grado e nelle modalità di coinvolgimento nell'azione collettiva. È significativo, ad esempio, che nessun presidente alto-atesino abbia mai assunto la funzione al vertice della Conferenza, segno senz'altro di un atteggiamento più defilato rispetto alle vicende politiche romane.

Il frequente ricorso all'organizzazione di separati momenti di interlocuzione con il Governo e la creazione di organismi di consultazione reciproca interna fra le autonomie speciali va letto in chiave prevalentemente difensiva. Come osserva acutamente Ilenia Ruggiu, il ruolo delle speciali nei procedimenti consultivi su fonti primarie, per esempio, "è tendenzialmente quello di chiedere l'inserimento di emendamenti con cui svincolarsi dall'applicazione delle leggi statali, rimandando alle norme di attuazione la disciplina delle materie". In questo senso le conferenze sono in genere apparse tendenzialmente sensibili rispetto a tali richieste, sollevandole puntualmente di fronte al governo. Se non sono emersi, al di là di qualche parentesi 'aventiniana', marcati disallineamenti, non si può dire nemmeno che sia maturata una forte propensione collaborativa²⁵.

Nel contempo, le potenzialità che la Costituzione italiana, analogamente a quella spagnola²⁶, assicura a possibili collaborazioni interre-

rissime sono però le notazioni che riguardano il rapporto, all'interno di tali organismi, fra le autonomie ordinarie e speciali.

²⁵ I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, relazione al Convegno "Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?", Bologna, 27-28 gennaio 2011.

²⁶ L'art. 145 c. 2 della Costituzione spagnola stabilisce infatti che "gli Statuti potranno prevedere i casi, i presupposti e le modalità in base ai quali le Comunità Auto-

gionali²⁷ non hanno dato i frutti che sarebbe stato lecito attendersi. La possibilità di ricorrere a queste forme di coordinamento orizzontali, tipica espressione di un principio federativo, sarebbe preziosa per condividere tra enti omologhi l'esercizio di determinate funzioni, senza lasciarle automaticamente calamitare dalla superiore competenza statale.

Eppure, anche se sono praticabili non solo intese interregionali per la costituzione di organi comuni (si pensi a materie come l'energia, il territorio, l'ambiente o il diritto alla salute)²⁸, ma anche semplici accordi di programma o convenzioni, questi non sembrano essere strumenti particolarmente apprezzati e a cui le regioni ricorrano volentieri per dare vita a forme di regionalismo più marcatamente cooperativo in senso orizzontale.

Ad accendere i riflettori sugli effetti omologanti delle politiche in atto all'inizio del nuovo millennio e a dare avvio a una nuova fase delle relazioni interregionali ha contribuito non poco l'elevato tasso di conflittualità tra lo Stato e le regioni nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale. I principi di leale collaborazione e di armonia con la Costituzione, il ricorso a tecniche e strumenti di indirizzo e un coordinamento comune delle decisioni politiche e dell'azione amministrativa, all'interno di un disegno generale di regionalismo che pure si voleva a parole 'cooperativo', mostrava non pochi effetti uniformanti avvertiti come destabilizzanti dagli ordinamenti particolari. Le esigenze della differenziazione, in questo contesto, venivano quasi programmaticamente ignorate alla luce dello spirito di uniformità normativa che le nuove regioni non avvertivano allo stesso modo, non vivendo in maniera significativa, ad esempio, situazioni territoriali complesse come quelle montane e insulari.

nome potranno stipulare convenzioni fra loro per la gestione e prestazione di servizi delle medesime...".

²⁷ Art. 118, c. 8: "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

²⁸ A queste forme di intesa ha dedicato un'ampia ricognizione il volume di A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, Milano, 2011.

Mentre si tentava a livello centrale di sciogliere i nodi dell'inadeguatezza del sistema politico-istituzionale regionale del suo complesso, degli squilibri finanziari attraverso una maggior responsabilizzazione delle entità regionali, della ridefinizione del riparto competenziale e del superamento del cardine del parallelismo tra le funzioni legislative e amministrative per sostituirlo con un meccanismo di allocazione delle funzioni amministrative ispirato al principio di sussidiarietà, le autonomie speciali guardavano con un certo sospetto alle manovre in corso, all'epoca fortemente sostenute anche da forze politiche particolarmente radicate in alcuni contesti territoriali, soprattutto a trazione leghista, da cui sembrava potersi attendere un'azione favorevole all'insieme delle autonomie regionali.

Intorno al tema particolarmente problematico della forma di governo regionale, l'intruppamento forzato nel 2001 di tutte le realtà speciali in un'unica riforma²⁹, seppur con soluzioni diversificate, dimostrò per esempio quante difficoltà incontrasse sul terreno istituzionale il mantenimento del dialogo bilaterale Stato-regioni speciali. Appariva ormai evidente l'aspirazione, assecondata o almeno non troppo contrastata dalle stesse rappresentanze parlamentari elette nelle regioni speciali, di attenuare le divaricazioni in essere, secondo una prospettiva sempre più condivisa da parte delle regioni ordinarie. In fondo, la maggioranza delle regioni ordinarie propendeva chiaramente per una riforma di sistema espressione di un sostanziale paternalismo parlamentare, e non di un vero patto politico fra lo Stato e le regioni stesse. E secondo questa concezione sulle note della stessa musica tutti, senza distinzioni, avrebbero dovuto ballare.

L'intera operazione politica, che sarebbe di lì a poco sfociata nella riforma del Titolo V, vedeva dunque scettiche, se non addirittura apertamente ostili, le autonomie speciali, poco propense a subire passivamente la dinamica di trasformazione e desiderose quantomeno di aprire un ombrello protettivo, cosa che si concretizzò solo parzialmente attra-

²⁹ L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*.

verso la clausola di maggior favore introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001³⁰.

Quella del 2001 fu senz'altro un'occasione mancata di promuovere una forte cooperazione orizzontale fra le regioni, fondata su una maggior fiducia reciproca che evidentemente faceva però difetto. L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali come delineata dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001³¹, in questo senso, si è rivelata negli anni immediatamente successivi un'altra occasione persa di costruire un quadro di reciproca alleanza fra le regioni, recidendo almeno in parte i fili dell'eccessiva dipendenza politica di ciascun governo regionale rispetto ai suoi vertici politici nazionali di riferimento.

Non sono mancati però, in quel frangente, interessanti sperimentazioni di collaborazione e tentativi di sviluppare una cultura comune del rilancio istituzionale per tutte le regioni, nel rispetto delle storie e delle particolarità di ciascuna. Ne è stata prova l'avvio, nel 2001, come anticipazione di una possibile Camera delle Regioni, del "Congresso delle Regioni", organismo spontaneamente promosso dalle assemblee regionali allo scopo di integrare l'azione delle assemblee stesse, fino a quel

³⁰ L. cost. n. 3 del 2001, art. 10, c.1: "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

³¹ L'art. 11 c. 1 della l. cost. 3 del 2001 prevede che "Sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali". Su tale possibile evoluzione della Commissione: N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 137 ss. Lo stesso autore è ritornato sull'attualità di questa prospettiva con il recente saggio dal titolo *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, G. VERDE, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, 229-243.

momento collegate fra loro solo da un organo associativo di vertice espresso dai rispettivi uffici di presidenza³².

Il periodo di prima applicazione del nuovo Titolo V è stato senz'altro politicamente favorito dal vento in poppa per le regioni ordinarie, i cui presidenti, beneficiando di una crescente popolarità e dell'effetto legittimante dell'elezione diretta, ostentavano come un vanto la denominazione ufficioso di 'governatori' che invece alcuni dei presidenti di regioni speciali, a buon diritto, contestavano e ricusavano.

In questa situazione, la volontà di "tagliare le unghie alle autonomie speciali" è partita in sordina, nella progressione di una campagna di continua diffamazione nei confronti delle istituzioni regionali speciali, quasi una *whispering campaign* che ha però avuto forte risonanza pubblica al momento della tentata attuazione del federalismo fiscale³³. Il protagonista indiscusso di questa manovra, il Ministro per la semplificazione normativa nel Governo Berlusconi IV Roberto Calderoli, ha avuto il merito di essere senz'altro il più esplicito (oltre che il più vicino a regioni influenti come la Lombardia, il Piemonte e il Veneto, all'epoca tutte allineate politicamente al suo partito) nel dichiarare, il 22 dicembre 2010, aperte le ostilità contro le speciali:

³² L'atto di convocazione del 19 dicembre 2001 del primo Congresso delle Regioni, tenutosi per la prima volta a Montecitorio nella Sala della Lupa il 7 e l'8 marzo 2001 e operativo fino al 2005 (nella forma di "Assemblea Nazionale degli Eletti e delle Elette nei Parlamenti regionali e delle Province Autonome"), sottolineava la necessità di "dotare le Assemblee legislative di un organismo comune di raccordo per indirizzare e costituire il naturale momento di complementarietà istituzionale rispetto alle iniziative politiche assunte sul piano esecutivo dai rispettivi Governi e, in forma comune, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, in un quadro di regole definito che consenta agli uni di legiferare e agli altri di esercitare le funzioni di governo in un'ottica federale". Materiali essenziali per la comprensione delle aspirazioni dell'epoca, in una stagione di vivace parlamentarismo regionale, sono raccolti nella rivista *Parlamenti regionali* e in parte accessibili attraverso il sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome www.parlamentiregionali.it.

³³ Si potrebbero menzionare innumerevoli casi di attacchi genericamente portati allo scopo di delegittimare le istituzioni regionali in genere, e quelle speciali in particolare, in qualche caso con punte di elevata disinformazione: per tutti, P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale. Conti, privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Soveria Mannelli, 2013.

Cerco, con il federalismo, di rendere via via più speciali le regioni ordinarie e più ordinarie quelle speciali. Il problema delle speciali è che per legge devi patteggiare tutto con loro, ci vuole il consenso per ogni modifica. Spesso l'ottengo instillando il buon senso con il ricatto³⁴.

Il federalismo fiscale è così diventato incidentalmente lo strumento, diciamolo pure chiaramente, per un'aggressione pianificata contro le autonomie speciali.

A poco sono valse, in questo clima le prese di posizioni, ufficiose e ufficiali, per tentare di far valere le ragioni positive dell'apporto delle autonomie speciali allo sviluppo della *governance* italiana e di fare intendere che il mantenimento e la promozione di tali forme di autonomia costituisca un interesse preminente della Repubblica³⁵.

Negli anni successivi, il desiderio di farla finita con l'anomalia delle regioni speciali, espresso a mezze parole anche dalle forze politiche al Governo³⁶ che denotavano in questo un'inquietante "leggerezza costituzionale"³⁷, trovava allineati autorevolissimi presidenti di alcune fra le maggiori regioni italiane, come il piemontese Sergio Chiamparino³⁸ e il toscano Enrico Rossi³⁹. Queste non potevano certo essere premesse positive per un dialogo sereno...

³⁴ Intervista al 'Ministro per la semplificazione' Roberto Calderoli di F. SPECCHIA, *I piani di Calderoli sul federalismo. Così la lega sta smantellando le Regioni a Statuto Speciale*, in *Liberò*, 9 maggio 2010.

³⁵ La posizione era già stata espressa negli anni precedenti e si riassume nel messaggio lanciato coralmemente nel 2006 attraverso la Dichiarazione di Aosta dalle Regioni a statuto speciale e Province autonome ad opera sia dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

³⁶ La Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, il 6 ottobre 2014, alla Leopolda: «Ora non possiamo proporlo, ma sarei favorevole all'abolizione delle regioni a statuto speciale».

³⁷ V. ONIDA, intervista a *La Repubblica*, 26 ottobre 2016.

³⁸ S. CHIAMPARINO, in *Le Regioni.it*, 27 ottobre 2014: «In materia di Titolo V della Costituzione, si dovrebbe affrontare la questione delle regioni a statuto speciale, anche perché, come dice il film di Alain Resnais, 'La guerra è finita'».

³⁹ E. ROSSI, *Il Fatto Quotidiano*, 13 aprile 2015: "Lo statuto speciale è anacronistico, basta disparità (...) Sono più ricche perché possono trattenere molti più tributi. Non ci sono più le ragioni storiche e geopolitiche. Se parliamo di riforma del Titolo V bisogna toccare anche quelle". Per una completa disamina delle iniziative volte al depoten-

Riprendendo in seguito un'impostazione già espressa nei primi anni duemila da Agazio Loiero, ministro per gli Affari regionali nel Governo Amato e successivamente Presidente della Regione Calabria, una parte significativa della classe dirigente regionale del Meridione faceva a sua volta propria la linea dell'ostilità sia nei confronti delle regioni del nord, per le loro rivendicazioni canalizzate nel solco dell'art. 116, terzo comma, del nuovo Titolo V, che verso le autonomie speciali in genere.

Questa linea 'meridionalista' ha trovato grande risonanza nella stampa nazionale e crescente teorizzazione politica negli scritti di alcuni autori⁴⁰, in un crescendo dai toni sempre più apocalittici⁴¹, ed è diventata di fatto il *mainstream* ideologico di molta parte della classe politica delle regioni del Sud, propensa a contestare *a priori* e su tutti i fronti ogni forma di differenziazione, quale che ne sia la motivazione storica, culturale, economica o sociale. L'attacco, a partire dal 2017, contro la 'secessione dei ricchi' e la possibile 'dissoluzione' dello Stato, mette sostanzialmente sullo stesso piano le autonomie speciali e le aspiranti autonomie potenziate del Nord. In questo scenario, l'ostilità già radicata contro le prime trova nuove argomentazioni, rilanciate dalla grande stampa nazionale, e a nulla valgono le razionali argomentazioni tratte da documenti e studi sul miglior impegno delle risorse pubbliche in determinati territori, sulla spesa *standard* effettiva, sui residui fiscali nelle regioni ordinarie e a statuto speciale.

Trovando autorevole sponda nella dottrina che da due decenni ormai ritiene superate le ragioni fondatrici della specialità e che ha denunciato la mancanza di coraggio della classe politica nazionale "nell'affrontare di petto il tema delle Regioni ad autonomia speciale" e di dichiararne

ziamento o all'abolizione delle autonomie di quegli anni, ci permettiamo di rinviare a R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli-Torino, 2020, in particolare pp. 451-452.

⁴⁰ Per tutti: G. VIESTI, *Autonomia differenziata, un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, marzo 2019.

⁴¹ M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

definitivamente cessate le ragioni di esistere⁴², esponenti politici di vertice di molte regioni ordinarie hanno reiterato prese di posizione ostili.

È tornato anche a levarsi, seppur per una breve stagione, il vento macro-regionalista che sembrava ormai definitivamente dimenticato dopo lo slancio che ne aveva accompagnato la prima manifestazione negli anni Ottanta, a partire dal celebre studio della Fondazione Agnelli⁴³. Un campanello d'allarme che evidenzia il permanere di visioni espansionistiche di alcune regioni maggiori e giustifica l'apprensione dei soggetti di più ridotte dimensioni, soprattutto per quanto riguarda il tema di cui ci occupiamo, da parte delle micro (o mini) regioni e province autonome dell'area alpina.

Emblematica è anche la vicenda dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione. L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie è stata seguita senza particolari passioni dal fronte della specialità. Non pregiudizialmente ostili, e anzi in qualche caso interessate a tenere la porta aperta al possibile utilizzo di questa via per ampliare ulteriormente il loro bagaglio di competenze, le regioni ad autonomia differenziata non sono scese in campo risolutamente per appoggiare tali rivendicazioni, limitandosi solo in qualche caso a tentare di trarne indirettamente profitto attraverso una possibile estensione delle loro potestà negli ambiti individuati in applicazione dell'art. 116, terzo comma. Ep-

⁴² Alcune posizioni in questo senso erano già emerse negli *Approfondimenti e contributi* della Commissione di esperti e Comitato di redazione del 2013 per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si suggeriva che fosse "eliminata la differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale. Sono finite le ragioni che ne giustificarono la creazione. Dopo sessanta anni è arrivato il momento di un bilancio sull'uso che della specialità è stata fatta. Non è più sostenibile economicamente" (p. 21) e si sottolineava che "Nel nuovo quadro europeo e all'interno del Titolo V, le autonomie speciali appaiono ormai, a settanta anni dalla fine della guerra, largamente ingiustificate, fonte solo di inaccettabili sperequazioni e spesso di spesa incontrollata" (p. 14).

⁴³ Lo studio della Fondazione Giovanni Agnelli del 1993, *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, considerava che "la presenza di entità regionali di piccole e piccolissime dimensioni, inadeguatamente dotate sul piano dell'autonomia finanziaria (e nelle quali vi è probabilmente anche un'insufficiente dotazione di risorse umane), costituisce un ostacolo alla riuscita di qualsiasi riforma che preveda un forte decentramento di funzioni alle regioni" (p. 9).

pure in quel momento si assisteva a un vero e proprio *tentativo di emulazione* rispetto alle tanto criticate specialità da parte delle Regioni ordinarie – che si facevano espressamente forti del precedente delle regioni speciali e delle province autonome come argomento di autorità per avvalorare il massiccio trasferimento richiesto a loro favore – nelle intese sottoscritte dal Governo Conte I, peraltro presto archiviate dalla successiva svolta politica nazionale.

Su un altro fronte, sono state anche le incertezze e gli insuccessi delle autonomie speciali nel promuovere una stagione produttiva di riforme dei loro ormai vetusti – e in parte superati – statuti a giustificare in parte il clima di ostilità alimentato nei loro confronti. Essere costretti a giocare sempre in difesa non ha agevolato il dispiegamento delle energie migliori e ha condotto all'*impasse* della quasi impossibile riscrittura degli statuti speciali.

Qui pesa come un macigno il rischio permanente di un azzeramento d'autorità degli ordinamenti differenziati, un pericolo mai dissolto e che non si dissolverà finché permarranno conflittualità latenti fra le stesse regioni, dotate oltretutto di forze diseguali fra loro nelle aule parlamentari. Le spinte regionali delle autonomie speciali per una loro naturale evoluzione strutturale saranno sempre soffocate dal rischio di colpi di mano parlamentari che potrebbero essere eliminati definitivamente solo da un meccanismo di *previa intesa* come principio di sistema⁴⁴, un vero e proprio meccanismo di *backstop* analogo a quello che garantisce la permanenza dell'*acquis* nei rapporti interni all'Unione europea.

⁴⁴ Un principio la cui introduzione preclude a indubbe difficoltà tecnico-politiche, al punto da essere definito un vero e proprio “vaso di Pandora” in quanto “la mancata introduzione in Costituzione del principio dell'intesa per le revisioni degli statuti speciali sposta la necessità di regolare la dimensione pattizia del principio di specialità nella procedura di revisione degli statuti speciali, al fine di stabilire in via permanente la presenza di un'intesa procedimentalizzata garantendo la specialità da interventi unilaterali del livello centrale senza cancellare la sovranità parlamentare”: F. PALERMO, *L'autonomia speciale del Trentino, dell'Alto Adige e del Trentino-Alto Adige tra solidità e incertezza*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione TAA-ST*, Torino, in corso di pubblicazione.

D'altro canto, le autonomie differenziate non sono riuscite finora a spiegare fino in fondo l'interesse non solo della loro conservazione, ma della loro stessa promozione come autonomia

vissuta come assunzione di responsabilità vitali, come opzione per la qualità comunitaria del vivere sociale, come impegno diffuso all'interno della comunità, con la consapevolezza circa la natura diffusa della classe dirigente regionale e circa la conseguente vocazione a una *autonomia militante* come investimento costante della memoria del passato per la sua proiezione nel presente e nel futuro⁴⁵.

È invece una caricatura del loro modo di essere che a essere spesso trasmessa dai media, senza che nessuno si dia seriamente la pena di contestarla.

5. Un'impressione conclusiva

Questo tentativo, per quanto superficiale e incompleto, di indagare sui rapporti orizzontali fra le regioni ad autonomia speciale e quelle ordinarie mette in luce una latente sfiducia fra le une e le altre. E non si può dire che l'esperienza di mezzo secolo di coesistenza all'interno dell'ordinamento repubblicano abbia generato un grande capitale di reciproca stima e una volontà tenace di rafforzare legami di mutua solidarietà.

L'*Umwelt* favorevole alle regioni, in Italia ma anche in Spagna e in Francia, lo slancio dei meravigliosi – almeno sotto questo profilo – anni Settanta è purtroppo irrimediabilmente tramontato.

In Francia le regioni sono state territorialmente riconfigurate d'autorità e appaiono ormai prive di una vera e propria anima, ridotte a conglomerati amorfi e anonimi dopo le *lois sur le fusionnement*⁴⁶.

⁴⁵ R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, p. 90.

⁴⁶ Per un bilancio dell'operazione di *fusionnement*, a cinque anni di distanza dalla sua attuazione: A. GRANERO (a cura di), *La France des 13 régions, une réforme aboutie?*, Paris, 2020.

La Spagna è oggettivamente divaricata fra forme di definitivo appiattimento e rivendicazioni estreme, pesantemente criminalizzate dal potere centrale incapace di gestire con duttilità e con adeguata autorevolezza il dialogo fra Madrid e Barcellona senza ricorrere a strumenti repressivi.

Ma anche in Italia i motivi di preoccupazione purtroppo non mancano.

Le regioni speciali erano – e si confermano – istituzioni naturalmente e tendenzialmente instabili, fondate su un precario compromesso fra i sostenitori di una visione monolitica dell'*État d'abord* e l'opposta visione althusiana e federalista, da sempre peraltro minoritaria in Italia, in un quadro che costringe quindi a navigare in permanenza a vista per evitare gli scogli di un sempre possibile scontro aperto.

In fondo, non si è mai capito e accettato fino in fondo, da ogni parte, il valore democratico delle regioni propugnato da Emilio Lussu alla Costituente e in tutti i suoi scritti, mentre ci si è adagiati nella tecnicizzazione e burocratizzazione delle strutture regionali, rischiando di perdere l'anima e di cadere vittima della sindrome di Dorian Gray.

E neppure è bastata, per favorire in questi anni nell'ambito degli studi regionalistici, una miglior reciproca comprensione circa la necessità di articolare le istituzioni in maniera sempre attenta all'eccezione, al contesto di minoranza, alla differenza culturale la lucida, la generosa lezione di studiosi come Paolo Carrozza che è sempre stato, tra i comparatisti, uno dei giuristi più attenti e sensibili nel valorizzare la differenza come principio di sistema e nel tentare di comporre gli antagonismi e le differenze secondo logiche federali, al punto di farne la vera e propria cifra del suo lavoro scientifico.

Ma se alle già pesanti resistenze degli apparati centrali, mai immuni da un forte spirito di autoconservazione, si aggiunge l'avversione da parte delle stesse realtà omologhe, è difficile pronosticare un sereno avvenire per le nostre regioni.

Come interpretare queste tendenze sostanzialmente anti-cooperative, soprattutto alla luce di una probabile crescita della competizione fra i territori in termini di concorrenza economica?

E come non cogliere oggi i pericoli insiti in una complessiva riduzione delle risorse economiche disponibili per il *welfare* regionale, an-

che per effetto della *deregulation* e della *race to the bottom* che si sta già manifestando su scala planetaria e, per quanto ci riguarda più direttamente, nel contesto dell'Unione europea?

Gli studiosi del diritto e della politica regionale sono abituati a ragionare prevalentemente in termini interni all'ordinamento nazionale e a sviluppare le loro analisi al netto delle dinamiche economiche. Ma come non preoccuparsi, in questo caso, di un dato così inquietante, che mina alla base le stesse ragioni di solidarietà interna al sistema politico della Repubblica: il recente rapporto della Commissione europea *Taxation trends Report in the Eu* (aggiornato agli ultimi riscontri del 2020) ci rivela che l'aliquota massima media della tassazione tra gli Stati dell'Unione è in drammatica discesa: essa si assesta attualmente al 21,5%. Rispetto al 2000 ci troviamo già a oltre dieci punti in meno e siamo scesi di quasi trenta punti rispetto gli anni Ottanta. Come dire: la coperta si restringe per tutti e la finanza regionale, quali che siano le soluzioni individuate per dare concreta attuazione all'art. 119 della Costituzione, si troverà più o meno dappertutto fatalmente in gravissima difficoltà.

Dopo aver molto riletto, in questi tempi di pandemia, il capitolo XXXI dei Promessi sposi che tratta della peste a Milano, sarà quindi bene rileggere anche il capitolo III, con la sua celebre metafora dei capponi di Renzo. Aiuterebbe a rendersi conto che solo facendo fronte comune, senza beccarsi e smettendo di accusarsi a vicenda, si potrebbero aprire degli spazi di rinnovamento reale per il regionalismo italiano, in tutte le sue varianti, e ci si potrebbe finalmente dedicare all'opera, quanto mai necessaria, di risanamento e di rilegittimazione politica di tutte le autonomie regionali.

SPUNTI PER IL REGIONALISMO
DA UNA “SPECIALE” SPECIALITÀ:
L’ESEMPIO DELL’ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Esther Happacher

Fra le autonomie speciali l’autonomia dell’Alto Adige/*Südtirol* può essere considerata una “speciale specialità”¹, caratterizzata da particolari profili miranti alla tutela delle due minoranze etnico-linguistiche di lingua tedesca e di lingua ladina stanziate sul territorio della Provincia autonoma di Bolzano.

Fra questi profili può essere evidenziata la base di diritto internazionale dell’autonomia costituita dall’accordo concluso fra l’Italia e l’Austria il 5 settembre 1946 (Accordo De Gasperi-Gruber)², alla quale si collega la funzione di tutela dell’Austria per le due minoranze linguistiche³.

Un altro profilo particolare è rappresentato dalla struttura tripolare della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, costituita dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano così come affermato dal comma 2 dell’articolo 116 della Costituzione introdotto nel 2001⁴, affermazione che riflette il ruolo politico-istituzionale delle Province autonome che dal 1972 formano i baricentri dell’autonomia legislativa e amministrativa in base alla revisione dello Statuto speciale del 1948⁵.

¹ Così A. D’ATENA, *L’accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una “speciale” specialità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2016, p. 1879.

² Sul quale vedasi di recente i contributi raccolti in W. OBWEXER, E. PFANZELTER, *70 anni Accordo di Parigi*, Baden-Baden-Torino, 2020.

³ Sulla quale cfr. H. TICHY, *70 anni di funzione di tutela dell’Austria: possibilità di agire ieri, oggi e domani*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER, *70 anni Accordo di Parigi*, cit., pp. 213 ss.

⁴ Cfr. l’articolo 2 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

⁵ Legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 5. Lo Statuto speciale del 1948 è stato modificato in particolare dalle leggi costituzionali del 10 novembre 1971, n. 1 e 23 febbraio 1972, n. 1.

La riforma dello Statuto speciale avvenne in attuazione del c.d. Pacchetto del 1969 che elencò 137 misure dirette a porre fine alla lite sorta nel 1961 davanti alle Nazioni Unite, quando l’Austria portò a livello internazionale la questione dell’esecuzione dell’Accordo De Gasperi-Gruber da parte dell’Italia, non ritenendo soddisfacente lo Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige del 1948 e la sua attuazione sotto il profilo della tutela delle minoranze linguistiche nell’Alto Adige/*Südtirol*. Dopo un ventennio di negoziati per elaborare le norme di attuazione dello Statuto speciale revisionato contenuto nel d.P.R. del 31 agosto 1972, n. 670 (d’ora in poi Statuto), nel 1992 si arrivò alla chiusura della lite con la c.d. quietanza liberatoria, resa dall’Austria dopo aver ritenuto soddisfacente il livello di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano diretto alla tutela delle minoranze linguistiche⁶.

Il processo che ha portato alla chiusura della lite internazionale è paradigmatico per un altro profilo dell’autonomia sudtirolese – anche se questo è condiviso con le altre autonomie speciali – e cioè i rapporti bilaterali con lo Stato nello sviluppare e consolidare l’autonomia. Lo strumento principale è rappresentato dalle norme di attuazione dello Statuto speciale⁷ che nascono nel quadro di un procedimento normativo coinvolgente l’autonomia speciale nel seno delle c.d. Commissioni paritetiche⁸ ove si svolge il bilanciamento degli interessi dell’autonomia con gli interessi del livello centrale. Inoltre, le norme di attuazione dello Statuto speciale sono strumento di garanzia contro modifiche unilaterali

⁶ Sugli effetti giuridici della quietanza liberatoria cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull’ancoraggio internazionale dell’autonomia sudtirolese*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER, *70 anni Accordo di Parigi*, cit., pp. 276 ss.

⁷ Sulle norme di attuazione degli Statuti speciali cfr. da ultimo la monografia di M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017.

⁸ Nel caso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* le Commissioni paritetiche sono due (cfr. l’articolo 107 dello Statuto), in quanto la c.d. Commissione dei 12 si occupa delle questioni legate alla Regione e alle due Province in comune, mentre la c.d. Commissione dei 6 è competente per le questioni che riguardano la Provincia autonoma di Bolzano. Nella loro composizione, le Commissioni prendono in considerazione non solo la rappresentanza delle autonomie speciali e dello Stato, ma anche la rappresentanza dei tre gruppi linguistici nella Provincia autonoma di Bolzano.

da parte dello Stato della disciplina contenuta in esse essendo leggi rafforzate⁹ non modificabili da leggi o atti aventi forza di legge statali che non nascono tramite il procedimento di formazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale e dunque con il coinvolgimento dei rappresentanti dell'autonomia speciale. Le norme di attuazione dello Statuto speciale riguardano sia l'autonomia legislativa e amministrativa sia i profili della tutela della minoranze in senso stretto come il diritto all'uso delle lingue minoritarie davanti ad autorità amministrative e giurisdizionali oppure il diritto alla scuola nella madrelingua¹⁰.

Proprio nell'ultima fase dei negoziati nelle Commissioni paritetiche in prospettiva di chiudere la lite internazionale sorta davanti alle Nazioni Unite, si discussero anche profili collegati ai rapporti fra fonti statali e provinciali e al coinvolgimento delle autonomie speciali nella produzione degli atti di indirizzo e coordinamento statali che sortivano effetti sulle competenze autonome in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale¹¹. Queste discussioni sfociarono in una norma di attuazione unica nel contesto dell'autonomia speciale: il d.lgs. del 16 marzo 1992, n. 266 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento.

⁹ Sulla natura di legge rafforzata cfr. per esempio Corte costituzionale, 8-19 luglio 2004, n. 239, in G.U. 28 luglio 2004, n. 29; Corte costituzionale 1-19 giugno 1998, n. 213, in G.U. 1 luglio 1998, n. 26.

¹⁰ Cfr. i d.P.R. del 15 luglio 1988, n. 574 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari e del 10 febbraio 1983, n. 89 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano.

¹¹ Sugli atti di indirizzo e coordinamento cfr. F. GABRIELE, *Indirizzo e coordinamento*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 3082-3092. Dopo la riforma costituzionale del 2001 gli atti di indirizzo e coordinamento sono stati dichiarati non più corrispondenti al nuovo sistema di rapporti tra Stato e Regioni: cfr. Corte costituzionale sentenza n. 159/2008, vedasi anche l'articolo 8, comma 3 della legge del 5 giugno 2003, n. 131 che stabilisce che nelle materie di competenza regionale residual-esclusiva e concorrente non possono essere più emanate tali atti.

L'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992 disciplina in particolare il rapporto fra le fonti primarie statali e le leggi regionali rispettivamente provinciali¹². Serve ricordare che l'autonomia legislativa e amministrativa speciale è figlia dell'epoca: si trattava di realizzare l'autonomia nei confronti del centro indicando le materie di competenza legislativa e amministrativa¹³ poi ulteriormente dettagliate tramite l'attribuzione delle singole funzioni amministrative da parte delle norme di attuazione dello Statuto speciale. In questo modello, la sfera dell'autonomia è garantita dal principio della separazione delle competenze caratterizzante il riparto tra autonomia speciale e Stato e dal principio del parallelismo tra competenze legislative e amministrative che permette all'ente autonomo una gestione comprensiva di funzioni e compiti a esso attribuiti. Inoltre, per l'esercizio di funzioni che per loro natura si intersecano e si intrecciano tra autonomia e Stato e dunque richiedono una gestione coordinata, sono previsti moduli di coinvolgimento dell'autonomia speciale¹⁴.

In relazione ai rapporti tra le fonti primarie statali e le leggi dell'autonomia speciale, secondo l'articolo 105 dello Statuto le norme statali cedono alle norme provinciali quando il legislatore provinciale ha esercitato la sua competenza a legiferare e di conseguenza sul territorio provinciale diventano vincolanti le norme provinciali. Questa regola però non copre il caso della normativa statale posteriore alla normativa provinciale recante delle disposizioni che possono essere qualificate come espressione dei limiti della competenza provinciale¹⁵ e che sono da ri-

¹² Trattandosi di una norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, la disciplina riguarda sia le norme regionali sia le norme provinciali. Di seguito, si farà riferimento alle sole norme provinciali.

¹³ Cfr. per le materie di competenza legislativa provinciale in particolare gli articoli 8 e 9 dello Statuto che recano le materie di competenza esclusiva rispettivamente di competenza concorrente, il principio del parallelismo è espresso nell'articolo 16, comma 1 dello Statuto.

¹⁴ Per esempio il parere obbligatorio per le concessioni in materia di comunicazione e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale (articolo 14, comma 1 dello Statuto) o in materia di istituzione di università (articolo 19, ultimo comma dello Statuto).

¹⁵ I limiti delle competenze legislative della Provincia sono per le materie esclusive la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi

spettare dalle norme dell'autonomia per mantenere la loro legittimità costituzionale. Mentre nel caso della produzione di nuove norme legislative provinciali lo Stato ha la facoltà di impugnare in via diretta le norme ritenute viziate da illegittimità costituzionale per la violazione dei limiti imposti alla competenza provinciale e di sottoporli dunque al vaglio della Corte costituzionale¹⁶, nel caso della norma statale posteriore alla disciplina provinciale l'unica regola si riscontrava nell'articolo 10 della legge del 10 febbraio 1953, n. 62 che stabilisce per le Regioni ordinarie l'abrogazione delle norme regionali diventate costituzionalmente illegittime e un obbligo di adeguamento delle leggi regionali entro 90 giorni. Questa disciplina però significa un ampio margine di incertezza nella individuazione delle norme regionali da considerare affette da illegittimità costituzionale, creando una situazione problematica a livello di applicazione delle norme e dando ampio spazio allo Stato nella definizione delle norme ritenute incostituzionali diminuendo con ciò l'autonomia legislativa regionale espressione dell'autonomia politica.

La soluzione offerta dall'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992 è un obbligo di adeguamento da parte della Provincia alle norme primarie statali che rappresentano limiti alla competenza legislativa provinciale entro un periodo di 6 mesi (o un periodo più lungo, se la norma statale lo stabilisce) e di creare per lo Stato la possibilità di impugnare entro 90 giorni dalla scadenza del periodo di adeguamento le norme ritenute in conflitto con le disposizioni statali davanti alla Corte costituzionale. Come nel caso del ricorso diretto per illegittimità costituzionale contro una nuova legge provinciale, è nella valutazione del Governo se impugnare o meno la legge provinciale. Ciò però non toglie la possibilità che

internazionali, gli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, a questi limiti si aggiunge nelle materie di competenza concorrente il limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (cfr. il combinato disposto degli articoli 4, 5, 8 e 9 dello Statuto).

¹⁶ Cfr. l'articolo 127 della Costituzione che si applica in base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 anche alle autonomie speciali (Corte costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 408, in G.U. del 31 luglio 2002, n. 30) e ha sostituito il controllo preventivo di cui all'articolo 55 dello Statuto.

la normativa provinciale possa essere portata al vaglio della Corte costituzionale tramite una questione incidentale¹⁷. Fino all'eventuale decisione della Corte costituzionale rimane applicabile la disciplina provinciale, creando di conseguenza una situazione di certezza di diritto per gli operatori e per i cittadini. Inoltre l'obbligo di adeguamento scatta solo nei confronti di norme primarie e non in seguito a disciplina recata da fonte secondaria¹⁸ e ostacola l'applicabilità diretta delle norme statali nei confronti della Provincia¹⁹.

Questa disciplina è da ritenere evidentemente più rispettosa dell'autonomia, anche in quanto obbliga lo Stato a individuare puntualmente i profili di adeguamento, impedendo che la disciplina statale sia rivestita di un effetto invalidante generico della disciplina dell'ente autonomo. Sotto questo profilo, una dottrina autorevole si pronunciò a favore di una generalizzazione del modello dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992 nei rapporti tra leggi regionali e leggi e atti aventi forza di legge statali²⁰. In occasione di una proposta di revisione del Titolo V avanzata dal Governo Monti, fu addirittura proposta la sua introduzione a livello costituzionale per disciplinare i rapporti fra leggi regionali e leggi statali recanti principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, comma 3 della Costituzione²¹. È anche più

¹⁷ Nelle trattative si propose anche di escludere il controllo di legittimità in via incidentale, ciò si ritenne però un'eliminazione di una garanzia per i cittadini costituente un'evidente violazione del sistema costituzionale, cfr. Corte costituzionale, 22 febbraio-3 marzo 2006, n. 80, in G.U. 8 marzo 2006, n. 10.

¹⁸ Cfr. per esempio Corte costituzionale, 3-22 luglio 2003, n. 267, in G.U. 30 luglio 2003, n. 30; Corte costituzionale 6-22 novembre 2001, n. 371, in G.U. 28 novembre 2001, n. 46.

¹⁹ Cfr. per esempio Corte costituzionale 27-11 dicembre 1997, n. 380, in G.U. 17 dicembre 1997, n. 51; Corte costituzionale 19-27 luglio 1994, n. 356, in G.U. 3 agosto 1994, n. 32.

²⁰ Cfr. E. ROSSI, *“Mettere vino nuovo in otri vecchi”*: le prime applicazioni dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992 n. 266, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 1994, p. 1565; T. GROPPPI, *Il ricorso per “mancato adeguamento” della legislazione del Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano nelle prime pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, n. 6, 1995, p. 276.

²¹ Cfr. AS 3520, Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale, reperibile a <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38944.htm> (22.06.2021).

rispettosa dell'autonomia in quanto apre delle prospettive di negoziato politico fra autonomia speciale e livello centrale. Già durante il periodo di adeguamento possono essere trovate soluzioni politiche equilibranti gli interessi dell'autonomia con gli interessi del livello centrale per evitare il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, eventualmente proseguendo le trattative con l'obiettivo di fare cessare la materia del contendere davanti alla Consulta.

Il margine di azione politica creato tramite la disciplina dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992 si è manifestato in occasione dell'attuazione della riforma del diritto eurounitario degli appalti pubblici del 2014, quando la Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di lavori pubblici e di ordinamento degli uffici ha provveduto al recepimento della pertinente normativa europea anticipando lo Stato, rassicurando nel contempo la parte statale che ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992 si sarebbe poi proceduto alle eventuali modifiche necessarie per adeguare la disciplina provinciale alle nuove indicazioni scaturenti dalla riforma del Codice dei contratti pubblici e che comunque lo Stato avrebbe potuto impugnare le disposizioni legislative provinciali se avesse ritenuto non soddisfacente l'adattamento della disciplina provinciale ai paletti statali²².

L'esempio dell'esercizio delle competenze autonome in materia di appalti pubblici mette in risalto un ulteriore profilo caratterizzante l'autonomia speciale altoatesina: quello della cultura dell'autonomia. Cultura dell'autonomia significa la consapevolezza della classe politica e dell'amministrazione che l'autonomia è un valore da vivere cogliendo gli spazi che si aprono all'autonomia, utilizzando e sviluppando gli strumenti a disposizione attraverso la formazione di una classe amministrativo-politica capace di agire e non solo reagire²³. La cornice entro la

²² Sull'applicazione dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992 in occasione della riforma del diritto degli appalti pubblici cfr. E. HAPPACHER, *L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol*, in *federalismi.it*, n. 7, 2020, pp. 173 ss.

²³ Per ulteriori riflessioni sul significato della cultura dell'autonomia si rinvia a R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale: atti del seminario organizzato nell'ambito della cele-*

quale si muove l'esercizio consapevole e responsabile dell'autonomia è composta non solo dalle competenze legislative e amministrative, ma anche dallo strumento delle norme di attuazione dello Statuto speciale e dagli altri momenti bilaterali e collaborativi tra autonomia e centro come il negoziato in materia di autonomia finanziaria²⁴. Certamente l'efficacia dei meccanismi di natura bilaterale dipende anche dai rapporti politici tra gli attori dell'autonomia e gli attori a livello centrale e richiede un clima in cui il centro riconosce il valore dell'autonomia come principio fondamentale della Repubblica ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione che è espressione dei valori fondamentali del pluralismo e della democrazia.

Cultura dell'autonomia significa inoltre portare il valore dell'autonomia nel quotidiano, tramite i servizi resi ai cittadini dell'autonomia, per la via di iniziative miranti alla partecipazione della popolazione nelle discussioni di rinnovo e sviluppo dell'autonomia nell'interesse comune come la Convenzione per l'autonomia in Alto Adige/*Südtirol* istituita dal Consiglio provinciale di Bolzano per avviarsi sulla strada della revisione dello Statuto speciale²⁵ oppure nella forma delle giornate dedicate all'autonomia organizzate e celebrate annualmente in occasione dell'anniversario dell'Accordo De Gasperi-Gruber²⁶. A livello istituzionale può essere fatto riferimento agli sviluppi nei rapporti con i comuni tramite l'istituzione di un Consiglio dei comuni²⁷ e un ampio progetto di riordino delle funzioni amministrative tra Provincia e livello co-

brazione della giornata dell'autonomia 2017, Trento, 2018, reperibile a <http://www.lia.tn.eu/>, in particolare ai contributi di R. Toniatti, E. D'Orlando e F. Palermo.

²⁴ Cfr. l'articolo 104 dello Statuto.

²⁵ Sulla Convenzione per l'autonomia cfr. E. HAPPACHER, *La Convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017. Il Trentino ha seguito la stessa strategia, istituendo una Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sulla quale cfr. M. COSULICH, *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell'autonomia trentina*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

²⁶ Cfr. le iniziative della Provincia autonoma di Bolzano reperibili all'indirizzo www.provincia.bz.it/giornata-autonomia/.

²⁷ Cfr. la legge provinciale dell'8 febbraio 2010, n. 4 recante norme sull'istituzione e la disciplina del Consiglio dei comuni.

munale che indica fra le sue finalità “valorizzare l’autonomia dei Comuni”²⁸ e “intensificare la collaborazione tra Provincia e Comuni nello svolgimento delle funzioni e dei servizi di interesse comune e favorire il coinvolgimento dei Comuni nello svolgimento delle funzioni provinciali”²⁹.

Ma la cultura dell’autonomia può anche proiettarsi verso l’esterno, usufruendo per esempio delle opportunità offerte dal diritto dell’Unione europea nella forma della cooperazione territoriale, in particolare del Gruppo europeo di Cooperazione territoriale GECT³⁰. Questo strumento è di grande importanza per una zona di frontiera caratterizzata da profili e problematiche comuni con le aree vicine che possono risolversi solo in un agire congiunto. Questo profilo è stato colto in maniera eccellente tramite la fondazione del GECT Euregio Tirolo Alto Adige Trentino avvenuta nel 2011 che ha sviluppato (e sta sviluppando ulteriormente) i rapporti fra tre enti territoriali caratterizzati da comune esigenze in ambiti come l’ambiente e le risorse naturali, l’energia, la mobilità, l’economia, l’agricoltura e il turismo, la cultura, l’istruzione e la ricerca³¹.

La cultura dell’autonomia può essere considerata un fattore endogeno, nelle mani di chi rappresenta e gestisce l’autonomia regionale, che naturalmente deve misurarsi con il fattore esogeno degli interessi a livello centrale, livello il quale comunque secondo i principi fondamentali espressi dall’articolo 5 della Costituzione, dovrebbe adeguare “i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia”. La cultura dell’autonomia come elemento fisiologico dell’autonomia forma la base per la manutenzione e per l’evoluzione dell’autonomia regionale – sia essa speciale od ordinaria – che non può essere statica ma

²⁸ Cfr. l’articolo 1, comma 1, lettera b) della legge provinciale del 16 novembre 2017, n. 18 recante norme sul riordino degli enti locali.

²⁹ Cfr. l’articolo 1, comma 1, lettera e) della legge provinciale n. 18/2017.

³⁰ La figura del GECT è stata introdotta dal Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

³¹ Sull’Euregio Tirolo Alto Adige Trentino cfr. E. HAPFACHER, R. TONIATTI, M. MARCANTONI (a cura di), *Gli ordinamenti dell’Euregio. Una comparazione*, Milano, 2018 nonché il sito <http://www.europaregion.info/it/default.asp>.

deve saper cogliere gli sviluppi dell'ordinamento e della società nella loro diversità e dare risposte alle esigenze del territorio.

PARTE SECONDA

L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI

LO STATUTO SPECIALE, FORMA, MATERIA, REVISIONE

Gianmario Demuro

1. La relazione è divisa secondo l'andamento diacronico delle questioni sollevate in relazione alla forma, alla materia e alla revisione dei testi costituzionali e alla concezione della autonomia che è alla base dell'approvazione degli statuti speciali. La dimensione diacronica, infatti, ci riporta alla concezione della Costituzione in senso culturale, per la quale lo Stato deve essere necessariamente strutturato, se inteso come modello, su base federale o regionale. Come ci ha insegnato Häberle

l'era dello Stato unitario centralistico è, per il modello dello Stato costituzionale, ormai superata: tale modello scopre, nel proprio fondamento sui diritti dell'uomo e dei cittadini, la propria pluralità culturale interna, intendendo seriamente la "democrazia in piccolo", quella "locale" e riconoscendo il valore di ogni forma di separazione del potere, decentralizzando così in maniera federale o regionale¹.

In prospettiva, poi, "un diritto costituzionale regionale comune europeo"² ci aiuterà a capire se attraverso l'instaurazione di un ordinamento speciale in alcune parti del territorio regionale si sia attuata una diversa concezione della forma di stato e come gli statuti speciali siano stati espressione di quella rigidità che deriva dall'essere stati approvati con legge costituzionale, con il limite, che condividono con la Costituzione, dei principi supremi.

¹ Così P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005, p. 33.

² Fa riferimento a un "modello europeo di regionalismo" anche R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 641.

2. Sugli Statuti speciali, a oltre settant'anni dalla loro adozione, occorre chiedersi perché ad oggi non via sia stata nessuna revisione del testo che sia stata il frutto di una richiesta delle comunità regionali che si identificavano con il testo al momento della discussione in Assemblea costituente. Possiamo dividere in fasi storiche questo diverso approccio nei confronti del testo.

3. Fase 1948-1970. La prima fase del rapporto tra Statuti e attuazione dell'ordinamento regionale possiamo chiamarla della *sperimentazione autonomistica* in un contesto in cui, come scriveva Ghisalberti,

è chiara la motivazione politica delle regioni a statuto speciale, create per fronteggiare certe tendenze autonomistiche delle isole maggiori, e segnatamente della Sicilia, e per garantire con l'autogoverno delle popolazioni confinarie il mantenimento della fondamentale unità territoriale dello Stato, allora minacciata dalle rivendicazioni straniere anche dalle pressioni di gruppi indipendentistici locali³.

In questa fase non vi sono particolari problemi di *forma* dello statuto, tutto si concentra sulle rivendicazioni relative alle materie e sulle rivendicazioni finanziarie e non vi è nessun dubbio sul necessario rispetto che gli statuti speciali devono ai principi costituzionali supremi⁴.

4. Seconda Fase 1970-1999. Le regioni a statuto speciale “rincorrono” le ordinarie e si comincia a capire che lo strumento delle materie elencate in leggi costituzionali fatica a funzionare a dovere⁵. Rimane tuttavia ferma la garanzia della autonomia finanziaria ma il giudizio unanime, nella letteratura di quegli anni, è che le regioni a statuto speciale, nate per essere diverse, sono state progressivamente rese eguali alle ordinarie⁶. Omologazione questa peraltro mai contrastata dalla Cor-

³ Così C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, 2010, p. 426.

⁴ Il richiamo è alla nota tesi di L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1976, p. 57.

⁵ Sul punto sia consentito rinviare a G. DEMURO, *Il nodo delle competenze. Come si scrivono gli elenchi?*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, p. 63 ss.

⁶ Sul processo di omogeneizzazione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali si v. A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2185 ss.

te costituzionale e ottenuta mediante lo «snaturamento delle discipline statutarie speciali»⁷ operato dalla legislazione ordinaria.

5. Terza Fase 1999-2020 che inizia con il rilancio della democrazia regionale e locale, mediante omologazione, per giungere alla crisi attuale del regionalismo in Italia⁸. Nel 2001 assistiamo a una svolta importante per il procedimento di revisione degli Statuti, interviene anche la parte regionale (iniziativa anche consiliare, parere entro due mesi del consiglio regionale su iniziativa statale, referendum solo regionale); la forma di governo e la legge elettorale viene affidata a una fonte regionale rinforzata nell'ambito di limiti costituzionalmente stabiliti.

Certamente si tratta di una novità importante ma non è altro, anche in questo caso, che l'ennesima occasione per dare seguito a una omogeneizzazione degli Statuti speciali. L'unico punto controverso rimane quello dell'assenza di un pronunciamento del corpo elettorale nazionale tramite referendum sullo statuto speciale. Le norme transitorie, inizialmente previste nelle bozze della bicamerale, che davano due anni di tempo all'adeguamento degli statuti speciali non verranno più confermate⁹. Le uniche ipotesi di riforma degli Statuti tramite Commissioni speciali, Consulte o Convenzioni prenderanno luce tra il 2001 e il 2014 e i due tentativi di riforma della Costituzione nel 2006 e nel 2016 falliranno per ragioni tutte politiche. In questo contesto le regioni a statuto speciale resistono (e non era scontato che ciò accadesse) ma permane la difficoltà di adeguarle alla nuova realtà costituzionale con lo strumento della legge costituzionale¹⁰. Si prosegue con la costante in-attuazione

⁷ L'espressione è di U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1990, p. 1001.

⁸ Per un bilancio sul nostro regionalismo, interpretato in chiave di continuità, si v. S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020.

⁹ Il riferimento è alla I disposizione transitoria prevista nel progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997 (Atto Camera 3931-Atto Senato 2583), nella quale si prevedeva che «La Sardegna e la Sicilia, nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, possono adeguare con legge regionale i rispettivi Statuti alle norme di cui alla presente legge costituzionale, in quanto più favorevoli, nel rispetto delle forme particolari di autonomia».

¹⁰ Sul punto si v. G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 1999, p. 195 ss.

del federalismo fiscale e l'assenza di partiti regionali che supportino la riforma degli statuti come rivendicazione della autonomia regionale, con l'eccezione della provincia di Bolzano¹¹, chiude il sistema a una riforma mediante la forma tipica. Alla fine, si tratta di "regioni senza regionalismo" come aveva predetto Pastori nel 1980¹².

La forma pertanto, la legge costituzionale, è servita per dare fondamento e concretezza all'attuazione del contenuto degli statuti ma ciò non è avvenuto *adattando* mediante la revisione degli Statuti le regole ai mutamenti costituzionali repubblicani; ma il mutamento si è realizzato mediante altri strumenti, nella consapevolezza che la rigidità degli statuti determinasse un freno al cambiamento¹³.

6. Il primo strumento adattativo sarebbe dovuto scaturire dall'applicazione della "clausola di maggior favore", tuttavia, a vent'anni dalla sua scrittura appare chiaro il fallimento rispetto alla finalità di dare attuazione alla riforma costituzionale in assenza della riforma degli Statuti speciali¹⁴. Infatti, la differenziazione indotta dagli statuti speciali è messa alla prova da un regionalismo a trazione degli esecutivi regionali che non utilizza la clausola di adeguamento automatico nelle politiche pubbliche. L'applicazione della clausola di maggior favore, in merito alla quale la revisione statutaria viene solo menzionata "en passant" per argomentare sulla necessità di applicazione della clausola vista, appunto, la perdurante assenza di riforme degli Statuti speciali¹⁵. L'unico

¹¹ In effetti, con il passare degli anni anche la Lega ha perso la sua caratterizzazione «nordista-autonomista» per far spazio all'idea dello «sbarco al Sud». Per un approfondimento su tale processo di trasformazione si v. P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bologna, 2018, p. 183 ss.

¹² Si v. G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, n. 2, 1980, p. 204 ss.

¹³ Sui mutamenti costituzionali si v. l'intero fascicolo, n. 1, 2020, della *Rivista Diritto costituzionale*, curato da A. MANGIA e R. BIN.

¹⁴ Era giunta alle medesime conclusioni, pur con riferimento ai primi dieci anni della sua operatività, I. RUGGIU, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, p. 775 ss.

¹⁵ A tal proposito interessante la sentenza 119 del 2019, commentata da P. GIANGASPERO, *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in *forumcostituzionale.it*, 28 settembre 2019.

strumento che ha reso la specialità in *concreto* è quello delle norme di attuazione¹⁶.

Perciò la forma-legge costituzionale è quella che ha guidato l'unica vera forma di attuazione degli statuti che di seguito descrivo.

Le norme di attuazione sono infatti per numero ed efficacia l'unico strumento normativo che ha reso vivo il significato della specialità scritta negli Statuti speciali. I decreti legislativi contenenti le norme di attuazione sono divenuti delle fonti statali a *trazione argomentativa paritetica* e detto strumento ha dato una vita nova agli Statuti¹⁷. Si legga in proposito il caso paradigmatico rappresentato dalla sent. 65 del 2019 della Corte costituzionale che al punto 1.1 del Considerato in diritto stabilisce che

la comparazione effettuata di volta in volta tra il “blocco statutario”, costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: rispettivamente sentenze n. 51 del 2016, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010; e sentenza n. 142 del 2015), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana, sentenza n. 93 del 2017) *ex art.* 117,

¹⁶ Sul punto v. F. PALERMO, *Le specialità nel futuro del regionalismo italiano*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017, p. 310, secondo cui le norme di attuazione «incorporando il principio pattizio e paritetico che sta alla base della specialità, ne sono la principale concretizzazione». Sia consentito, inoltre, rinviare a G. DEMURO, *Gli atti normativi del Governo tra Stato e Regioni*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, p. 533. Più in generale, poi, si v. i lavori di M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, e M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012.

¹⁷ Tuttavia, i dati rinvenibili nei rispettivi siti istituzionali mostrano come le diverse autonomie speciali abbiano sfruttato lo strumento delle norme di attuazione in maniera assai differente. Basti pensare che per il Trentino-Alto Adige sono state approvate, al mese di dicembre 2020, ben 188 norme di attuazione. Alla stessa data, risultano invece solo 50 le norme di attuazione adottate per il Friuli Venezia Giulia e addirittura 29 per la Regione Sardegna.

quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Quest'ultima ricorre quando le competenze legislative statutarie risultano "meno ampie" di quelle derivanti dall'art. 117 Cost.; più precisamente, nel giudizio definito con la sentenza n. 93 del 2017, è stata ritenuta sussistente in capo alla Regione Siciliana una competenza statutaria di tipo concorrente, a fronte di una residuale *ex art. 117*, quarto comma, Cost., con la conseguente prevalenza di quest'ultima¹⁸.

In questa prospettiva

il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale *ex art. 117*, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statutari, e quindi – pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali – quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma.

E pertanto «al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato», la Corte utilizza, «per quanto possibile», le previsioni dello Statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria,

la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione [...], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse

¹⁸ Sulla sentenza n. 65 del 2019 si v. E. CARUSO, *Principio di libera amministrazione, in house providing e cooperazione fra amministrazioni. Brevi riflessioni a partire da Corte cost. n. 65 del 2019 sul sistema idrico integrato della Regione Sardegna*, in *Le Regioni*, 3, 2019, p. 776 ss.

espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale¹⁹.

In sintesi è il c.d. «blocco statutario di costituzionalità» che in concreto determina «l'ambito materiale di riferimento». Se non vi fosse stata una evoluzione della materia secondo quanto definito dal «blocco statutario» la competenza in materia di acque pubbliche non si sarebbe potuta esercitare e si sarebbe negata la centralità di un dei profili identitari dello Statuto della Valle d'Aosta²⁰.

Oltre all'uso delle norme di attuazione in funzione *evolutiva* degli Statuti speciali le uniche altre riforme degli stessi sono state realizzate con le leggi statutarie autorizzata a modificare le parti relative alla forma di governo, alla legge elettorale e, pertanto, frutto di una iniziativa di revisione costituzionale che nasce sotto un *proposta* statale che diventa l'unica legge regionale che ha introdotto novità importanti nel panorama delle forme di governo speciali pur con caratteri comuni²¹.

In conclusione, di questa prima parte, lo strumento dell'intesa, sia nelle norme di attuazione che nelle riforme delle parti di Statuto de-costituzionalizzato è l'unico strumento che ha garantito uno sviluppo agli Statuti speciali voluto e pensato dalle istituzioni rappresentative delle comunità politiche.

7. Venendo alla seconda parte della relazione possiamo anticipare la conclusione, la revisione degli Statuti Speciali è la condizione necessaria per il futuro delle comunità regionali che in esse si rispecchiano tuttavia la revisione degli statuti speciali è ad oggi molto lontana dalle priorità delle popolazioni interessate. Le popolazioni che avrebbero dovuto far emergere con chiarezza le ragioni della specialità per la riscrittura degli Statuti non lo hanno fatto. Perché ciò è accaduto? Si tratta di una scelta che è dipesa dalla forma, dalla procedura di revisione o dal

¹⁹ Così Corte costituzionale, sent. n. 93 del 2017, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

²⁰ In tema si v. S. PAJNO, *Il "blocco statutario" delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019*, in *Federalismi.it*, 20, 2019, p. 1 ss.

²¹ Sul punto sia consentito rinviare a G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, Napoli, 2018.

contenuto? Come sappiamo gli Statuti speciali in vigore sono il frutto di un dibattito delle popolazioni locali che si sono date questi Statuti in momento di spinta verso la ricostruzione democratica della Repubblica, di superamento della dittatura fascista, di instaurazione della democrazia regionale²². Le modifiche successive sono arrivate, soprattutto, da iniziative parlamentari che hanno adeguato gli Statuti alle scelte costituzionali successive: come, ad esempio, la revisione degli Statuti approvate nel 2013 che sanciscono la riduzione del numero dei consiglieri regionali in Sardegna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia. Sappiamo inoltre che la *voce* delle comunità politiche può essere attivata solamente da un eventuale *parere* del corpo elettorale e, in ogni caso, da un *parere* del Consiglio regionale. Il punto è allora come si attiva il consenso della comunità regionale interessata? Quali sono i livelli di coinvolgimento di Stato e Regione nella riforma degli Statuti? Il contenuto è definito dalla Costituzione e gli Statuti possono introdurre forme e condizioni particolari di autonomia. Quindi il *focus* si sposta sui limiti alla disciplina da parte degli Statuti alle deroghe ammesse alla costituzione. Posto che gli Statuti sono approvati con legge costituzionale secondo le procedure novellate dalla legge 2 del 2001 nei singoli Statuti, *lex specialis* rispetto alla *lex generalis*, che prevede l'iniziativa parlamentare, governativa o della assemblea regionale. In ogni caso deve essere sottoposta al parere obbligatorio e non vincolante dell'assemblea regionale, e infine il referendum nazionale non è più previsto.

Un procedimento semplificato dunque che tiene insieme l'equilibrio tra le istanze unitarie e quelle della specialità. Allora perché non ha funzionato del tutto? Il processo di revisione degli Statuti sembra non aver funzionato perché non sostenuto da un asse comune tra il Parlamento, che porta le istanze della unitarietà, e le singole comunità regionali. O meglio, hanno funzionato i procedimenti che si svolgono con un apporto sostanziale da parte delle Regioni: il procedimento di «de-costituzionalizzazione» della parte relativa alla forma di governo²³ che viene operato con la legge statutaria (legge rinforzata) o la «decostituzionalizza-

²² Sul punto cfr. G. DEMURO, R. LOUVIN, *Emilio Lussu. Emile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Aosta, 2017.

²³ Così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2019, p. 424.

zione»²⁴ delle riforme degli Statuti approvati di intesa tra Stato e Regione (si pensi ad es. alla c.d. vicenda entrate in Sardegna)²⁵. In conclusione gli Statuti speciali sono leggi costituzionali a competenza riservata se si vuole riaprire un dibattito popolare sulla loro revisione dovrà essere introdotta finalmente la “previa intesa”²⁶ per la riforma degli Statuti speciali in modo tale da riportare un entusiasmo autonomistico alle comunità regionali che giustificano la specialità delle Regioni di appartenenza.

²⁴ Sul punto si v. U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., p. 1002, secondo cui «assumono ovviamente molto più modesto rilievo di quanto fosse in astratto ipotizzabile le disposizioni dei vari statuti che prevedono la modificabilità di alcune disposizioni statutarie mediante speciali procedimenti legislativi statali, potendosi giungere in tal modo quindi a ipotesi di parziale decostituzionalizzazione della disciplina statutaria, e le stesse forme di partecipazione degli organi e delle comunità regionali ai procedimenti di revisione dei rispettivi statuti».

²⁵ Sulla vicenda entrate in Sardegna si v. C. PALA, *La Sardegna. Dalla “vertenza entrate” al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2012, p. 213 ss. Si v., inoltre, S. ARU, *La “vertenza entrate” tra Stato e Sardegna*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, p. 2 ss.

²⁶ Un’esigenza avvertita anche da R. LOUVIN, *La “previa intesa” come via obbligata per il processo di riforma degli statuti speciali*, in *Parlamenti regionali*, n. 8, 2003, p. 38, il quale, già nei primi anni Duemila, argomentava che l’introduzione di tale meccanismo avrebbe consentito di chiudere «il cerchio di una vicenda che da tempo vede le regioni a statuto speciale interessate a materializzare una concezione delle loro carte statutarie che ne confermi e sancisca la natura sostanzialmente pattizia, per quella parte, naturalmente, che non è stata devoluta all’autonoma potestà statutaria di queste regioni per effetto della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2».

STATUTI DELLE REGIONI ORDINARIE: FORMA, MATERIA E REVISIONE

Lorenza Violini

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *Una idea persasi nel corso dei decenni: gli statuti come piccole costituzioni regionali*. 2.1. *Note sulla forma di governo regionale*. 2.2. *Le consulte di garanzia statutaria*. 3. *Quali le condizioni per una “terza stagione statutaria”?* 4. *Conclusioni*.

1. Introduzione

Rimettere oggi in discussione il tema degli Statuti regionali sia ordinari sia speciali comporta molto coraggio e, al contempo, molta fantasia dal momento che il dibattito sul tema appare formalmente chiuso sul piano dogmatico nonché di scarso interesse per la politica nazionale e regionale. In verità, vi è stato – anche di recente – qualche ben documentato scritto volto a riaprire la discussione sugli statuti a partire dal problema della forma di governo regionale¹. Per il resto, danno testimonianza della sostanziale lontananza del tema statutario dal contesto giuridico e politico del momento presente sia la pressoché totale assenza di riferimenti nell’ambito della discussione condotta dal *Comitato dei c.d. Saggi*², finalizzata a individuare i più importanti elementi per porre mano a una riforma costituzionale, sia lo stesso progetto di riforma c.d. *Boschi-Renzi* in cui del tutto assenti erano proposte relative all’art. 123.

¹ M. GIACOMINI, *L’esercizio dell’autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, Disponibile in: <http://www.osservatoriosulfonti.it>.

² COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI (presieduta da G. Quagliariello), *Per una democrazia migliore*, Relazione finale e documentazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013.

Pertanto, è giusto chiedersi – come fece Eduardo Gianfrancesco nel suo saggio del 2016³ – se tale trascuratezza debba essere considerata frutto di piena soddisfazione per i risultati ottenuti dalla riforma dell’art. 123 a seguito del novellato Titolo V del 1999/2001 o se debba piuttosto qualificarsi quale esito di una radicale perdita di aspettative verso un atto – lo Statuto delle regioni ordinarie – che invece qualche speranza aveva destato. Se è plausibile ritenere che la risposta più accreditata sia la seconda perché, dunque, riprendere il tema?

Una risposta emerge dallo studio testé ricordato, di perdurante attualità. Parlare oggi di Statuti è utile, infatti, se essi diventano una sorta di punto di vista privilegiato da cui guardare allo stato del regionalismo nostrano e considerarlo, ad esempio, alla luce della polarizzazione della discussione politica, sempre più semplicistica e determinata unicamente dalla ricerca del consenso, dello svilimento culturale del tema dell’autonomia, della banalizzazione/estremizzazione delle richieste di differenziazione che, complice la pandemia, non trovano più eco nel dibattito condotto in sede politica né nell’ambito dell’opinione pubblica. Il che ha del paradossale – a ben vedere – visto che le scelte governative sulla lotta al virus avrebbero dovuto avere nelle Regioni degli interlocutori primari e privilegiati e non certo degli antagonisti, come invece spesso è stato in questi mesi⁴.

Quali, allora, i punti di riferimento per discorrere dello statuto costituzionale degli Statuti, da un lato, e dello stato del regionalismo, dall’altro?

Come prima sommaria considerazione, è possibile tracciare un parallelo tra la assenza di dibattito sugli Statuti regionali e la difficoltà politica e culturale a riconoscere alle Regioni un ruolo centrale nella forma del governo nazionale, cui si accompagna la loro attuale forte sottostima a favore di un neocentralismo di ritorno che appare, a tutti i

³ E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a sé stessa: il caso degli Statuti regionali ordinari*, in *ConsultaOnline*, 2016, p. 34 ss.

⁴ Si veda da ultimo la reprimenda del Commissario per l'emergenza Covid, Gen. Francesco Paolo Figliuolo, alle Regioni che, a suo dire, non si starebbero attenendo alle prescrizioni del Piano Vaccinale. V. *Vaccini Covid, Figliuolo contro le Regioni "Ogni decisione sul piano deve essere concordata"*, *Corriere della Sera*, 21 maggio 2021, in www.corriere.it.

livelli, vincente, come ha fatto plasticamente emergere la stessa gestione della pandemia⁵. Singolare destino che unisce gli apparati regionali, il cui ruolo è stato tanto determinante per superare la crisi quanto ampiamente sottostimato, e i loro Statuti, salutati al loro apparire come *piccole costituzioni regionali*⁶, indispensabili anch'essi – se considerati nella loro essenza – per determinare una nuova *forma non solo di governo ma di regione*, fatta di istituzioni e di valori, anche differenziati regione per regione, capaci di sostenere il pluralismo istituzionale, ma altrettanto sottostimati.

⁵ Si veda in questo senso anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 con cui la Corte, qualificando la profilassi internazionale come vera e propria materia-oggetto e non come materia trasversale e offrendone al contempo un ampio perimetro contenutistico, ha escluso forme di coinvolgimento regionale e in ossequio al principio di leale collaborazione. In questo senso si rimanda a D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 10 ss. In commento alla sentenza si vedano altresì B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 2021; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, 2021.

⁶ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2003, pag. 289. Tuttavia, fin dagli albori, la giurisprudenza sul tema dell'autonomia statutaria ha lasciato intendere quanto contenuto fosse, agli occhi della Corte, il concetto di autonomia e quanto rigida sarebbe stata la sua interpretazione degli artt. 122 u.c. e 126, III, Cost. Fin dalla sent. 304 del 2002, infatti, la Corte ha dichiarato incostituzionale la disciplina transitoria adottata dalla Regione Marche e finalizzata a stabilire che, fino all'approvazione del nuovo Statuto, nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, il Vicepresidente, nominato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a) della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni. Con ciò si precisava che la Costituzione avrebbe consentito unicamente una sostituzione organica dello Statuto (*ex art. 123 Cost.*) solo a seguito della quale sarebbero state possibili delle modifiche, benché la modifica in esame apparisse relativamente innocua quanto all'incidenza sulla forma di governo regionale (“in caso di morte o impedimento permanente”): impossibili forme “miste” (vecchi statuti integrati con nuove regole) di statuti, dunque, per “rendere manifesto al corpo elettorale il disegno istituzionale complessivo”.

2. Una idea persasi nel corso dei decenni: gli statuti come piccole costituzioni regionali

Per riaccendere i riflettori sul tema degli Statuti regionali è opportuno tornare a domandarsi come mai si sia potuta avanzare, da parte di autorevole dottrina, l'idea originaria dello Statuto come forma, pur embrionale, di piccola costituzione regionale, parte integrante della costituzione materiale nazionale secondo la logica del *Verfassungsverbund*, quella unione e quell'intreccio di costituzioni di cui si ragiona per descrivere il rapporto tra livelli costituzionali diversi nell'ambito dell'Unione europea. Quali sarebbero stati, in altre parole, gli elementi della nuova normativa costituzionale sugli Statuti che avevano destato tali speranze?

La risposta è relativamente semplice, anche guardata a distanza di decenni. Oltre al procedimento di emanazione e modifica degli stessi, così evidentemente modellato sulla falsa riga dell'art. 138⁷ e all'elencazione del loro contenuto – con quel promettente riferimento ai “principi generali di organizzazione e di funzionamento” in sostituzione della precedente formula, orientata a “organizzare” non il rapporto sostanziale tra istituzioni e comunità regionale bensì solo i rapporti interni agli organi regionali – un elemento qualificante della natura sostanzialmente costituzionale degli Statuti era stata – ed è tuttora – la facoltà per lo Statuto di definire un elemento rilevante per la vita delle nostre Regioni ovvero la forma di governo⁸.

⁷ È stato giustamente notato come proprio il procedimento di emanazione degli Statuti abbia incarnato “la componente potenzialmente rivoluzionaria della riforma”, segnando un elemento di forte discontinuità tra la Costituzione del 1948, in cui il procedimento si risolveva nell'emanazione di una legge statale, e la novella costituzionale che “ha trasformato la fonte in un atto normativo imputabile, in via esclusiva, alla regione”. Ciononostante, sia prima che dopo la riforma, l'elemento dominante gli Statuti stessi è stata l'uniformità delle scelte compiute e degli strumenti messi in atto, segno in entrambe le fasi di una cultura dell'autonomia assai carente. Si veda sul punto M. GIACOMINI, *cit.*, *passim*.

⁸ Si veniva così delineando una concezione sostanzialistica degli Statuti in esame, tale da farne un atto di carattere costituzionale, pur con tutte le limitazioni dovute alla natura non federale del nostro stato, concezione ben delineata e argomentata da M. OLIVETTI, *loc. cit.*, *passim*. Su questa linea di pensiero anche A. FERRARA, *Forma e conte-*

Come è ben noto, tale spazio di libera determinazione si è però rivelato quanto mai parziale: alla presenza ingombrante della forma di governo standard anticipata dalla norma costituzionale, si è affiancata una lettura altrettanto riduttiva dei margini di libertà lasciati aperti dalla normativa stessa che la Corte ha fatto propria rigettando qualsivoglia possibilità di “ibridazione del modello standard”⁹, a ciò probabilmente indotta dal sospetto che i legislatori statutari volessero in ultima analisi disegnare una forma di governo che potesse beneficiare della tanto gradita elezione diretta, sottraendosi allo stesso tempo da quell’«equilibrio del terrore»¹⁰ incarnato nell’obbligatorietà del *simul-simul*.

Si profila in questo modo uno dei segni di quella diffidenza con cui troppo spesso si guarda – dal centro – alle Regioni nel loro insieme; una diffidenza che se può essere in alcuni casi giustificata, non dovrebbe trasformarsi in una scelta aprioristicamente compiuta, fondata su una concezione non certo confacente alla *ratio* della modifica costituzionale¹¹.

nuto degli Statuti regionali adottati dopo le riforme, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e la sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 179. Questo a scapito di quanto si è poi realizzato, vale a dire una marginalizzazione degli Statuti come, essenzialmente, atti di natura organizzativa, formula che ripropone i sentieri percorsi in passato, a scapito della nuova formulazione contenutistica (principi *fondamentali* di organizzazione e di funzionamento) e del nuovo procedimento “paracostituzionale” di emanazione.

⁹ Cfr. M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, Bologna, 2009.

¹⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuove forme di governo regionali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2002, p. 119 ss.

¹¹ Cfr. soprattutto la sent. n. 304/2002, su cui la dottrina ha lungamente ragionato e dibattuto. V., tra i molti, S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto nella dottrina)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 347 ss. in cui l’Autore enumera le varie possibilità per le regioni di scegliere tra forme di governo orientate alla stabilità, possibilità che peraltro non sono state accolte. Si pensi ad esempio alla “possibilità di una mozione di fiducia iniziale con effetti condizionanti sulla permanenza in carica [...], la censura di illegittimità nei confronti della mozione di sfiducia individuale al singolo assessore regionali, la dichiarazione di illegittimità di disposizioni statutarie che introducevano la previsione di incompatibilità tra il ruolo di consigliere e

Ora, se letti in chiave fondativa dell'autonomia regionale, gli Statuti – sia per il procedimento di emanazione sia per i loro contenuti – si pongono come momento qualificante per il pieno attuarsi della dimensione costituzionale delle Regioni, che sono una parte integrante della Repubblica, così come delineata dall'art. 5 e come declinata in tutto il novellato Titolo V, Parte II della nostra Costituzione che non a caso si apre con l'elencazione paritaria degli elementi territoriali che la compongono. Eppure, non si può negare che tale alta aspirazione non si sia pienamente realizzata, come documentano alcuni esempi su cui ci si soffermerà nel prosieguo, quali le regole sulla forma di governo e l'attuazione delle Consulte di garanzia statutaria.

2.1. Note sulla forma di governo regionale

Occorre prendere atto che certe scelte della Corte costituzionale hanno concorso alla adozione nelle diverse Regioni italiane di una forma di governo sostanzialmente unica¹², rendendo impervia la strada della sperimentazione di soluzioni diversificate come diverse sono le realtà regionali, il tutto in nome della necessità di dare alle Regioni una forma di governo sostanzialmente stabile. Nel determinare le modalità con cui dare concretezza allo spazio di autonomia lasciato aperto dalla norma costituzionale dell'art. 123 circa la forma di governo regionale, pur nei vincoli costituzionalmente sanciti e rivelatisi più stringenti di quanto era apparso in un primo momento, le Regioni si sono infatti trovate in una strettoia forse inattesa, vincolate come erano dalla necessità di ottemperare all'obbligo del *simul stabunt simul cadent e*, a un tempo,

quella di assessore". Così E. GIANFRANCESCO, *loc. cit.*, p. 41. Si ricordi altresì la successiva sentenza n. 2 del 2004 sullo Statuto della Regione Calabria; in commento si rimanda ad A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 2004; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 2004, p. 920 ss.

¹² C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), AA.VV., *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, 2007, p. 19; M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 79 ss.

dalla tensione a non rinunciare a incidere, in forza della loro autonomia politica e costituzionale, sul rapporto tra gli organi dell'ente. Costrette a navigare tra Scilla e Cariddi, quale spazio poteva residuare per almeno tentare un riequilibrio tra i due organi?

Qui le scelte statutarie sarebbero state utili e utili potrebbero essere ancora se si volesse porre mano – senza secondi fini – ad affinare la forma di governo.

Basti solo pensare alla tematica – in apparenza di nicchia ma non priva di rilievo –, delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione, toccata solo dallo Statuto toscano. Tali dimissioni, infatti, non possono essere lanciate alla coorte dei propri elettori e al resto dell'elettorato tramite semplici comunicati stampa. Occorre, invece una sede istituzionale che le riceva, quale è il Presidente del Consiglio regionale, il quale potrebbe ben accettarle con riserva in attesa dei risultati delle nuove elezioni, non senza aver attivato un dibattito consiliare a seguito del quale il Presidente potrebbe anche ritornare sui suoi passi¹³.

Se la severità adottata dalla Corte nell'irrigidire le possibilità per le Regioni di incidere sulla propria forma di governo aveva come *ratio* la ricerca di una stabilità di governo a cui poteva fare da contraltare una più incisiva capacità di decisione e di azione politica, una volta ottenuto il risultato¹⁴, è possibile tornare a ragionare su come sfruttare gli spazi di autonomia statutaria che toccano la forma di governo regionale adottando un punto di vista diverso dalla garanzia della stabilità, quello della necessaria valorizzazione dell'organo assembleare che, in questi decenni, molto ha perso della sua originaria funzione di rappresentante del popolo sovrano e di co-titolare dell'indirizzo politico. Consiglio e classi

¹³ V. di recente su questo tema F. FURLAN, *Le dimissioni "volontarie" del Presidente della Regione nella forma di governo regionale neoparlamentare*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.

¹⁴ Dall'approvazione della riforma del Titolo V, la stragrande maggioranza delle Regioni ha goduto di una sostanziale stabilità politica, rappresentata dalla naturale conclusione della consiliatura. Nei casi in cui si sia registrato uno scioglimento anticipato, questo è quasi sempre ricollegabile a problemi di natura esogena, come inchieste giudiziarie o motivi personali. Si veda S. TRANCOSI, *Gli standard costituzionali per la tutela del diritto di voto nelle leggi elettorali dei diversi livelli di governo: applicazione uniforme o differenziata?*, Tesi di dottorato discussa presso l'Università degli Studi di Milano il 19.03.2021, in corso di pubblicazione.

politiche regionali hanno infatti pagato un prezzo molto alto, in nome della ricerca della stabilità, su cui sarebbe giusto tornare a riflettere.

E questo a maggior ragione visto che, dall'approvazione degli Statuti, quasi tutte le Regioni hanno anche modificato il sistema elettorale per il Consiglio, garantendo, nella quasi totalità dei casi, la maggioranza assoluta alle forze che sostengono il Presidente eletto, che si ritrova quindi doppiamente (e, forse, inutilmente) assicurato nella sua posizione: egli gode infatti sia della legittimazione democratica diretta dell'elezione, che si traduce in una pesante preponderanza delle sue scelte rispetto a quelle del Consiglio, sia di una incontrastata maggioranza garantita dalla legge elettorale¹⁵. Così "blindato" il Consiglio nel suo insieme, alle minoranze – ma anche alla maggioranza – residua ben poco spazio per una azione di stimolo, di controllo e di critica alle scelte del Presidente.

2.2. *Le consulte di garanzia statutaria*

Un altro esempio utile a mettere in luce come fosse potuta sorgere (e poi fosse scomparsa) l'idea di assimilare gli Statuti regionali a *piccole costituzioni regionali* fa capo al problema delle c.d. *Consulte di garanzia statutaria*, organi dal nome altisonante ma di portata assai meno rilevante rispetto agli assetti istituzionali regionali, data la facoltatività della loro introduzione ad opera degli Statuti e di eventuali leggi regionali¹⁶. Si è così determinata, a livello delle Regioni nel loro insieme, una presenza/assenza di tali organismi, facenti parte del novero delle istituzioni regionali non necessarie, che poco giova a conferire agli Statuti stessi una dignità almeno analoga al loro omologo nazionale, la Costituzione, che ha nella Corte costituzionale il proprio custode. E questo

¹⁵ In alcune Regioni, tale maggioranza arriva fino al 60% dei seggi, senza alcuna soglia minima. Si veda S. TRANCOSSI, *cit.*, *passim*.

¹⁶ P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it. In questo saggio l'Autore avanza varie proposte per rilanciare l'istituto, la cui "resa" appariva assai scarsa, tramite un ripensamento della sua composizione, da costruire in modo misto, prevedendo la partecipazione anche di personale politico, e dei suoi compiti, da potenziare.

è tanto più vero se si pensa a tutte le norme statutarie di natura programmatica o attributive di diritti in capo ai cittadini della Regione, norme che potrebbero essere disattese dal legislatore regionale e trovare nelle Consulte un organo che faccia quantomeno da cassa di risonanza di tali eventuali violazioni¹⁷ tramite la sua partecipazione al processo legislativo pur se in funzione di semplice produttori di pareri. Se è vero che le norme degli Statuti che prevedono diritti sono state – per i noti motivi – derubricate alla stregua di espressioni culturali prive di efficacia normativa, è altrettanto vero che questo stato di cose potrebbe subire una svolta se solo le istituzioni e la politica volessero farsene carico¹⁸ creando strumenti di verifica tecnica, capaci di produrre cambiamenti finalizzati a una correttezza dei processi.

3. *Quali le condizioni per una “terza stagione statutaria”?*

Venendo ora a una prima sintesi del tema, è possibile rinvenire oggi, e nel caso quali sarebbero, le condizioni per una “terza stagione statutaria”?

La prima – e assai meno controllabile – condizione è l’esistenza di una volontà politica finalizzata a ripensare il rapporto tra il Presidente della Regione e l’organo rappresentativo della volontà popolare che, attualmente, soffre di una mancanza di identità, schiacciato dalla preponderanza del primo, il quale – come si è detto sopra – gode non solo del surplus di legittimazione determinato dalla elezione diretta ma altresì di

¹⁷ Così D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4138.

¹⁸ Sull’influenza della facoltatività delle Consulte sulla loro natura e sulla superiorità degli Statuti rispetto alle leggi e ai regolamenti regionali si veda, volendo, L. VIOLINI, *Brevi note sugli organismi di garanzia statutaria e sul loro ruolo nel complesso del procedimento legislativo regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it. Questa “facoltatività” rappresenta una stranezza del dettato costituzionale di cui è difficile darsi ragione se non identificando un filo rosso tra il peso degli Statuti stessi e la non percepita necessità di qualche forma di tutela da violazioni non solo del contenuto necessario (cui provvede la Corte) ma anche di quello eventuale il quale – pur essendo tale – dovrebbe godere di qualche forma di tutela.

un forte controllo sulla maggioranza consiliare che consegue alle regole sulla forma di governo e alle leggi elettorali regionali.

Ciò posto, sul piano giuridico, sarebbe necessario un ripensamento radicale del concetto di armonia con la Costituzione di cui all'art. 123 Cost., concetto che, visione dei giudici costituzionali, ha potentemente contribuito a limitare l'autonomia statutaria regionale e con ciò anche il concetto di autonomia regionale *tout court*.

Come si ricorderà, fin dalla prima sentenza¹⁹, la n. 304 del 2002, la Corte si era pronunciata contro una concezione dell'autonomia riconducibile semplicemente "ai valori di fondo che ispirano la Costituzione", una concezione che "esigerebbe solo che lo Statuto non sia orientato contro la Costituzione e non ne pregiudichi i principi generali" mentre sarebbe stato possibile derogare a singole norme. In quella sede, la Corte medesima aveva ribadito come il principio dell'armonia comporti il rispetto delle singole norme costituzionali. Pur pienamente condivisibile sul piano formale, tale conclusione ha però poi portato, secondo la inesorabile logica del piano inclinato, alla sent. 198 del 2012 (confermata nella sent. 35 del 2014) in occasione della quale la Corte è giunta a dichiarare costituzionalmente legittima la scelta posta in essere dalla legislazione statale di definire essa stessa il numero dei consiglieri regionali²⁰. Intorno a tale ultima presa di posizione non sono potute non confluire le critiche di una parte cospicua della dottrina²¹ che ha stigmatizzato la decisione della Corte come un ritorno al passato, quando la Costituzione sanciva l'obbligo di essere in armonia anche con le leggi statali.

Sempre nell'ottica dell'armonia con la Costituzione, mentre è inevitabile che sia conservata l'idea della preminenza della democrazia rappresentativa rispetto a quella "partecipativa", ben si potrebbero ampliare ad altre Regioni gli istituti di tale declinazioni del principio democratico da sancire tramite novelle agli statuti.

¹⁹ V. *supra* nota nr. 2.

²⁰ Sent. 198/2012 e sent. 35/2014, ampiamente criticate dalla dottrina la quale, invece, si era detta convinta dalla pertinenza di tale normativa alla potestà statutaria in forza della competenza statutaria a definire la forma di governo regionali.

²¹ Per tutti v. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 2014, p. 827 ss.

Sul tema degli organismi di garanzia statutaria, va ribadito che il loro depotenziamento e, in molti casi, la loro inattuazione sono solo uno degli specchi in cui si riflette la debolezza degli Statuti e dei relativi legislatori, forse non consapevoli dell'importanza che un simile organo potrebbe rappresentare quale forma di controllo sulla legislazione regionale ma altresì come segnale della serietà degli enunciati statutari di natura programmatica e in materia di diritti i quali, benché qualificati (ma non in tutti i casi) come mere affermazioni culturali prive di valore giuridico, qualora presidiati da organismi di garanzia, potrebbero almeno in parte sconfessare la *capitis deminutio* suggerita dai giudici costituzionali, per di più in una circostanza – le imminenti elezioni regionali – che quasi imponeva di “assolvere” gli Statuti stessi pur in presenza di talune affermazioni in aperto contrasto con l'armonia con la Costituzione.

Inoltre, le Consulte – ove valorizzate in sede di Costituzione nazionale e annoverate tra gli organi necessari degli Statuti – potrebbero rappresentare luoghi in cui dare forma a una connessione tra il legislatore regionale e la società civile (e le sue aggregazioni) su cui ricadono le conseguenze della legislazione, in funzione di valorizzazione di esperienze esterne alla produzione legislativa²².

Si evidenzia in tal modo quanto altri hanno detto e che è stato ripreso in apertura delle presenti note, secondo cui la debolezza degli Statuti e delle istituzioni in essi previste (o, come in questo caso, non previsti) altro non è che un aspetto della generale fragilità di alcune esperienze regionali e del regionalismo del suo complesso: la creatività e la vivacità mostrata in alcuni momenti della seconda stagione statutaria, in cui le Regioni hanno a tratti fatto emergere una domanda identitaria e di autonomia di grande interesse, meglio si sarebbe indirizzata a potenziare il proprio Consiglio, i suoi strumenti e i suoi organi interni piuttosto che azzardare modifiche velleitarie rispetto al nome dello stesso, mutuando

²² Così – e anche più ampiamente – M. FERRARA, *I collegi di garanzia statutaria tra esigenze di razionalizzazione e nuove istanze provenienti dalla costituzione materiale*, in *Osservatorio sulle fonti*, nr. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

dal Parlamento nazionale la denominazione²³ e così incorrendo nelle corrette censure della Corte.

Volendo proseguire sull'ardua via di valorizzazione degli Statuti, si potrebbe altresì progettare qualche modifica al testo dell'art. 123, ad esempio in chiave di obbligatorietà dell'organismo in esame, così da segnalare a tutti gli effetti la superiorità degli Statuti, quantomeno in termini di competenza²⁴, rispetto alle leggi regionali e ridare valore non solo alle previsioni relative ai diritti (in prevalenza sociali) ma anche alle altre norme programmatiche degli Statuti stessi, sempre ovviamente a condizioni che le stesse norme programmatiche mantengano l'ossequioso rispetto dell'armonia con la Costituzione.

4. Conclusioni

Rovesciando l'ordine logico adottato nel paragrafo precedente, una rivivificazione del ruolo e della funzione degli Statuti delle Regioni ordinarie dovrebbe partire da modifiche all'art. 123 al fine di rendere obbligatoria la previsione di organi di garanzia statutaria e consentendo spazi di intervento sulla forma di governo regionale volti a rendere meno sbilanciato il rapporto tra esecutivo e legislativo regionale.

Quanto alla prima proposta, non è improbabile che i primi antagonisti siano proprio i Consigli regionali, visto che non sono mancate in passato scelte consiliari contrarie alla presenza delle Consulte, percepite in concorrenza col ruolo politico del Consiglio. Si pensi al caso dell'Umbria, quando il parere del 2014 sulla sospensione del referendum consultivo previsto dalla legge regionale in occasione di ogni forma di

²³ Ci si riferisce qui alle sentt. nr.106 e 306 del 2002, in cui si nega allo Statuto di modificare la denominazione di "Consiglio Regionale" e di adottare quella di "Parlamento regionale".

²⁴ A commento della sent. 188 del 2011, in cui la Corte affronta il tema del rapporto tra Statuti e leggi regionali in termini di gerarchia e di competenza si veda E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli Statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, nr. 2/2013, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

elezione politica non ha avuto seguito²⁵ e il Consiglio non ha provveduto a modificare la legge o, ancora, a quanto accaduto in Abruzzo dove vi sono stati casi in cui le pronunce statutarie si sono scontrate con la politica regionale espressa dal Consiglio, soccombendo a essa²⁶.

Sempre in chiave di rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali si potrebbe inoltre procedere a un potenziamento del procedimento legislativo. Come è noto, la Costituzione vincola gli Statuti a regolamentare solo alcuni aspetti della procedura finalizzata alla creazione delle leggi regionali. Tale contenuto necessario potrebbe ben essere integrato (e in alcuni Statuti questo è già presente) con forme di controllo sul bilancio, sulla scorta di quanto avviene a livello nazionale e con gli strumenti già evocati di valutazione delle politiche e di partecipazione consapevole alla fase ascendente della creazione del diritto europeo, cui si accompagna il controllo sull'attuazione del principio di sussidiarietà²⁷. In entrambi i casi, si tratta di scelte statutarie per credere nelle quali occorre prescindere dai molti elementi di debolezza istituzionale del regionalismo italiano nel suo complesso, che è stato in molti casi incapace di far proprio il senso dell'autonomia²⁸. Insomma: le Regioni sono certamente in parte responsabili per non aver interpretato fino in fondo il mandato costituzionale a essere soggetti pienamente autonomi e, tuttavia, quando hanno provato a porsi come soggetti di rinnovamento, chiedendo al Governo ulteriori nuovi poteri, si sono scontrate con la già menzionata e intrinseca diffidenza delle istituzioni nazionali che non sono state in grado di cogliere le potenzialità insite in tali richieste.

²⁵ Lo ricorda M. VOLPI, *Il giudizio di legittimità degli organi di garanzia statutaria: fra statuti, leggi di attuazione e effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, nr. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

²⁶ M. FERRARA, *cit.*

²⁷ In argomento si vedano, *ex multis*, B. VIMERCATI, *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Torino, 2018; A. PAPA, *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016; C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009.

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *loc. cit.*, p. 56, secondo cui l'autonomia sarebbe stata "decostrutturalizzata" e ridotta a mera esplicitazione di poteri amministrativi.

Una ripartenza è tuttavia sempre possibile e occorrerà non perdere le occasioni che si prospettano anche per il regionalismo nel nostro Paese purché si riparta dalla consapevolezza, anche culturale, che più differenziazione significa soprattutto maggiore autonomia, contro la tensione all'uniformità che non è solo una caratteristica del regionalismo ma coinvolge direttamente le sue regole statutarie, che possono e devono essere più orientate al cambiamento.

LO STATUTO FRA REGIONE E STATO

Matteo Cosulich

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Statuto ordinario e Statuto speciale*. 3. *Statuto ordinario e legge statutaria*. 4. *Conclusioni: quali «Costituzioni regionali»?*

1. Premessa

Ben può essere qui accolto l'invito a comparare lo Statuto regionale speciale con quello ordinario, implicitamente rivoltoci dall'apprezzabile strutturazione dei lavori della seconda sessione del Convegno. Più specificamente, si esamineranno forma, materia e revisione dell'uno e dell'altro, secondo lo schema triadico opportunamente proposto alla nostra riflessione (par. 2). Ne risulteranno differenze talmente significative da indurci a chiederci se nelle Regioni ad autonomia differenziata l'atto equivalente allo Statuto regionale ordinario non sia piuttosto la legge statutaria (par. 3). Al termine della nostra analisi e sulla base della stessa, ci interrogheremo sull'idoneità degli atti normativi esaminati a porsi come una sorta di «Costituzione» per la corrispondente Regione (par. 4).

2. Statuto ordinario e Statuto speciale

Al di là del ricorso allo stesso medesimo sostantivo per denominare l'atto normativo, la comparazione fra lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria e lo Statuto delle Regioni ad autonomia speciale rivela immediatamente marcate differenze che attengono sia alla forma sia alla materia sia alla revisione; differenze in buona misura riconducibili alle diverse disposizioni costituzionali che si pongono come fonti sulla produzione¹ dello Statuto regionale speciale (art. 116, co. 1 Cost.) e

¹ Vedi *ex multis* F. POLITI, *Diritto pubblico*, VI ed., Torino, 2018, 126.

dello Statuto regionale ordinario (art. 123, co. 1 Cost.). Entrambe le disposizioni costituzionali sono state novellate dalle revisioni che, a cavallo dei due secoli, hanno interessato il Titolo V della Costituzione; ci soffermeremo quindi sui testi vigenti dell'art. 116, co. 1 Cost. e dell'art. 123 Cost., rispettivamente introdotti dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1.

Le revisioni costituzionali ora richiamate allontanano, forse non del tutto consapevolmente, lo Statuto ordinario da quello speciale, almeno quanto alla forma: mentre il secondo rimane un atto statale, in quanto adottato con legge costituzionale, il primo diviene certamente un atto regionale (legge regionale)². Vengono così superate le incertezze classificatorie che, in vigenza del testo originario dell'art. 123 Cost., avvolgevano gli Statuti regionali ordinari³ che peraltro la giurisprudenza costituzionale pareva implicitamente reputare fonti statali (sent. n. 10 del 1980, punto 3. *in diritto*).

Secondo la vigente disciplina costituzionale dunque gli Statuti speciali e quelli ordinari divergono radicalmente fra loro quanto alla rispettiva forma: fonti statali gli uni, fonti regionali gli altri. Tuttavia alla riconduzione degli Statuti ordinari agli atti regionali si accompagna, all'art. 123 Cost., la previsione di un loro procedimento di formazione – e dunque di revisione, sulla base del principio del parallelismo delle forme⁴ – che appare calcato su quello delle leggi costituzionali dettato all'art. 138 Cost. Così gli aggravamenti procedurali previsti da quest'ultimo rispetto al procedimento legislativo statale ordinario sembrano aver ispirato il redattore dell'art. 123, co. 2 Cost. laddove li riprende per aggravare il procedimento prescritto al legislatore regionale quand'egli intenda operare a livello statutario: la maggioranza qualificata, la doppia deliberazione, la separazione della prima votazione dalla seconda con un certo lasso minimo di tempo, il *referendum* eventuale su richie-

² Vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, 153.

³ Sulla loro natura di atti regionali o di atti statali si vedano rispettivamente, *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, V ed., Padova, 1984, 108 e L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992, 58.

⁴ Si noti come l'art. 123, co. 2 Cost. disciplini espressamente un procedimento col quale “lo Statuto è approvato e modificato” (corsivo di chi qui scrive).

sta di una minoranza di rappresentanti o di una frazione del corpo elettorale.

In un procedimento simile viene così incanalata la volontà (rafforzata, in quanto espressa in un procedimento aggravato) di soggetti diversi, il legislatore statale o il legislatore regionale; vale a dire, con riferimento all'ente corrispondente, lo Stato o la Regione. La considerazione ora proposta non pare attenuata dalla constatazione che il procedimento di revisione degli Statuti regionali speciali si distacca per alcuni profili da quello disciplinato dall'art. 138 Cost., in modo da prevedere un maggior coinvolgimento regionale⁵. Più specificamente, i cinque Statuti regionali vigenti, anche a seguito delle novelle loro apportate dalla legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2: attribuiscono esplicitamente al Consiglio regionale l'iniziativa per la revisione, peraltro comunque discendente dall'art. 121, co. 2, secondo periodo Cost.; prevedono il parere del Consiglio stesso su tali iniziative quando siano statali, *scilicet* parlamentari o governative⁶; escludono la possibilità di richiedere il *referendum* «oppositivo»⁷ in quanto il suo carattere «nazionale» finirebbe per rendere irrilevante l'orientamento del corpo elettorale della Regione interessata dalla revisione⁸. A ben vedere infatti gli organi della Regione

⁵ In tal modo si configurano «altri procedimenti di innovazione del livello costituzionale dell'ordinamento, diversi dal 138» (A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 19, al sito internet www.rivista.aic.it).

⁶ In Trentino-Alto Adige/Südtirol è inoltre previsto il coinvolgimento dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano, in ossequio alla peculiare struttura regionale ex art. 116, co. 2 Cost. Così: da un lato, l'iniziativa regionale di revisione statutaria prevede la proposta dei Consigli provinciali e la «successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale» (art. 103, co. 2 St.); dall'altro, sulle iniziative statali di revisione dello Statuto è acquisito non solo il parere del Consiglio regionale, ma anche quello dei Consigli provinciali (art. 103, co. 3 St.).

⁷ Così S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 556. Nella stessa direzione, ragiona di «più marcata valenza oppositiva» del *referendum* costituzionale rispetto al *referendum* abrogativo M. LUCIANI, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 75, Bologna-Roma, 2005, 450.

⁸ Particolarmente emblematico al riguardo risulta essere lo Statuto sardo, laddove prevede invece l'eventuale intervento del solo corpo elettorale regionale: ai sensi dell'art. 54, co. 3 St., se il Consiglio regionale ha espresso parere contrario a un progetto di revisione statutaria «approvato in prima deliberazione da una delle due Camere» il Pre-

interessata non sono in grado di determinare l'esito della revisione del corrispondente Statuto. Il che sembra trovare conferma, *a contrario*, nella disciplina dettata dall'art. 39, co. 13 della deliberazione legislativa costituzionale respinta dal corpo elettorale referendario nel dicembre 2016, laddove prevedeva che la revisione statutaria fosse subordinata all'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata⁹.

Quanto a forma e revisione si potrebbe dunque riassuntivamente concludere che per gli Statuti speciali la natura statale dell'atto costituisce una sorta di *pretium libertatis*: il riconoscimento alle Regioni speciali di «forme e condizioni particolari di autonomia», tali da derogare alle previsioni della Costituzione relative alle Regioni di diritto comune, richiede il ricorso alla legge costituzionale, vale a dire appunto a un atto statale.

Al riguardo, si osservi come appaia preferibile leggere la deroga in discorso non topograficamente, ma sistematicamente; altrimenti detto, essa non interessa necessariamente le sole disposizioni del Titolo V della parte II della Costituzione ma, nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale repubblicano¹⁰, può applicarsi anche ad altre previsioni costituzionali, qualora risulti necessario per consentire la piena esplicazione delle «forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, co.1 Cost. Si pensi ad esempio al regime di cofficialità rispetto alla lingua italiana di altri idiomi (così il tedesco, ex art. 99, co. 1 St. T.-A.A./S. e il francese, ex art. 38, 1°c. St. V.d'A.): al fine di realizzare dette «forme e condizioni particolari di autonomia» in territori caratterizzati dalla presenza di minoranze linguistiche si deroga non alla disciplina dettata dal Titolo V, ma al principio presente in filigrana nella Costituzione repubblicana dalla quale si trae la «conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale» (Corte cost., sent. n. 28 del 1982, punto 2. *in diritto*); principio esplicitato, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 1, co. 1 legge 15

sidente della Regione può indire un *referendum* regionale consultivo «prima del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione», allo scopo, può reputarsi, di condizionarla politicamente.

⁹ Vedila in *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, 88, 15 aprile 2016, 15.

¹⁰ Così Corte cost., sent. n. 1146 del 1988, punto 2.1. *in diritto*; pronuncia non a caso relativa a uno Statuto regionale speciale, quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

dicembre 1999, n. 482, secondo cui, appunto, la (sola) «lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano».

Venendo quindi al secondo elemento dello schema triadico proposto alla nostra odierna riflessione, può dirsi che la materia rimessa alla disciplina degli Statuti regionali speciali è assai più ampia e indeterminata di quella attribuita alla competenza statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. Mentre quest'ultima viene delimitata dall'art. 123, co. 1 Cost. che ne indica l'estensione materiale, l'ambito rimesso alla disciplina statutaria speciale è soltanto teleologicamente definito, in quanto si estende sin dove è richiesto dalla finalità di assicurare quelle «forme e condizioni particolari di autonomia», rese necessarie dalle peculiari caratteristiche delle Regioni mistilingui di frontiera e di quelle insulari. Tanto più che la determinazione teleologica dell'estensione materiale della disciplina statutaria speciale è rimessa, salvo il limite dei principi supremi¹¹, al discrezionale apprezzamento del legislatore costituzionale-statutario, chiamato dall'art. 116, co. 1 Cost. a derogare alla disciplina costituzionale generale. Se si volesse ricorrere a una suggestiva descrizione riassuntiva, potrebbe forse dirsi che mentre lo Statuto ordinario è fonte a competenza materialmente riservata (Corte cost., sent. n. 372 del 2004, punto 2. *in diritto*), lo Statuto speciale è invece fonte a competenza teleologicamente riservata.

3. Statuto ordinario e legge statutaria

Osservato dall'angolo visuale dell'ambito materiale rimesso alla sua disciplina, lo Statuto ordinario appare piuttosto simile a un'altra fonte, la legge statutaria. Non solo l'uno e l'altra sono fonti a competenza materialmente riservata, ma gli ambiti rimessi da disposizioni di grado costituzionale al primo e alla seconda presentano significative analogie. È sufficiente leggere le disposizioni degli Statuti speciali relative alla legge statutaria, introdotte dalla legge cost. n. 2 del 2001, avendo a mente il testo dell'art. 123, co. 1 Cost., per cogliere *ictu oculi* tali analogie.

¹¹ Vedi *supra* nota precedente.

Lasciando da un canto le peculiari previsioni dettate dallo Statuto siciliano che all'art. 9, co. 3, prevede una più ristretta competenza materiale della relativa legge statutaria¹², sia le disposizioni degli (altri) Statuti speciali sia l'art. 123, co. 1 Cost. rimettono rispettivamente alla legge statutaria¹³ e allo Statuto regionale ordinario: la «forma di governo» della Regione nonché l'iniziativa legislativa e il *referendum* a livello regionale¹⁴. Va peraltro rilevato come il sintagma «forma di governo» assume diversi significati nell'art. 123, co. 1 Cost. e nelle disposizioni statutarie speciali in discorso: nel primo, la «forma di governo» alla luce di un'interpretazione sistematica non include la materia elettorale (così Corte cost., sent. n. 2 del 2004, punto 8. *in diritto*), compresa invece nella «forma di governo» menzionata dalle leggi statutarie, come letteralmente risulta dalle disposizioni degli Statuti speciali che le disciplinano; dette disposizioni infatti espressamente includono le «modalità di elezione» del Consiglio, del Presidente e dei componenti della Giunta nella «forma di governo»¹⁵.

Quanto alla «forma di governo», dunque, al medesimo significante non corrisponde lo stesso significato. Per di più, allo Statuto regionale ordinario è rimessa anche la determinazione «dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione (art. 123, co. 1 Cost.), dei quali non fanno parola le disposizioni degli Statuti speciali relative alla legge statutaria.

¹² Si veda F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 99.

¹³ Si rammenti come in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* la legge statutaria operi a livello provinciale anziché regionale.

¹⁴ L'art. 123, co. 1 Cost. ragiona genericamente di iniziativa e di *referendum* (riferendo però l'una e l'altro non solo alle leggi ma anche ai provvedimenti della Regione e rimettendo allo Statuto regionale ordinario pure la disciplina della «pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali»), mentre le disposizioni statutarie speciali fanno più specificamente riferimento all'«iniziativa popolare delle leggi regionali» e al «*referendum* regionale abrogativo, propositivo e consultivo» (art. 12, co. 2 St. F.V.G.; analogamente dispongono l'art. 15, co. 2 St. Sard. e l'art. 15, co. 2 St. V.d'A., mentre l'art. 47, co. 2 St. T.-A.A./S. riferisce le medesime previsioni al livello provinciale).

¹⁵ Si vedano le disposizioni statutarie speciali citate *supra* alla nota precedente.

Rispetto alla materia rimessa alla loro disciplina, altri profili avvicinano più significativamente Statuto regionale ordinario e legge statutaria. Così, anzitutto il limite dell'«armonia con la Costituzione» (così art. 123, co. 1 Cost. e art. 15, co. 2 St. Sard., nonché identicamente tutti gli altri Statuti speciali)¹⁶, assai più stringente di quello rappresentato dai principi supremi che vincola gli Statuti speciali; tanto più se il limite dell'«armonia con la Costituzione» viene letto estensivamente in termini di «esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione» e financo del suo «spirito»¹⁷, come espressamente afferma la giurisprudenza costituzionale con riferimento agli Statuti regionali ordinari (Corte cost., sent. n. 304 del 2002, punto 5. *in diritto*)¹⁸.

Peraltro il limite in discorso potrebbe forse leggersi in modo meno rigoroso con riferimento alle leggi statutarie delle Autonomie speciali. Topograficamente argomentando, può infatti osservarsi come in tutti gli Statuti speciali il limite dell'«armonia con la Costituzione» sia posto accanto a quelli dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e dell'«osservanza di quanto stabilito» dalla parte dello Statuto relativa agli organi regionali (o provinciali, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)¹⁹. Ora, se l'«armonia con la Costituzione» fosse da intendersi come «puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione» il limite dei principi sarebbe probabilmente *inutiliter datus*, in quanto rientrante nel primo limite. Per di più, se «armonia» significasse «puntuale rispetto», sfuggirebbe la ragione che ha indotto il legislatore costi-

¹⁶ Si vedano: art. 12, co. 2 St. F.V.G.; art. 9, co. 3 St. Sic.; art. 15, co. 2 St. V.d'A; art. 47, co. 2 St. T.-A.A./S.

¹⁷ Vedi criticamente T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 166.

¹⁸ Si rammenti come nella sent. n. 198 del 2012 il giudice costituzionale abbia attribuito un significato talmente stringente all'«armonia con la Costituzione» da ricondurre sostanzialmente al legislatore statale la disciplina della composizione dei Consigli regionali ordinari, sino ad allora generalmente reputata, *ex art.* 123, co. 1 Cost. vigente, di competenza statutaria, e dunque regionale. Tanto è vero che l'orientamento espresso in tale giurisprudenza costituzionale è stato reputato capace di assestare «il colpo di grazia all'autonomia statutaria regionale» (M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione In Cammino*, 2013, 8, al sito *internet* www.amministrazioneincammino.luiss.it).

¹⁹ L'art. 9, co. 3 St. Sic. richiama invece genericamente l'intero Statuto.

tuzionale/statutario a impiegare nel medesimo luogo la diversa e più rigorosa formula «con l'osservanza» quando ha vincolato la legge statutaria alla disciplina dettata dallo Statuto. Altrimenti detto: se, secondo la denegata ipotesi, si fosse voluto attribuire lo stesso significato al rispetto della Costituzione e a quello dello Statuto, si sarebbe utilizzata la medesima formula.

Una volta esaurita l'analisi del secondo elemento dello schema triadico forma, materia e revisione, può ora agevolmente constatarsi come il primo elemento faccia registrare un elevato grado di identità fra Statuto regionale ordinario e legge statutaria, in quanto l'uno e l'altra sono certamente fonti regionali.

Quanto infine al terzo elemento, la revisione, vale a dire il procedimento di formazione dell'atto²⁰, può constarsi come le previsioni costituzionali relative allo Statuto ordinario e quelle statutarie speciali attinenti alla legge statutaria presentino notevoli analogie. Più specificamente, entrambi i procedimenti prevedono: la deliberazione consiliare a maggioranza assoluta e l'eventuale *referendum* «oppositivo»²¹, su richiesta dei medesimi soggetti («un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale»)²². Nell'uno e nell'altro caso, inoltre, per l'impugnazione governativa dell'atto che ne avvia il giudizio di legittimità costituzionale è previsto il termine di trenta giorni dalla pubblicazione, anziché di sessanta, come per le (altre) leggi regionali *ex art. 127, co. 1 Cost.*, applicabile alle Autonomie speciali *ex art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 (Corte cost., sent. n. 255 del 2014, punto 4.1. in diritto)*. A differenziare i due procedimenti rimane la disciplina della doppia deliberazione consiliare conforme, prevista soltanto per lo Statuto regionale ordinario (*art. 123, co. 2 Cost.*,

²⁰ Vedi *supra* nt. 4.

²¹ Vedi *supra* nt. 7.

²² Così *art. 123, co. 3 Cost.*, *art. 12, co. 4 St. F.V.G.*, *art. 15, co. 4 St. Sard.*, *art. 17-bis, co. 1 St. Sic.*, *art. 47, co. 6 St. T.-A.A./S.* (con riferimento al livello provinciale), *art. 15, co. 4 St. V.d'A.* Si noti tuttavia che i commi successivi delle disposizioni statutarie speciali ora richiamate prevedono che, qualora la legge statutaria venga approvata a maggioranza dei due terzi del Consiglio, il *referendum* possa essere richiesto soltanto da una frazione più consistente del corpo elettorale (un trentesimo; nelle Province autonome di Trento e di Bolzano la frazione del corpo elettorale richiesta è ulteriormente innalzata a un quindicesimo).

che richiede la maggioranza assoluta in entrambe le deliberazioni), volendosi probabilmente ricalcare più fedelmente il procedimento di revisione costituzionale²³.

4. Conclusioni: quali «Costituzioni regionali»?

All'indomani delle revisioni costituzionali del Titolo V (legge cost. n. 1 del 1999 e legge cost. n. 3 del 2001), ci si interrogava sull'idoneità degli Statuti regionali ordinari «di seconda generazione»²⁴ a porsi come vere e proprie «Costituzioni regionali»²⁵.

È pur vero che la giurisprudenza costituzionale ha escluso una piena assimilazione degli Statuti regionali ordinari alla Costituzione (sent. 372 del 2004)²⁶; ma ben vedere si tratta di una conclusione piuttosto scontata, in quanto il vigente art. 123 Cost. attribuisce alle Regioni ordinarie «una autonomia costituzionale non piena, ma *relativa*, la quale fa sì che lo Statuto sia, almeno potenzialmente, idoneo a svolgere le funzioni proprie di una Costituzione di Stato membro di Stato federale»²⁷. Soprattutto nel periodo corrispondente alla loro redazione, i vigenti Statuti regionali ordinari vengono quindi reputati «piccole Costituzioni regionali»²⁸. Possono qui richiamarsi alcuni sintomi rivelatori di tale ambizione: la presenza di un Preambolo nello Statuto della Regione Emilia-Romagna e di una Premessa – sostanzialmente equivalente al Preambolo – nello Statuto della Regione Liguria; l'inclusione, all'inizio dell'articolo di «disposizioni di principio» (così denominate nello Statuto abruzzese), significativamente definite «dichiarazioni identitarie» nello

²³ Vedi *supra* par. 2.

²⁴ Per riprendere la felice denominazione proposta da R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

²⁵ Così, sin dal titolo, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.

²⁶ Così al punto 2. in *diritto* si afferma che «qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali».

²⁷ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma*, cit., 190 (corsivo dell'A.).

²⁸ L. VIOLINI, *Lo Statuto delle Regioni ordinarie: forma, materia, revisione*, in *questo volume*.

Statuto campano; il tentativo degli Statuti di disporre in ambiti che vanno ben al di là del loro contenuto – ritenuto quindi semplicemente necessario – *ex art.* 123, co.1 Cost., con «enunciazioni statutarie»²⁹ che sono state peraltro reputate prive di «funzione normativa» dalla giurisprudenza costituzionale e perciò stesso, così interpretate, sopravvissute nei testi statutari (sentt. n. 372, n. 378 e n. 379 del 2004, rispettivamente relative allo Statuto toscano, a quello umbro e a quello emiliano-romagnolo).

Nulla di tutto questo è riscontrabile nelle leggi statutarie delle Regioni speciali, nonostante le analogie che tali atti presentano – quanto a forma, materia e revisione – con gli Statuti regionali ordinari, come si è visto³⁰. Il carattere di atto regionale (o provinciale) della legge statutaria non ha quindi indotto a configurarla come una sorta di «Costituzione» della Regione (o della Provincia autonoma). Il che potrebbe forse spiegarsi alla luce della considerazione che, sebbene formalmente sia un atto dello Stato, è comunque lo Statuto speciale a porsi alla base dell'identità regionale o provinciale che si configura così in termini di «identità statutaria»³¹.

La dinamica ora descritta potrebbe trovare origine nella presenza, a monte dei testi statutari, di progetti elaborati in sede locale e variamente recepiti dagli Statuti speciali al momento della loro adozione³². Ma so-

²⁹ Relative, ad esempio, all'estensione del diritto di voto agli immigrati o al riconoscimento di altre forme di convivenza rispetto al matrimonio, agli artt. 3, co. 6 e 4, co. 1, lett. *h* Statuto della Regione Toscana, oggetto della sent. n. 372 citata poco più avanti nel testo.

³⁰ Vedi *supra* par. 3.

³¹ R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, vol. I, *Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 255, con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Trento.

³² Con riferimento alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si vedano rispettivamente: D. NOVARESE, *Sicily in transition (1943-1946). Le complesse vicende della redazione dello Statuto regionale siciliano fra separatismo e autonomia*, in L. BLANCO (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Bologna, 2020, 48-53; S. MURA, F. SODDU, *Un regionalismo moderato. Il caso Sardegna*, *ivi*, 96; R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali per la Valle d'Aosta del 1945: fra rottura e transizione costituzionale*, in D. ROCCA (a cura di), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, 148-149; P. PICCOLI, *Ventun testi per uno Statu-*

prattutto il porsi dello Statuto speciale alla base dell'identità regionale o provinciale sembra essere favorito dal progressivo affiancarsi alla lettera del testo statutario di un vero e proprio Statuto vivente, frutto dell'interpretazione di tale lettera da parte delle norme di attuazione e della giurisprudenza costituzionale. In particolare le norme di attuazione, talvolta anche *praeter Statutum*, sono espressione del metodo negoziale quale si realizza nelle Commissioni paritetiche, dove ha voce in capitolo la Regione (e/o la Provincia autonoma) interessata³³. Per tal via, dunque, la volontà regionale (e/o provinciale) si manifesta nel «“blocco statutario”, costituito dalle disposizioni degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (Corte cost., sent. n. 65 del 2019, punto 1.1. *in diritto*)³⁴, in modo tale da fare di queste ultime – soprattutto se ampiamente utilizzate – «un vero e proprio strumento di “riscrittura dello Statuto”»³⁵.

Per di più, la volontà regionale (o provinciale) è in grado di incidere sulla lettera stessa dello Statuto speciale, sempre attraverso il metodo del negoziato. Si fa qui riferimento alle disposizioni finanziarie degli Statuti speciali, decostituzionalizzate in quanto revisionabili con legge statale, adottata con procedimenti che richiedono varie forme di intervento regionale e/o provinciale³⁶.

Nella prorata attesa della revisione statutaria di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001³⁷ (rispetto alla quale alcune Regioni speciali e le Province autonome avevano adottato progetti basati sul forte coinvol-

to, in P. PICCOLI, A. VADAGNINI (a cura di), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010, 83-84.

³³ Vedi M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, 153-154.

³⁴ Vedi G. DEMURO, *Lo Statuto speciale: forma, materia, revisione*, in questo volume, ed E. HAPPACHER, *Intervento*, *ivi*.

³⁵ G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 407.

³⁶ Vedi *infra* nt. 40.

³⁷ Vedi criticamente F. GALLO, *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, 10, 2021, VII, al sito internet www.federalismi.it.

gimento delle rispettive comunità)³⁸ gli Statuti speciali vigenti e viventi risultano dunque oggi riconducibili in varia – ma comunque crescente – misura agli orientamenti della Regione oggetto di disciplina e dunque espressione della corrispondente identità. Si configura così un’identità statutaria che potrebbe reputarsi tanto più consolidata quanto più i processi qui descritti si manifestano; più specificamente, quanto più si ricorre alle norme di attuazione³⁹ e quanto più il ruolo regionale (o provinciale) nella revisione delle decostituzionalizzate norme statutarie in materia finanziaria risulta determinante⁴⁰.

³⁸ Così in particolare nelle Province autonome di Trento e di Bolzano (vedi F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *le Regioni*, 2017, 1201-1202), nonché in Friuli Venezia Giulia, in Sicilia e in Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* (vedi M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, II ed., Torino, 2020, 306, 228-229, 251).

³⁹ Sebbene si tratti di un dato grezzamente quantitativo, non è privo di interesse ai nostri fini constatare che nell’ultimo quinquennio (2016-2020) sono stati adottati sedici decreti legislativi contenenti norme di attuazione per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sette per il Friuli Venezia Giulia, cinque sia per la Sicilia sia per la Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, due per la Sardegna.

⁴⁰ Stando alla lettera degli Statuti speciali, tale appare in quello trentino-altoatesino, laddove detta revisione richiede la «concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province», ex art. 104, co. 1 St. Similmente, lo Statuto valdostano richiede l’«accordo con la Giunta regionale» (art. 50, co. 5 St.). Gli Statuti della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia prevedono invece il parere della Regione ed eventualmente la sua proposta (art. 54, co. 5 St. Sard. e art. 63, co. 5 St. F.V.G.). Al riguardo vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ed., Torino, 2019, 327.

LE REGIONI E LA SFIDA DELLA SOSTENIBILITÀ

Raffaele Bifulco

SOMMARIO: *Articolazione dell'analisi 1. Dallo sviluppo sostenibile alla sostenibilità. 2. Il quadro internazionale: dai Millennium Developments Goals (MDG) ai Sustainable Development Goals (SDGs). 3. Il momento dell'Europa. 3.1. Gli obiettivi del Next Generation EU. 3.2. Il Green Deal europeo. 3.3. Digitalizzazione (e sostenibilità). 3.4. Un'Europa più giusta e resiliente. 4. La sfida della sostenibilità per le Regioni italiane in un contesto globale. 4.2. I possibili ostacoli istituzionali all'implementazione delle scelte UE. 4.2.1. Riparto delle competenze e differenziazione. 4.2.2. L'implementazione dei SDGs e il regionalismo differenziato. 4.3. Le Regioni per una maggiore equità ambientale.*

Articolazione dell'analisi

Sostenibilità è un concetto che, per quanto non sia emerso nell'ambito specifico della riflessione giuridica, si è diffuso con rapidità straordinaria nel lessico giuridico contemporaneo. Non solo nel diritto internazionale ma anche nel costituzionalismo, come dimostra una recente ricerca nella quale si osserva che ben 54 costituzioni su 193 Stati appartenenti alle Nazioni Unite presentano il termine 'sostenibilità' o 'sostenibile'¹.

Lo sviluppo del concetto è strettamente interrelato con il principio della responsabilità intergenerazionale, che dalla filosofia morale e politica è progressivamente migrato verso il diritto internazionale e poi nel diritto primario dell'Unione europea e poi ancora nelle giurisprudenze costituzionali².

¹ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, 43 ss.

² Su questi aspetti sia permesso rinviare a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

Queste evoluzioni concettuali testimoniano il disagio della cultura, nella specie di quella giuridica, nell'affrontare i problemi della contemporaneità, tra i quali spicca per urgenza e drammaticità la questione ambientale. Non è un caso se responsabilità intergenerazionale (o anche responsabilità verso le generazioni future) e sostenibilità (o sviluppo sostenibile) siano concetti migrati nel mondo giuridico proprio per affrontare i grandi temi legati alla tutela dell'ambiente, dal cambiamento climatico all'inquinamento transfrontaliero, dalla tutela dei mari e degli oceani a quella della biodiversità, e così via. Sostenibilità è concetto suscettibile di ulteriori sviluppi. Si pensi all'enorme problema della sovrappopolazione, che tarda a essere affrontato nelle sedi internazionali e che necessariamente dovrà essere collegato a una rinnovata idea di sviluppo sostenibile³.

L'Unione europea ha da tempo deciso di diventare un attore mondiale strategico nel campo dello sviluppo sostenibile. Questa scelta non è venuta meno a seguito degli effetti negativi della crisi economico-finanziaria intervenuta sul finire della prima decade di questo secolo. Neppure l'emergenza pandemica di questi mesi ha messo in discussione la decisione di fondo dell'Unione che sul finire del 2019 aveva presentato il Green Deal europeo, con l'obiettivo di guidare gli investimenti pubblici verso una ripresa economica nella consapevolezza che affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente sia "il compito che definisce la nostra generazione"⁴. Difatti, con notevole coraggio la Commissione Von der Leyen ha in qualche modo rilanciato: il *Next Generation European Union* (da ora NGEU) punta senza esitazione verso la sostenibilità, con l'obiettivo ambizioso di raggiungere, entro la metà del secolo, la 'neutralità climatica' dell'Unione.

Questo documento sarà al centro della presente analisi. Potrebbero indicarsi molti motivi a ragione di questa opzione. Gli stanziamenti previsti a favore degli Stati membri, gli effetti di stabilizzazione e di spinta all'elaborazione di progetti industriali e infrastrutturali sono di tale portata che il confronto con il Piano Marshall degli anni 1948-1951, in questi mesi, è stato ricorrente. Già questi rilievi potrebbero

³ R. BIFULCO, *Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, IV, 39 ss.

⁴ Commissione, Com(2019) 640 final.

giustificare la scelta di mettere in rapporto il NGEU e le Regioni italiane.

Tuttavia due altre ragioni giustificano la scelta di queste pagine. La prima riguarda l'importante saldatura che il piano dell'UE, sintetizzato nel NGEU, compie con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile elaborati dall'Onu. Il segnale inviato dalla Commissione europea è di grande rilievo a livello sia simbolico che pratico. Nello scenario internazionale globale l'Unione è il principale attore economico sicché la sua opzione a favore degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile rappresenta un sostegno rilevante nello sviluppo della sostenibilità.

La seconda ragione è l'attenzione che la Commissione europea, nella redazione del piano, ha dedicato al tema della solidarietà e dell'eguaglianza. Per essere credibile e accettata, la sostenibilità e il modello di sviluppo che essa contiene devono essere declinati anche nella direzione dell'equità intergenerazionale. Sono due aspetti – quello della responsabilità intergenerazionale e quello della responsabilità infragenerazionale – che devono procedere insieme. Sul piano unionale il legame che la Commissione europea ha instaurato tra sostenibilità ambientale e sostenibilità economica appare non solo suscettibile di notevoli sviluppi per il quadro istituzionale dell'Unione ma soprattutto rappresenta una risposta a tutti coloro che nell'Unione vedono solo il momento economico, mercantile, finanziario o quanto altro, dimenticando che le risposte nazionali alla crisi mondiale, anzi alle crisi mondiali, possono passare solo attraverso un rafforzamento dell'Unione europea.

Intento della presente analisi è, dunque, provare a capire come le Regioni italiane possano inserirsi in uno scenario certamente complesso, che offre tuttavia notevoli potenzialità agli enti regionali, a condizione che questi siano disposti a modificare il modo di costruzione delle proprie politiche pubbliche. Due semplici convinzioni sostengono lo sviluppo di queste pagine. Da un lato, le Regioni devono fare ogni sforzo possibile per intercettare le indicazioni e gli orientamenti forniti dall'Unione con il NGEU, pena il loro restare ai margini dello sviluppo economico dei prossimi anni. Dall'altro lato, le Regioni possono dare un contributo notevole a carenze e incompletezze che l'ordinamento dell'Unione ancora presenta al proprio interno, con riguardo al rilevato intreccio di sostenibilità ed equità.

Dopo una breve premessa sulle difficoltà di implementare il concetto di sviluppo sostenibile, anche a causa della sua estrema apertura (1), saranno brevemente prese in considerazione le principali evoluzioni intervenute a livello di Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di sviluppo sostenibile (2). Il paragrafo seguente sarà dedicato a una descrizione dei profili più rilevanti, presenti nel NGEU e nel Green Deal, in termini di sostenibilità (3). Infine nell'ultimo paragrafo è l'implementazione regionale di questi profili a costituire il centro dell'analisi, insieme all'altro versante riguardante l'equità ambientale (4).

1. Dallo sviluppo sostenibile alla sostenibilità

Come è chiaro da quanto detto nel precedente paragrafo, il concetto di sostenibilità è inteso, in questa sede, come applicazione alle istituzioni territoriali del concetto di sviluppo sostenibile. È senz'altro possibile estendere l'accezione di sostenibilità oltre e al di là del concetto di sviluppo sostenibile, ad esempio predicandola anche in relazione al bilancio dello Stato. E tuttavia, anche per evidenti esigenze di spazio e di maggiore attinenza della versione ambientale di sostenibilità con l'attività delle Regioni, l'attenzione sarà focalizzata sulla sostenibilità come sostenibilità ambientale.

La nozione di sviluppo sostenibile assurge a nozione-chiave, quasi una parola d'ordine, delle politiche pubbliche a partire dalla pubblicazione del noto Bruntland Report⁵. È altrettanto noto che alla grande fortuna del termine non ha certo corrisposto un miglioramento della situazione globale in termini di raggiungimento di maggiori standard di tutela ambientale⁶.

Il concetto di sviluppo sostenibile include l'integrazione di obiettivi ambientali, economici e sociali. Sulla combinazione di questi obiettivi, sul modo in cui essi si rapportano reciprocamente, si osservano posi-

⁵ World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

⁶ Per uno sguardo generale sulla situazione mondiale si può consultare con molta utilità il Global Environmental Outlook 6 in <https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>.

zioni differenti, oscillandosi da tesi che ne danno un'accezione meramente procedurale, in cui spesso a retrocedere è proprio l'interesse ambientale, a tesi che tendono a bilanciare in maniera uguale i tre obiettivi (è questa la posizione riscontrabile nei documenti dell'ONU, giustificata anche dalla necessità di contemperare esigenze molto diversificate facenti capo a Stati o gruppi di Stati in posizione spesso confliggente)⁷. Nel concetto di sviluppo sostenibile si è così annidata una strutturale intrinseca debolezza legata all'assenza di una priorità. La priorità invece esiste ed è la conservazione di quelle funzioni ecologiche indispensabili per uno sviluppo prolungato ed equo delle società umane. Ad assicurare tali funzioni provvedono gli ecosistemi naturali⁸.

Va aggiunto che la scienza è oggi in grado di indicarci quali sono i limiti da non superare, se si vogliono preservare le funzioni ecologiche assicurate dai vari ecosistemi. Ed è qui, in questo stretto legame con la scienza, che il diritto svolge una nuova funzione di garanzia delle "naturali condizioni di vita di base" (per usare la locuzione presente nell'art. 20a della Costituzione tedesca). La storia degli ultimi decenni del diritto internazionale mostra come sia faticoso introiettare all'interno di atti giuridici vincolanti per la Comunità internazionale questi limiti. Ma ovviamente il livello internazionale è solo il primo passo di un processo implementativo che fa ancora degli Stati gli effettivi motori della sostenibilità. La cornice giuridica statale è altrettanto indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Il dibattito di questi ultimi anni sul rapporto tra Stato di diritto e tutela dell'ambiente testimonia che solo all'interno del più ampio principio dello Stato di diritto, tendente ad assicurare assetti internazionali e nazionali equi, effettivi e imparziali nonché leggi ambientali chiare e attuabili, diventano raggiungibili gli obiettivi dello sviluppo sostenibile⁹. Ed è chiaro il

⁷ Cfr. ad esempio *The Future We Want*, FN Doc.216/L.1, 19 giugno 2012, parr. 76, 83, 87, 100.

⁸ C. VOIGT, *The Principle of Sustainable Development. Integration and Ecological Integrity*, in ID. (a cura di), *Rule of law for nature: new dimensions and Ideas in Environmental law*, Cambridge, 2013, 151-2.

⁹ Cfr. l'equilibrata analisi di P. SANDS, *Climate change and the rule of law: adjudicating the future in international law*, in <https://www.supremecourt.uk/news/climate-change-and-the-rule-of-law.html>, 1 ss.

ruolo centrale che in questa catena normativa e istituzionale anche i livelli di governo regionali possono svolgere in funzione di garanzia di uno Stato di diritto ambientale.

2. Il quadro internazionale: dai Millennium Developments Goals (MDG) ai Sustainable Development Goals (SDGs)

Con la Dichiarazione del Millennio le Nazioni Unite, nel settembre del 2001, ritennero che «per le relazioni internazionali nel ventunesimo secolo vadano considerati essenziali determinati valori fondamentali». Tali valori, nel numero di otto, furono indicati come Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs). Gli otto MDGs avevano l'ambizione, per un verso, di sradicare la povertà e la fame e, per l'altro, di promuovere l'eguaglianza di genere e di ridurre la mortalità infantile nel periodo 2000-2015. Tra questi vi era anche l'obiettivo della sostenibilità ambientale. Come è noto, quegli obiettivi erano però pensati per i Paesi in via di sviluppo.

Quindici anni dopo, a quegli obiettivi sono succeduti gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, contenuti nell'Agenda 2030 dell'ONU, sottoscritta nel settembre 2015 da tutti i 193 membri dell'Organizzazione. Essa contiene diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) e 169 sotto-obiettivi. Il documento è di notevole rilievo poiché sviluppa tutti e tre i pilastri dello sviluppo sostenibile, vale a dire economico, ecologico e sociale. Tra l'altro, il documento inserisce anche la lotta alla povertà. L'Agenda chiede agli Stati di raggiungere gli obiettivi entro il 2030, coinvolgendo in questo sforzo sia gli attori istituzionali che quelli non governativi.

L'ambizione dei SDGs è molto maggiore rispetto a quella convalidata nel MDGs sia perché gli obiettivi sono a più ampio spettro sia perché i destinatari sono i paesi in via di sviluppo insieme a quelli sviluppati. Il legame tra i 17 obiettivi e lo sviluppo sostenibile è dichiarato fin dal nome prescelto per individuarli. Si può così dire che, simmetricamente agli obiettivi insiti nel principio dello sviluppo sostenibile, anche i 17 SDGs aspirano a conciliare la sostenibilità ambientale, l'inclu-

sione sociale e lo sviluppo economico sia nell'ambito dei paesi OCSE che per quelli non presenti in tale cornice internazionale.

È stato proprio l'OCSE a mettere in rilievo l'importanza dei livelli di governo substatali per il conseguimento degli obiettivi, ritenendo che almeno 100 tra 169 target in cui si concretizzano i 17 obiettivi non potranno essere raggiunti senza un coinvolgimento e un coordinamento dei livelli di governo regionali e comunali¹⁰. E in effetti è quasi naturale constatare che la gran parte delle funzioni essenziali per lo sviluppo sostenibile è gestita dai livelli di governo substatali.

Seguendo la traccia sviluppata nel rapporto OCSE appena citato, è possibile prendere come esempio paradigmatico di quanto appena detto il caso del cambiamento climatico, forse la sfida ambientale più pressante oggi. In questo ambito è giocoforza constatare il ruolo determinante che hanno le città e più ampiamente i livelli regionali di governo. È un fatto notorio che nelle città convergono all'incirca i due terzi della domanda globale di energia sicché è da questi grandi agglomerati che proviene la gran parte delle emissioni di gas all'origine dell'effetto serra. Nella stessa direzione si orienta il discorso se prendessimo in considerazione le città nella produzione di rifiuti. E tuttavia è dalle città e dai livelli regionali che partono anche le principali iniziative per frenare gli effetti del cambiamento climatico¹¹. Uno studio ulteriore dell'OCSE ha inoltre accertato che in Europa il 70% delle città più estese sono collocate in aree poste solo 10 metri al di sopra del livello del mare risultando così molto esposte ai rischi di alluvione¹².

Sempre a proposito del ruolo dei livelli territoriali di governo nel perseguimento dei SDGs, va osservato che l'elencazione dei 17 obiettivi contenuta nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile non crea una priorità tra gli stessi, non assegna una priorità agli obiettivi più strettamente ambientali rispetto a quelli economici o sociali, nella convinzio-

¹⁰ OECD, *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*, OECD Urban Policy Reviews, Paris, 2020 <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.

¹¹ Cfr. il rapporto ASviS, *L'evoluzione delle Regioni italiane rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Evoluzione_regionale_SDGs.pdf.

¹² OECD, *Cities and Climate Change*, Paris, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en>.

ne che solo un approccio olistico possa effettivamente permettere di costruire modelli di sviluppo sostenibili calati nelle diverse realtà territoriali. Nella prospettiva delle Nazioni Unite, come si è sopra osservato, è l'interrelazione tra i diversi obiettivi che consente un adeguato bilanciamento tra gli stessi.

E difatti una delle utilità dei SDGs è il loro concorso incrociato e complementare al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ciò vuol dire che, allorché città e Regioni decidono di perseguire obiettivi legati a obiettivi sociali o economici in senso ampio, non possono non tener in conto anche gli obiettivi di natura ambientale. Si pensi all'adozione di *carbon tax* o a tasse di ingresso per evitare congestioni del traffico: esse possono certo essere molto utili nelle politiche riguardanti il cambiamento climatico ma, allo stesso tempo, possono avere effetti negativi sugli obiettivi di inclusione sociale. Diventa così evidente l'opportunità di considerare e conciliare più obiettivi. L'approccio olistico dell'Agenda può risultare molto utile per la formulazione delle politiche regionali.

3. Il momento dell'Europa

3.1. Gli obiettivi del Next Generation EU

Con la comunicazione della Commissione dal significativo titolo 'Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione'¹³, l'organo esecutivo dell'UE ha lanciato il nuovo strumento per la ripresa, denominato Next Generation European Union (NGEU), con il quale vengono stanziati 1.850 miliardi di euro per la ripresa economica.

La principale novità del NGEU è probabilmente da rinvenire nell'abilitazione conferita alla Commissione europea di entrare nel mercato dei capitali e di accendere prestiti in capo all'UE. Il denaro che la Commissione potrà raccogliere verrà utilizzato, nell'arco temporale del bilancio pluriennale 2021-2027 per la realizzazione di quattro principali

¹³ Commissione, Com(2020) 456 final (27 maggio 2020).

obiettivi: un Patto Verde per la strategia della crescita (il Green Deal); un mercato digitale; il rafforzamento del pilastro europeo dei diritti sociali; la costruzione di un'Unione più resiliente¹⁴.

Nel documento la strategia di crescita è affidata in primo luogo al Green Deal, il cui obiettivo di fondo è guidare gli investimenti pubblici a favore della ripresa attraverso lo stanziamento di 750 miliardi di euro in maniera tale da rispettare l'impegno di non nuocere all'ambiente. Vale la pena sottolineare che il Green Deal europeo è stato presentato dalla Commissione già a fine del 2019¹⁵; il fatto che la Commissione lo abbia pienamente rilanciato con la comunicazione NGEU appare un dato significativo, che conferma il rilievo centrale della tutela dell'ambiente come oggetto centrale delle politiche europee.

Le stime della Commissione, nel documento del 27 maggio 2020, fanno del Green Deal un motore per la creazione di occupazione, capace di coniugare un aumento dell'1% del PIL con il conseguimento degli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia. La Commissione intende intervenire in settori centrali dell'economia, quali: le ristrutturazioni del parco immobiliare esistente, le tecnologie pulite e le catene del valore collegate, i trasporti, la tutela della biodiversità, la politica agricola.

Strettamente collegata a quella che la Commissione chiama la transizione verde vi è poi la transizione digitale, nella convinzione che la crisi pandemica abbia dimostrato la rilevanza della digitalizzazione e la sua permanenza anche dopo la crisi. A questi due obiettivi la Commissione affianca il pilastro europeo dei diritti sociali, nella convinzione che solo la solidarietà tra persone, generazioni, regioni e paesi possa assicurare una ripresa equa e inclusiva.

3.2. *Il Green Deal europeo*

“Il compito che definisce la nostra generazione”, così la Commissione si esprime nel Green Deal a proposito del dovere di affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente. In effetti, è oramai da tempo

¹⁴ M. MESSORI, *Il piano italiano di ripresa e resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità*, in <https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>.

¹⁵ Commissione, Com(2019) 640 final.

che la scienza ha richiamato l'attenzione sugli effetti del deterioramento dei fattori ambientali. Si pensi all'attività svolta, fin dal 1988, dall'IPCC (Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico), che ha sottolineato con insistenza l'allarme per gli effetti del riscaldamento terrestre derivante dal consumo eccessivo di energia inquinante¹⁶.

Allo stesso tempo è tristemente noto come l'individuazione di un tetto massimo di innalzamento della temperatura media della terra entro la fine del secolo corrente sia diventata una questione eminentemente politica e non certo prettamente scientifica: la controversia si concentra, in particolare, sul se tenere questo tasso massimo entro 1,5 gradi centigradi ovvero consentire di raggiungere i 2,0 gradi centigradi.

L'obiettivo della Commissione è ambizioso in quanto (p. 2) con la strategia del Green Deal si mira a

trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse.

Di seguito le componenti principali della strategia sottesa al Green Deal, di stretto interesse per le Regioni italiane.

Innanzitutto il Green Deal è ritenuto dalla Commissione parte integrante della strategia messa in atto dalla Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Ogni azione dell'Unione deve essere coerente con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e con il principio di 'non arrecare un danno significativo'. In particolare l'intento dichiarato dalla Commissione è quello di integrare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite¹⁷.

Un altro elemento essenziale del Green Deal è, come già accennato, la neutralità climatica, che deve essere raggiunta favorendo la costruzione di infrastrutture intelligenti (reti intelligenti, energie rinnovabili,

¹⁶ IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. PACHAURI and L.A. MEYER (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland; IPCC, *Global warming of 1.5°C. Special Report*, oct. 2018.

¹⁷ Commissione, Com(2019) 640 final, p.3.

punti di ricarica per i veicoli elettrici). Inoltre gli Stati membri devono concentrarsi nello sforzo di operare una generale ristrutturazione degli edifici pubblici e privati, così realizzando un risparmio energetico e una spinta del settore edilizio e delle costruzioni favorendo le piccole e medie imprese locali.

L'economia circolare – un modello economico alla cui realizzazione l'UE lavora da diversi anni e che riguarda strettamente anche le Regioni italiane – è un altro obiettivo del Green Deal. La produzione industriale europea deve mirare, nelle intenzioni della Commissione, a eliminare la dipendenza dall'estero mirando alla creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro nella lavorazione dei materiali riciclati. A tale ruolo sono chiamati tutti i settori produttivi, ma in particolare quelli attivi nel tessile, nelle costruzioni, nell'elettronica e nella plastica.

Anche la strategia europea nella sfera della bioeconomia, diretta alla produzione di risorse biologiche rinnovabili, rientra nel Green Deal. La recente Strategia per la Biodiversità per il 2030, diretta a favorire gli ecosistemi naturali, include ora anche una nuova strategia forestale.

Lo slogan 'dal produttore al consumatore' (from farm to fork) sintetizza lo sforzo della Commissione diretto ad aiutare gli agricoltori affinché essi forniscano ai cittadini europei alimenti sostenibili e sicuri. La Commissione propone anche di rinforzare il rilancio del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale come uno dei perni centrali per la transizione ecologica. Per raggiungere tale obiettivo la futura Politica agraria comune (PAC) dovrà ispirarsi ai principi del Green Deal.

Infine un elemento qualificante del Green Deal, che chiama direttamente in gioco le Regioni, riguarda il Fondo per la transizione giusta, che darà sovvenzioni alle Regioni per aiutare i lavoratori a sviluppare capacità e competenze per il mercato del lavoro del futuro nonché per aiutare le piccole e medie imprese e quelle emergenti per creare nuove opportunità di lavoro.

3.3. Digitalizzazione (e sostenibilità)

Già durante la presidenza Juncker la Commissione è stata molto attiva nella produzione di comunicazioni intese a fare della trasformazione digitale un obiettivo prioritario dell'UE. Nel NGEU Green Deal e

digitalizzazione procedono parallelamente, con una chiara funzionalizzazione della digitalizzazione nei confronti della transizione verde, nella consapevolezza che l'intelligenza artificiale, l'uso dei Big Data e dell'informazione in tempo reale hanno un impatto rilevante sulla produzione di beni e servizi. Anche il rilievo delle *smart cities* – un tema che coinvolge direttamente i livelli regionali di governo – va inserito in questa nuova temperie istituzionale¹⁸. Difatti il rilievo istituzionale delle *smart cities* è strettamente collegato alla digitalizzazione intesa come fattore chiave dello sviluppo sostenibile delle città: sempre più la digitalizzazione diventerà un elemento chiave per predire eventi climatici estremi e per migliorare i fattori ambientali all'interno dei quali si svolge l'attività economica e sociale.

In ragione della suddetta funzionalizzazione della digitalizzazione rispetto alla transizione verde appare opportuno provare a sintetizzare gli aspetti principali della digitalizzazione enfatizzati dalla Commissione. Innanzitutto, secondo la Commissione, maggiori investimenti sulle tecnologie informatiche – quali l'intelligenza artificiale, la *cybersecurity*, le reti 5G e 6G – potranno produrre effetti espansivi, favorendo anche l'autonomia strategica dell'Europa. La Commissione è intervenuta di recente anche in materia di dati con il Regolamento sui dati non personali, al cui interno il rapporto tra dati e valore economico è particolarmente valorizzato in quanto la loro utilizzazione è associata ad importanti benefici per la società e l'economia¹⁹. La direttiva fa rientrare in tale categoria quelli riguardanti la sfera geo-spaziale, l'osservazione della terra e dell'ambiente, i dati meteorologici e statistici relativi alle imprese.

Del massimo rilievo per il tema della sostenibilità è la digitalizzazione orientata all'ambiente. In questo settore si aprono opportunità per il monitoraggio a distanza dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua e per l'ottimizzazione dell'uso dell'energia e dei fattori ambientali. La Commissione insiste inoltre sulla necessità di misure per migliorare l'efficienza energetica e il rendimento dell'economia circolare, valutando anche lo sforzo verso una maggiore trasparenza sull'impatto am-

¹⁸ Per una visione generale C. LAURI, *Smart City*, in *Digesto delle discipline giuridiche*, Aggiornamento VIII, 2020, 388-9.

¹⁹ Cfr. Reg. (UE) 2018/1807, Considerando 1.

bientale dei servizi di comunicazione, verso misure più efficaci per implementare nuove reti e per un migliore smaltimento dei dispositivi digitali nella fase finale del loro utilizzo (telefoni, ricaricatori, batterie).

Le Regioni italiane non possono sottovalutare anche il fenomeno della digitalizzazione del settore agroalimentare. In questo campo l'UE ha lanciato il progetto SmartAgriHubs²⁰. Anche nel campo della salute si pone la questione dell'accesso sicuro e dello scambio di dati sanitari, come dell'uso dei *Big Data* per la ricerca e la medicina personalizzata. La digitalizzazione interessa inoltre il settore dei trasporti giacché la mobilità multimodale automatizzata e connessa e i sistemi intelligenti di gestione del traffico svolgeranno un ruolo sempre più crescente. Infine il settore del commercio, dei servizi e dell'amministrazione sarà sempre più interessato dalla digitalizzazione.

3.4. *Un'Europa più giusta e resiliente*

Nella configurazione di NGEU la Commissione non traslascia il tema dell'integrazione. Non sono previsti specifici finanziamenti da parte dell'UE. Tuttavia va certamente ricordato il SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), lo strumento europeo che impiegherà 100 miliardi di euro per aiutare lavoratori e imprese²¹. Vi sono poi i temi del supporto all'occupazione giovanile, del salario minimo e dell'eliminazione delle differenze tra donne e uomini. Anche la lotta contro l'evasione fiscale rientra tra gli obiettivi della Commissione europea al fine di innalzare le entrate fiscali degli Stati; i temi della base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società e della semplificazione fiscale sono inoltre utili alla crescita economica.

Dalla pandemia la Commissione europea intende trarre utili insegnamenti al fine di ridurre la dipendenza dell'UE dai mercati stranieri in alcuni settori fondamentali. Uno di questi, particolarmente enfatizzato dalla Commissione, riguarda la nuova strategia farmaceutica, diretta a fronteggiare i rischi emersi durante la crisi (in particolare la capacità di produrre farmaci, così garantendo autonomia strategica all'Europa).

²⁰ <https://www.smartagrihubs.eu>.

²¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it.

Nella stessa direzione va il piano di azione sulle materie prime critiche, orientato a rinforzare i mercati della mobilità elettrica, delle batterie, delle energie rinnovabili, dei prodotti farmaceutici, dell'industria aerospaziale, della difesa e delle applicazioni digitali. È annunciato anche un rinnovato sforzo per riformare l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Infine con la proposta 'rescEU' la Commissione mira a rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'UE (c.d. 'riserva rescEU'), che comprende aerei ed elicotteri per interventi antincendio. Oltre che per migliorare la prevenzione delle catastrofi, si prevede che 'rescEU' possa essere utilizzato anche per fronteggiare le emergenze mediche, chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari²².

4. La sfida della sostenibilità per le Regioni italiane in un contesto globale

4.1. Non solo implementazione delle scelte UE ma anche integrazione e completamento

Il quadro tracciato mostra che, in Europa, c'è un prima e un dopo pandemia: gli obiettivi delle politiche pubbliche europee si indirizzano sempre più decisamente verso la lotta al cambiamento climatico e la digitalizzazione.

Non si tratta di una vera e propria inversione di rotta, se si torna con la mente alle direttive di marcia espresse dall'Onu illustrate nel secondo paragrafo. Occorre parlare, più opportunamente, di una nuova e più decisa direzione di marcia. Di ciò devono tener conto non solo le istituzioni territoriali, centrali e regionali, ma anche i settori privati, le istituzioni universitarie al fine di elaborare progetti capaci di intercettare la direzione di marcia impressa dall'UE attraverso i fondi NGEU.

Alla luce di quanto detto nei paragrafi II e III appare chiaro in quali direzioni le Regioni italiane dovrebbero puntare per affrontare la sfida della sostenibilità: forte incentivazione dei sistemi di riciclo e di gestione dei rifiuti; energie rinnovabili; efficientamento energetico di edifici,

²² https://ec.europa.eu/echo/index_en.

imprese e infrastrutture; attività agroalimentari sostenibili e turismo rispettoso dell'ambiente. Più complesso un coinvolgimento nel campo dell'innovazione digitale, che tuttavia dovrebbe essere seguito da vicino.

Da più parti si invocano investimenti pubblici nei settori riguardanti: le infrastrutture materiali sostenibili, le certificazioni di efficienza energetica nella costruzione degli edifici, l'educazione e la formazione diretta alla riduzione della disoccupazione provocata dal Covid19, il capitale naturale per la rigenerazione e la resilienza degli ecosistemi, innovazione e sviluppo orientati a sistemi di produzioni non inquinanti.

Ciò vuol dire che le Regioni dovrebbero darsi criteri chiari, validi fin da subito, per l'uso dei fondi che, messi a disposizione dall'UE, saranno capaci di attirare. La definizione di questi criteri è indispensabile per una efficace risposta alla crisi provocata dalla pandemia.

A tal fine risulta di grande aiuto tenere in considerazione il c.d. strumento di sostegno tecnico che la Commissione ha proposto di istituire nel maggio 2020 attraverso una proposta di regolamento²³. In ogni caso appare evidente che le Regioni dovranno fornirsi di criteri particolarmente orientati a selezionare progetti conformi ai criteri di efficienza, sostenibilità e corrispondenza agli obiettivi del NGEU.

Il passaggio dal piano teorico a quello pratico non è certo facile, ma gli stimoli che provengono dall'UE obbligano i governi territoriali, centrali e regionali, a farsi carico di dare forma a nuove politiche industriali e nuove forme di finanziamento di tali politiche. Nella ricerca di tali nuove forme le Regioni non possono muoversi da sole, isolatamente, ma sono coinvolte – sia nella definizione degli obiettivi che nella concreta attività normativa – insieme allo Stato.

A tal fine le Regioni italiane devono, per un verso, affrontare e superare ostacoli istituzionali che ne rallentano l'effettiva capacità decisionale: si allude ai mai superati problemi legati al riparto delle competenze con lo Stato e alla volontà di estendere le competenze di alcune Regioni in nome di un regionalismo asimmetrico (per non parlare del ruolo di codecisione nei procedimenti legislativi nazionali che le Regioni non hanno mai veramente cercato) (2). Dall'altro le Regioni devono

²³ Commissione, COM(2020) 409 final.

legittimare sé stesse anche attraverso lo sviluppo di ruoli che l'Unione europea non è ancora in grado di svolgere in termini di giustizia ed equità (3). Entrambe le questioni emergono con forza anche in relazione alle sfide della sostenibilità.

4.2. I possibili ostacoli istituzionali all'implementazione delle scelte UE

4.2.1. Riparto delle competenze e differenziazione

I problemi legati al riparto delle competenze non riguardano solo lo Stato e le Regioni italiani. Pochi altri temi sono così controversi negli Stati composti come il riparto delle competenze in materia ambientale. Dagli USA alla Germania il tema è tra i più scottanti e lontano comunque da assetti definitivi. Basti dire che negli USA la politica ambientale, almeno nei periodi in cui le varie presidenze repubblicane sono state restie a qualsiasi forma di accordo internazionale sul cambiamento climatico, è stata presa in mano dai sindaci delle grandi città e dai governatori degli Stati membri²⁴. Oppure si pensi alla Germania dove il tentativo di arrivare a un codice dell'ambiente è fallito anche per la difficoltà di raggiungere un accordo tra Federazione e *Länder*.

Da questo angolo prospettico l'Italia si trova in una posizione di vantaggio, perché, nonostante tutte le difficoltà, non solo esiste una disciplina costituzionale della materia ma essa, ad oggi, ha trovato anche un suo assestamento. Quasi inutile notare poi che la materia ambientale si articola in così tanti settori e sottosettori che solo una analisi puntuale degli stessi può rendere il quadro veritiero dello stato dell'arte.

Indubbiamente esistono vantaggi nella regolazione centralizzata della materia ambientale, riconducibili a vari fenomeni. In primo luogo

²⁴ Si pensi ad esempio all'iniziativa dell'ex sindaco di New York, Michael Bloomberg, per la creazione di una coalizione (*We Are Still In Coalition*) diretta a coinvolgere un larghissimo numero di soggetti, pubblici e privati, per ridurre le emissioni dannose. Di questa coalizione forse l'esponente di maggior rilievo è stato il Governatore della California, Jerry Brown, che ha ospitato a San Francisco il *Global Climate Action Summit* in aperta polemica con le scelte compiute a livello federale. Sul punto cfr. J. BUSBY, *Warming World: Why Climate Change Matters More Than Anything Else*, in 97 *Foreign Affairs* 49 (2018), 49 ss.

esistono materie – come la disciplina delle acque, dei fiumi transfrontalieri, del transito di rifiuti pericolosi – che toccano interessi ultraregionali²⁵; collegata alla natura ultraregionale di molti settori ambientali vi è poi la maggiore efficacia ed effettività della disciplina centrale, capace (anche se non sempre) di superare i veti e i disaccordi tra gli enti regionali²⁶.

In secondo luogo il livello centrale incontra maggiore facilità nell'adozione di misure più stringenti²⁷, così superando anche fenomeni di *dumping* ambientale. Quest'ultimo è stato un problema particolarmente sentito negli Stati Uniti in cui gli Stati membri più attenti agli standard ambientali hanno rischiato di trovarsi svantaggiati dal punto di vista competitivo rispetto ad altri Stati membri meno rispettosi; ciò ha spinto la Federazione ad adottare standard minimi di tutela ambientali²⁸.

Infine l'adozione di misure di tutela ambientali più stringenti da parte del livello centrale rende più facile, per i politici locali, accettare le condizioni poste a tutela dell'ambiente, spesso impopolari²⁹.

Gli svantaggi legati all'accentramento delle competenze in materia ambientale sono fondamentalmente di due tipi: da un lato, i livelli regionali possono affermare di avere una migliore conoscenza delle esigenze del territorio³⁰; dall'altro, l'accentramento della decisione può

²⁵ C.J.M. KIMBER, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, in *Maryland Law Review*, 54, 1995, 1659.

²⁶ R.V. PERCIVAL, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, in *Maryland Law Review*, 45, 1995, 1171; E. CHOQUETTE, J.F. GODBOUT, *Fédéralisme et environnement: l'un nuit-il à l'autre?*, in *Observatoire des Fédérations*, in <https://cerium.umontreal.ca/recherche/unites-de-recherche/observatoire-des-federation-s-odf/>, 2.

²⁷ C.J.M. KIMBER, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1659.

²⁸ R.V. PERCIVAL, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, cit., 1171; E. CHOQUETTE, J.F. GODBOUT, *Fédéralisme et environnement: l'un nuit-il à l'autre?*, cit., 2; C.J.M. KIMBER, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1660.

²⁹ C.J.M. KIMBER, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1661.

³⁰ Editor's Note, *Introduction to the Publius Virtual Issue: U.S. Federalism and Environmental Policy*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2015, 1-2; C.J.M. KIMBER,

essere intesa come una cessione di ‘sovranità’ o di autonomia, a seconda del livello territoriale e dell’ordinamento considerati³¹.

La considerazione dei vantaggi e degli svantaggi ha fatto emergere una tendenza molto diffusa all’interno degli ordinamenti composti, partendo dall’assunto che sia difficile immaginare alternative a regolazioni centralizzate se si vuole realizzare una politica di tutela ambientale effettiva³². La tendenza si riassume nel seguente assetto regolativo: il livello centrale pone lo standard, ai livelli regionali è permesso di adottare regolazioni maggiormente restrittive³³. Anche questo assetto regolativo rimanda ad una collaborazione tra livelli di governo diffuso non solo nell’ordinamento costituzionale italiano, dove la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 ha sancito un assetto competenziale sostanzialmente identico a quello riassunto, ma anche in quello dell’Unione europea (art. 193 TFUE) e fatto proprio anche negli Stati Uniti d’America³⁴.

4.2.2. *L’implementazione dei SDGs e il regionalismo differenziato*

La complessità degli equilibri relativi al riparto competenziale viene ulteriormente accentuata in Italia dalle recenti richieste di attuazione di percorsi differenziali previsti dall’art. 116, c.3, Cost.

Al lettore italiano non è necessario ricordare quanto il tema della differenziazione regionale abbia occupato l’agenda politica fino all’estate del 2019. La crisi di governo e l’erompere dell’emergenza pandemica hanno spinto per ora la questione sullo sfondo, ma è probabile

A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union, cit., 1661.

³¹ C.J.M. KIMBER, *A Comparison of environmental federalism in the United States and the European Union*, cit., 1662.

³² D. VOGEL, D.M. TOFFEL, D. POST, N.Z.U. ARAGON, *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, Working Paper, Harvard Business School, 2010, 38.

³³ Cfr. il caso delle regole sulle emissioni delle automobili in California: D. VOGEL, D.M. TOFFEL, D. POST, N.Z.U. ARAGON, *Environmental Federalism in the European Union and the United States*, cit., 5-11.

³⁴ R.V. PERCIVAL, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, cit., 1174.

che essa tornerà in auge nei prossimi mesi. E tuttavia è proprio la presenza dei SDGs – o meglio, lo sforzo multilivello di dare realtà a quegli obiettivi, che vede impegnata in prima battuta la Commissione e tutta l’Unione europea – che può rappresentare un elemento importante per la valutazione delle richieste regionali.

A ben guardare, gli obiettivi posti dall’ONU non possono essere correttamente raggiunti se non in presenza di azioni congiunte e coordinate da parte dei livelli statali e sub-statali (lasciando, per il momento, sullo sfondo il ruolo centrale dell’UE). Tuttavia il carattere fortemente interconnesso degli obiettivi rende difficile ragionare solo in termini di competenze (e quindi di maggiori competenze, come chiedono le Regioni che vogliono attivare i processi di differenziazione). Sarebbe molto più opportuno ragionare innanzitutto di obiettivi da raggiungere, poi di come diversificare le azioni a seconda dello specifico contesto territoriale. Ciò implica un orientamento verso le funzioni da esercitare piuttosto che verso le competenze e comunque, alla base di tutto, non può non esservi un’organizzazione multilivello che abbia come scopo il conseguimento dei SDGs.

Se così è, se cioè l’effettiva volontà di conseguire quegli obiettivi deve essere orientata alle funzioni e a un’organizzazione multilivello, allora anche le richieste di regionalismo differenziato andrebbero calate nel contesto dei SDGs. Ciò implica due diversificate, se non opposte, esigenze: da un lato il conseguimento degli obiettivi, difficilmente separabili tra loro secondo rigidi schemi competenziali, non può essere raggiunto senza un forte e continuo coordinamento, la cui responsabilità non può che essere dello Stato; dall’altro, le modalità per il conseguimento di quegli obiettivi devono essere diversificate, adattate ai territori, calate nei diversi contesti territoriali.

Come si vede, i SDGs comportano, per quanto in maniera ‘soft’ come è proprio di alcuni strumenti del diritto internazionale, un ripensamento non tanto del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni ma certo delle modalità di azione, che non possono essere che cooperative e orientate allo specifico contesto territoriale. Le richieste di maggiore autonomia non si pongono in contrasto con il conseguimento di tali obiettivi; il loro riconoscimento deve tuttavia essere interamente calato nell’ottica dei SDGs, impedendo o bloccando quei tenta-

tivi di appropriazione di competenze che metterebbero in forse il raggiungimento degli obiettivi. Una corretta valutazione politica delle richieste di differenziazione non può non tenere conto degli impegni internazionali, per quanto non vincolanti, e di quelli unionali.

4.3. *Le Regioni per una maggiore equità ambientale*

A differenza di quanto accade nel diritto ambientale statunitense, l'equità ambientale non fa parte del lessico del diritto ambientale europeo, per quanto la dottrina giuridica europea stia iniziando a considerare il tema³⁵. Ciò può essere motivo di meraviglia se per un attimo si pensa al ruolo attivo dell'UE nello sviluppo del diritto ambientale e, più ampiamente, alla posizione dell'UE nello scenario globale sui temi relativi alla tutela dell'ambiente.

Le ragioni di questa apparente assenza di interesse da parte dell'Unione possono essere diverse. Scopo del diritto primario dell'Unione è infatti la tutela dell'ambiente nella sua dimensione oggettiva, di ecosistema all'interno del quale l'uomo vive e svolge le proprie attività. Di conseguenza – vien da pensare – non c'è una dimensione sociale del diritto unionale che possa giustificare l'inserimento di norme che siano ricollegabili alle esigenze della equità ambientale. Non pare che gli artt. 191 e 193 TFUE possano capovolgere questo giudizio.

Per quanto, in casi limitati, il diritto ambientale dell'Unione posto da regolamenti e direttive (soprattutto in materia di trattamento delle acque, di inceneritori, di installazioni pericolose) preveda, a favore di alcune regioni e zone, eccezioni rispetto alla disciplina generale, pur tuttavia si tratta di eccezioni rispetto al diritto europeo.

Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia non si trovano riferimenti alla equità ambientale; e soprattutto non ci sono casi in cui la Corte impone l'obbligo della tutela dell'ambiente a favore di una mino-

³⁵ Per una rassegna R. BIFULCO, E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesifin, www.cesifin.it, 2016, 169 ss.

ranza etnica, sociale, razziale oppure di un diritto all'ambiente di una specifica minoranza.

A ben guardare, perciò, la ragione principale dell'assenza di istanze di giustizia ambientale va cercata nella sostanziale cecità che l'Unione ha patito nei confronti delle minoranze: il diritto ambientale europeo mira a disciplinare i settori e le aree ambientali da un punto di vista generale, senza tener conto della presenza di eventuali minoranze di qualsiasi genere³⁶. Apprendiamo dunque che nel diritto europeo dell'ambiente istanze di equità ambientale non hanno trovato spazio.

Si crea così un possibile iato tra le sacrosante spinte verso la tutela dell'ambiente e l'assenza di criteri sostanziali e/o procedurali per l'adozione di scelte necessarie che possono rappresentare un danno, proprio dal punto di vista ambientale, per determinate comunità. La questione che si pone è dunque se esistano rimedi a questo scarto tra esigenze ugualmente degne di tutela.

A tal fine entrano in gioco i livelli territoriali. Senza ritenere di poter esaurire un argomento degno di altro approfondimento, si propongono due tracce di lavoro per valutare il ruolo delle Regioni nell'attività di integrazione e completamento nei confronti dell'Unione nell'ambito dell'equità ambientale.

La prima passa proprio attraverso il principio dello sviluppo sostenibile.

Alla luce di quanto detto nei due paragrafi iniziali è possibile ora fare sintetico riferimento al fatto che l'Agenda 2030 ha incluso tra i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile anche traguardi di tipo economico e sociale³⁷. In attuazione di tale impegno il Consiglio dei ministri ha ap-

³⁶ L. KRÄMER, *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, in A. MICHELOT (a cura di), *Équité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, 2012, 138-9.

³⁷ Pare opportuno ricordarli: 1. Sradicare la povertà e 2. la fame; 9. Infrastrutture resilienti e industrializzazione inclusiva; 10. Riduzione delle disegualianze all'interno dei e fra i Paesi (in particolare il sotto-obiettivo 10.2. prevede di potenziare e promuovere, entro il 2030, l'inclusione sociale, economica e politica di tutti); 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili (e il sotto-obiettivo prevede espressamente 11.3: Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile; mentre il sotto-obiettivo 11.7 invita, entro

provato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) il 2 ottobre 2017 (con delibera del CIPE del 22 dicembre 2017 e pubblicazione in GU il 15 maggio 2018). L'approvazione ha fatto seguito a un'attività di consultazione istituzionale e pubblica.

I contenuti della SNSvS costituiscono il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo settoriale e territoriale. Entro 12 mesi dalla delibera del CIPE di aggiornamento della strategia nazionale, le Regioni hanno l'obbligo di dotarsi di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile.

La seconda traccia passa attraverso la capacità delle Regioni di elaborare strumenti che permettano ai cittadini, alle persone, alle comunità di intervenire su tutte le questioni riportabili alla categoria dell'equità ambientale. Alcune Regioni hanno fatto un ottimo lavoro. Si pensi alle quattro Regioni – Toscana (l. 69/2007 e 46/2013), Emilia-Romagna (l. 3/2010), Umbria (l. 14/2010) e, da ultimo, Puglia (l. 28/2017) – che hanno approvato leggi all'avanguardia nel campo della partecipazione. Pur nella diversità dei contenuti, le Regioni prevedono forme di democrazia partecipativa riguardanti non solo progetti di opere regionali ma anche progetti di opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata a esprimersi, nei limiti compatibili con il rispetto dei tempi e delle procedure previsti dalle leggi statali.

Non è possibile un bilancio di queste esperienze regionali. Su questo versante le Regioni italiane sono molto avanti perché hanno dato vita

il 2030, a fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili. Questo sotto-obiettivo si articola poi in: 11.a: Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale; 11.b: entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030); 16: promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. Questo obiettivo si articola in diversi sotto-obiettivi, tra cui: 16.7: Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli.

alle prime formalizzazioni giuridiche delle esperienze partecipative. Molto dipende, tra l'altro, dai livelli di capitale sociale presenti sui territori che possono essere molto differenziati. Tuttavia pare di poter dire che attraverso la collaborazione con i livelli territoriali regionali l'UE può recuperare quel deficit di legittimazione e soprattutto di vicinanza ai cittadini che spesso le viene imputata.

PARTE TERZA

LE RISORSE MATERIALI
DELL'AUTONOMIA REGIONALE

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE SPECIALI

Elena D'Orlando

SOMMARIO: *1. Autonomia finanziaria e specialità. 2. Il diritto comune della specialità finanziaria: le fonti. 3. ...segue: il ruolo della giurisprudenza costituzionale. 4. L'autonomia finanziaria e il governo dell'emergenza sanitaria. 5. Considerazioni di sintesi e di prospettiva: specialità finanziaria e forma di Stato regionale.*

1. Autonomia finanziaria e specialità

La specialità finanziaria nasce con la nascita delle autonomie speciali: nella maggior parte dei casi gli statuti, già in origine, oltre a riconoscere la potestà impositiva delle Regioni prevedevano direttamente una compartecipazione delle stesse al gettito dei tributi statali riferibili al loro territorio, espressa in decimi¹. La scelta metodologica di fondo e i livelli di compartecipazione allora stabiliti negli statuti erano dovuti a una motivazione pratica: le Regioni speciali dovevano iniziare a operare in un contesto nel quale l'attuazione del sistema regionale in generale non era certo imminente². Si rendeva dunque necessario predeterminare

¹ L'eccezione è costituita dallo statuto siciliano, che sostanzialmente prevede tutti i tributi come regionali, salvo eccezioni, nonché dallo statuto della Valle d'Aosta, la cui parte finanziaria è incentrata unicamente sui tributi regionali (art. 13 st.), sull'istituzione della zona franca (Titolo IV, art. 14) e sugli aspetti patrimoniali, quali le concessioni per le miniere, le acque, i relativi canoni (artt. da 5 a 12 dello statuto originario), demandando ad accordi successivi la definizione dell'ordinamento finanziario complessivo.

² Si consideri che la VIII disp. trans. fin. prevedeva sì la prima elezione dei Consigli delle Regioni ordinarie entro un anno, ma occorreva a tal fine approvare una serie di leggi sulle quali non vi era consenso sufficiente tra le forze politiche in Parlamento. Per le speciali, invece, gli statuti rappresentavano, in questa prospettiva, (anche) il risultato di accordi tra le parti politiche e contenevano inoltre già tutti gli elementi ordinamentali

e garantire alle autonomie già in grado di funzionare le risorse necessarie per svolgere i compiti loro assegnati e lo si fece, appunto, attribuendo loro le compartecipazioni al gettito dei *tributi* statali sulla base di un giudizio prognostico sul costo delle funzioni da svolgere, parametrato al gettito storico dei tributi a livello regionale.

Ciò spiega l'elevata entità della compartecipazione assegnata alle Regioni alle quali erano riconosciute più competenze e la consistenza nettamente più bassa di quella attribuita ad altre³, nonché la previsione di un necessario elemento di flessibilità nella disciplina della materia, dato dal depotenziamento *in parte qua* della fonte statutaria, in presenza di una concorde volontà politica statale e regionale.

Sin da subito, si fissano quindi alcuni tratti comuni della disciplina dell'autonomia finanziaria delle speciali⁴: il mantenimento della maggior parte dei tributi erariali sul territorio a cui sono riferibili, connotando così l'autonomia finanziaria come capacità finanziaria collegata al reddito prodotto nel territorio; il sistema pattizio, per cui le norme statutarie in materia finanziaria possono essere modificate da leggi ordinarie dello Stato il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e la Regione.

Questo schema è stato oggetto di dinamiche attuative che hanno prodotto esiti differenti.

Primariamente per ragioni inerenti al suo stesso impianto di base: il fatto che le risorse fossero tarate sulle funzioni nominalmente attribuite

essenziali per il concreto avvio delle nuove istituzioni: M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2020, 42.

³ L. PALADIN, *Commento allo statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, Udine, 1969, 163 ss., *sub* artt. 48 e 49. Per fare alcuni esempi tratti dagli statuti nella formulazione originaria, alla Sicilia era attribuita la totalità dei tributi riscossi sul territorio, salve «le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto», riservate allo Stato (art. 36 st. Sic.). Al Friuli Venezia Giulia erano invece attribuite compartecipazioni espresse in decimi, anche piuttosto limitate con riferimento ai principali tributi («cinque decimi dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato riscossa nel territorio della Regione; quattro decimi dell'imposta di ricchezza mobile e sulle società e obbligazioni di competenza dello Stato riscosse nel territorio della Regione nel primo esercizio finanziario regionale; cinque decimi nel secondo esercizio; sei decimi a decorrere dal terzo esercizio»: art. 49 st. FVG).

⁴ Con la parziale eccezione, già ricordata, della Sicilia.

alle Regioni, ma che avrebbero dovuto poi essere effettivamente trasferite mediante i decreti di attuazione degli statuti, ha causato un disallineamento, in termini di corretto finanziamento, nei casi in cui il gettito era direttamente attribuito alla Regione in virtù della disposizione statutaria ma le funzioni non venivano trasferite o lo erano soltanto in una misura minima, alla luce della tempistica variabile e dei contenuti diversi delle norme di attuazione statutaria per il concreto trasferimento delle funzioni, degli apparati amministrativi e delle relative risorse.

Inoltre, l'attuazione pratica è stata disomogenea perché, come noto, ciascuna autonomia speciale presenta delle peculiarità, sotto vari profili: geografico-territoriale, geopolitico, storico, antropologico-culturale, etnico-linguistico, economico e di condizioni per lo sviluppo⁵. Tali caratteristiche le hanno condizionate, in modo differente, non solo nel momento genetico, ma anche nel loro divenire⁶, influenzando sul diverso livello di sviluppo dell'autonomia speciale e, di conseguenza, sulla funzione concretamente svolta dalla specialità finanziaria⁷, per il legame strumentale che sussiste tra la dimensione politica e quella finanziaria dell'autonomia⁸. Così alcune Regioni hanno utilizzato l'autonomia fi-

⁵ Per una panoramica complessiva sulle peculiarità dei singoli ordinamenti speciali, si rinvia ai contributi raccolti in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016 e, specificamente, a quelli di: S. PAROLARI, *Dall' "autonomia dinamica" all' "autonomia partecipata": Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, 45 ss.; G. POSTAL, F. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomiste statutarie e normativa di attuazione*, 77 ss.; R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica nell'ordinamento di una micro-Regione*, 111 ss.; E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, 155 ss.; I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, 201 ss.; D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, 239 ss.

⁶ Come attestano i saggi raccolti in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019.

⁷ Il grado di attuazione degli statuti può essere misurato attraverso un "indicatore sintetico", dato dal numero dei decreti legislativi di attuazione adottati fino a oggi: 188 per il Trentino-Alto Adige; 64 per la Valle d'Aosta; 56 per la Sicilia; 47 per il Friuli Venezia Giulia; 29 per la Sardegna.

⁸ A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili*

nanziaria in termini di strategia, ovvero come strumento per ampliare le proprie competenze e per rafforzare l'affidabilità degli spazi finanziari loro riconosciuti; altre ne hanno fatto uso in un'ottica più tattica, volta all'ottenimento di vantaggi finanziari immediati piuttosto che al perseguimento di un disegno organico di valorizzazione dell'autonomia finanziaria regionale⁹.

Si può quindi affermare che, come non è oggi configurabile un modello unitario di autonomia speciale, lo stesso può dirsi per la specialità finanziaria.

Innanzitutto, come rilevato, per il diverso modo di interpretare l'autonomia politica di cui si è resa protagonista ciascuna Regione, specie in termini di acquisizione, più o meno significativa, di competenze legislative e amministrative¹⁰. In secondo luogo, perché lo sviluppo delle relazioni finanziarie, affidato al principio pattizio, porta fisiologicamente a risultati differenziati in ragione di una pluralità di variabili, che riflettono, oltre che l'abilità e gli equilibri politici contingenti, la diversa profondità del radicamento culturale della specialità¹¹. In terzo luogo, per la struttura concretamente assunta dagli ordinamenti finanziari speciali, che presenta, accanto a profili simili, significative varianti.

della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali, Napoli, 2018, 163.

⁹ A.E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2, 2009, 339.

¹⁰ Da segnalare è, per esempio, l'uso delle norme di attuazione fatto da alcune autonomie speciali al fine di conseguire il trasferimento di funzioni statali con oneri a carico del bilancio regionale/provinciale e, quindi, come mezzo per rafforzare l'autonomia politica. Il riferimento è soprattutto all'esperienza del Trentino-Alto Adige che, per esempio, ha così acquisito competenze in materia di ammortizzatori sociali (d.lgs. n. 28/2013), università (di Trento, d.lgs. n. 142/2011), funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio (d.lgs. n. 141/2016), funzioni relative all'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari (d.lgs. n. 161/2017).

¹¹ Sulla rilevanza del radicamento culturale dell'autonomia, R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, reperibile in <http://www.liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dell'autonomia.pdf>.

A quest'ultimo riguardo, tra gli elementi comuni¹² si considerino: l'incidenza molto elevata della compartecipazione al gettito territorializzato dei tributi statali (mediamente oltre il 77%, rispetto alle altre voci di bilancio); la scarsa incidenza dei trasferimenti statali (inferiore al 6%); il ruolo residuale dei tributi propri, sia autonomi sia derivati (che raggiunge l'11%). Differenze rilevanti si riscontrano, invece, su altri versanti. Innanzitutto in relazione all'autonomia di spesa, direttamente proporzionale all'estensione delle competenze e, quindi, delle responsabilità di spesa¹³. Inoltre in ordine alle quote di compartecipazione devolute e ai criteri di ripartizione del gettito relativo ai singoli tributi, che fanno riferimento, in alcuni casi, al criterio del maturato (o criterio della territorialità), che prende in considerazione il luogo in cui la fattispecie tributaria è venuta a maturazione, in altri a quello del riscosso, che lega la compartecipazione al gettito amministrativamente riscosso in un determinato territorio¹⁴. In terzo luogo, quanto al ruolo dei trasferimenti, dal momento che forme di perequazione sono contemplate per la Sicilia e la Sardegna¹⁵, mentre per le altre Regioni e Province autonome sono previsti solo contributi speciali o entrate aggiuntive per

¹² Con l'eccezione della Sicilia che, rispetto ai profili nel prosieguo indicati, presenta valori in netta controtendenza: percentuale più ridotta di compartecipazioni (13%); maggiore incidenza dei trasferimenti statali (28%); significativa incidenza dei tributi propri (44%). Questi dati e quelli indicati di seguito derivano da un'elaborazione fatta su dati ISTAT da A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità*, cit., 163 ss.

¹³ Il cui perimetro è individuato dai singoli statuti e, soprattutto, dalle relative norme di attuazione, che differiscono tra gli ordinamenti speciali sia in quantità (v. *supra*, nota n. 7), sia in contenuti. Su quest'ultimo aspetto si rinvia a S. PAROLARI, *La specialità e le fonti del diritto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, cit., 85 ss.

¹⁴ Le variazioni possono essere ricondotte, in questo caso, a fattori di natura sia giuridica (ovvero le previsioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione), sia economica (l'origine tributaria delle entrate, unita al principio di territorialità del gettito, fa sì che una parte significativa della dotazione finanziaria dipenda dall'andamento dell'economia locale, di cui la capacità fiscale è espressione).

¹⁵ Si pensi al fondo di solidarietà per la Sicilia (art. 38 St.), sul *quantum* e sul *quomodo* dell'erogazione del quale v. Corte cost., sent. n. 87/1987. O al piano di rinascita e ai contributi straordinari per piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiari per la Sardegna (artt. 8, c. 1, lett. m e 13 St.).

scopi determinati che non rientrino nelle normali funzioni dell'ente¹⁶. Infine, con riferimento alla flessibilità fiscale, ovvero alla potestà di modificare tributi istituiti con legge statale (perlopiù IRAP e addizionale IRPEF), che comporta una differenziazione degli ordinamenti finanziari apprezzabile soprattutto sul versante economico-finanziario in ragione delle scelte di politica fiscale operate¹⁷.

Ciò premesso, l'obiettivo delle riflessioni che seguono non è dunque quello di analizzare in dettaglio le vicende delle singole esperienze, ma piuttosto quello di identificare alcuni tratti ricorrenti in esse, che tendono a delineare un diritto comune della specialità finanziaria, evidenziando contestualmente i profili di simmetria o di asimmetria che esso presenta, rispetto al regionalismo ordinario, nelle relazioni con lo Stato.

2. Il diritto comune della specialità finanziaria: le fonti

Facendo una prima valutazione sul piano del sistema delle fonti, un dato che accomuna le Regioni a statuto speciale e che non trova analogo riscontro nelle Regioni ordinarie è che le prime scontano una perdita evidente di sistematicità delle fonti dell'autonomia, che non può non ripercuotersi anche sui profili finanziari.

Il riferimento è alla mancata revisione degli statuti speciali (a eccezione dello statuto del Trentino-Alto Adige, più volte modificato)¹⁸.

¹⁶ Art. 12, c. 3 St. VdA e art. 50 St. FVG. Lo statuto del Trentino-Alto Adige non contempla invece alcun riferimento a contributi speciali o a forme di solidarietà in ipotesi di congiuntura economica negativa, differenziando così nettamente il relativo ordinamento da quello di tutte le altre Regioni.

¹⁷ La disciplina su cui si fonda la flessibilizzazione della pressione fiscale presenta, infatti, tratti abbastanza omogenei ed è limitata ai tributi propri devoluti. Si segnalano però due rilevanti eccezioni: la previsione dell'istituto del credito d'imposta contenuta nello statuto sardo (art. 10 St.) e del Trentino-Alto Adige (art. 73, c. 1-*bis* St.) e, per il Friuli Venezia Giulia, in norma di attuazione (art. 1, c. 2 d.lgs. n. 129/2014); la facoltà riconosciuta alla Sicilia di intervenire sulle compartecipazioni (art. 36 St., su cui v. Corte cost., sent. n. 9/1957 e, più di recente, n. 138/1999).

¹⁸ Ci si riferisce in particolare alla profonda riforma del 1971 a seguito della quale lo statuto è ora recato dal d.P.R. n. 670 del 1972, poi ulteriormente modificato. Per il Trentino-Alto Adige va inoltre sottolineata la capacità di espansione delle competenze

Tali fonti, come noto, sono fondamentali nella definizione della specialità di ciascuna Regione e Provincia autonoma: l'art. 116, c. 1 Cost., infatti, definisce la specialità solo in chiave procedurale, cioè garantendola per il tramite di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»¹⁹ e rinviando la concretizzazione del contenuto dell'autonomia speciale, per l'appunto, agli statuti. Tuttavia, la lettura di questi ultimi oggi evidenzia che sono «invecchiati» e spesso includono materie ormai secondarie, eccessivamente frammentarie o inattuali, mentre non ne individuano altre che sarebbero invece strategiche per lo sviluppo socio-economico dei territori²⁰.

Certo un elemento di attualizzazione può essere (e in effetti spesso è stato) l'utilizzo delle norme di attuazione statutaria in funzione di adeguamento dinamico (*praeter statutum*) delle competenze regionali. Un ulteriore meccanismo di attualizzazione, sul piano interpretativo, è dato dalla c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001, allo stato uno strumento imprescindibile per comprendere la consistenza complessiva delle competenze regionali, pur con le difficoltà ricostruttive palesate sin dalle prime pronunce della Corte costituzionale successive alla revisione del Titolo V²¹.

Si tratta, tuttavia, di soluzioni non appaganti sul piano sistematico e che fanno comprendere che un'opera di ricognizione e di consolidamento delle competenze è un tema da porre con serietà nelle agende

sia regionali sia delle Province autonome mediante l'ampio utilizzo dell'istituto della delega, prevalentemente con norme di attuazione statutaria, di funzioni legislative e amministrative statali anche nelle materie non previste dallo statuto, quali quelle in materia previdenziale, di grandi infrastrutture, di lavoro, università e alta formazione, di attività ausiliarie degli uffici giudiziari, di catasto, ecc.

¹⁹ F. PALERMO, *Le specialità nel futuro del regionalismo italiano*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, Napoli, 2017, 315.

²⁰ A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, *passim*; E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2017, 9 s.

²¹ Sulle quali si rinvia, per una panoramica, ad A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 274 ss.

politiche regionali, anche nella prospettiva di una razionalizzazione delle modalità di finanziamento.

Se si parte da questo scenario, non può stupire che le modifiche delle parti degli statuti riguardanti la finanza regionale (ivi compresi i tributi e la finanza locale) spesso procedano più sulla base di impulsi contingenti che secondo una traiettoria armonica di sviluppo del singolo ordinamento regionale. In questa prospettiva si relativizza anche la garanzia data dalle disposizioni degli statuti che assegnano alle speciali una compartecipazione in decimi. La negoziazione sulle compartecipazioni, che trova formalizzazione nelle citate fonti atipiche, risente infatti di questo quadro incerto – oltre che della congiuntura economico-finanziaria e dei vincoli di sistema complessivi –, risultando difficilissimo oggi comprendere quale sia, in realtà, la concreta portata del gettito compartecipato in termini di corrispondenza effettiva tra risorse e funzioni che, come noto, devono essere proporzionate le une alle altre²².

In questo senso la componente finanziaria della specialità non si sottrae alla sfida di un ragionamento complessivo sulla specialità in chiave innovativa ed evolutiva.

Un secondo tassello del diritto comune della specialità finanziaria è dato dalla compresenza, accanto a fonti riconducibili al sistema generale, di fonti atipiche, contraddistinte dal fatto di essere il prodotto della natura bilaterale dei rapporti tra Stato e autonomie speciali²³.

Si è già ricordato il caso delle leggi statali ordinarie idonee a modificare la parte finanziaria degli statuti (con la sola eccezione della Regione siciliana) qualora approvate all'esito di un procedimento aggravato che, a seconda dei casi, contempla la «concorde richiesta del Governo e della Regione» o l'aver «sentita la Regione»²⁴. Ciò implica due importanti conseguenze: la prima è il depotenziamento delle norme fi-

²² Sul punto v., per es., Corte cost., sent. n. 6/2019.

²³ In questo senso anche S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le fonti dell'ordinamento finanziario: modelli a confronto*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 174 s.

²⁴ Questo vale per quattro dei cinque statuti vigenti: art. 63, c. 5 St. Friuli Venezia Giulia; art. 54, c. 5 St. Sardegna; art. 50, c. 5 St. Valle d'Aosta; art. 104, c. 1 Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

nanziarie degli statuti; la seconda è il riconoscimento del principio pattizio, cuore del «diritto comune della specialità», che presuppone una gestione consensuale della dinamica autonomistica e che trova sul terreno dei rapporti finanziari il suo precipuo ambito di applicazione²⁵.

Particolarmente rilevanti in questa prospettiva gli accordi conclusi, prima o dopo, da tutte le speciali che, in sintesi, a fronte della crisi economico-finanziaria, hanno risposto a logiche redistributive, determinando nel complesso un risparmio di spesa a vantaggio del bilancio statale per un ammontare variabile da ente a ente²⁶. Interessante notare, per inciso, che anche in tali occasioni le speciali hanno manifestato delle differenze, che confermano quanto sopra riferito in merito alla maggiore o minore vocazione al consolidamento della propria autonomia politica (massima nel caso di richieste di trasferimenti di competenze invece che di risorse), alla valorizzazione del principio di territorialità (evidente nella scelta del criterio del maturato invece che del riscosso quanto alla ripartizione del gettito dei singoli tributi), all'inclinazione a dotarsi di strumenti che – nei limiti consentiti – contribuiscano all'elaborazione di una propria politica fiscale (il riferimento è allo strumento della c.d. fiscalità di vantaggio)²⁷.

E ancora, una valorizzazione di quelle particolari fonti atipiche che sono le norme di attuazione, si ricava dalla disciplina sul c.d. federalismo fiscale, la quale mantiene la peculiare impostazione delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, che si riflette sul sistema delle fonti. L'art. 27 della l. n. 42/2009 stabilisce, ai fini dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e, in particolare, del coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria delle speciali, un percorso attuativo da realizzare in collaborazione bilaterale tra Stato e autonomie, demandandone la

²⁵ V. Corte cost., sent. n. 155/2015 e n. 188/2016.

²⁶ Dapprima solo gli ordinamenti speciali alpini, a partire dal 2014 anche quelli insulari, hanno definito in via pattizia con lo Stato il rispettivo concorso alla solidarietà e al riequilibrio finanziario, attraverso accordi politici poi trasposti nelle successive leggi di stabilità, che hanno altresì rappresentato l'occasione per fissare le condizioni per introdurre il principio di pareggio di bilancio.

²⁷ A. VALDESALICI, *Riforma del federalismo fiscale e Regioni speciali: gli opposti a volte si attraggono*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, A. VALDESALICI (a cura di), *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2020, 213 ss.

concretizzazione ai decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali. Quindi,

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario

«secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi». Il richiamo alle norme di attuazione è ribadito anche nei commi successivi. L'articolo prevede, peraltro, numerosi obblighi di adeguamento della disciplina finanziaria ai fini del raggiungimento di obiettivi finanziari nazionali, ponendo il delicato – e non risolto – problema della legittimità delle disposizioni di una legge ordinaria che obblighino a emendare gli statuti speciali (fonte di rango costituzionale) e pretendano di incidere sul contenuto di fonti atipiche (e dotate di forza passiva peculiare rispetto alle leggi ordinarie) come le norme di attuazione²⁸. Anche in questo caso, come già rilevato²⁹, le esperienze divergono, sia sul piano quantitativo sia su quello dei contenuti delle norme di attuazione.

Tutto ciò fa sì che l'evoluzione concreta della specialità si realizzi tramite dinamiche che trascendono ormai la fonte statuto in senso formale, tant'è che si potrebbe ormai parlare di uno statuto “materiale”, formato da un complesso di fonti di rango e natura differente, che darebbe corpo alla specialità finanziaria a fronte della perdita di centralità dello statuto formale. E che conferma peraltro, anche sullo specifico terreno dell'autonomia finanziaria, quella perdita di sistematicità cui si faceva sopra riferimento.

Un cenno, infine, al fatto che, sul piano delle fonti, un significativo elemento di simmetria tra Regioni ordinarie e speciali è invece rappresentato dalla spinta uniformante dettata dagli obblighi sovranazionali.

²⁸ F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 20 ss.

²⁹ V. *supra*, *sub* note n. 7 e n. 13.

Le fonti dell'Unione europea condizionano in maniera determinante l'autonomia finanziaria regionale, in vari modi. Direttamente, mediante disposizioni che conformano, per esempio, la potestà impositiva delle autonomie³⁰; indirettamente, nei casi di imposizione allo Stato di obiettivi finanziari, come ordinamento finanziario complessivo³¹. Sul piano statico degli spazi riconosciuti alle fonti dell'autonomia; sul piano dinamico delle relazioni finanziarie multilivello³². Pongono vincoli che impattano tanto su aspetti procedurali (tempi e forme della decisione finanziaria nazionale) che sostanziali (concreti obiettivi finanziari posti come, per esempio, l'equilibrio di bilancio)³³.

Tutti aspetti che fanno chiaramente comprendere le strette e inevitabili interconnessioni che caratterizzano un sistema di finanza pubblica ormai multilivello³⁴, nel quale il segmento delle relazioni finanziarie tra

³⁰ A cominciare dalle libertà economiche garantite dai Trattati europei e dal divieto di aiuti di Stato: basti ricordare che il primo rinvio della Corte costituzionale alla Corte di Giustizia (in un giudizio in via principale) è stato effettuato al fine di verificare la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione di un tributo proprio della Regione Sardegna (ord. n. 103/2008).

³¹ In particolare, il vincolo dell'equilibrio di bilancio, introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e attuato mediante apposita legge rinforzata (art. 81, c. 6 Cost.), che la Corte costituzionale ha ritenuto idonea a incidere anche sulle autonomie speciali, costituendo un microsistema normativo all'interno del quale il legislatore statale poteva porre non soltanto disposizioni di principio ma pure di dettaglio (sent. n. 88/2014).

³² Questo duplice impatto si rende particolarmente evidente in quella giurisprudenza costituzionale che – sulla base dei vincoli temporali del c.d. “Semestre europeo” – permette al legislatore statale di determinare unilateralmente il contributo di ciascuna autonomia speciale agli obiettivi di finanza pubblica, nelle more della definizione degli accordi bilaterali (sent. n. 19/2015). Viene così ampliato il margine d'intervento della legge di bilancio statale rispetto alle fonti proprie della specialità (profilo inerente al sistema delle fonti) e, allo stesso tempo, relativizzata la necessità di un previo accordo con la Regione o Provincia autonoma per incidere sulle risorse a disposizione dell'ente autonomo (profilo inerente alle relazioni finanziarie, sul quale v. anche *infra*, *sub* par. 3).

³³ A. VALDESALICI, *L'impatto della governance economica sull'autonomia finanziaria*, in W. OBWEXER, E. HAPFACHER, C. ZWILLING (Hrsg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie*, Band 2, Wien, 2019, 562 ss.

³⁴ Per uno sguardo dalla prospettiva europea, specie alla luce delle problematiche indotte dall'emergenza sanitaria, P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *federalismi.it*, 21 marzo 2021.

Stato e Regioni rappresenta solo un anello di una catena di governo della società, dell'economia e dei processi di sviluppo dei territori, ben più lunga e complessa. Ciò, di conseguenza, rende i limiti di esercizio dell'autonomia normativa relativamente anelastici, proprio perché indisponibili da parte del legislatore non solo regionale, ma anche statale.

3. ...segue: *il ruolo della giurisprudenza costituzionale*

Un elemento rilevante di omologazione tra i due ordini di autonomie regionali è dato dall'estensione del limite dei principi di coordinamento della finanza pubblica. A questo proposito, una tappa importante, segnata dalla crisi economico-finanziaria, è stata l'approvazione della l. cost. n. 1/2012 e, quindi, della legge rinforzata n. 243/2012, idonee entrambe a incidere anche sulle autonomie speciali³⁵, rafforzando gli obblighi gravanti sulla gestione finanziaria e autorizzando il legislatore statale a intervenire sull'autonomia finanziaria regionale al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Su questo terreno, l'effetto uniformante è stato particolarmente evidente ed è leggibile attraverso la giurisprudenza che ha progressivamente ridefinito il principio pattizio che, come già rilevato, è uno dei più importanti tasselli del diritto costituzionale delle autonomie speciali. Più in particolare, l'esito omologante del coordinamento finanziario – inteso come funzione o competenza finalistica e non come materia – si è concretizzato in vari temperamenti dell'effettività del principio pattizio, ai quali ha peraltro concorso anche la concreta capacità politico-negoziabile delle Regioni.

Partendo dal dato normativo, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 27 l. n. 42/2009 prevede che la disciplina statale si applichi alle Regioni speciali «in conformità con i rispettivi statuti e con le procedure pattizie previste per l'adozione dei decreti di attuazione degli statuti». In base alla lettura datane dalla giurisprudenza essa esclude dunque la diretta applicabilità delle norme statali di coordinamento³⁶, a meno

³⁵ Corte cost., sent. n. 88/2014 e n. 235/2020.

³⁶ Corte cost., sent. n. 178/2012 e n. 241/2012.

che non vi sia una precisa indicazione di segno contrario in una specifica disposizione³⁷; in quest'ultimo caso, la fonte statale deve limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non deve prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; fermo restando che laddove, invece, si tratti di competenza esclusiva dello Stato, la negoziazione paritaria non opera³⁸; così come il coordinamento finanziario statale non opera in relazione a spese interamente a carico della Regione o Provincia autonoma³⁹.

La determinazione statale unilaterale del concorso delle speciali agli obiettivi di finanza pubblica risulta inoltre legittima in considerazione della necessità di rispettare la tempistica imposta dal diritto dell'UE in relazione alla presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri: in questi casi il principio dell'accordo non implica infatti un vincolo di risultato, bensì di metodo, mentre la negoziazione può avvenire solo *ex post*, su aggregati già stabiliti a livello centrale⁴⁰.

Il limitato spazio di operatività del principio negoziale trova riscontro nella declaratoria d'incostituzionalità solo in caso di totale omissione di un serio tentativo di pervenire a un accordo⁴¹. La giurisprudenza in proposito ha puntualizzato la diversa efficacia riconducibile agli accordi, a seconda che siano riconducibili al c.d. coordinamento dinamico, ossia volti a disciplinare singole misure finanziarie di gestione e quelli invece riconducibili al coordinamento statico, che definiscono *ex ante* i tagli alla spesa che possono essere imposti dallo Stato all'ente territoriale sulla base dell'evoluzione del quadro finanziario. Mentre i primi non comportano l'esclusione dal riparto degli ulteriori oneri finanziari previsti dalla legge di stabilità, i secondi sono invece in grado di vincolare il legislatore statale, garantendo un affidamento effettivo sulle risorse a

³⁷ Corte cost., sent. n. 193/2012.

³⁸ Corte cost., sent. n. 26/2014.

³⁹ Corte cost., sent. n. 174/2020.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 19/2015.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 65/2015.

disposizione nel tempo sul piano quantitativo⁴². Fermo restando, comunque, che l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata deve essere coordinato in modo coerente con l'equilibrio individuale del singolo ente, pena la compressione sproporzionata dell'autonomia regionale intesa come adeguato svolgimento delle proprie attribuzioni, che diviene così una sorta di controlimite⁴³.

Quindi la Corte individua sì un nucleo intangibile dell'autonomia finanziaria speciale, ma comunque, ritornando al principio pattizio come parametro di giudizio, è evidente che anche laddove essa utilizza l'art. 27 come norma interposta per quanto concerne la procedura concertata, non giunge a ritenere quest'ultima «costituzionalmente necessaria», poiché posta da norma di rango non costituzionale ma ordinario, derogabile da un successivo atto avente la stessa forza. Con ciò marcando notevolmente la distanza rispetto alla ricostruzione pervasiva e realmente biunivoca che principi analoghi a quello pattizio hanno in altri ordinamenti policentrici: la *Bundestreue* (la lealtà federale) nell'ordinamento tedesco⁴⁴; la più attenuata funzione di divieto di eccesso o di abuso di potere, ricondotta nel sistema austriaco al *Berücksichtigungsprinzip* (principio di reciproca considerazione)⁴⁵.

In altri termini, il principio negoziale non assume pienamente quel carattere contro-sistemico, di temperamento delle dinamiche centralistiche sottese all'attuale forma di Stato, che si riscontra invece nel pano-

⁴² Corte cost., sent. n. 154/2017, sulla quale v. F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1331 ss.

⁴³ Corte cost., sent. n. 77/2015 e n. 103/2018.

⁴⁴ Su cui v. almeno P. EGLI, *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden-Zürich, 2010. In lingua italiana, per ulteriori riferimenti, J. WOELK, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo nell'ordinamento tedesco*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, cit., 15 ss.

⁴⁵ Sul quale, v. P. PERNTHALER, *Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich*, Wien, 1989, spec. 57 ss. Nella dottrina italiana, per ulteriori riferimenti si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo e le antinomie del modello federale austriaco*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, cit., 43 ss.

rama comparato per ciò che concerne gli ordinamenti composti⁴⁶. La giurisprudenza costituzionale si mantiene, in sintesi, nel solco delle elaborazioni consolidate e tarate su un modello uniforme di regionalismo e la previsione del momento negoziale viene letta come un mero limite procedimentale all'esercizio del potere pubblico, potendo lo Stato alla fine agire sempre con determinazione unilaterale, salvo il caso in cui contravvenga a precedenti moniti della Corte⁴⁷.

Emerge quindi il ruolo fondamentale della giurisprudenza costituzionale, che continua in un'opera non solo di definizione dei contenuti del principio pattizio e del principio di leale collaborazione, ma anche di determinazione delle condizioni per la loro giustiziabilità⁴⁸.

Da rilevare che se soprattutto nella prima fase della crisi economico-finanziaria paiono condivisibili le critiche formulate dalla dottrina al modo in cui la giurisprudenza costituzionale ha concepito il coordinamento finanziario⁴⁹, nel più recente passato può cogliersi nella Corte, perlomeno sino allo scoppio della pandemia, una diversa sensibilità. Il riferimento, in particolare, è alle pronunce nelle quali essa ha fatto capire che determinate soluzioni adottate dallo Stato a fronte della crisi economico-finanziaria possono sì ritenersi l'unica opzione possibile per fronteggiare l'emergenza nel breve periodo, ma non possono essere vagliate con lo stesso scrutinio deferente al di fuori di tale contesto e,

⁴⁶ Su cui si rinvia all'analisi di F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 1, 2014, 132 e 143 ss. e, *amplius*, ID., *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, 2014. sul tema v. altresì G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013.

⁴⁷ Come per esempio evidenziato nella sent. n. 188/2016 in cui la Corte, verificato che lo Stato aveva stabilizzato il meccanismo dell'accantonamento, determinato esclusivamente su base estimatoria e sempre a prescindere da qualsiasi forma di accordo con le autonomie speciali, già censurato dalla stessa Corte nella sent. n. 155/2015, ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impugnate per violazione del principio pattizio.

⁴⁸ Sul punto si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *federalismi.it*, 4 settembre 2019.

⁴⁹ A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie "alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni"*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, 1137 ss.; F. CORTESE, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014, 115 ss.

quindi, in prospettiva. Di qui, per esempio, l'utilizzo di strumenti di giudizio non meramente caducatori e il ricorso alla tecnica monitoria in sede di motivazione delle decisioni⁵⁰; l'avvio di una sorta di dialogo con i legislatori, al fine di indicare approcci culturali utili per bilanciare il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale, richiamando entrambi i "contendenti" a un comportamento corretto⁵¹; fino alla ricostruzione dei fondamenti interpretativi della disciplina di settore attraverso suggestioni che ben potrebbero tradursi in strumenti normativi di razionalizzazione della materia⁵² e che poggiano sulla consapevolezza che le istituzioni democratiche sono oggi profondamente condizionate dalle deci-

⁵⁰ Come, per esempio, nella sent. n. 155/2015 in cui la Corte, vista la provvisorietà delle misure di accantonamento adottate dallo Stato, non ha censurato le disposizioni impugnate non ritenendosi legittimata a dettare un assetto alternativo dei rapporti finanziari in quanto avrebbe invaso lo spazio di discrezionalità riservato al legislatore statale, ma ha tuttavia ammonito quest'ultimo al rispetto del principio pattizio. Tant'è che nella successiva sent. n. 188/2016 sopra ricordata (v. nota n. 47) la Corte, verificato che lo Stato non aveva dato seguito al monito, ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impugnate per violazione del suddetto principio.

⁵¹ Esemplare la sent. n. 19/2015 a proposito del «dovere di discussione, ricadente su entrambe le parti», [che] comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche e sul fatto che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione». Più di recente, v. altresì il richiamo – sebbene effettuato incidentalmente – al dovere di condurre responsabilmente le trattative contenuto nella sent. n. 62/2020.

⁵² Si pensi al principio di equilibrio dinamico come chiave di lettura del principio di pareggio del bilancio, al tema della contabilità di mandato come criterio per ricomporre disponibilità e responsabilità delle risorse, all'idea di fondo del bilancio come bene pubblico e, soprattutto, alla trasparenza come «clausola generale al servizio dell'informazione democratica e a garanzia del principio di rappresentanza»: A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 871.

sioni sui bilanci, poiché i flussi di risorse sono un fatto costituzionalmente rilevante⁵³.

4. *L'autonomia finanziaria e il governo dell'emergenza sanitaria*

Il tema della legislazione emergenziale in deroga allo schema delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, si è prepotentemente riproposto a causa della necessità di fronteggiare le conseguenze determinate da un altro tipo di emergenza, collegata agli esiti della pandemia da covid-19. Su questo terreno, gli interventi posti in essere dallo Stato evidenziano un ulteriore profilo di centralismo simmetrico.

L'impostazione data dal Governo alla propria azione si è imperniata, sin dall'inizio, su una sequenza normativa e amministrativa che prende le mosse dall'introduzione di misure restrittive a opera di atti aventi forza di legge (i decreti-legge) e si sviluppa attraverso i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che dosano le restrizioni nel tempo e nello spazio a seconda dell'andamento della pandemia.

Tale impostazione si è perfezionata soprattutto con il d.l. n. 19/2020, che prevede un insieme di misure precauzionali e limitative la cui applicazione è affidata ai d.P.C.M., previo parere dei Presidenti delle Regioni interessate o del Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (artt. 1 e 2); fermo restando, nelle more dell'approvazione dei decreti, l'esercizio del potere di ordinanza del Ministro della salute per contenere un aggravamento della crisi (ai sensi dell'art. 32 l. n. 833/1978). Il d.l. n. 20/2020 ha poi precisato che i Sindaci e le Regioni, parimenti nelle more dell'adozione dei d.P.C.M., possono introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle in vigore o anche ampliative ma, in quest'ultima ipotesi, d'intesa con il Ministro della salute e nei soli casi e forme previsti dai d.P.C.M. (art. 1, c. 9 e c. 16).

Per ciò che concerne, in particolare, i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, particolarmente rilevante è il d.l. n. 34/2020 (c.d. "decreto ri-

⁵³ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit. e ID., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.

lancio”), con il quale sono state introdotte azioni straordinarie in tutti i campi, dalla profilassi all’organizzazione sanitaria, dalle misure a sostegno del reddito a quelle a favore delle imprese; in quella sede sono stati impostati anche gli interventi sugli enti territoriali e i rimedi rispetto agli effetti negativi della pandemia sui bilanci pubblici. L’impianto generale, poi riprodotto nei successivi d.l. n. 104/2020 (c.d. “decreto agosto”) e d.l. n. 137/2020 (c.d. “decreto ristori”)⁵⁴, è marcatamente Stato-centrico, in quanto basato sulle prerogative che lo Stato è legittimamente chiamato a esercitare in questi frangenti, in qualità di garante ultimo dell’uniformità ed eguaglianza dei diritti, nonché dell’unità della Repubblica, ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 Cost.⁵⁵. Guardando l’impostazione generale dal punto di vista delle autonomie speciali, si possono formulare però alcune specifiche considerazioni.

Innanzitutto i decreti-legge si riferiscono tanto alle Regioni a statuto ordinario quanto alle autonomie speciali, che vengono poste esplicitamente sullo stesso piano, senza differenziazione alcuna in relazione alle rispettive specificità ordinamentali, derivanti *in primis* dagli statuti e dalle relative norme di attuazione: pressoché tutte le disposizioni dei decreti, infatti, sono rivolte unitariamente a «Regioni e Province autonome». Tuttavia l’impatto della decretazione d’urgenza varia a seconda dell’ordinamento regionale considerato. Se è vero, infatti, che la fonte statale poggia sul testo unico della protezione civile (d.lgs. n. 1/2018), materia (*rectius* funzione) perlopiù concorrente per le speciali, essa si concretizza in interventi⁵⁶ che spesso sconfinano in ambiti materiali che sono invece di potestà legislativa primaria (come, per esempio, il go-

⁵⁴ Il d.l. n. 104/2020 si muove sostanzialmente nell’ottica dell’aggiornamento e adattamento delle misure precedentemente impostate. Il d.l. n. 137/2020 adegua soprattutto le prescrizioni di protezione anti-pandemica, secondo lo schema dei precedenti decreti, limitandosi ad ampliare, sia per tipologia, sia per quantità e durata nel tempo, gli interventi di sostegno.

⁵⁵ Sul punto si consenta il rinvio a E. D’ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, 577 ss. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁵⁶ Il riferimento è alle manovre sull’IRAP o agli incentivi che rientrano nella c.d. fiscalità di vantaggio: v., per es. art. 24 d.l. n. 34/2020.

verno dell'economia) o in misure⁵⁷ che incidono, anche con disciplina di dettaglio, nell'ambito della potestà concorrente (come, per esempio, la sanità). In altri termini, lo Stato si sostituisce alla Regione o alla Provincia autonoma, decidendo un intervento sull'economia o la programmazione e l'organizzazione di un servizio di competenza regionale/provinciale, senza coinvolgere in modo incisivo nella decisione l'ente competente per materia e che, proprio in quanto competente è altresì onerato della relativa spesa e della connessa responsabilità⁵⁸. Si consideri, in proposito, che per quanto riguarda per esempio le misure fiscali gli interventi statali utilizzano risorse finanziarie della Regione/Provincia stessa, salvo poi compensarle con altri flussi di finanziamento, determinando così, come effetto netto, una sostituzione dello Stato nell'esercizio della funzione di governo regionale/provinciale.

La stessa tecnica redazionale riguarda gli enti locali, per cui non si pongono distinzioni tra quelli collocati in Regioni a statuto ordinario o in Regioni/Province a statuto speciale, le quali hanno una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni⁵⁹. La mancata distinzione diventa particolarmente rilevante nel caso di quelle autonomie speciali (Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta) che hanno assunto la potestà legislativa primaria anche in materia di finanza locale e di tributi locali, oltre che di tributi regionali, e che provvedono integralmente al finanziamento, sia corrente sia per investimenti, dei Comuni e degli altri enti locali, in luogo dello Stato⁶⁰.

⁵⁷ Si pensi alle misure straordinarie di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari regionali con procedure specifiche incentrate sulle amministrazioni centrali: artt. 1 e 2 d.l. n. 34/2020.

⁵⁸ Sul declassamento della previa intesa, richiesta dall'art. 25 d.lgs. n. 1/2018, a meo parere, si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, cit., 589 s.

⁵⁹ Sul tema sia consentito rinviare a E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 99 ss.

⁶⁰ V. in tal senso le più recenti modifiche degli statuti speciali del Friuli Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige, nonché le analoghe disposizioni previste per la Valle d'Aosta, rispettivamente introdotte dalla l. n. 190/2014, dalla l. n. 208/2015 e dalla

In conseguenza dell'impostazione indifferenziata tra autonomie ordinarie e speciali, l'impianto dei decreti non tiene in considerazione l'esistenza dei sistemi territoriali regionali integrati di finanza pubblica, costituiti ormai in modo compiuto negli ordinamenti speciali da ultimo menzionati. Tali sistemi concorrono, nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci delle loro componenti, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prefigurando un nuovo modello decentrato di coordinamento finanziario e, quindi, un nuovo modello integrato di relazioni tra livelli di governo. La circostanza non è di poco conto, perché comporta che Regione/Provincia ed enti locali costituiscano un'unica controparte in sede di contrattazione con lo Stato e che i contributi al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica siano da essi dovuti non *uti singuli*, ma come sistema in cui, attraverso la funzione regionale di coordinamento, si realizzano direttamente, senza intermediazioni, i meccanismi di perequazione e di solidarietà⁶¹. Pare evidente l'estraneità a tale modello, per esempio, della previsione di finanziamenti diretti ai Comuni da parte dello Stato, seppure a carattere straordinario o di anticipazione⁶².

Dalla mancata considerazione di queste peculiarità deriva, in sintesi, una sovrapposizione della fonte statale sia al sistema delle relazioni finanziarie Stato-Regione/Provincia autonoma, disciplinato da ciascuno statuto e relative norme di attuazione, sia al sistema delle relazioni istituzionali tra enti locali e Regione/Provincia autonoma, entrambi peraltro fondati sul principio dell'intesa e della negoziazione bilaterale tra i livelli istituzionali coinvolti⁶³. Tali principi, per inciso, non si rinvergono invece nei procedimenti preordinati all'approvazione dei decreti-legge emergenziali che, come sopra rilevato, pongono tutte le Regioni

l. n. 232/2016, sulla base di previ accordi politici tra Regioni, Province autonome e Governo, idonei a incidere sulla fonte statuto che, come sopra rilevato (*sub* par. 1 e 2), risulta depotenziata in materia finanziaria.

⁶¹ Per una panoramica sulle tre esperienze, v. E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO (a cura di), *Il "cantiere" della finanza locale*, Udine, 2020. Per una concreta applicazione della logica del sistema integrato territoriale di finanza pubblica, v. Corte cost., sent. n. 273/2020 e *infra*, *sub* 5.

⁶² Così prevedono gli artt. 108-118 d.l. n. 34/2020.

⁶³ V. *supra*, *sub* par. 3, per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni/Province e *sub* nota n. 60 in riferimento ai rapporti tra Regioni/Province ed enti locali.

sullo stesso piano, anche laddove contemplanò un coinvolgimento “istituzionale” delle Regioni attraverso la Conferenza dei Presidenti⁶⁴.

Se ciò è comprensibile a fronte dell'urgenza di provvedere, tuttavia non si può sottacere il fatto che si pongono problemi di compatibilità tra le norme dei decreti-legge che incidono sul rapporto tra finanza statale e finanza regionale/provinciale e il sistema di raccordi tra ordinamento generale e autonomie speciali risultante dagli statuti speciali, dalle relative norme di attuazione e dall'art. 27 l. n. 42/2009.

Da sottolineare, inoltre, che l'azione statale, pur se collegata a un evento straordinario e di carattere intrinsecamente temporaneo come la dichiarazione dello stato di emergenza e la conseguente attivazione degli interventi necessari per il suo superamento, tende tuttavia a interessare un arco temporale ampio e a definire un complesso di interventi, anche a carattere strutturale, estremamente rilevanti, sia sul piano dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni, delle attività e dei servizi, sia sotto il profilo della finanza regionale/provinciale.

Si rischia così di determinare non solo un'avocazione al centro di competenze regionali – che, comunque, la Corte ha ritenuto di recente giustificabile in ragione del fondamento della competenza statale *passpartout* in materia di profilassi internazionale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. q Cost.⁶⁵ – ma, per ciò che interessa in questa sede, un disallineamento tra risorse, funzioni e responsabilità. Tale disallineamento, in assenza di correttivi, è destinato a protrarsi manifestando tutta la sua problematicità proprio sul versante della non corrispondenza tra responsabilità delle entrate e responsabilità delle spese connesse alle

⁶⁴ Da rilevare che un metodo negoziale “differenziato” è stato recuperato unicamente, ma indistintamente per tutte le autonomie speciali, per la definizione dei ristori in materia di sanità, assistenza e istruzione, in occasione degli accordi conclusi separatamente dallo Stato con le ordinarie e le speciali nel luglio e nel novembre 2020. L'art. 111 d.l. n. 34/2020 istituisce, infatti, un fondo *ad hoc* per compensare le perdite di gettito di tutte le Regioni, destinato a finanziare le spese essenziali connesse a sanità, assistenza e istruzione, prevedendone il riparto sulla base di intese assunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

⁶⁵ Definita come titolo di competenza «comprensiva[o] di ogni misura atta a contrastare la pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla»: Corte cost., sent. n. 37/2021, n. 7 cons. dir.

competenze acquisite nel tempo solo dalle speciali e che portano con sé anche l'assunzione della relativa spesa pubblica.

È chiaro che il *modus procedendi* è dettato dalla necessità di fare in modo che i conti pubblici e il sistema reggano (specie per i LEA), ma c'è da chiedersi che impatto avrà tutto ciò sul modello della finanza speciale in termini di rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

In sintesi, la situazione emergenziale ha reso dunque (ancor più) evidente che per lo Stato regionale si profilano le seguenti sfide.

La prima, che riguarda tutte le Regioni e le Province autonome, l'adeguamento del quadro ordinamentale relativo al riparto di competenze evitando, auspicabilmente, che si riconduca il tutto alla semplicistica soluzione della c.d. "clausola di supremazia"⁶⁶, anziché cercare di perfezionare gli strumenti di cooperazione interistituzionale, anche sul piano della finanza pubblica: solo in tal modo si può sperare di affrontare i problemi con l'individuazione di strumenti di sistema che sviluppino le capacità di governo della complessità, a tutti i livelli istituzionali⁶⁷.

Per le autonomie speciali, in particolare, si apre anche una stagione di negoziazione con lo Stato di nuove norme di attuazione in materia di igiene e sanità pubblica, protezione civile, tutela sociale, previdenza e lavoro, ecc. (con uno spettro variabile a seconda dei rispettivi statuti), ma anche di perfezionamento delle norme statutarie e di attuazione in materia di finanza regionale e locale⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. il d.d.l. Atto Senato n. 1825 «Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione»; la p.d.l. Atto Camera n. 2422 «Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale». Sul punto v. l'opinione invece favorevole di F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2020, 14.

⁶⁷ Sul punto, si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, cit., 590 ss.

⁶⁸ Per una disamina puntuale, anche in chiave propositiva, dei vari settori materiali rilevanti per una revisione statutaria e delle norme di attuazione, si rinvia alla Memoria di R. TONIATTI, M. CARLI, G. DEMURO, E. D'ORLANDO, E. HAPFACHER, R. LOUVIN, G. POSTAL, *Osservazioni e proposte su questioni di legittimità costituzionale e statuta-*

5. Considerazioni di sintesi e di prospettiva: specialità finanziaria e forma di Stato regionale

La specialità finanziaria è un sistema peculiare, con una propria originalità, concettuale e strutturale. Si tratta di una categoria che riunisce al suo interno casistiche e percorsi differenti e risulta perciò interessante tenerne conto, in una prospettiva *de iure condendo*, anche se in alcuni casi la resa non è stata coerente con le premesse. Tra l'altro, se si allarga la panoramica al quadro comparato, la specialità finanziaria è proprio una categoria che contraddistingue lo Stato regionale⁶⁹.

I timori che la gestione bilaterale delle relazioni finanziarie tra Stato e speciali sia destabilizzante, cioè mini la sostenibilità del sistema della finanza pubblica allargata, risolvendosi in un privilegio inaccettabile e quindi da eliminare, si fondano su argomentazioni che confondono i piani del discorso: una cosa è valutare la compatibilità del sistema in sé considerato rispetto ai valori costituzionali, altro è valutare l'adeguatezza quantitativa del contributo delle speciali ai sistemi perequativi e alla spesa pubblica statale.

Quanto alla compatibilità costituzionale, si osserva che il principio pattizio – che ne costituisce il tratto saliente – si aggiunge ai principi costituzionali valevoli per l'autonomia finanziaria in generale (principio solidaristico incluso) ed è semplicemente un modo di concretizzarli alternativo rispetto a quanto accade per le Regioni ordinarie, assurgendo la procedura pattizia a «parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali»⁷⁰. D'altro canto, è la stessa Costituzione, rinviando agli Statuti (art. 116, c. 1), ad aprire alla legittimità di un diverso sistema di finanziamento per le speciali. Inoltre, a fronte delle asimmetrie che il nostro ordinamento contempla, vi sono altrettanti contrappesi, pure previsti dall'ordinamento, attivabili a presidio dell'unità e della sostenibilità del sistema

ria con l'assetto delle Regioni e Province ad autonomia speciale dei decreti-legge adottati dal Consiglio dei Ministri tra marzo e maggio 2020, in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, 15 giugno 2020, reperibile in www.issirfa.cnr.it.

⁶⁹ F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello*, Milano, 2020.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 155/2015.

complessivo: limiti costituzionali⁷¹; strumenti di monitoraggio e di intervento⁷²; organi di controllo⁷³.

Quanto all'adeguatezza quantitativa, è necessario sottolineare che il sistema di finanziamento in sé considerato è neutrale rispetto al concreto assetto quantitativo dei rapporti finanziari, determinato di volta in volta tramite atti espressione di discrezionalità politica⁷⁴.

In ogni caso, un ragionamento su tale adeguatezza dovrebbe presupporre una rivisitazione complessiva dell'allocazione delle risorse pubbliche all'interno del sistema nazionale (s'intende, non solo da parte delle autonomie ma anche da parte degli apparati statali). Operazione che – quand'anche tentata anche nel recente passato – ha suscitato una resistenza trasversale, tanto politica quanto dei corpi burocratici, a ridiscutere la razionalità del riparto delle risorse⁷⁵.

⁷¹ La garanzia dell'omogeneità e dell'eguaglianza dei diritti (artt. 2 e 3), l'unità della Repubblica (art. 5), i limiti derivanti dalle fonti internazionali e sovranazionali (artt. 11 e 117, c. 1), il principio di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico (art. 97, c. 1), le competenze c.d. "finalistiche" o "trasversali" (art. 117, c. 2), la specifica garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m), i principi fissati con particolare riferimento alla materia finanziaria (art. 119): A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 143 ss.

⁷² Che passano per l'armonizzazione dei bilanci (art. 117, c. 2, lett. e), che consente di garantire la confrontabilità e l'aggregabilità dei conti di tutte le componenti dell'ordinamento; il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati (art. 117, c. 2, lett. r); il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, c. 3); la perequazione delle risorse finanziarie (artt. 117, c. 2, lett. e; art. 119, c. 3); la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali (art. 119, c. 5).

⁷³ La Corte costituzionale; la Corte dei conti garante, a tutela dei consociati, del corretto impiego delle risorse pubbliche; gli organismi indipendenti di bilancio come l'Ufficio parlamentare di bilancio, controllore nazionale dei vincoli imposti dalla nuova *governance* europea sul piano econometrico. A cui si potrebbero aggiungere auspicabilmente, in futuro, i meccanismi di integrazione delle autonomie regionali nei processi decisionali centrali.

⁷⁴ Sul significato di questa strutturazione del sistema per la finanza locale, sia consentito rinviare a E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, cit., 140 ss.

⁷⁵ Alcuni interessanti spunti sono offerti da C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015.

D'altra parte, è semplicistico affermare che sussistono privilegi solo sulla base della stima della spesa regionale pro-capite, la quale può essere legittimamente diversa in presenza di situazioni diverse in termini di competenze ed esigenze territoriali e comunitarie. Se si vuole verificare la sussistenza o meno di sperequazioni, occorre determinare il totale della spesa pubblica, regionale e statale, per interventi diretti, trasferimenti, devoluzioni, che dovrà essere uguale per tutti i territori che abbiano fabbisogni simili, lasciando le differenze ma eliminando le diseguaglianze (la *ratio* dell'art. 27 l. n. 42/2009)⁷⁶.

Ciò che è realmente dirimente è l'approccio culturale al tema e, su questo piano, le differenze tra gli attori (Stato, Regioni ordinarie e speciali) sfumano. La sfida comune, al di là dei singoli modelli di autonomia finanziaria, è la diffusione della cultura della buona amministrazione, intesa come sana gestione finanziaria, che si concretizzi nella volontà e nella capacità di elaborare un modello di rapporti Stato-autonomie stabile e trasparente, basato su principi chiari e condivisi (leale collaborazione, adeguatezza delle risorse rispetto alle competenze, responsabilità delle entrate correlata alla responsabilità delle spese) e che abbia come obiettivo la certezza e la programmabilità delle risorse, temperando così il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale.

Da questo punto di vista è senz'altro un primo passo avanti l'estensione alle speciali della disciplina del bilancio armonizzato che, qualunque finisca per annullare l'autonomia di bilancio nella dimensione più tecnica, garantisce maggiore trasparenza e comparabilità tra i diversi sistemi territoriali.

L'autonomia finanziaria può divenire così il banco di prova di una vera cultura dell'autonomia, che non si risolva in un'astratta e scriteriata rivendicazione di competenze e risorse nei confronti del livello di governo superiore, ma sia invece strumento di autogoverno responsabile del proprio sviluppo, cioè preorientato a servire al meglio gli interessi della comunità regionale, ma in un contesto di unità e di solidarietà nazionale.

⁷⁶ M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 177 s. Più in dettaglio, G. CERIA, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, spec. 88 ss.; *amplius*, ID., *Le autonomie speciali*, Milano, 2014.

In questo modo si pongono contestualmente le premesse per garantire seriamente la tenuta dell'edificio della finanza pubblica allargata, partendo dal consolidamento delle fondamenta che, per alcune autonomie speciali, come sopra ricordato⁷⁷, già sono i rispettivi sistemi regionali integrati.

Laddove questi ultimi sono stati realizzati, le Regioni e le Province autonome assumono la responsabilità degli obiettivi di finanza pubblica, anche sul piano dell'adeguamento normativo e dei risultati ottenuti, complessivamente riguardanti l'intero territorio regionale/provinciale e, quindi, anche tutti gli enti a ordinamento regionale/provinciale, finanziati o a finanza derivata regionale/provinciale, a cominciare dagli enti locali. Come ha chiarito la Corte costituzionale, riassumendo esemplarmente l'evoluzione della propria giurisprudenza sul punto,

sebbene “i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali” (...), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del “principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione” (...). Questo metodo è funzionale sia al “raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei”, sia a evitare “che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria a esse spettante”... Tale accordo [nel caso di specie, quello stipulato tra Governo e Regione Friuli Venezia Giulia]⁷⁸ impone il rispetto degli obiettivi di sistema e stabilisce che il sistema integrato – inclusivo della Regione, degli enti locali situati sul suo territorio e dei rispettivi enti strumentali e organismi interni (art. 1) – concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare (art. 4), puntualmente individuato

⁷⁷ *Supra*, *sub* par. 4.

⁷⁸ Trattasi dell'accordo stipulato il 25 febbraio 2019, in attuazione a quanto stabilito dall'art. 1, c. 875 l. n. 145/2018, inerente all'individuazione del necessario concorso della Regione Friuli Venezia Giulia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, poi confluito nel testo del d.lgs. n. 154/2019 recante le «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica».

per gli anni 2019-2021, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali⁷⁹.

Un modello quindi antitetico alla logica nebulosa (e spesso imponderabile) della finanza derivata, che nasce dalla pretesa di poter meglio programmare, coordinare e controllare tutto dal centro e che sinora non ha di certo impedito la lievitazione del debito pubblico.

Questa impostazione, d'altro canto, non è solo il modo per ridare senso al regionalismo, ma anche per confermare il significato dell'unità nazionale.

Un Maestro, cinquant'anni or sono, definiva il principio dell'autonomia finanziaria come «vera pietra angolare del sistema regionale»⁸⁰ sotto due aspetti, connessi agli obiettivi perseguiti dai sostenitori del disegno regionalista in Assemblea costituente.

L'uno era lo sviluppo delle zone del Paese economicamente e politicamente più arretrate, rispetto al quale la garanzia di un congruo ordinamento finanziario era una condizione importante per conseguire una maggiore giustizia distributiva.

L'altro era collegato direttamente all'obiettivo di fondo, all'essenza stessa, dell'opzione regionalista della Costituente, l'educazione politica dei cittadini. Scriveva Mortati:

solo l'autonoma gestione di entrate proprie e la necessità di provvedere da sé ai propri bisogni, curando la corrispondenza fra le entrate e le spese e facendo ricadere sugli amministrati le conseguenze buone o cattive della gestione stessa, può far raggiungere alla riforma i fini di educazione politica dei cittadini che essa si propone: sia eccitando costoro a rivolgere il loro costante e penetrante interesse alla cosa pubblica, sia col consentire un accertamento delle responsabilità degli amministratori, più agevole di quello che non si renda possibile in un assetto accentrato⁸¹.

Queste considerazioni sono state scritte alla vigilia dell'attivazione delle Regioni ordinarie e dopo qualche anno dalla completa realizzazione degli ordinamenti speciali e sono state fatte da un giurista che era

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 273/2020, n. 4.1 cons. dir.

⁸⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, 750.

⁸¹ C. MORTATI, *op. loc. cit.*

stato anche uno dei protagonisti dell'Assemblea costituente. Può essere utile ripartire da qui per affrontare, oggi, il tema dell'autonomia finanziaria nel suo significato più profondo e più autentico, ponendo come punto di partenza di ogni ragionamento innanzitutto i dati condivisi, perlomeno per larga parte, dai Costituenti: una struttura ordinamentale che contempli la presenza di enti territoriali dotati di autonomia amministrativa, legislativa e politica è necessaria per consentire gli adattamenti degli indirizzi politici generali unitari alle diversità dei bisogni territoriali; di conseguenza, l'autonomia finanziaria deve essere lo strumento operativo per avvicinare i cittadini allo Stato, accrescendone la responsabilità, l'attaccamento e l'interessamento alla cosa pubblica ed educandoli all'esercizio consapevole dei diritti politici.

È innegabile che, a distanza di cinquant'anni, giustizia distributiva ed educazione politica dei cittadini sono ancora (o forse, ora più che mai) le premesse indispensabili per dare solide fondamenta alle Istituzioni.

IL FINANZIAMENTO DELLE REGIONI ORDINARIE

Camilla Buzzacchi

SOMMARIO: 1. *Premessa.* 2. *Il tramonto del «tributo proprio».* 3. *Il percorso stentato dell'attuazione dell'art. 119 Cost.: gli obiettivi del finanziamento commisurato a parametri oggettivi e del consolidamento della responsabilità.* 4. *Il finanziamento delle Regioni ordinarie come finanziamento dei sistemi sanitari: il meccanismo della perequazione.* 5. *La recente attenzione della giurisprudenza costituzionale alla correlazione tra finanziamento e Lea.* 6. *Un federalismo meno asimmetrico sul lato dell'autonomia finanziaria per effetto del coordinamento e dell'armonizzazione: il rapporto con l'UE.* 7. *La correlazione tra utilizzo delle risorse e principio democratico nelle verifiche della Corte dei Conti.*

1. Premessa

La riflessione sulla natura e l'evoluzione del sistema di finanziamento di cui beneficiano le Regioni ordinarie parte dall'inquadramento dell'autonomia nell'attuazione insoddisfacente che ne ha fatto la legge delega n. 42/2009, evidenziando gli obiettivi che erano attesi e i limitati risultati che sono stati raggiunti¹. Si rivolge poi al nucleo centrale delle decisioni di bilancio delle Regioni, quello che riguarda la funzione sanitaria, evidenziando il particolare meccanismo di finanziamento e i correttivi in funzione perequativa: l'esigenza di perequazione viene poi declinata con attenzione ai Lea, che nei confronti della tutela della salute sono di particolare rilevanza e che stanno acquistando una specifica valenza anche con riferimento all'assegnazione delle risorse.

L'analisi si occupa poi della dinamica accentratrice che sia la potestà di coordinamento che quella di armonizzazione dei bilanci hanno innescato: in entrambi i casi gli spazi per decisioni differenziate sono ormai circoscritti, e tale circostanza finisce per incidere in misura con-

¹ G. RIVOCCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi*, 22, 2017, propone un bilancio di tale sviluppo.

sistente sulla qualità dell'autonomia. L'esame si conclude con la recente giurisprudenza costituzionale che, sulla base dei ricorsi promossi dalla Corte dei Conti, sta operando un bilanciamento crescente tra equilibrio finanziario, principio autonomistico e principio democratico. Si tratta evidentemente di un apporto di notevole interesse, che colloca in maniera peculiare il principio autonomistico tra gli altri beni di carattere costituzionale.

Un tema va però prioritariamente inquadrato, prospettandosi come la questione centrale di un ragionamento sull'autonomia finanziaria: si tratta della questione del tributo e del suo ruolo in collegamento con il carattere politico di un ente territoriale. Infatti una delle manifestazioni più propriamente espressive del rapporto di rappresentanza è legata alle decisioni in materia di imposizione tributaria: sulla base della celebre regola *no taxation without representation*, di derivazione anglosassone e ancora precedente all'affermazione dello Stato moderno, il potere di imposizione passa attraverso il vaglio della deliberazione dei rappresentanti, siano essi quelli del Parlamento nazionale o degli organi rappresentativi delle istituzioni del territorio. E in virtù del rapporto di rappresentanza, sarebbe coerente che gli enti territoriali potessero adottare decisioni di prelievo, del cui impiego devono poi essere chiamati a rispondere. Tale logica è sembrata irrompere nella revisione del Titolo V che ha aperto il millennio: ma la lettera della novella costituzionale è stata poi travolta da un processo di interpretazione che ha negato questo presupposto, e di conseguenza ha svuotato la portata dell'autonomia. Il primo passaggio riguarda pertanto tale dinamica di distorta attuazione di una prospettiva costituzionale che, proprio due decenni fa, sembrava l'orizzonte da perseguire.

2. Il tramonto del «tributo proprio»

Il passaggio della revisione costituzionale del 2001 può essere qualificato quello teso a definire una più autentica autonomia finanziaria: ed è stato poi seguito da quel cambiamento epocale che avrebbe potuto e dovuto essere la legge delega del 2009, che con grande ritardo ha dato

attuazione alla nuova formulazione dell'art. 119, senza venire poi effettivamente e completamente applicata².

Quella vasta riforma è stata caratterizzata da una nuova logica nell'assegnazione delle risorse³. È stata incautamente intitolata al «federalismo fiscale»⁴, sia perché era e tuttora sarebbe azzardato invocare il paradigma federalista, sia perché la denominazione è stata scelta nella fase dell'emersione della crisi finanziaria ed economica, che avrebbe evidenziato l'inattualità di innovazioni finanziarie non in sintonia con la tendenza accentratrice che ha accompagnato la crisi stessa. Avrebbe potuto rigenerare il sistema di finanza pubblica delle Regioni ordinarie⁵, innestando elementi virtuosi quale soprattutto quello della parametrizzazione a costi oggettivi delle funzioni pubbliche di queste amministrazioni, nonché quello di una maggiore responsabilità. Come è noto, la riforma è rimasta non applicata in alcune sue parti, che avrebbero potuto appunto segnare una novità rilevante: il riferimento è a tutto il meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard. A più di dieci anni dall'avvio dell'attuazione dell'art. 119 Cost. le risorse a disposizione delle Regioni seguono altre modalità di assegnazione rispetto a quelle configurate dalla normativa del 2009 e dai decreti attuativi. Sul piano del finanziamento la svolta doveva essere rappresentata dal superamento del sistema dei trasferimenti statali diretti all'effettuazione delle spese fondamentali, da sostituirsi con tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali. E di fatto queste fonti di entrata sono diventate risorse rilevanti

² Sia consentito richiamare le riflessioni sviluppate in C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 1, 2018.

³ Sul tema sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell'art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico*, in *Consultaonline*, 2019; ID., *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Centro Studi Federalismo*, 2019.

⁴ Si vedano le riflessioni di L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Regioni*, 1-2, 2014.

⁵ Per il quadro normativo riguardante le Regioni ordinarie cfr. A. PETRETTO, *La finanza delle Regioni a statuto ordinario a seguito del d.lgs. recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in IRPET, *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, aprile 2011.

in questo ultimo decennio, benché la principale delle funzioni affidata alle Regioni – quella sanitaria – continui a fare affidamento su un’assegnazione di risorse statali.

La carente attuazione dell’art. 119 Cost. è stata ripetutamente stigmatizzata dalla Corte costituzionale, che con le sentt. nn. 273/2013, 188/2016, 275/2016, 169/2017 ha evidenziato che

la lunga transizione verso l’attuazione della lettera *m*) dell’art. 117, secondo comma, Cost. è eziologicamente collegata alla notevole complessità di elaborazione e acquisizione di dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni standard (...) ma rimane la necessità di provvedere al più presto ad “una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale”⁶.

Sarà quindi necessario ragionare sul meccanismo che non è stato predisposto e impiegato ma, rimanendo sulla riforma avviata con la revisione del 2001, merita di essere richiamata la deludente vicenda dei c.d. «tributi propri».

Questi, in virtù di quella revisione, avrebbero potuto essere intesi come forme di prelievo da effettuare con legge regionale. Al contrario la diffusa aspettativa di un esercizio assai articolato dell’autonomia impositiva delle Regioni si è ben presto trasformata nella consapevolezza che gli spazi per l’autonomia di prelievo da parte degli enti territoriali sarebbero stati irrisori. E a ciò ha contribuito la Corte costituzionale, che fin dalla sent. n. 37/2004 ha affermato che il sistema finanziario e tributario degli enti locali delineato dall’art. 119 Cost. considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»; ma che l’attuazione di questo disegno costituzionale richiede come necessaria premessa l’intervento del legislatore statale che, per coordinare l’insieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali. Pur prospettando il passaggio da un si-

⁶ Corte cost. sent. n. 169/2017, punto 9.3.1. del *Considerato in diritto*.

stema tributario in buona parte «derivato», cioè dipendente dal bilancio statale, a uno di diversa natura, la Corte riconosce altresì che non si danno ancora, se non limitatamente, tributi che possano definirsi a pieno titolo «propri» delle Regioni o degli enti locali – secondo la pregressa giurisprudenza risalente alle sentt. nn. 296 e 297/2003 – perché frutto di una autonoma potestà impositiva, e che possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali. E ammette che anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talvolta come «tributi propri» delle Regioni – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Ma soprattutto la Corte ha sancito⁷ l'inammissibilità di una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale: ritenendo preclusa alle Regioni la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali; e ritenendo tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Con le successive sentt. nn. 148/2006, 216/2009 e 357/2010 la Corte costituzionale ha chiarito la portata dell'espressione «tributo proprio»: partendo dal presupposto che sarebbe «proprio» solo quel tributo istituito con legge regionale, si è finito per riconoscere che gli spazi in tal senso sono assai ristretti e che la formula da considerare prevalente è quella del «tributo proprio derivato», ovvero di quel prelievo stabilito dallo Stato e il cui gettito viene fruito dalla Regione⁸. La tesi giurisprudenziale prevalente in base all'art. 119 Cost. è che si devono considerare propri soltanto i tributi introdotti attraverso legge regionale (in senso stretto), e che solo su questi la potestà legislativa regionale possa esplicarsi in tutta la sua ampiezza mentre non vi sarebbero spazi di autonomia con riferimento ai tributi propri istituiti da legge statale (derivati).

⁷ Corte cost. sent. n. 320/2004.

⁸ Cfr. le riflessioni di M.V. SERRANÒ, *I limiti dei tributi regionali e l'articolo 23 della Costituzione*, in *Diritto e pratica tributaria*, 4, 2014, pp. 733 ss.

Risulterebbero così illegittime le norme regionali che intervengono in qualsiasi modo su tributi istituiti e integralmente disciplinati da legge dello Stato⁹.

Ne è derivata la delineazione di un sistema «misto», nel quale le entrate regionali sono apparse costituite prevalentemente dai tributi derivati e dalle compartecipazioni, mentre ai tributi autonomi è stato riservato uno spazio minore, residuale¹⁰, posto che veramente pochi risultano quei presupposti non ancora tassati dallo Stato e pertanto nella disposizione delle Regioni.

In anni più recenti le sentt. nn. 97 e 121/2013 hanno ancora ribadito tale lettura del tributo proprio derivato, che conserva in pieno la sua natura di tributo erariale; infine si può ricordare la sent. n. 67/2015, nella quale il tributo proprio derivato, di cui si riconosce il carattere erariale, è quello attribuito alle Province.

Questa evoluzione ha ormai caratteri difficilmente reversibili, e implica che lo spazio di potestà impositiva effettiva sia piuttosto angusto e assai poco ascrivibile al tema dell'autonomia¹¹. La revisione costituzionale ha infatti rimesso la scelta in merito alle entrate delle istituzioni territoriali al legislatore ordinario, che da un lato ha attribuito alle Regioni il potere normativo di stabilire tributi propri in senso stretto, ma nello stesso tempo l'ha limitato istituendo il divieto della doppia imposizione statale e regionale sullo stesso presupposto.

La potestà normativa di imposizione delle Regioni potrebbe esercitarsi solo nell'ambito dei c.d. «tributi corrispettivi» e di «scopo», oppure nel caso della fissazione di aliquote di tributi propri derivati tra il minimo e il massimo previsti dalla legge statale. E la situazione non

⁹ F. AMATUCCI, *Il riconoscimento del potere delle Regioni di riduzione e azzeramento dell'aliquota IRAP*, in *Rassegna tributaria*, 5, 2013, pp. 1095 ss.

¹⁰ D. IMMORDINO, *La disciplina spetta alle regioni (entro limiti massimi di manovrabilità) ma il tributo è statale. Il "nuovo" status della tassa automobilistica*, in *Regioni*, 2, 2013, p. 426 ss.

¹¹ Per la parte che segue il riferimento è F. GALLO, *La crisi del federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 7, 2015.

appare coerente in una prospettiva di effettivo collegamento tra la responsabilità della tassazione e quella della spesa¹².

Lo sviluppo della fiscalità locale nel senso della maggiore responsabilità si sta rivelando, per ora, puramente teorico, anche per spontaneo indirizzo delle stesse Regioni e degli enti locali, che hanno evitato che la previsione di tributi propri in senso stretto andasse ad aumentare la già elevata pressione tributaria complessiva¹³. Coticché alle Regioni e agli enti locali sono riconducibili decisioni di spesa, che vengono finanziate da quote dei tributi erariali e da tributi propri derivati, e dunque complessivamente da fonti statali. Tale circostanza solleva interrogativi sul piano del circuito rappresentanza/responsabilità, soprattutto alla luce del principio *no taxation without representation*. Il «metodo del consenso» dà legittimità al principio dell'autoimposizione, che ha riacquisito nuova fortuna e vigore in tempi recenti in concomitanza con il rafforzamento delle autonomie territoriali, posto che l'effettivo esercizio della potestà impositiva da parte delle istituzioni locali viene frequentemente legittimato in termini di consenso alla tassazione da parte delle popolazioni interessate. Si tratta del più ampio tema della sussidiarietà fiscale¹⁴, assai esaltato dopo la riforma del Titolo V Cost. ma ora decisamente meno richiamato nel dibattito scientifico e politico, anche in ragione della pesante crisi economico/finanziaria. L'antica massima inglese richiamata può essere letta anche in prospettiva rovesciata, per sottolineare come non sia soltanto il carattere democratico-rappresentativo del decisore a legittimare il prelievo fiscale, ma che sia questo a conferire alla rappresentanza politica pienezza di significato. La rego-

¹² Gli studi sia economici che politologici affermano infatti che ciò può essere garantito solo da tributi propri dotati di un ampio margine di manovrabilità rispetto ai trasferimenti e alle compartecipazioni. Cfr. S.L. WINER, L.W. KENNEY, W. HETTICH, *Regimi politici, Istituzioni e natura dei sistemi fiscali*, in F. PADOVANO, A. PETRETTO (a cura di), *Public choice and political economy*, Milano, 2010, pp. 25 ss.

¹³ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Responsabilità fiscale nelle autonomie territoriali: il ruolo della rappresentanza nei sistemi di finanza propria delle autonomie speciali*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, 2016.

¹⁴ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *La sussidiarietà istituzionale e la logica dei «territori»*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013, pp. 139 ss.

la del *no representation without taxation* indicherebbe così che solo se una rappresentanza politica incide sulle sostanze dei suoi elettori, la vigilanza democratica di questi può risultare efficace¹⁵.

La conclusione di queste prime considerazioni è che la struttura portante del finanziamento delle Regioni è dunque ormai rappresentata da imposte partecipate e imposte attribuite dallo Stato, che possono ritenersi un avanzamento rispetto alla finanza totalmente derivata che si aveva in precedenza, ma che non possono ancora considerarsi pienamente coerenti rispetto a un modello di vera autonomia.

3. Il percorso stentato dell'attuazione dell'art. 119 Cost.: gli obiettivi del finanziamento commisurato a parametri oggettivi e del consolidamento della responsabilità

L'operazione della standardizzazione dei costi e dunque dei fabbisogni non è stata realizzata, così come altre parti della riforma del 2009-2011 hanno avuto un debole seguito: si pensi al federalismo demaniale, che non ha in fondo rappresentato un fenomeno significativo. Come è stato osservato

lo scopo è stato quello di avviare una dinamica che potesse permettere il passaggio dalla spesa storica (che finanzia indistintamente servizi e inefficienze) a quello del fabbisogno standard (che finanzia solo i servizi). L'evoluzione verso costi e fabbisogni standard ha anche implicazioni costituzionali che meritano di essere considerate. Costi e fabbisogni standard infatti si raccordano alla perequazione e quindi al principio di solidarietà, consentendo un grado di attuazione del principio di eguaglianza di alta intensità¹⁶.

¹⁵ Cfr. A. D'ATENA, *Considerazioni introduttive*, in ISSIRFA – CNR, *Le parole chiave del federalismo fiscale*, Roma, 2009.

¹⁶ Sulla riuscita dell'intervento attuativo dell'art. 119 Cost. v. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4, 2014. In particolare l'A. evidenzia, p. 10, gli intenti preminenti di quella normativa.

Tuttavia sono mancati i passaggi normativi necessari per portare a realizzazione tale disegno, che è rimasto un modello privo di effettiva applicazione.

Si può invece ritenere che la disciplina che maggiormente ha segnato poi le vicende degli enti territoriali è quella del d.lgs. n. 118/2011, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi, il quale ha però inciso in una direzione che non è certo quella della valorizzazione di spazi di differenziazione¹⁷. La norma delegata è stata approvata in vigore dell'art. 117 che poneva la materia dell'armonizzazione dei sistemi contabili tra le competenze concorrenti, mentre poi la revisione costituzionale del 2012 ha provveduto a spostare tale ambito tra le prerogative dello Stato in via esclusiva. Pertanto paradossalmente la normativa che ha rappresentato l'attuazione più effettiva della legge di delega è quella che ha eliminato margini di differenziazione e ha spinto piuttosto verso un quadro di necessaria omogeneità, se si ha presente l'esigenza di comparabilità delle modalità di contabilizzazione, che ha imposto l'adozione di sistemi imposti dal livello centrale.

Sul piano della cornice normativa, si può pertanto osservare che l'assetto attuale del sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie appare più «affrancato» dal livello centrale rispetto a quanto sia avvenuto nei primi due decenni dell'esperienza autonomistica. E ciò può valere rispetto a due piani di analisi: sia con riferimento al carattere «proprio» delle risorse con cui le amministrazioni compiono le loro funzioni; sia in relazione all'aspetto della responsabilità, che in una riflessione che ruota attorno al principio di autonomia, è una condizione

¹⁷ Vasta è la letteratura riguardante l'armonizzazione. Tra i tanti si rinvia ad A. BRANCASI, *La travagliata armonizzazione dei bilanci pubblici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 5, 2010; M. DEGNI, *L'armonizzazione dei bilanci degli Enti della pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013; G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 17, 2016; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos*, 3, 2017; G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: inversione della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.

irrinunciabile. Le imposte partecipate e proprie sono congeniate in maniera tale, grazie ai margini di scelta relativa alle aliquote, da costringere queste istituzioni a una qualche misura di responsabilità: che invece mancava totalmente in vigore di un sistema di finanziamento totalmente fondato su trasferimenti collegati alla spesa storica.

4. Il finanziamento delle Regioni ordinarie come finanziamento dei sistemi sanitari: il meccanismo della perequazione

Se si riflette sul fatto che tuttora i bilanci regionali sono prevalentemente indirizzati alla spesa sanitaria, un esame più obiettivo deve necessariamente rivolgersi alle modalità di finanziamento di quell'attività.

Spetta alla legge statale determinare annualmente il fabbisogno sanitario, che è l'insieme delle risorse necessarie al funzionamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) a cui contribuisce lo Stato. La determinazione di questo volume di risorse, e dunque l'assegnazione destinata a ogni singolo ambito territoriale delle Regioni, avviene ad opera del Ministero della Salute, che è chiamato a raggiungere un'intesa con esse in sede di Conferenza Stato-Regioni, poi recepita con delibera CIPE. Una volta definito il livello delle entrate proprie e i gettiti fiscali attesi nelle Regioni viene determinato, a saldo, il finanziamento a carico del bilancio statale nelle due componenti della compartecipazione IVA e del Fondo sanitario nazionale.

Risulta evidente che il Fondo deve necessariamente produrre un effetto perequativo, volto a compensare lo sforzo fiscale autonomo dei vari territori: in vari casi tali trasferimenti sono la condizione affinché in quei territori siano assicurate le prestazioni. Per comprendere la portata delle sperequazioni, nel 2017 in Lombardia le entrate potevano assicurare il 40% del finanziamento, in Lazio il 37%, in Emilia-Romagna il 35%: ma territori quali Calabria e Basilicata arrivano a coprire solo l'8%, Campania e Puglia il 16%, con conseguenti trasferimenti statali che devono garantire la restante copertura dei costi del SSN. Per garantire la quota delle risorse proprie, le Regioni possono evidentemente agire sulle aliquote della loro partecipazione ai tributi statali. Il Veneto applica ancora l'aliquota-base (1,23), unica tra le Regioni ordinarie: e

va considerato che anche solo un aumento di 0,5 punti dell'addizionale Irpef produce gettiti considerevoli. In Lombardia genererebbe un gettito di 630 milioni, in Campania solo 135, in Calabria 51 e 19 in Basilicata¹⁸: ma le amministrazioni valutano cautamente tale opzione, che può avere sempre ricadute in termini politici.

Il meccanismo dà peraltro la possibilità alle Regioni di operare un effetto di qualche progressività: l'Emilia-Romagna effettua per esempio la scelta di applicare aliquote crescenti, tenendo la minima più alta di quella base (1,33) e la massima (2,33) quella prevista per legge (3,33). Ma al di là di questo, la logica del sistema è tale da rendere non sempre agevole il fine primario che il servizio pubblico preposto a erogare prestazioni sanitarie deve assicurare: i livelli essenziali dovrebbero essere uniformemente offerti su tutto il territorio nazionale, mentre così non è, con ogni evidenza. La classifica che viene redatta regolarmente ci dà la fotografia del Paese al 2018, e pone al livello più alto Veneto ed Emilia-Romagna, mentre Basilicata, Lazio, Puglia, Molise, Sicilia, Campania e Calabria sono nelle situazioni di maggiore difficoltà.

La domanda di perequazione è dunque significativa, e il terreno su cui più è avvertita è quello dell'attività sanitaria. La soluzione attuale, pur applicando un evidente meccanismo perequativo, non raggiunge l'obiettivo. Al punto che continue sono le polemiche se sia il Settennario che toglie risorse al Sud o viceversa¹⁹. Al di là del fatto che in

¹⁸ Può essere utile richiamare l'analisi dell'economista V. MAPELLI, *Quarant'anni di finanziamenti al sistema sanitario*, in *LaVoce.info*, 2019: «Viene chiamato “federalismo sanitario”, ed è un federalismo molto sperequato e a volte irresponsabile, dove è più facile essere virtuosi (e vantarsi) se si dispone di maggiore gettito».

¹⁹ Si può richiamare il dibattito che ha avuto luogo tra i sostenitori di una mancanza di risorse per il Sud Italia, argomentata principalmente da Svimez, e coloro invece che hanno ritenuto la suddetta posizione inconsistente, e tra questi soprattutto l'Osservatorio dei conti pubblici. Nel Rapporto Svimez 2019, p. 2, si afferma: «Nell'ultimo ventennio, la politica economica nazionale ha disinvestito dal Mezzogiorno, ha svilito anziché valorizzare le sue interdipendenze con il Centro-Nord. Il progressivo disimpegno della leva nazionale delle politiche di riequilibrio territoriale ha prodotto conseguenze negative per l'intero Paese».

Il più recente intervento di Svimez è rappresentato da *Federalismo differenziato. Qualche riflessione a supporto di un dibattito solido e informato*, <http://www.osservatoriodelsud.it/2019/02/16/federalismo-differenziato-di-mariellavolpe/>, 2020. Svimez ha

una logica unitaria è inaccettabile che si possa ragionare in questi termini, la presenza di queste posizioni conferma quanto poco equilibrata continui a essere l'assegnazione delle risorse, che tuttavia non è evidentemente l'unico fattore a cui attribuire le responsabilità dei divari. Rimane appunto il dato di fatto che non vi è una uniforme capacità di erogare le prestazioni a un livello essenziale, e ciò anche per ragioni che vanno oltre le dotazioni finanziarie, potendosi spiegare in ragione di altri limiti che contraddistinguono le amministrazioni del territorio.

5. La recente attenzione della giurisprudenza costituzionale alla correlazione tra finanziamento e Lea

Ma proprio a proposito delle prestazioni assicurate a livello essenziale, è interessante dare evidenza al recente indirizzo della giurisprudenza costituzionale, volto a mettere in stretta correlazione il finanziamento delle sanità regionale con il rispetto dei Lea²⁰.

Con la sent. n. 169/2017, poi ripresa dalla n. 197/2019, il giudice costituzionale ha ricordato la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa. Tale primazia dovrebbe condurre a sviluppare una dimensione «sinergica» della dialettica finanziaria tra questi soggetti, e ciò si dovrebbe tradurre in primo luogo nella simmetrica evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato, quanto nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici, conformemente all'art. 8, co. 1, l. n. 42/2009: la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei Lea dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Nella decisione del 2017, con un richiamo alla precedente sent. n. 10/2016, si indicavano la

valutato un «ammanco» di risorse pubbliche a danno del Mezzogiorno di 60 miliardi all'anno.

²⁰ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei Conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento, che è «strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui

organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente²¹.

Con la sent. n. 62/2020 il problema che sta alla base della decisione è quello della determinazione di un Fondo sanitario regionale, e di conseguenza della sua adeguatezza alle esigenze dei Lea²²: la controversa ripartizione degli oneri tra Stato e Regione e l'individuazione delle fonti di finanziamento sono aspetti dai quali dipende il funzionamento del sistema e, dunque, il soddisfacimento del diritto. La decisione propone una riflessione in tema di finanziamento e di garanzia dei Lea, e i collegamenti di queste decisioni di politica sanitaria con l'obiettivo costituzionale dell'equilibrio di bilancio. E afferma che, se anche il finanziamento viene correttamente programmato, ciò che autenticamente garantisce il diritto è la qualità e l'indefettibilità del servizio, a cui si rivolge qualsiasi «individuo dimorante sul territorio regionale che si trovi in

²¹ Corte cost. n. 169/2017, p. to 9.3.2 *Considerato in diritto*. Il *vulnus* determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa – sociale e anche di altra natura – non produce i suoi effetti esclusivamente a livello contabile, ma si estende anche nei confronti di quella previsione costituzionale che è posta a salvaguardia del principio di eguaglianza. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, p. 8, osserva che l'esclusività crescente, appannaggio del Ministero dell'economia e delle finanze, delle scelte finanziarie e la sua diretta ricaduta sulla fruizione delle prestazioni sociali hanno finito per affinare e rendere più incisivo negli ultimi anni il controllo sulle leggi, il quale frequentemente si è concentrato sull'istruttoria delle leggi ad alta valenza finanziaria.

²² Il commento della decisione a cui si rinvia è C. BUZZACCHI, *Il ruolo del servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Regioni*, 4, 2020.

condizioni di bisogno rispetto alla salute». Ora tale servizio si articola in una quantità di attività e di prestazioni, rispetto alle quali possono esserci differenti condizionamenti finanziari: la regola enunciata dalla Corte è che «la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica»: ma «tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei Lea, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa»²³.

La determinazione dei Lea è un obbligo del legislatore statale, ma la proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti istituzionali deve essere improntata alla leale collaborazione: deve dunque esserci una «necessaria proiezione in termini finanziari, nei bilanci preventivi e nei rendiconti, dei Lea come normativamente fissati». Lo scenario prospettato dal custode della Costituzione è quello di un sistema articolato in cui la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei Lea siano assicurati dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione.

6. Un federalismo meno asimmetrico sul lato dell'autonomia finanziaria per effetto del coordinamento e dell'armonizzazione: il rapporto con l'UE

Da ultimo vanno richiamate quelle prerogative dello Stato, che hanno determinato in misura crescente una minimizzazione degli elementi di asimmetria. Le potestà di coordinamento e quella dell'armonizzazione, a cui si è già fatto riferimento, rappresentano ora potenti strumenti di omogeneizzazione ad opera dello Stato. Ed entrambe chiamano in causa, anche se per motivi diversi, l'appartenenza della Repubblica all'ordinamento sovranazionale, che incide evidentemente sull'assetto del nostro regionalismo.

²³ Corte cost. n. 62/2020, punti 4.3 e 4.5 *Considerato in diritto*.

Per quanto riguarda la potestà relativa ai principi del coordinamento, conviene partire da quello che essa avrebbe dovuto essere, ovvero con le parole di Vittorio Bachelet «l'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'autonomia dei soggetti interessati»²⁴. Ma la sua applicazione in questi termini non si è praticamente avverita, mentre l'evoluzione è stata nel senso che il legislatore ha usato tale prerogativa per vincolare decisioni delle autonomie con discipline che non si sono certo limitate alla dimensione del principio; e che soprattutto hanno individuato la legittimazione di tale potestà nell'obbligo di rispetto dei vincoli finanziari dell'ordinamento dell'Unione. E poiché il fulcro di tali vincoli risiede nell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, si aprono una molteplicità di considerazioni sulle conseguenze che la revisione costituzionale del 2012 ha operato nei confronti delle Regioni²⁵. Tale regola, che per le autonomie significa effettivamente l'obbligo della parità tra entrate e spese – diversamente dallo Stato, che soddisfa la regola dell'equilibrio purché sia rispettato il livello di disavanzo concordato a livello europeo²⁶ – ha fortemente condizionato queste amministrazioni sul lato della spesa, ma non ha mancato di riflettersi anche sul versante delle fonti di finanziamento.

E proprio la c.d. «materia» del coordinamento ha avuto un ruolo determinante in questi sviluppi. Il percorso del rafforzamento del coordi-

²⁴ V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia diritto*, X, Milano, 1962, pp. 631 ss.

²⁵ Tra i tanti interventi che hanno affrontato la questione si rinvia ad alcuni dei più significativi: F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "pareggio di bilancio"*, in *Regioni*, 1-2, 2014, e F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 6, 2014; N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Regioni*, 5-6, 2012; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *Federalismi*, 17, 2015.

²⁶ Secondo l'analisi G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, pp. 49 ss.

namento a favore dello Stato si è mantenuto e accentuato, con l'avallo della Corte costituzionale.

L'essenza del «coordinamento della finanza pubblica»²⁷ è, secondo la Corte costituzionale, il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: il suo contenuto, secondo la sent. n. 138/2013, «attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti pubblici provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale»: la novella costituzionale del 2012 ha elevato al massimo rango dei vincoli tali per cui anche le varie manovre economiche del governo hanno potuto essere «qualificate come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», come sostenuto in occasione della sent. n. 39/2014. La Corte ha ritenuto esistere un legame genetico tra vincoli interni e comunitari in materia di finanza pubblica, e tale legame giustifica il potere di coordinamento dello Stato, in quanto esso «attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale». Infatti, il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica «obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche». Tale prospettiva ha dato luogo a un complesso sistema di controlli contabili sulle autonomie, che sono stati qualificati con la sent. n. 40/2014 come «operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», poiché «il patto di stabilità ha assunto coerenza anche nei

²⁷ Sulla competenza del coordinamento finanziario G.M. SALERNO, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *Federalismi*, 23, 2008; D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Federalismi*, 22, 2010; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Federalismi*, 19, 2011; L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, 2011 (11); G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, ID., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *ISSIRFA*, 2013.

confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato»²⁸.

Numerose sono state pertanto le pronunce che hanno dovuto valutare la legittimità delle «declinazioni» del coordinamento. È interessante la lettura che ne ha fatto la Corte dei Conti, che in un'audizione parlamentare del 2014 ha osservato come il coordinamento della finanza pubblica tenda a divenire una competenza *passé-partout*: traducendosi in normative vincolistiche stringenti che non si limitano a porre norme-obiettivo su saldi, esso legittima discipline che vanno gradualmente a estendersi a profili puntuali incidenti sulla potestà di spesa²⁹. Come si vede, si è ben lontani dalla concezione del «coordinamento» delle origini, perché ormai la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica appare un vero e proprio grimaldello idoneo a scardinare in profondità le potestà normative regionali.

Si può dunque concludere che il coordinamento rappresenta oggi prevalentemente un sistema di vincoli³⁰, che dal 2012 agiscono su due fronti: ci sono quelli del Titolo V e quelli della legge rinforzata n. 243/2012, che tra l'altro prevede il concorso degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dunque un concorso delle autonomie al risanamento della finanza del sistema pubblico allargato.

Circa la potestà dell'armonizzazione, di essa si è già detto: si può aggiungere che tale prerogativa dello Stato, coerente con le regole fiscali dell'Unione, in particolare con il *Six Pack*, che ha fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, determina processi di sorveglianza e di conformazione da parte delle istituzioni nazionali. Ed evidentemente l'obbligo di usare metodologie uni-

²⁸ Cfr. ancora le riflessioni di C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio*, cit., e *L'autonomia regionale e la sfida della stabilità finanziaria*, in G. DELLE DONNE (a cura di), *Un'idea esagerata di autonomia*, Bolzano, 2016.

²⁹ CORTE DEI CONTI, *Audizione sulle problematiche conferenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, 24 aprile 2015.

³⁰ Come è stato osservato, nella giurisprudenza costituzionale ormai la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica appare un vero e proprio grimaldello idoneo a scardinare in profondità le potestà normative regionali: cfr. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Regioni*, 4, 2012, pp. 803 ss.

formi di contabilizzazione non presenta profili solo tecnici/ragionieristici, ma è suscettibile di condizionare l'autonomia, nella misura in cui si riflette sulla quotidiana gestione finanziaria delle amministrazioni.

Complessivamente questi due ambiti hanno dunque provveduto a circoscrivere gli spazi di differenziazione delle Regioni, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, ed entrambi appaiono ancorati al quadro di regole europee.

Questa osservazione consente di affrontare il successivo ordine di riflessioni, quello relativo alla relazione delle Regioni con l'ordinamento europeo. Con riferimento alla dimensione finanziaria, questa relazione implica effetti di grande rilevanza per le Regioni: tutta la politica regionale o di coesione dell'Unione rappresenta una fonte di risorse con enorme potenzialità, non solo per l'entità sul piano quantitativo, ma soprattutto per i processi di innovazione e di sviluppo che i progetti collegati a tali finanziamenti possono dischiudere per i territori. Senza soffermarsi su quanto ben noto circa l'incapacità del nostro sistema complessivo nell'utilizzare al meglio queste risorse, pare importante sottolineare come quella dei fondi europei costituisca un'opportunità di finanziamenti di straordinaria portata, che da anni rappresenta un canale a se stante, tra l'altro capace di generare una spesa potenzialmente molto virtuosa, se si considerano le finalità proprie di quella politica europea: sostenibilità ambientale, inclusione, occupazione, competitività, innovazione. È paradossale constatare la costante carenza di risorse per le Regioni e al tempo stesso la loro incapacità o disinteresse a rivolgersi a questi canali ulteriori, esterni all'ordinamento, che per tante politiche regionali potrebbero rappresentare una vera risorsa aggiuntiva. E in più va sottolineata la possibilità che questa fonte alternativa mette a disposizione dei territori: di creare un asse praticamente diretto con l'Unione³¹, che potrebbe anche rafforzare la loro posizione nell'ordinamento interno.

È vero che il livello statale non è superabile, e anzi la richiesta di risorse è tanto più efficace quanto più coordinate sono la sfera delle autonomie con quella degli appalti governativi: e tuttavia un dialogo di-

³¹ Sia consentito rinviare alle riflessioni di C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021.

retto con le istituzioni europee potrebbe recare benefici ulteriori oltre a quelli della moltiplicazione delle risorse finanziarie. Non va tra l'altro ignorato che l'evoluzione del sistema economico in una prospettiva di contesti produttivi comunicanti e concorrenti – la c.d. globalizzazione – ha fornito motivazioni allo Stato per diventare soggetto predominante nelle determinazioni economico-finanziarie³². Anche questa dinamica è da tenere presente per inquadrare correttamente le evoluzioni – prevalentemente a sfavore delle autonomie – degli effettivi margini di auto-determinazioni dei territori.

7. La correlazione tra utilizzo delle risorse e principio democratico nelle verifiche della Corte dei Conti

Da ultimo va segnalata l'evoluzione piuttosto recente della crescente «attenzione» della Corte dei Conti nei confronti delle istituzioni regionali, oltre che degli enti locali³³. Dal 2012 queste amministrazioni sono sottoposte a controlli preventivi e successivi sulle loro determinazioni finanziarie e le pronunce dell'istituzione contabile possono comportare la richiesta di misure correttive relative alla gestione finanziaria o addirittura interdittive in funzione del ripristino dell'equilibrio finanziario che è venuto meno. Le Regioni si trovano così esposte a una vigilanza esterna sulla loro gestione finanziaria, che complessivamente incide sulla loro autonomia tanto sul lato della spesa quanto sul lato delle entrate, perché evidentemente le risorse che alimentano i loro bilanci devono essere oggetto di attenta destinazione per non determinate mancate coperture di spesa o utilizzi illegittimi.

Le pronunce di accertamento di squilibrio stanno dando luogo a ricorsi davanti alla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza merita di essere richiamata perché sta introducendo una nuova prospettiva, che

³² Sul tema v. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017; e più recentemente F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2020, p. 350.

³³ Per la parte che segue sia consentito il rinvio a C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei Conti*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

tiene insieme tre valori di rango costituzionale, che devono trovare composizione nei loro reciproci rapporti. I valori in gioco sono quello dell'autonomia, che le Regioni avvertono lesa ad opera delle pronunce della Corte di conti; quello dell'equilibrio finanziario, al cui mantenimento sono rivolte le attività di verifica della stessa Corte dei Conti, e infine il valore della democrazia, declinato con riferimento alla responsabilità di mandato: in particolare la Corte costituzionale sta dando risalto al nesso che intercorre tra corretta gestione finanziaria e mandato degli eletti e degli amministratori.

Con le decisioni nn. 228/2017 e 18/2019, le quali attingono alle statuizioni delle sentt. nn. 184/2016 e 49/2018, è stato portato all'attenzione il collegamento tra gli equilibri di bilancio e la responsabilità democratica connessa al mandato degli amministratori del territorio. La durata del mandato elettorale, a cui è collegata la dimensione della responsabilità politica, impone esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi; ed esige la coerente rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione degli esercizi successivi. Il circuito democratico rappresentativo prevede che gli amministratori eletti ed eligendi si sottopongano al giudizio degli elettori, e tale giudizio deve essere affrontato, se si persegue il rinnovo del mandato, anzitutto a fronte di scritture contabili «sincere»; e poi se vi è stata sana ed equilibrata gestione finanziaria, dalla quale sia riconoscibile quanto è stato realizzato e come sono state impiegate le risorse.

La non corretta gestione delle risorse finanziarie crea una responsabilità di natura propriamente politica, che pone in una prospettiva nuova la dimensione finanziaria dell'autonomia: l'amministratore è tenuto a rispondere alla propria comunità della gestione delle risorse finanziarie e le verifiche della Corte dei Conti possono essere funzionali a fare emergere irregolarità, la cui correzione non è dunque necessaria solo per obiettivi di tipo ragionieristico, ma per riportare a regolarità situazioni contabili che contrastano con l'ordinamento e dunque consentire agli amministratori di dare conto con trasparenza dell'assetto finanziario che supporta le politiche dell'ente.

È soprattutto la sent. n. 18/2019 – ripresa dalla più recente sent. n. 4/2020 – che fornisce le motivazioni più significative in questa

prospettiva argomentativa. Nella decisione viene espressamente affermato che il «principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde a un formale pareggio contabile»: esso viene indicato quale strumento e presupposto «di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate». Il profilo evidenziato dalla decisione della Consulta è quello

dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica (...). In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso³⁴.

A conferma di tale valenza delle decisioni finanziarie, già la precedente sent. n. 184/2016 aveva evidenziato il

carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Ciò risponde a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento

secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti³⁵.

Per finire, il giudice costituzionale ammonisce che «la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio

³⁴ Corte cost. n. 18/2019, punto 5.3 *Considerato in diritto*.

³⁵ Corte cost. n. 184/2016, punto 3 *Considerato in diritto*. Si vedano le riflessioni di O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei Conti sul sistema finanziario locale*, in *Federalismi*, 21, 2018, pp. 1 ss.

normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento» e compromette sia il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

La sent. n. 4/2020 riprende ampiamente la decisione appena analizzata, e in aggiunta specifica che il primo comma dell'art. 119 Cost.

precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea.

Emerge qui un richiamo alla responsabilità dei singoli enti, che non possono sfruttare meccanismi contabili – improvvidamente messi a loro disposizione dal legislatore nazionale – incompatibili con la sana gestione finanziaria, né possono invocare a propria giustificazione caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio: per contrastare le disfunzioni, che da esse originano, l'art. 119 Cost. prevede il ricorso a eccezionali strumenti di solidarietà, mentre la sana gestione finanziaria deve svolgersi all'insegna dell'equilibrio di bilancio.

Pare allora di poter sostenere che il raccordo tra istanze autonomiste e istanze di salvaguardia degli equilibri finanziari possa essere rappresentato dalla nozione del bilancio come «bene pubblico» – secondo il felice paradigma introdotto dalla sent. n. 184/2016³⁶ – da intendersi come strumento di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico. Il bilancio delle autonomie territoriali – ma anche quello dello Stato – è infatti strumento funzionale a rappresentare le

³⁶ La sentenza è stata ampiamente commentata in dottrina, ma in particolare si rinvia a M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

V. anche L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

risorse disponibili e le scelte effettuate: «come sono state presentate all'elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate». Dunque esso costituisce un potente mezzo di rappresentazione di decisioni politiche e di individuazione delle risorse, che opera con forte valenza democratica.

Con il richiamo a questa giurisprudenza costituzionale, che tanto sta spendendosi per portare l'attenzione sugli aspetti della responsabilità politica, sembra coerente portare a conclusione la riflessione sul profilo finanziario, che da Costantino Mortati è stato definito la «pietra angolare» del sistema delle autonomie³⁷: è evidente che qualsiasi discorso sul finanziamento di istituzioni dotate di autonomia non deve infatti mai smarrire la dimensione della responsabilità, ovvero della capacità di rispondere alla propria comunità in merito all'utilizzo delle risorse.

³⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., p. 906.

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI SPECIALI. IL FINANZIAMENTO DELLE REGIONI ORDINARIE

Giovanni Tarli Barbieri

SOMMARIO: 1. Un ricordo di Antonio Brancasi. 2. La finanza regionale (e locale) in "perenne transizione". 3. La finanza regionale in un contesto di "regionalismo differenziato di fatto". 4. Segue: il ruolo preponderante e improprio dello Stato nella materia finanziaria. 5. Derive centralistiche e necessità di un profondo "esame di coscienza" da parte delle Regioni. 6. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale (cenni).

1. Un ricordo di Antonio Brancasi

Mi sia consentito di iniziare il presente contributo con un ricordo di Antonio Brancasi, professore di diritto amministrativo presso l'Ateneo fiorentino e autore di importanti e preziosi contributi su tematiche di primaria rilevanza sul piano istituzionale, e tra queste sicuramente anche l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Vorrei citare, in particolare un passo tratto dalle ultime pagine di un lungo saggio dal titolo, profondamente suggestivo nel contesto politico-istituzionale immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma del Titolo V del 2001: *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*.

In tale passo Brancasi, dopo essersi interrogato sui principali nodi interpretativi posti dall'art. 119 Cost., si soffermava sulla necessità e insieme sulla complessità di una legislazione attuativa dello stesso, nella misura in cui essa avrebbe dovuto essere costituita da disposizioni di

tipo diverso, ovvero da: *a)* regole di sistema; *b)* disposizioni applicative di esse; *c)* regole relative all'esercizio dell'autonomia finanziaria¹.

Questa profonda diversità anche contenutistica delle varie disposizioni avrebbe aperto problemi rilevanti relativi al sistema costituzionale delle fonti, con particolare riferimento alla natura giuridica degli atti e al procedimento di adozione delle fonti:

Di fronte a questi problemi, quella del Titolo V ci appare come una riforma incompleta, perché le soluzioni che fornisce sono inadeguate sia sul versante degli atti che su quello dei procedimenti. Infatti, sul versante degli atti, gli strumenti apprestati sono sì molteplici [...] ma l'ambito di ciascuno è ritagliato secondo l'oggetto e non secondo il tipo di disposizioni e la loro forza giuridica: cosicché rimane, ad esempio, preclusa la possibilità di distinguere tra le leggi di coordinamento e quelle sul coordinamento e non è possibile delineare una sovraordinazione di queste a quelle. Quanto poi al versante del procedimento, la soluzione dell'art. 11, legge cost. n. 3 del 2001, è parziale, perché limita la partecipazione in relazione al tipo di potestà esercitata con l'atto e non in considerazione degli effetti che dal suo contenuto possono scaturire, ed è insufficiente, perché non prevede comunque scelte condivise in quanto la partecipazione dovrebbe avvenire su atti meramente consultivi e non su processi deliberativi; così come appare inadeguato l'art. 123, co. 4, Cost., che si limita a rinviare agli statuti regionali la soluzione di un problema da cui è condizionato l'intero sistema e che comunque sembra circoscrivere all'esercizio di funzioni meramente consultive il ruolo del Consiglio delle autonomie.

A distanza di oltre un quindicennio, egli poteva parlare di un «tentativo (non riuscito) di instaurare un effettivo decentramento della finanza pubblica (il c.d. federalismo fiscale)»², rinvenendo principalmente due fattori alla base di detto fallimento:

In primo luogo, l'incapacità di contrastare appieno le posizioni contrarie alla perequazioni, intenzionate a mantenere il più possibile la ric-

¹ A. BRANCASI, *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 978-979 (il lavoro era destinato anche agli scritti in onore di Giorgio Berti).

² La citazione nel testo è riferita al titolo del par. 5 di *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Dir. pubbl.*, 2018, p. 423.

chezza dove prodotta, ha finito per snaturare la riforma, nel senso che ha prevalso la soluzione compromissoria di garantire la perequazione esclusivamente per il finanziamento delle sole funzioni disciplinate dallo Stato, attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in regime di eguaglianza su tutto il territorio nazionale. Ma oltre a ciò, a causare il fallimento della riforma, è stato anche il suo intrinseco limite di delineare un sistema statico senza contemplare regole per fronteggiare il cambiamento, cosicché l'avvento della crisi, a partire dalla fine del primo decennio del secolo, ha fatto saltare completamente il modello e lo Stato, avvalendosi della propria potestà di coordinamento finanziario, ha disposto con grande libertà dell'autonomia finanziaria degli enti³.

2. *La finanza regionale (e locale) in "perenne transizione"*

Le relazioni di Camilla Buzzacchi e di Elena D'Orlando, invero assai dense nei contenuti e condivisibili nelle conclusioni, consentono di poter svolgere in questa sede alcune considerazioni di carattere generale su un tema che, come è già stato ricordato, costituisce una pietra angolare nell'autonomia regionale ma che storicamente ha costituito una vera e propria pietra di inciampo nell'attuazione del Titolo V della Costituzione, non avendo mai trovato, almeno con riferimento alle autonomie ordinarie, soluzioni appaganti.

In particolare, la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. costituisce un capitolo, forse il più rilevante, del «sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale»⁴.

Sul punto, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella relazione semestrale riferita allo stato di attuazione della l. 42/2009 approvata il 18 gennaio 2018 ha parlato di una «perdurante transizione», connotata da «mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa» che comporta «incertezza e alla incertezza si ac-

³ A. BRANCASI, *Le trasformazioni*, cit., p. 425.

⁴ Così, U. DE SIERVO, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011. Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 593.

compagna la indeterminatezza delle responsabilità»⁵: l'attuazione del "federalismo regionale" è stata rinviata al 2023, per l'ennesima volta, con un decreto legge (art. 31-*sexies*, d.l. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 176/2020) e il testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza fa riferimento al primo quadrimestre del 2026 quale termine entro il quale definire il processo⁶. Si è quindi efficacemente constatato in questa materia un «contrasto tra la realtà e la rappresentazione» che «non ha probabilmente eguali in altri capitoli del nostro diritto costituzionale»⁷.

La l. 42/2009 è rimasta largamente sulla carta, sia per il solo parziale esercizio delle deleghe legislative da essa autorizzate, sia per una legislazione successiva che ne ha sospeso o rinviato nel tempo l'attuazione o derogandone i contenuti. Così, in particolare, non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni in ambiti ulteriori rispetto a quello della sanità, fondamentale presidio contro intollerabili disequaglianze, nonché i c.d. fabbisogni standard che sono l'indispensabile riferimento per stabilire l'ammontare assoluto delle risorse da attribuire alle Regioni.

Inoltre, mancano una disciplina normativa in materia di distinzione tra meccanismi di finanziamento e perequazione tra funzioni collegate ai livelli essenziali delle prestazioni e funzioni non collegate a questi ultimi, disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, e di criteri di regionalizzazione dell'Iva.

Nonostante ciò, l'allora Ministro dell'economia e delle finanze, Giovanni Tria, in un'audizione presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale nell'aprile 2019 aveva espresso il convincimento che la *ratio* complessiva della l. 42/2009 fosse ancora so-

⁵ 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. 28, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, pp. 9-10.

⁶ Peralto, il Pnrr qualifica il federalismo fiscale come una delle riforme «abilitanti».

⁷ M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, in www.gruppodipisa.it, p. 4.

stanziamente condivisibile e che il percorso per la sua piena attuazione dovesse continuare, mettendo a punto i meccanismi di perequazione, oggi ancora disattesi (si pensi al finanziamento integrale del fondo di solidarietà comunale)⁸. E d'altra parte, i limiti di tale legge, evidenziati criticamente da una parte della dottrina⁹, avrebbero potuto essere corretti da parte del legislatore successivo. Invece, il parziale abbandono di questa riforma ha costituito un fattore che ha contribuito in modo determinante alla fragilità complessiva dell'edificio regionale, anche perché l'art. 119 Cost., diversamente da quanto previsto in ordinamenti federali, presenta contenuti non dettagliati e suscettibili di soluzioni diversificate da parte dei provvedimenti attuativi¹⁰.

La mancata attuazione dell'art. 119 Cost. ha avuto ripercussioni anche sul livello di autonomia impositiva, che, come affermato dalla Corte dei Conti a più riprese, per le Regioni viene esercitata pienamente sul 32% delle entrate correnti. Di queste, solo il 6% (circa 2,6 miliardi di euro) offre un'ampia libertà di manovra (c.d. tributi propri autonomi), poiché IRAP e addizionale IRPEF offrono spazi di autonomia limitata alla definizione di aliquote circoscritte in un *range* prestabilito; e ciò anche a seguito di provvedimenti legislativi statali che, a partire dal 2012, hanno contratto la base imponibile dell'IRAP nell'ottica della riduzione del "cuneo fiscale" e hanno bloccato la manovrabilità delle aliquote sui tributi derivati e sulle addizionali¹¹.

Non solo: ma la "sospensione" dell'attuazione del c.d. "federalismo fiscale", in un contesto di riduzione, talvolta distorsiva, delle finanze pubbliche ancora troppo connotate dai trasferimenti statali, ha favorito

⁸ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, res. sten., p. 4.

⁹ Da ultimo, M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., pp. 15 ss.

¹⁰ Così, si è osservato che «il caso italiano, pur nella spinta al decentramento e alla devoluzione dei poteri, sembra restare entro quella classe di modelli di federalismo fiscale che attribuiscono al governo centrale un ruolo importante nel coordinamento dell'attività dei governi decentrati, ossia Regioni ed enti locali»: P. GIARDA, *Federalismo fiscale*, in *Enc. del novecento*, XII, agg. III (A-G), Roma, 2004, p. 485.

¹¹ Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei Conti sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019, rinvenibile in www.corteconti.it, pp. 15 ss.

uno scenario per cui la contrazione delle risorse ha finito per scaricare anche (ma per certi aspetti soprattutto) sulle periferie il peso del risanamento dei conti pubblici, mettendo a serio rischio l'attività di erogazione dei servizi; e tutto ciò in un momento nel quale alle emergenze sociali già note se ne aggiungono nuove e gravi. In questo senso, l'accentramento delle decisioni finanziarie allo Stato, senza garantire risorse certe alle periferie, ha acuito uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale¹².

Non a caso, la Corte costituzionale, pure, come è noto, assai sensibile alle esigenze unitarie, ha affermato che l'autonomia regionale può svolgersi compiutamente solo se è in grado di disporre delle risorse economiche necessarie all'espletamento delle funzioni di competenza, e a condizione che esse siano attribuite secondo modi e tempi che permettano un'ideale programmazione della spesa (sent. 101/2018).

Da questo punto di vista, solo per inciso, la stessa Corte dei Conti, prima ancora dell'emergenza COVID, aveva espresso a più riprese serie preoccupazioni sulla contrazione delle risorse destinate ai servizi sanitari regionali (oltre che sugli sprechi che purtroppo connotavano e connotano questo settore)¹³.

Certo, il tema dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e, in questo senso, dell'attuazione della l. 42/2009 non può prescindere dall'impatto della legge cost. 1/2012 che ha dato vita a un «sistema parallelo al Titolo V», fortemente connotato in senso centripeto¹⁴, perché nella sua logica «l'autonomia finanziaria risulta complessivamente recessiva rispetto alla necessità di rispettare i vincoli sovranazionali», in una prospettiva per cui la politica finanziaria nell'area UE è

¹² G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*. Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, p. 364.

¹³ Per i riferimenti sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le Regioni viste dalla Corte dei conti: quando i dati contano*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 5 ss.

¹⁴ Le parole sono di A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria regionale*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, p. 93. Sul punto, cfr., da ultimo, E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020.

«il risultato dell'interazione fra provvedimenti normativi dell'Unione europea, nazionali e regionali»¹⁵, dove però questi ultimi assumono un rilievo recessivo¹⁶.

La Corte costituzionale ha precisato a più riprese che

l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In tale prospettiva,

l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea.

Ne consegue «che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost.» (sentt. 4 e 115/2020).

Come è noto, infatti, a seguito della l. cost. 1/2012 lo Stato si è visto riconoscere la possibilità di stabilire, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti,

le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (*art. 5, comma 2, lett. c*)

e anche «per disciplinare una serie talmente ampia di oggetti da consentire qualsiasi limitazione all'autonomia di Regioni ed EE.LL.»¹⁷.

¹⁵ F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello. Una comparazione fra Italia e Spagna*, Milano, 2020, rispettivamente p. 332 e 340.

¹⁶ A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2018*, cit., pp. 432-433.

In questo senso, si è affermata addirittura la necessità di una revisione dell'art. 119 Cost., sul presupposto che le ragioni dell'equilibrio di bilancio sembrano ormai prevalenti su quelle dell'autonomia finanziaria¹⁸. In effetti, a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/2012, per gli enti territoriali l'equilibrio di bilancio è individuato come «un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10» (art. 9, comma 1, l. 243/2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, della l. 164/2016). Per le Regioni e gli enti locali, quindi, non sono previste, in linea di principio, correzioni connesse all'andamento del ciclo economico che invece per lo Stato sono ammesse, con la procedura prevista dal novellato art. 81, comma 2, Cost.¹⁹.

Tuttavia, anche al di là di questa previsione, i contenuti della l. 243/2012 sono stati considerati tali

da operare una sorta di decostituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, riconoscendo così che, anche in conseguenza dello scenario internazionale, il tanto proclamato “federalismo fiscale” sarebbe ormai da relegare nelle esperienze del passato, ancor prima di aver trovato attuazione²⁰.

3. La finanza regionale in un contesto di “regionalismo differenziato di fatto”

I nodi problematici relativi alla finanza degli enti territoriali non possono essere affrontati senza tenere conto delle profonde diversità, in

¹⁷ A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 244.

¹⁸ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., pp. 75 ss.

¹⁹ Per tutti, F. GUELLA, *La contabilità armonizzata degli enti territoriali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020, in particolare pp. 421 ss.

²⁰ A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1637.

termini economico-sociali ma anche di rendimento istituzionale, tra le Regioni.

Si tratta di una questione ampiamente nota, ma che nel più recente periodo sembra, se possibile, ulteriormente aggravata: con i suoi venti milioni di abitanti il Mezzogiorno è e resta la più grande area meno sviluppata d'Europa²¹. Il divario del PIL *pro capite* tra il Nord e il Sud Italia ammonta a più di 40 punti percentuali²². Nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle amministrazioni pubbliche nel Sud è stata in media di 209 miliardi di euro all'anno contro i circa 480 miliardi al Centro-nord. Ancora, la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno di cui ben 9,4 derivanti dai fondi strutturali, cofinanziamento e risorse per le aree sottosviluppate²³.

Uno dei nodi problematici più rilevanti è dato dalle disegualianze territoriali che determinano un "regionalismo differenziato di fatto", con particolare riferimento alla tutela del diritto alla salute.

La Corte dei Conti ormai da anni ha messo in evidenza che

il settore sanitario resta, tuttora, alla ricerca del difficile equilibrio tra la sostenibilità finanziaria e l'esigenza di erogare un servizio a tutela del fondamentale diritto alla salute [...] Vi sono ancora margini di miglioramento dell'efficienza del sistema, carente soprattutto in alcune aree geografiche

e, pur essendosi evidenziata una riduzione dei disavanzi,

i risultati, però sono stati raggiunti anche con maggiori sacrifici per i contribuenti, determinandosi, di fatto situazioni territorialmente dise-

²¹ 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, pp. 1 ss.

²² Dati analoghi si evincono poi da un recente rapporto sull'economia meridionale dello SVIMEZ, *L'economia e la società del mezzogiorno*, Bologna, 2018.

²³ Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, *Spendere per crescere?*, cit.

guali, sia quanto a costi posti a carico dei cittadini, sia quanto a servizi prestati²⁴.

E già nel 2014 essa aveva osservato che

è percepito, ormai diffusamente, l'offuscamento progressivo delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento cui è chiamato a contribuire. Nella sanità, ciò ha significato, in molte Regioni, servizi di assistenza agli anziani o disabili inadeguati agli standard; qualità dell'offerta ospedaliera insufficiente e alla base di un incremento della mobilità sanitaria²⁵.

Il dato trova conferma nelle rilevazioni le quali attestano che un'alta percentuale di cittadini rinuncia alle prestazioni pubbliche per ragioni economiche ovvero legate all'accessibilità delle strutture o, come si evince anche dal referto della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali riferito al 2017, è costretta a un, talvolta penoso, "turismo sanitario". Tutto ciò conferma l'esistenza di un

sistema con molte diseguaglianze [...] mentre la decrescita degli investimenti da parte degli enti sanitari locali, verificatasi nel periodo 2009-2017 (-48%), rallentando l'ammodernamento delle apparecchiature tecnologiche terapeutiche, ha incrementato il tasso di obsolescenza delle infrastrutture, che è mediamente maggiore al Sud rispetto al Nord, con ricadute anche sulla qualità delle cure²⁶.

La spesa sanitaria pubblica pro-capite varia da un minimo di 1.770 euro della Campania, a un massimo di 2.430 euro della Provincia autonoma di Bolzano e di 2.120 euro dell'Emilia-Romagna.

²⁴ Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, rinvenibile in www.corteconti.it, pp. 231-232.

²⁵ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale. Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 6 marzo 2014, rinvenibile in www.corteconti.it, p. 9.

²⁶ Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, rinvenibile in www.corteconti.it, p. 5.

Profonde anche le differenze sulla spesa sanitaria annuale a carico delle famiglie: si va dai 159 euro in media della Lombardia, ai 64 euro della Campania²⁷.

Tutto ciò spiega (o contribuisce a spiegare) criticità che sarebbe necessario superare, a cominciare dalle differenze nella qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del Paese; dalle carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di risanamento, dai limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie ma, anche, dalla fuga progressiva dal sistema pubblico; dalle insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità; dal lento procedere degli investimenti, sacrificati a fronte delle necessità correnti²⁸.

Proprio sul fronte degli investimenti per ammodernare le strutture e i macchinari del SSN, a fronte di Regioni come Veneto, Emilia-Romagna, Toscana che hanno sottoscritto il 100% delle risorse destinate, ve ne sono altre che hanno investito molto meno come Campania (31,1%), Molise (21,5%), +Abruzzo (36,5%), Calabria (57,5%), ma anche Puglia, Sicilia e Sardegna sono al di sotto del 60% e il Lazio intorno al 75%²⁹.

Si consideri poi che delle sette Regioni in piano di rientro sanitario, sei sono meridionali e, di queste, due risultano commissariate, con gravi criticità, come dimostrato dalla recente adozione del d.l. 35/2019, in materia di misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria (cfr. *infra*, par. 5).

È noto che la procedura relativa ai piani di risanamento³⁰ e, ancora di più, il commissariamento si traducono in limitazioni significative dell'autonomia regionale³¹ e dei diritti fondamentali (le Regioni in que-

²⁷ Osservatorio civico sul federalismo in sanità, *Rapporto 2017*, in www.cittadinanzattiva.it.

²⁸ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, in www.corteconti.it, p. 22.

²⁹ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 25-26.

³⁰ Dovendosi intendere compresi in tale categoria anche i piani di consolidamento e sviluppo, a seguito di uscita dal piano di rientro (Corte cost., sent. 130/2020).

³¹ Per tutti, G. PITRUZZELLA, *Sanità e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 1177 ss.; E. GRIGLIO, *Il legislatore dimezzato: i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazio-*

sione non possono prevedere livelli di assistenza aggiuntivi: per tutte, Corte cost., sentt. 320/2008, 267/2010, 123/2011, 32, 131, 214/2012, 79, 104/2013, 117/2018, 36/2021)³², determinando un pernicioso contenzioso tra Stato e Regioni, come evidenziato, da ultimo dal Presidente della Corte costituzionale³³.

La stessa esperienza dei piani di rientro ha manifestato diffuse criticità³⁴. La Corte dei Conti ha infatti evidenziato come nelle Regioni soggette a piano di rientro le risorse fornite per il supporto al risanamento da parte dello Stato, garante dell'uguaglianza delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (art. 117 comma 2, lett. *m* Cost e art. 119 Cost.) non consentano nella prassi un recupero immediato, per cui «in caso di crisi, le sanità entrano in un circolo vizioso che alimenta il loro sottosviluppo, specie in termini comparativi» anche per anni,

con un danno al principio di uguaglianza che non va inteso solo in senso personalistico, ma anche economico, atteso che la disuguaglianza induce mobilità sanitaria negativa per le Regioni in difficoltà, con una redistribuzione indiretta del Fondo sanitario nazionale a favore delle re-

ne dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi, in *Le Regioni*, 2012, pp. 455 ss.; M. BELLETTI, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 1078 ss.; D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 203 ss.; L. VIOLINI, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1019 ss.

³² Per tutti, A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*. XVI. *Studi dell'anno 2012*, Torino, 2013, p. 10.

³³ G. CORAGGIO, Presidente della Corte costituzionale, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020*, in www.cortecostituzionale.it, p. 6.

³⁴ Da ultimo, I. CIOLLI, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra disuguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in *Dirittiregionali.it*, 2021, n. 1, pp. 38 ss.

gioni più virtuose, che registrano prestazioni adeguate ed in linea con la c.d. “griglia LEA”³⁵.

Peraltro, paradossalmente anche le Regioni “virtuose” rischiano di non poter garantire sempre i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali «avendo già reso la spesa “efficiente”»: come è stato giustamente affermato,

entrambe le tendenze [...] sono il risultato di un procedimento di finanziamento della sanità ancora in larga parte determinato dal centro e soprattutto caratterizzato dallo scarso coordinamento tra la preventiva determinazione dei LEA e delle risorse e i successivi processi di convergenza basati sulla standardizzazione dei costi delle funzioni e sui limiti imposti alla spesa regionale per effetto del coordinamento finanziario³⁶.

In questo contesto si addensano interrogativi pesanti anche relativamente al periodo post-pandemico, a proposito del quale è dubbia la capacità delle Regioni di attuare riforme, in prospettiva anche in attuazione del Pnrr. Sono numerose le Regioni che non hanno ancora definito progetti di intervento in politiche infrastrutturali in materia sanitaria per una quota significativa delle risorse destinate: la Corte dei Conti ha affermato sul punto che

guardando oltre alla crisi sarà, quindi, determinante incidere anche sulla capacità progettuale delle amministrazioni, nonché sulle disponibilità effettive delle risorse già destinate ad investimenti, per far sì che gli oltre 6 miliardi per accordi di programma disponibili si traducano in progetti effettivi³⁷.

³⁵ Corte dei Conti, sez. reg. controllo Regione Campania, *Decisione nel giudizio di parificazione dei rendiconti della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2017 e 2018* (decisione n. 217/2019/PARI), in www.corteconti.it, p. 124.

³⁶ G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., p. 390.

³⁷ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 325.

4. Segue: *il ruolo preponderante e improprio dello Stato nella materia finanziaria*

Sulla materia finanziaria occorrerebbe quindi una strategia riformatrice congiunta dello Stato e delle Regioni, auspicabilmente finalizzata a ristabilire una correlazione tra autonomia e responsabilità che è andata progressivamente smarrendosi³⁸.

Infatti, *de iure condito* non sono mancate nel più recente periodo polemiche anche aspre tra le Regioni e, in particolare, tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, dando luogo a conflittualità patologiche, soprattutto sul riparto delle risorse (come puntualmente osservato anche dalla Corte costituzionale: cfr., in particolare, la sent. 103/2018).

Anche per questo, per dirla con Antonino Spadaro, si è invocato non tanto più autonomia ma «“più Stato”, in tutte le sue espressioni e al massimo della sua efficienza [...] e una più rigorosa applicazione dei “poteri sostitutivi” dello Stato *ex art. 120 Cost.*» e, in questo senso, un cambio di passo delle politiche per il sud con interventi per lo sviluppo più intensi e integrati, più continui e finalizzati³⁹.

In effetti, il periodo della pandemia ha fatto emergere da più parti polemiche contro le Regioni e una richiesta di “più Stato” anche invocando una revisione del Titolo V animata da una *ratio* centralistica. Senza poter affrontare in questa sede tali proposte, non si può però omettere di ricordare come, con specifico riferimento alla tutela della salute, il Titolo V revisionato nel 2001

non ha apportato innovazioni significative rispetto alla situazione pre-
vigente, per quanto attiene sia al criterio di riparto delle competenze le-
gislativa, sia all'estensione materiale delle medesime, e pertanto il suo
impatto sulla legislazione ordinaria è stato assai contenuto.

³⁸ G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2018*, pp. 530 ss.

³⁹ A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 899 ss.

Semmai è vero il contrario, ovvero che la revisione costituzionale nella distribuzione delle competenze ha attinto largamente all'evoluzione della legislazione ordinaria previgente⁴⁰.

Inoltre, nella gestione dell'emergenza legata al COVID-19, lo Stato non è apparso esente da responsabilità, anche in termini di effettivo esercizio e quindi di capacità di esercitare le prerogative già attribuite a livello normativo, in particolare a tutela della garanzia dei livelli essenziali di assistenza, come puntualmente denunciato dalla stessa Corte costituzionale (sent. 62/2020, sulla quale *infra*). D'altra parte, in sede di determinazione dei principi fondamentali – nozione ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale in termini assai sensibili alle esigenze unitarie – si sarebbe ben potuto colmare eventuali “falle” esistenti anche in termini di erogazione dei servizi sanitari: invero, questioni assai rilevanti, che costituiscono altrettante sfide per la politica innanzitutto nazionale (potenziamento della capacità di coordinamento del centro; potenziamento della prevenzione; valorizzazione dei processi di integrazione socio-sanitaria; innovazione)⁴¹ possono e debbono essere affrontate sul terreno legislativo (se non su quello della volontà politica, non mancando, già *de iure condito*, strumenti in alcuni casi adeguati) e non su quello dell'innovazione costituzionale.

Più in generale, e anche al di là delle vicende recenti, la fiducia verso lo Stato non è risultata comunque sempre ben riposta: emblematica al riguardo è la recente sent. 62/2020, giustamente richiamata da Camilla Buzzacchi, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che

l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi.

⁴⁰ R. BALDUZZI, *Cinque cose da fare (e da non fare) in sanità nella (lunga e faticosa) transizione verso il post-pandemia*, in *Corte supreme e salute*, 2020, n. 1, p. 340.

⁴¹ R. BALDUZZI, *Cinque cose da fare*, cit.

In questa sentenza, pur dichiarando incostituzionale una legge regionale siciliana la Corte riconosce che

è vero che nel caso di specie la fondatezza della censura statale, all'esito dell'istruttoria esperita, ne disvela le cause effettive, alle quali non è estraneo il comportamento del ricorrente, corresponsabile della lunghissima stasi delle trattative e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006.

E ciò perché

la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario.

Come è stato giustamente affermato, la pronuncia in questione è importante non solo perché ribadisce il primato del principio di leale collaborazione, che anche lo Stato può violare ma anche perché sembra ritenere plausibile le scelte di fondo operate dalla Costituzione circa la tutela della salute:

L'opportunità che il servizio sanitario pubblico rimanga affidato alle Regioni ha senso però [...] se le risorse per tale funzione continueranno a essere adeguatamente determinate e assegnate in giusta misura alle istituzioni territoriali: queste potranno rispondere al meglio al bisogno di salute delle persone – in questa fase particolarmente esposto all'attacco della natura – se riusciranno ad instaurare un dialogo improntato alla collaborazione con gli apparati centrali, scevro da qualsiasi finalità politica e unicamente volto a reagire all'unisono per il benessere della collettività⁴².

⁴² C. BUZZACCHI, *Il ruolo del «servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale» alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Le Regioni*, 2020, p. 863.

E ancora prima (sent. 6/2019) la Corte aveva censurato il bilancio di previsione per il 2018 (art. 1, comma 851, l. 205/2017) nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Sardegna adeguate risorse. Anche in tale pronuncia si legge che l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata

a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che “il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi” (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate⁴³.

5. Derive centralistiche e necessità di un profondo “esame di coscienza” da parte delle Regioni

Di queste patologie si dovrebbe tenere conto soprattutto alla luce del “protagonismo” dello Stato nella funzione legislativa, in generale, e in materia finanziaria, in specie: è sufficiente richiamarsi all'ampia latitudine della potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza

⁴³ Su tale pronuncia, in particolare, F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 331 ss.; C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, 2020, n. 2, pp. 97 ss.; E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2019, 1, pp. 82 ss.

pubblica che ha assunto un rilievo centrale nella dinamica dei rapporti tra centro e periferia e ha mostrato una vocazione fin troppo sensibile alle esigenze unitarie,

soprattutto in ragione del carattere pervasivo che ha assunto nei confronti dell'autonomia di spesa e dell'autonomia organizzativa regionale, nonché in ragione del mutamento di carattere che ha conosciuto, da disciplina di principio a disciplina talvolta di estremo dettaglio, o comunque incidente sull'autonomia organizzativa, anche quando di principio⁴⁴.

In questo senso, soprattutto alcune pronunce della Corte costituzionale sembrano avere declinato tale titolo competenziale statale in termini fin troppo pervasivi⁴⁵, quale parametro *passerpartout* attraverso il quale sono state giustificate limitazioni drastiche all'autonomia legislativa ma anche statutaria (si pensi alla sent. 198/2012 della Corte costituzionale sulla riduzione dei consiglieri regionali) delle Regioni, pur quando le misure statali in questione, motivate dal contenimento della spesa pubblica, si sono tradotte in interventi puntuali e contenutisticamente mirati⁴⁶, avendo ricondotto a essa

anche talune misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali, sovente in virtù del rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione con i principi fondamentali (*sent. 87/2018*).

Come è stato messo bene in evidenza in questa sessione del convegno, il coordinamento della finanza pubblica si impone altresì alle Re-

⁴⁴ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, p. 88.

⁴⁵ *Contra*, da ultimo, S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, pp. 100 ss.

⁴⁶ Per tutti, G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, pp. 200 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

gioni a statuto speciale in combinato disposto con il limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali (par. 6).

Ma tutto questo non si spiega solo con la “voracità” dello Stato.

Forse questa degenerazione si può spiegare anche (ma ovviamente non solo) con il non brillante uso dell'autonomia da parte delle Regioni e, soprattutto, con il mancato decollo di un modello che coniughi fortemente autonomia e responsabilità.

Alcuni “indicatori” in questo senso meritano di essere sottolineati. Si tratta di indicatori certo parziali, ma tali da lumeggiare per molti aspetti la crisi delle autonomie regionali in atto.

Si pensi in primo luogo proprio alla richiamata decretazione d'urgenza in materia di contenimento dei costi della politica e di riduzione dei componenti dei Consigli e delle Giunte regionali, oggetto della sent. 198/2012. Ebbene, questa vicenda è, in una certa misura, paradigmatica delle contraddizioni che da tempo connotano le autonomie regionali: è infatti da rimarcare che, nonostante l'evidente lesione delle prerogative anche statutarie delle Regioni, queste misure sono state addirittura “richieste” dalla Conferenza delle Regioni⁴⁷, a dimostrazione della sostanziale incapacità di correggere evidenti patologie nell'esercizio delle proprie competenze.

Si conferma quindi una tendenza di lungo periodo del nostro ordinamento, ovvero quella per cui

nell'ordinamento dello Stato italiano, in certe fasi è la forza di attrazione del modello federale a rafforzarsi (pensiamo alla revisione del 2001), mentre in altre finisce con il prevalere la vocazione al modello unitario decentrato, in una delle sue molteplici varianti (che in realtà include, si badi bene, anche l'ordinamento francese), in talune circostanze addirittura con il sostegno adesivo di alcuni soggetti del decentramento, rilut-

⁴⁷ R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 740-741. È stato così affermato che «appare, dunque, certamente difficile difendere le istituzioni regionali oggi, dal momento che le stesse, oltre ad avere indubbe responsabilità per la crisi politica che le ha colpite, hanno rinunciato alla difesa delle loro prerogative, accettando in sostanza un “commissariamento” della loro autonomia»: N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 31.

tanti (se non addirittura del tutto ostili) ad aderire ad ipotesi di riforma di tipo federale⁴⁸.

Il secondo indicatore è quello già menzionato, costituito dalle sette Regioni soggette a piani di rientro (due delle quali, Molise e Calabria, commissariate, mentre Lazio e Campania sono uscite dal commissariamento solo nel 2020); nel caso della Calabria, come si legge nella relazione al disegno di legge di conversione del richiamato d.l. 35/2019,

l'analisi di contesto svolta tra il 2014 e il 2015 dall'AGENAS ha messo in luce come la criminalità organizzata abbia concentrato soprattutto nel settore sanitario i propri interessi economici e di espansione, in ragione di fattori quali l'importanza delle dimensioni economiche del settore, la necessità di creare una rete di relazioni con gli operatori sanitari al fine di acquisire posizioni di privilegio (sia nell'erogazione dell'assistenza sanitaria che nella fruizione di "perizie mediche compiacenti", di informazioni riservate ed altri "accomodamenti"), la necessità di costruire relazioni per l'acquisizione di appalti pubblici, l'esigenza di intessere rapporti nei settori che favoriscono il collegamento con la politica al fine di influenzarne le scelte e la necessità di creare le condizioni per favorire talune strutture, private e private accreditate⁴⁹.

Il terzo indicatore è dato dalla giurisprudenza costituzionale relativa alle leggi di bilancio regionali. Rispetto a documenti formulati a dir poco in modo approssimativo e quindi con contenuti poco veritieri, la Corte costituzionale ha più volte messo in luce l'importante collegamento tra il principio di rendicontazione e quello di rappresentanza democratica, osservando che la funzione dei bilanci e dell'obbligo di "rendere il conto" risiede essenzialmente nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (sentt. 184/2016, che qualifica il bilancio come «bene pubblico», e 228/2017). Così con

⁴⁸ R. TONIATTI, F. GUELLA, *Introduzione. La specialità dell'equilibrio tra separazione ed unità nel coordinamento finanziario delle Regioni ad autonomia differenziata*, in ID. (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Trento, 2014, p. 4.

⁴⁹ Camera dei deputati, A.C. 1816 «Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», *Relazione*, p. 3.

la sent. 49/2018 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81 Cost., dell'intera legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto generale del 2013 (l.r. 16/2017). La sentenza ha osservato che

la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici⁵⁰.

Questa sentenza inoltre ha ricordato che la legge di approvazione del rendiconto ha la funzione di descrivere lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Tale descrizione, rileva la Corte,

fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

È da segnalare la grande rilevanza sul piano istituzionale di questa giurisprudenza che ha evidenziato la necessità della già accennata correlazione tra autonomia e responsabilità, e il collegamento di quest'ultima all'attuazione del principio democratico (da ultimo, sentt. 4, 250/2020; 80/2021)⁵¹. Alla luce di questo principio la Corte ha altresì valorizzato la competenza legislativa statale in materia di armonizzazione dei bi-

⁵⁰ Su tale pronuncia, in particolare, L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 687 ss.; G. RIVOCCHI, *La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 576 ss.

⁵¹ È stato giustamente affermato che «dietro ai tecnicismi della contabilità pubblica, vengono quindi in rilievo fondamentali principi di diritto costituzionale, poiché la Corte, mediante il sindacato sul rispetto dei principi di trasparenza e di veridicità dei conti, è chiamata a porsi a presidio del controllo democratico che si esprime nella decisione di bilancio, assicurando, al contempo, il bilanciamento tra i valori costituzionali dell'unità e dell'autonomia»: G. RIVOCCHI, *La Corte e l'equilibrio di bilancio*, cit., p. 585.

lanci pubblici⁵² che, oltre a essere strumentale al migliore esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica (sent. 184/2016), asseconda esigenze di trasparenza e, come detto, di responsabilità (da ultimo, sent. 250/2020)⁵³.

Anche per questo appaiono gravi i ritardi enormi nell'approvazione dei rendiconti in alcune Regioni, così come preoccupanti sono le criticità, più o meno gravi, rilevante a più riprese dalla Corte dei Conti, nei rendiconti di numerose Regioni.

Ancora, sulla copertura finanziaria delle leggi regionali, la Corte dei Conti ha segnalato “un quadro d'insieme ancora caratterizzato da plurime e ricorrenti criticità”, con riferimento: *a)* alle modalità di stima e di quantificazione degli oneri, prevalentemente definiti in termini di tetto massimo di spesa; *b)* alla attendibilità e alla congruità degli oneri rispetto agli scopi perseguiti dalla norma; *c)* all'assenza di oneri ovvero all'invarianza della norma dedotte, ma non comprovate; *d)* alla effettività e fattibilità giuridica delle risorse indicate a copertura e alla relativa capienza in relazione alla durata dell'onere⁵⁴.

Non a caso, l'attenzione della Corte costituzionale ai profili di costituzionalità di leggi regionali per violazione dell'art. 81, comma 3, Cost. è cresciuta moltissimo nel più recente periodo. Così, ad esempio, nella sent. 244/2020 si legge che

il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato “spostato” dal quarto al terzo comma, ma anche collocato in un mutato contesto, contraddistinto, in particolare, dall'esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell'equilibrio di bilancio e dalla scomparsa del riferimento, collocato nel precedente testo al terzo comma, all'impossibilità di istituire nuove spese con la legge di bilancio. Non-

⁵² Essa si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della “finanza pubblica allargata”.

⁵³ Sulla competenza normativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, cfr., per tutti, G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 17; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivistaaic.it*, 2017, n. 1.

⁵⁴ Corte dei Conti, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2020. Relazione sull'attività*, Roma, 13 febbraio 2020, in *www.corteconti.it*, p. 247.

stante i cambiamenti ora descritti, questa Corte ha affermato in modo incisivo che l'“art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.” mostra una immutata “forza espansiva” e conserva il carattere di “presidio degli equilibri di finanza pubblica”, di “clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)” (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente.

Ultimo indicatore: l'alto numero di leggi regionali sul riconoscimento di debiti fuori bilancio, con picchi particolarmente alti in alcune Regioni (con riferimento alla Campania, 25 su 51 leggi regionali solo nel 2020; 8 su 28 nel 2019; 30 su 61 nel 2018), in alcuni casi con contenuti clamorosi (la l.r. 55/2018 della Regione Campania è riferita a debiti fuori bilancio per 39 milioni di euro).

Si tratta di un fenomeno in sé significativo che, se letto insieme all'alto numero di leggi a contenuto provvedimentale o microsettoriale, evidenzia la crisi ormai evidente e forse irreversibile della legge regionale.

In questo senso, si inseriscono sviluppi normativi e giurisprudenziali certo discutibili ma spiegabili, almeno in parte, nella prassi. Solo per citare un esempio, si può richiamare la recente giurisprudenza costituzionale (sent. 196/2018) che legittima la Corte dei Conti a impugnare in via incidentale, in sede di giudizio di parificazione dei bilanci regionali, leggi regionali per violazione dei principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari (sent. 181/2015), addirittura qualora le stesse derivino, ipoteticamente, da invasione di competenze legislative statali (sent. 196/2018) peraltro non dedotte dal Governo in sede di giudizio di costituzionalità in via principale⁵⁵. Si è parlato a questo proposito di una terza via di impugnazione delle leggi regionali, ovvero di

⁵⁵ Sul punto, per tutti, R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 15 ss.; A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle “zone d'ombra” della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, *ivi*, pp. 19 ss.; E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità in*

una sottospecie tutta speciale di giudizio incidentale, in cui il giudice *a quo* non ha parti processuali che lo sollecitino, ma la “autonomia” e la pregiudizialità del giudizio incidentale è dimostrata dal fatto che la sua decisione condiziona il compimento del giudizio di parificazione, che nel frattempo resta infatti sospeso; né ha valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza della *quaestio*, visto che entrambe sono provate dall’evidenza contabile⁵⁶.

Non solo, ma questa via di accesso “copre” gran parte della legislazione regionale, visto che assai pochi provvedimenti legislativi non comportano spese.

Si tratta in qualche modo di un “segno dei tempi”, che ci consegna l’immagine di una Corte dei Conti ormai quale “pubblico ministero” innanzitutto in materia finanziaria dinanzi al giudice delle leggi, in un contesto che ha visto, soprattutto a partire dal 2012, un vistoso potenziamento dei controlli finanziari sugli enti territoriali.

6. *L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale (cenni)*

La relazione di Elena D’Orlando ha trattato in maniera del tutto analitica e condivisibile le problematiche relative all’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale⁵⁷.

Una prima considerazione attiene alle diversità nella latitudine dell’autonomia finanziaria di ciascuna di queste Regioni (e Province autonome)⁵⁸.

Ciò detto, anche alla luce degli sviluppi del nostro regionalismo, il terreno dell’autonomia finanziaria è quello nel quale sono più marcate le differenze tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, e talvolta proprio queste differenze sono enfatizzate polemicamente da

via incidentale: riflessioni alla luce dei recenti orientamenti del Giudice costituzionale e degli atti di promovimento del Giudice contabile, ivi, pp. 37 ss.

⁵⁶ R. BIN, *Zone d’ombra*, cit., p. 16.

⁵⁷ A tale relazione si rinvia anche per i conseguenti rinvii bibliografici.

⁵⁸ Per tutti, A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, pp. 161 ss.

queste ultime e soprattutto dall'opinione pubblica, in quest'ultimo caso spesso sottovalutando non solo cifre e dati istituzionali ed economici ma anche elementi di fatto come la diversa capacità delle classi politiche e di governo delle Regioni speciali di promuovere sviluppo e crescita a livello locale (caratteristica evidente nelle due Province autonome, meno nelle altre).

Tra i dati istituzionali, non si può dimenticare la giurisprudenza costituzionale che ha esteso anche alle Regioni a statuto speciale alcune delle coordinate del nuovo art. 119 Cost., a cominciare dai «principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica», in quanto funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (da ultimo, sentt. 82/2015, 62, 151/2017, 159/2018, 130/2020, 44/2021); si tratta di un titolo competenziale anche per le Regioni a statuto speciale assai estensivo, soprattutto a partire dagli anni della crisi economica.

Ancora, la Corte ammette la possibilità che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possano determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria anche delle Regioni a statuto speciale purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale, con il solo limite dell'impossibilità per lo Stato di dettare norme di coordinamento finanziario in relazione a spese gravanti per intero sulle Regioni a statuto speciale o sulle Province autonome (da ultimo, sentt. 188/2015, 29, 75/2016).

Ancora, la Corte costituzionale a partire dalla sent. 88/2014 ha ritenuto che la l. cost. 1/2012 e la legge attuativa possano incidere sulle autonomie speciali «rafforzando gli obblighi gravanti sulla gestione finanziaria e autorizzando il legislatore statale ad intervenire sull'autonomia finanziaria regionale al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica»⁵⁹.

Con l'entrata in vigore dell'art. 27 della l. 42/2009, la fonte chiamata a disciplinare il concorso delle Regioni ad autonomia particolare al

⁵⁹ F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale*, cit., 279.

conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi euro-unitari è il decreto legislativo attuativo degli Statuti speciali, assecondando quindi una dimensione consensuale tra Governo nazionale e Regioni interessate «quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentt. 71 e 241/2012; 60/2013; 89/2015).

Sui decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali e sui limiti che essi hanno evidenziato nella prassi rinvio alle considerazioni già svolte da altri e, in particolare, da Roberto Louvin.

La riserva di normativa di attuazione statutaria non opera in relazione all'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica intesa in senso dinamico, orientata a garantire l'adeguamento agli obiettivi di risanamento dei conti pubblici, non potendosi creare

il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.) con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale (*sent. 103/2018*).

In questa materia, inoltre, la Corte ha ammesso interventi unilaterali dello Stato anche di natura transitoria, che impongano alle Regioni ad autonomia particolare misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica, soprattutto se riferibili a principi di coordinamento in un contesto di crisi economica (da ultimo, sentt. 40, 155/2016; 154/2017).

Probabilmente, per superare incertezze e oscillazioni che a livello legislativo e giurisprudenziale sussistono anche con riferimento alla finanza delle Regioni a statuto speciale, forse l'attuazione dell'art. 119 Cost. con riferimento alle Regioni di diritto comune potrebbe costituire un punto di riferimento utile anche per le prime. In fondo la storia del nostro regionalismo è proprio questa: con le Regioni a statuto speciale a "rincorrere" riforme che hanno interessato le Regioni di diritto comune, a dimostrazione che

nel complesso, e nonostante fasi di espansione e consolidamento, l'autonomia speciale si è rivelata fragile e meno garantita di quanto ci si aspettasse, tanto nel contesto politico, quanto anche nel contesto delle tutele istituzionali⁶⁰.

⁶⁰ R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, p. 105.

CONSIDERAZIONI SULLE RELAZIONI TRA MODELLI FINANZIARI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E A STATUTO SPECIALE

Gianfranco Postal

SOMMARIO: 1. Cenni alle origini dei sistemi finanziari delle autonomie regionali in Italia. 2. Elementi comuni e specificità della finanza delle autonomie regionali. 2.1. Elementi comuni delle Autonomie speciali e riferimenti alle Autonomie ordinarie. 2.2. Evoluzione nel tempo dei sistemi finanziari delle Autonomie speciali. 3. Concorso delle Autonomie, ordinarie e speciali, agli obiettivi di finanza pubblica (miglioramento del saldo di bilancio statale). 4. Rapporto tra sistema delle funzioni e sistema finanziario nei singoli Statuti speciali. 5. Alcune considerazioni di sintesi sulla situazione della finanza delle autonomie regionali, speciali e ordinarie.

1. Cenni alle origini dei sistemi finanziari delle autonomie regionali in Italia

Oggi ci troviamo a valutare i diversi modelli finanziari delle autonomie regionali, ma anche i differenti percorsi che hanno portato a un unico modello di finanza per quindici regioni a statuto ordinario e a cinque sistemi di finanziamento delle autonomie speciali, per cercare ed enucleare gli elementi comuni, le diversità più marcate e le relazioni Stato-Regione, con particolare riferimento alla loro autonomia finanziaria.

I profili finanziari delle autonomie, peraltro, non possono essere valutati pienamente prescindendo dalle caratteristiche essenziali delle vicende che hanno portato alla scelta della forma di Stato regionale da parte dell'Assemblea Costituente e alla contestuale scelta di riconoscere a cinque situazioni statuti, ma più in generale ordinamenti speciali, distinti dal modello unitario individuato per le altre realtà regionali, caratterizzato da norme ordinamentali fondamentali uniformi.

A tal proposito risulta utile ricordare, traendole da scritti di S. Mangiameli¹ e A. D'Atena², che la Regione in Assemblea costituente entra quasi come un elemento predeterminato, alla stessa stregua della Repubblica. Quest'ultima era stata decisa dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946, mentre la Regione era un'entità già esistente in alcune parti del territorio. La scelta regionale era, perciò, già compiuta quando l'Assemblea cominciò i suoi lavori, e le "madri" di questa scelta erano state le Regioni speciali. Questo non vuol dire che il dibattito sull'istituzione delle Regioni ordinarie non sia stato aspro e variegato, quanto per la *ratio* dell'istituto Regione, che alcuni volevano come mera forma di decentramento amministrativo, mentre dalla Commissione emergeva il disegno di un ente politico dotato, perciò, di potere legislativo; una parte dell'Assemblea (sostanzialmente il PCI e il PSIUP) considerava inadatta la Regione a risolvere i problemi italiani del tempo, mentre per la maggior parte delle forze politiche (dalla DC al PSD'A, PRI, parte PLI) la Regione trovava il suo fondamento proprio nella questione meridionale, per la realizzazione della richiesta riforma agraria, oltre che nella garanzia contro il totalitarismo e la realizzazione della democrazia e della libertà.

Da queste considerazioni possiamo trarre anche l'ipotesi che proprio la necessità di trovare soluzioni di compromesso nella formulazione dell'articolo 119 della Costituzione abbia condotto alla formulazione piuttosto generica dell'autonomia finanziaria delle regioni (e delle autonomie locali), soprattutto nella prima versione, e quindi alle non risolte contraddizioni e difficoltà di darvi coerente attuazione, portando a compimento il progetto regionale anche sul versante della finanza.

Sull'altro versante, la specialità degli statuti riconosciuta ai cinque territori trova le sue motivazioni in cause diverse, alcune di carattere internazionale (es., accordo De Gasperi-Gruber 1946), altre in questioni rimaste irrisolte dal tempo dell'unificazione d'Italia e si connettono ai progetti federalistici o autonomistici dell'epoca, ovvero dagli esiti del trattato di pace di Saint Germain³; altre ancora sono connesse agli esiti

¹ S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale*, ASTRID on line, 2017.

² A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, Torino, 2016.

³ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1979, pp. 3 e ss.

del secondo conflitto mondiale e al memorandum di Londra (1947); per alcune situazioni le predette cause si sommano.

Tutto questo per affermare come la Costituzione repubblicana abbia in realtà determinato da un lato un modello regionale unitario, anche sotto il profilo della definizione delle competenze e delle fonti finanziarie per il loro esercizio, dall'altro abbia confermato la specificità di cinque ordinamenti statutari di rango costituzionale, consolidando o rafforzando, come nel caso rispettivamente della Regione Siciliana e della Valle d'Aosta, forme di autonomia già riconosciute prima della approvazione della Costituzione, dando esecuzione ad accordi internazionali, come nel caso dell'Alto Adige, ovvero sancendo il riconoscimento di progetti di autonomia già in essere tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, ripresi dopo il regime fascista, come nel caso del Trentino.

Seppure in termini non esaustivi, questo spiega anche le notevoli diversità di impostazione quantomeno dei primi quattro statuti speciali, sia rispetto alle regioni cosiddette ordinarie, sia tra le stesse specialità, anche sul piano del sistema finanziario, pur presentando alcuni elementi di analogia. Per la Regione Friuli-Venezia Giulia è in seguito individuato un modello finanziario piuttosto simile a quello del Trentino-Alto Adige e della Sardegna, seppure con importanti differenze. Nella parte dedicata alla finanza regionale e quindi all'autonomia finanziaria, già al tempo della preparazione dei progetti di statuto da parte delle forze politiche, sia in sede locale che in Assemblea costituente, grande attenzione era dedicata alle risorse economiche più significative nello specifico contesto locale, pur avendo sempre a riferimento fondamentale il sistema tributario, centrale e locale.

Di seguito si evidenziano le peculiarità ritenute più significative di ciascuno statuto, già come emerse nel dibattito in Assemblea Costituente. Infatti, quando l'Assemblea esamina i progetti di legge costituzionale riguardanti i primi quattro Statuti speciali, affronta la metodologia per l'impostazione della finanza regionale; in questa sede solo alcuni elementi significativi.

Sullo Statuto della Sardegna il dibattito finale in Assemblea costituente (seduta del 28 gennaio 1948) verte in particolare sui seguenti argomenti. Alcuni aspetti comuni con il Trentino-Alto Adige vengono in rilievo per quanto riguarda anche la finanza, che va definita *ex novo*

e per la quale si ricorre alle valutazioni della spesa storica nel territorio regionale, rilevata dalle Intendenze di Finanza del tempo. Per la Sardegna, inoltre, viene tenuto conto delle gravi limitazioni socio economiche derivanti dalla insularità: si prevedono: a) l'istituzione di punti (zone) franche, mentre la definizione del regime doganale rimane in capo allo Stato, ma sulla base di accordo con la Regione; b) per il Demanio e i beni patrimoniali, la Regione succede allo Stato, salvo che per quello marittimo; c) per i tributi si riconosce la facoltà della regione di disporre sgravi e agevolazioni, esenzioni seppur entro i limiti stabiliti dalla legge statale. Da evidenziare il riconoscimento della necessità di un forte sostegno dello Stato per le opere pubbliche e per la politica industriale e in agricoltura, in riconoscimento dello svantaggio territoriale e socio economico e per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola.

Così per la Regione Siciliana il dibattito in Assemblea è fortemente influenzato dal riferimento allo Statuto "concesso" nel 1946 con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, elemento di concordia e di coesione, non arma né della Sicilia, per separarsi dall'Italia, né dello Stato, per accentuare le divisioni con l'Isola. Nel merito della finanza regionale si conviene di mantenere immutati gli articoli del 1946 (Titolo V, articoli 32-41.bis) sia per la ristrettezza dei tempi, che per la necessità di un approfondimento più ampio con i Ministeri e con il Governo dell'Isola. L'argomento perciò in quella sede è sorvolato, ma anche in questo contesto emerge fondamentale l'elemento dell'accordo tra Stato e Regione, quindi del metodo del confronto, della trattativa e dell'accordo per la definizione delle soluzioni (anche) in materia finanziaria. Si fa riferimento agli aggravii derivati alla Sicilia dall'unità d'Italia, in quanto da un lato aveva un debito pubblico molto inferiore a quello del Regno di Sardegna e dall'altro soffriva anche di grave deficit di infrastrutture e opere pubbliche, per cui si rendeva necessario un fondo speciale straordinario per le opere pubbliche e per livellare le condizioni economiche a quelle delle altre regioni italiane. Dispone, infatti, l'art. 38 dello Statuto, che lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base a un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici. Questa somma

tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

Per il Trentino-Alto Adige si evidenziano alcuni elementi ricavati dai progetti di Statuto speciale⁴, elaborati e sostenuti dalle varie forze politiche, tra il 1945 e il 1948, durante il percorso che portò alla istituzione della Repubblica, all'Accordo De Gasperi-Gruber e al Trattato di pace tra Italia e Potenze alleate vincitrici, e quindi all'approvazione, da parte dell'Assemblea Costituente, dei primi quattro Statuti speciali previsti dalla Costituzione stessa. È rilevante notare: a) come, per lo Statuto del Trentino-Alto Adige, vi sia stato il più ampio coinvolgimento di tutte le forze politiche locali, compresa il fondamentale apporto della SVP, ma anche di ambito nazionale, compreso il CLN, nella progettazione e rivendicazione di uno statuto di speciale autonomia, negato al Trentino-Alto Adige al tempo dell'acquisizione al Regno d'Italia; b) come alcuni progetti contengano di fatto le basi del successivo Statuto approvato nel 1948 (Innocenti-De Gasperi), mentre altri, pur con forti assonanze, risultino dotati di una visione ancora più ampia, più marcatamente di stampo 'federalista', tali da imporsi per la loro attualità anche oggi, nel tempo nel quale periodicamente, seppure con tempi lunghi e alterne vicende, si sta trattando (partiti, cittadini, loro formazioni sociali, istituzioni) di revisione dello Statuto. I progetti del Prefetto Innocenti prevedono la potestà legislativa della regione per le imposte regionali e locali, le tasse, i contributi pubblici agli enti locali, oltre a imposte e sovraimposte regionali e locali; la cessione dallo Stato alla Regione del 70 per cento di tutte le entrate erariali ricavate nel territorio, del 50 per cento di quelle derivanti dai monopoli e lotto, 100 per cento delle tasse ipotecarie. Il progetto ASAR prevede, salvo che per i dazi di confine e monopoli, la piena potestà legislativa regionale in materia di tributi, secondo i principi generali fiscali dello Stato; quindi tutta l'imposizione è riservata alla Regione che, per converso, contribuirebbe alle spese dello Stato con una quota annuale, proporzionale agli oneri su di esso ricadenti e alla popolazione regionale rispetto a quella nazionale. Il progetto SVP 1946, ancor oggi di grande attualità sulle

⁴ A. VADAGNINI, P. PICCOLI, *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010.

possibili evoluzioni dell'Autonomia, contempla la costituzione di due Regioni nell'ambito del medesimo statuto unitario; come per il progetto dell'ASAR, la potestà legislativa in materia di tributi è riservata alla Regione, salvo che per i dazi confine e monopoli; l'ordinamento tributario è attribuito alla competenza legislativa delle due assemblee regionali riunite, che deliberano a maggioranza di entrambe (come per altre materie di interesse comune, quali i lavori pubblici, trasporti comunicazioni di interesse comune alle due regioni). Dunque anche in questo progetto il potere impositivo dei tributi è riservato pressoché totalmente alla Regione, che contribuisce però alle spese dello Stato con una quota annuale, proporzionale agli oneri su di esso ricadenti e proporzionale alla popolazione e alle spese sostenute dallo Stato stesso nella regione: il contributo è fissato triennialmente da apposita commissione mista paritetica, formata da rappresentanti del 'Governo della Regione' e del 'Governo dello Stato', con presidente eletto nel suo seno; presidente al quale è riconosciuto, in caso di parità, voto dirimente. Per speciali opere pubbliche e nel caso di difficoltà finanziarie, la Regione potrà chiedere allo Stato di integrare, con accordo Stato-Regione, le risorse finanziarie regionali. L'esame finale del progetto di legge in Assemblea (seduta del 29 gennaio 1948), che vede anche l'intervento diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri, Alcide De Gasperi, verte su:

- a) la rilevanza internazionale dell'accordo con l'Austria (accordo di Parigi), con il pieno coinvolgimento dei rappresentanti della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige, che a loro volta riconoscono la positività del lavoro approdato in Assemblea (SVP);
- b) la metodologia di individuazione delle entrate della Regione, fondate sull'organizzazione del sistema tributario, sul calcolo (da parte dell'Intendenza di Finanza) delle spese statali, correlate alle funzioni statali che venivano «scaricate» sulla Regione e quindi sulla individuazione dei mezzi finanziari necessari, nel bilancio, per affrontare la spesa correlata alle medesime funzioni. Analogamente alla Valle d'Aosta, viene considerata anche la rilevanza, non solo finanziaria, della regolazione e utilizzo delle acque pubbliche, tema ritenuto importante e assai sensibile dalla popolazione della regione; le acque pubbliche costituiscono un bene fondamentale sia per il territorio regionale che per il Paese, ma deve essere garantito anche il pieno

rispetto dei diritti della popolazione locale. Importante, anche per la sua attualità, ricordare una parte dell'intervento di De Gasperi all'Assemblea costituente nel quale riconosce che

le autonomie si salveranno matureranno resisteranno solo a una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese, [...] per creare un'amministrazione più forte e che costi meno.

Per lo Statuto della Valle d'Aosta, nella seduta dell'Assemblea costituente del 30 gennaio 1948, il dibattito fa riferimento al decreto legislativo luogotenenziale n. 546/1945, con il quale erano state anticipate forme di governo autonomo, ed è soprattutto incentrato sul confronto con i rappresentanti della Valle. Nei contenuti, il riferimento principale appare sulla questione economico-patrimoniale; rileva la impossibilità di trovare il consenso delle parti su uno dei tre progetti presentati; si opta per una soluzione provvisoria: riproduzione degli artt. 1 e 2, 4 del Decreto luogotenenziale e rinvio a un accordo Stato-Regione, sulla cui base approvare, con legge statale, l'ordinamento finanziario della Regione. Viene invece approvata una serie di norme statutarie in materia di : a) zona franca, che diviene l'art. 4 e 14, e che prevede che il territorio compreso nella circoscrizione della Valle sia posto fuori della linea doganale e costituisca zona franca, b) che (art. 1) tutte le acque pubbliche esistenti nel territorio della «Valle d'Aosta» siano a questa date in concessione gratuita per 99 anni, rinnovabile, e che la concessione potrà essere ceduta in «subconcessioni»; c) anche le miniere sono date in concessione gratuita alla Regione per novantanove anni e che tale concessione potrà essere rinnovata; e) infine, l'articolo 12 dispone che per provvedere a scopi determinati, che non rientrino nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegni alla stessa, per legge, contributi speciali.

Lo Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia giunge all'approvazione solo nel 1963, dopo il memorandum di Londra (1954) e la riacquisizione alla piena sovranità sui territori in amministrazione delle potenze alleate; il clima in materia di autonomie regionali è cambiato, vi è aversità all'avvio del processo di attuazione delle regioni ordinarie. La legge sulla "Costituzione e funzionamento degli organi regionali", l. n. 62 del 1953, ha un'impostazione stato-centrica; traspare nettamente

la concezione di regioni come espressione del decentramento amministrativo. In tal senso l'art. 9 dello Statuto della Regione prevede che, salvo che in alcune delimitate materie, il Consiglio regionale non possa deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione, se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale. Alla Camera si sostiene⁵ che l'unico riferimento sulla finanza regionale, anche quella delle «speciali», deve essere l'articolo 119 della Costituzione; La Malfa avverte che non è più possibile seguire lo schema delle altre autonomie speciali. Si parla di errori, manchevolezze, insufficienze in tutti gli statuti speciali precedenti. Alla fine si adotta uno schema simile ad altre regioni a statuto speciale, almeno per quanto riguarda il sistema della compartecipazione al gettito dei tributi erariali sulla base di quote percentuali, quindi utilizzando lo schema del Trentino-Alto Adige e della Sardegna, ancorché con significative differenze.

Ciò premesso, ciò che si vuol porre in evidenza in questa sede è l'esigenza di proseguire negli approfondimenti sugli elementi comuni e le diversità tra autonomie ordinarie e speciali e tra le stesse specialità, cercando di correlarle da un lato alla loro "storia delle origini", dall'altro al loro percorso evolutivo, collegato all'attuale grado di attuazione del progetto statutario, e cioè a quanto ciascuna autonomia lo abbia realizzato in termini di effettivo trasferimento di funzioni statali nelle materie di competenza stabilite dallo Statuto, con l'acquisizione degli apparati, delle risorse e il subentro allo Stato nei rapporti giuridici ed economici.

Analoga esigenza di approfondimento riguarda anche le Autonomie regionali ordinarie, per comprendere in quale misura sia attuato il progetto regionale delineato dal Titolo V della parte seconda della Costituzione, con l'effettivo trasferimento alle regioni delle funzioni statali nelle materie a esse attribuite dalla Costituzione stessa, con i correlati apparati e risorse statali; in tal modo si potrà meglio valutare anche il

⁵ Tratto dagli atti parlamentari.

percorso di attuazione della loro autonomia finanziaria e le difficoltà manifestatesi, tutt'ora presenti e irrisolte.

2. Elementi comuni e specificità della finanza delle autonomie regionali

2.1. Elementi comuni delle Autonomie speciali e riferimenti alle Autonomie ordinarie

Elemento comune per la finanza regionale in tutti gli statuti speciali è la previsione di un'autonomia di entrata fondata, oltre che sulle partecipazioni ai gettiti dei tributi erariali, su tributi propri, istituiti e disciplinati con legge regionale (anche provinciale, nel caso del Trentino-Alto Adige). Altro elemento comune, ma non in tutti gli statuti, è la previsione di partecipazioni in quota fissa ai gettiti di alcuni tributi erariali, facendo riferimento al criterio dei tributi riscossi sul territorio, ovvero a quello, più ampio e razionale, dei tributi riferibili al territorio regionale. Ciò in quanto esso è collegato al lavoro, dipendente o autonomo, ovvero alle attività di impresa che si svolgono sul territorio, a prescindere dalla sede legale o di residenza, in tal modo privilegiando il "luogo di formazione della ricchezza".

Le varianti sono date dagli statuti della Valle d'Aosta e dalla Sicilia. Per la prima si prevede l'istituto della partecipazione, ma si demanda la specificazione a successiva legge, sentito il Consiglio di Valle. Del tutto peculiare il modello individuato dallo Statuto della Regione Siciliana che prevede, invece, per il finanziamento delle funzioni, che tutti i tributi siano regionali, quindi sostituendo quelli statali, salvo alcuni di essi, specificatamente individuati.

Prendendo in considerazione gli elementi comuni alle autonomie speciali e ordinarie, possiamo constatare come, salvo il caso della Regione Siciliana, la struttura del sistema delle entrate sia in astratto simile, o comunque coerente con quello delineato dall'articolo 119 della Costituzione, anch'esso fondato su tributi regionali e locali, partecipazioni ai gettiti dei tributi erariali e su entrate extra-tributarie; la differenza sostanziale, che sta alla base anche di critiche passate e attuali, è che per le sole autonomie speciali il livello delle partecipazioni al

gettito dei tributi erariali è stabilito a priori e in misura fissa, tributo per tributo, già dallo stesso Statuto, prescindendo dall'effettivo trasferimento delle funzioni statali. Il sistema delle entrate è dunque stabilito direttamente dalla fonte di rango costituzionale e dalle norme di attuazione, fonti comunque sovraordinate alle norme ordinarie, mentre per le altre autonomie la Costituzione demanda a leggi ordinarie la definizione del sistema di misurazione delle compartecipazioni. Con ciò, di fatto ponendo l'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie quantomeno esposta al rischio di mantenere sempre nel tempo la caratteristica di finanza derivata da quella statale; caratteristica che, peraltro, in certa misura può riguardare anche alla finanza "speciale", ove e in quanto esposta alle esigenze contingenti e continuamente mutanti della finanza pubblica complessiva, soprattutto nelle fasi avverse del ciclo economico e di crisi della finanza pubblica, ma nella quale l'attore preminente è lo Stato, anche se la funzione di coordinamento della finanza pubblica è competenza concorrente con le regioni.

Per le regioni a statuto ordinario, inoltre, una caratteristica di cui tenere conto è data dal fatto che la finanza regionale, proprio in quanto direttamente correlata alla finanza statale e a quindi alle politiche di bilancio nazionale, è anche direttamente collegata al processo di conferimento delle funzioni statali, come avvenuto in particolare con le norme degli anni Settanta e Novanta⁶; ciononostante è stato sviluppato un sistema di finanziamento che non è mai riuscito a giungere alla piena applicazione e attuazione; come da ultimo è accaduto alla legge sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009 e decreti legislativi attuativi, in particolare d.lgs. n. 68/2011) che deve ancora subire continui rinvii, da ultimo al 2023. Basti ricordare quanto affermava Massimo Severo Giannini sulla riforma tributaria degli anni Settanta, ma che può essere mutuata anche con riferimento alla situazione attuale, che egli considerava connotata da un'impronta nettamente focalizzata sulla potestà legislativa, ma anche amministrativa, dello Stato. Egli, infatti, definisce «lamentevole» la legislazione attuativa dell'art. 119 Cost. per effetto della riforma tributaria 1970-74, che ha introdotto principi di riserva alla potestà

⁶ Ad esempio, legge n. 382/1975 e d.P.R. n. 616/1977, legge n. 833/1978, legge n. 59/1977 e d.lgs. n. 112/1998 e altri decreti legislativi correlati.

legislativa dello Stato della determinazione degli strumenti del prelievo fiscale e di attribuzione delle potestà di imposizione e percezione dei maggiori tributi, rendendo così impraticabile la strada di assegnare alle regioni una piena potestà legislativa tributaria. Si può aggiungere che a quell'impostazione della finanza pubblica sul fronte delle entrate non poteva che conseguire l'analogia focalizzazione e invasività dello Stato stesso anche sul fronte della spesa pubblica, ai vari livelli istituzionali.

In definitiva, sintetizzando la situazione della finanza regionale "ordinaria" attuale, si può affermare che:

- a) in via generale, le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle partecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (derivanti da beni, servizi, attività economiche e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, nelle entrate da indebitamento, queste ultime però riservate alle sole spese di investimento (art. 119, Cost.);
- b) il sistema di finanza regionale delineato dalla legge sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009, pur definito normativamente con l'emanazione di tutti i decreti delegati, non risulta ancora sostanzialmente attivato nonostante che dovesse essere avviato, a partire dal 2013, per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale;
- c) le entrate tributarie proprie (d.lgs. 56/2000) sono costituite principalmente dal gettito, relativo a IRAP, addizionale IRPEF, cosiddetta tassa automobilistica e della partecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina. Gli altri tributi minori, quali addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAN) e il tributo speciale il deposito in discarica dei rifiuti, costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario.
- d) la partecipazione regionale al gettito dell'IVA, di cui al d.lgs. n. 56/2000, entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto, che ancora opera in sostituzione del sistema introdotto dalla legge n. 42/2009, ancora non attuato. Su di essa e sull'accisa sulla benzina, ripartita in base ai consumi, le regioni non hanno potere di manovra;

e) le possibilità di manovra sui tributi, cioè la leva fiscale delle Regioni, è limitata e soprattutto oggetto di interferenze della legge statale. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina di riscossione, rimborsi, controllo e applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato. Perché la l. n. 42/2009 (c.d. "Federalismo fiscale") è di fatto inattuata? Una questione di fondo è rimasta sempre insoluta fin dall'inizio: la diversa visione del modo di attuare il nuovo articolo 119 Cost., soprattutto tra chi ritiene preminente la coesione e (forse permanente) la perequazione e chi vede l'autonomia finanziaria soprattutto come strumento di valorizzazione delle capacità di sviluppo di un territorio; e che quindi intende la perequazione come strumento tendenzialmente temporaneo, volto ad assicurare pari opportunità a tutti i territori e a ridurre le diversità, ma limitando il vincolo tassativo di uguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale ai livelli essenziali (LEP/LEA). A tali diverse visioni si aggiunge la eccessiva differenziazione tra territori regionali per condizioni socio-economiche, quindi per prodotto interno, per capacità fiscale, ma anche per la dotazione infrastrutturale; tutti elementi che costituiscono un obiettivo ostacolo all'accettazione del sistema da parte di tutte le regioni. Per altro verso, va anche evidenziato come il processo di attuazione delle modifiche del 2001 al Titolo V della parte seconda della Costituzione, e quindi del processo di attuazione delle regioni, si sia di fatto fermato, per cui il conferimento di funzioni statali alle regioni a statuto ordinario sembra essere rimasto, allo stato dei fatti, quello della legge n. 57 del 1997 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" e ai conseguenti decreti legislativi emanati, pur riguardanti un ampio spettro di materie. A seguito della legge costituzionale 3/2001, infatti, la legge n. 131/2003, prevedeva che per tutte le materie a legislazione concorrente si adottassero, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali posti come limite alla potestà legislativa regionale (concorrente), mentre risultano emana-

ti solo alcuni decreti, in materia di professioni, di bilanci pubblici e di casse di risparmio, rurali e aziende di credito a carattere regionale.

In conclusione, nonostante le leggi e i decreti legislativi attuativi emanati dagli anni Settanta⁷ a oggi, e i numerosissimi DPCM che disponevano il trasferimento alle regioni di funzioni, personale, strutture organizzative e beni strumentali⁸, risulta che la parte predominante delle funzioni acquisite dalle autonomie regionali sia ancora quella della sanità, derivante dalla riforma sanitaria del 1978 (l. n. 833) con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale. Anche se la materia dovrebbe essere oggetto di ben più approfondite e organiche analisi (qui non proponibili) ne è indiretta, ma significativa dimostrazione la constatazione che la spesa sanitaria assorbe la parte decisamente preminente e assolutamente maggioritaria dei bilanci regionali. Infatti, come risulta dalle relazioni allegate alle pronunce della Corte dei Conti sulla finanza regionale, mediamente alla sanità è dedicato oltre l'80 per cento del bilancio delle regioni ordinarie; più precisamente, dalla deliberazione 14/SEZAUT/2020/FRG della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti risulta che la spesa sanitaria corrente, nell'anno 2018, ha inciso mediamente per l'84,38 per cento sulla spesa corrente complessiva. Con riferimento alle singole regioni ordinarie, la variazione dell'indice va dal minimo del 71,76 per cento delle Regione Basilicata a oltre l'87 per cento della Regione Emilia Romagna, del Veneto e l'86,73 della Lombardia. Solo per un cenno di riferimento alle regioni a statuto speciale, risulta che l'incidenza media sia del 48,23 per cento, con una varianza tra il 23,52 della Valle d'Aosta (28,42 Bolzano; 33,44 Trento; 44,6 Friuli-Venezia Giulia) e il 61,23 per cento della Sicilia.

⁷ In particolare con il d.P.R. n. 616/1977 e con il d.lgs. n. 112/1998.

⁸ A tali trasferimenti si correla anche la successione delle regioni allo Stato nei rapporti giuridici ed economici, nonché nei procedimenti amministrativi definiti ovvero in corso di definizione.

2.2. Evoluzione nel tempo dei sistemi finanziari delle Autonomie speciali

Come si è potuto osservare dagli interventi in questo seminario, anche i sistemi di finanziamento delle autonomie speciali, seppure in modi diversi, sono passati attraverso varie fasi di evoluzione:

- a) la prima, negli anni Settanta e Ottanta, per adeguare le norme statutarie alla riforma del sistema tributario nazionale, in adeguamento all'evoluzione della "costruzione" europea;
- b) quelle successive, per far fronte a manovre finanziarie statali, connesse in parte alle periodiche crisi di finanza pubblica (debito pubblico, andamento dei titoli di Stato sui mercati finanziari), in parte agli obblighi assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea, con l'evoluzione dei Trattati in materia di convergenza delle politiche finanziarie e di bilancio degli stati membri, per garantire gli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico complessivo.

Qui va evidenziata l'altra diversità fondamentale tra le diverse Autonomie, ed è quella che nel processo di cambiamento, a volte drastico e drammatico, delle politiche di bilancio statale, mentre per le autonomie speciali si è di fatto ricorsi a negoziazioni bilaterali Stato-Regione/Provincia autonoma con conseguenti soluzioni specifiche, per le autonomie ordinarie si sono dovute trovare soluzioni unitarie e omogenee, quindi con difficoltà di distinguere adeguatamente, soprattutto per le modalità e gli strumenti, le assai diversificate situazioni socio-economiche e organizzative regionali⁹. Infatti, pur nell'ambito del comune approccio con il metodo della negoziazione bilaterale, le diversità, per intensità e contenuti delle misure concordate, fra le singole autonomie speciali (con più o meno norme di attuazione, più o meno trasferimenti/deleghe di funzioni statali) sono riconducibili soprattutto alle diverse condizioni dei sistemi economici delle singole regioni a statuto ordinario, sia in termini di PIL, che di capacità fiscale. Per le regioni ordinarie, invece, si è dovuto utilizzare un unico modello normativo e misure

⁹ Sia per capacità produttive, dotazione infrastrutturale e servizi, che per prodotto interno lordo e capacità fiscale.

sostanzialmente identiche per situazioni tra di loro assai diversificate sul piano dei sistemi regionali esistenti. A tal proposito basti osservare, seppure induttivamente data l'impossibilità in questa sede di soffermarsi analiticamente sui dati, come già da alcuni indicatori elementari si ricavi la visione di un Paese con situazioni estremamente diversificate: dai dati ISTAT risulta, ad esempio, come il prodotto interno lordo (PIL) per abitante vari dai circa 17 mila euro pro capite anno (2017) della Calabria (e della Sicilia) agli oltre 42 mila della provincia di Bolzano o i 38 mila della Lombardia. Se si guarda al tasso di occupazione totale della popolazione attiva (15-64 anni), la variazione va da oltre il 68 per cento della Lombardia e dell'Emilia Romagna (74 per la provincia di Bolzano) a poco oltre il 41 per cento della Calabria e della Campania (e della Sicilia).

Per le autonomie speciali, invece, si è utilizzata la comune caratteristica statutaria, dalla quale si evince come elemento fondante il metodo negoziale bilaterale Stato-singola Regione; metodo che si ricava dagli Statuti stessi, laddove si prevede, salva sempre la peculiarità siciliana, la facoltà di modificare la parte riguardante la finanza e i tributi regionali (e locali) con legge ordinaria, previa intesa/accordo tra Governo e Regione/provincia autonoma, ovvero la facoltà di emanare le norme di attuazione statutaria, sulla base di proposte-pareri obbligatori, seppure non vincolanti, delle Commissioni paritetiche Stato-Regione. Questo tipo di impostazione dei rapporti Stato-Regione/Provincia autonoma ha consentito di elaborare modalità, misure e criteri specifici per assicurare il coordinamento con la finanza pubblica complessiva e anche di calibrare caso per caso le modalità e le misure del concorso di ciascuna delle Autonomie speciali rispetto agli obiettivi di finanza pubblica; in tal modo consentendo di superare, almeno tendenzialmente, le difficoltà evidenziate per le autonomie ordinarie. Questo è stato possibile anche tenendo conto che si tratta, in entrambi i casi, di norme sovraordinate a quelle ordinarie, derivanti dallo Statuto, laddove consente di modificare la parte finanziaria mediante accordo Stato-Regione/Provincia autonoma; ovvero si tratta di norme di attuazione statutaria, derivanti dalla delega contenuta negli Statuti stessi, interpretata anche dalla Corte costi-

tuzionale come fonte autonoma e permanente¹⁰, vincolata solo dallo Statuto, dai principi fondamentali della Costituzione e dagli obblighi internazionali.

Ulteriore considerazione, in questa sede, sulle specificità delle autonomie speciali è data dalla constatazione, come già sopra accennato, che nessuno statuto pone in relazione diretta l'attivazione dell'apparato normativo relativo alla finanza regionale con l'effettivo trasferimento alla regione di funzioni, del personale, degli uffici, delle strutture dello Stato. Questo è un aspetto fondamentale, non adeguatamente analizzato, del quale ora risulta maggiore consapevolezza, anche a seguito dell'indagine realizzata negli scorsi anni dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in parallelo alla procedura di modifica costituzionale terminata il 4 dicembre 2016¹¹.

In quella sede, si individuano le ragioni principali della ritardata o, in molti casi, mancata attuazione delle norme degli statuti speciali¹², in una pluralità di fattori, sicuramente in ragioni politiche, ma anche nella genericità di alcune formule statutarie, che ha reso difficoltosa già la sola determinazione delle modalità di attuazione. D'altra parte, già all'indomani dell'approvazione della Costituzione, Gaetano Salvemini definì le disposizioni costituzionali sulle Regioni come un vaso vuoto con sopra la targhetta «Regioni». D'altra parte non è nemmeno vero che gli statuti speciali siano «poco attuati»; in proposito, va evidenziato che dal 1948 al 2016 sono stati emanati complessivamente 387 atti relativi a norme di attuazione dello Statuto delle autonomie speciali, dei quali 52 riguardano lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, 47 la Regione Siciliana, 64 la Valle d'Aosta, 33 la Sardegna, 191 le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige. Le regioni a statuto speciale e le province autonome mostrano dunque,

¹⁰ E quindi distinta rispetto a quella prevista dall'art. 76 della Costituzione per i decreti legislativi delegati.

¹¹ Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi. Deliberazione 25.02.2015.

¹² In particolare con riferimento alle materie previste dallo Statuto, per le quali è riconosciuta potestà legislativa e amministrativa della Regione e nel cui ambito essa deve subentrare allo Stato nell'esercizio delle funzioni, assumendo le relative entrate e spese.

seppure con intensità diverse, una notevole capacità di adattamento a fronte delle manovre finanziarie statali, anche in virtù della constatazione che la via del contenzioso costituzionale non porta significativi risultati pratici, se non sul piano dei principi. Ciò, tenendo conto anche del fatto che, in relazione ai vincoli dei trattati UE, alle modifiche costituzionali del 2012 e alle forti criticità della finanza pubblica complessiva, la giurisprudenza costituzionale di fatto si è sempre più orientata a dare priorità ai principi di unitarietà economica, oltre che giuridica, della Repubblica, ribadendo il coinvolgimento diretto delle Autonomie speciali sia nel processo di armonizzazione dei bilanci, sia nella facoltà della legge statale di imporre alle stesse autonomie specifici obiettivi e vincoli connessi a obiettivi nazionali¹³, ancorché correlati alla funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, competenza concorrente, da esercitare nell'ambito del principio di leale collaborazione istituzionale.

Tale capacità di adattamento trova la sua espressione nelle trattative incessanti con il Governo che ciascuna autonomia ha posto e pone in essere in tutto il periodo osservando che, a partire dalla legge n. 537/1993 (Collegata alla legge finanziaria 1994), le leggi finanziarie e collegate hanno previsto e prevedono – proprio a seguito di tali trattative – che le autonomie speciali possano concorrere agli obiettivi di finanza pubblica con modalità stabilite da norme di attuazione statutaria, che dispongano anche il trasferimento (nelle materie previste da ciascuno Statuto) o la delega di funzioni statali, con oneri a totale o parziale carico della regione, o anche la semplice assunzione di “oneri statali” (ad esempio per opere pubbliche di competenza dello Stato). Inoltre, dal 2009 in poi, sia le modifiche concordatarie degli statuti, sia le norme di attuazione hanno consentito di affrontare, sempre con il metodo negoziale, situazioni di grande criticità e trasformazione della finanza pubblica, derivanti dalla necessità di assicurare gli equilibri di finanza pubblica complessiva, la sostenibilità del debito pubblico e la “credibilità” dello Stato¹⁴ sui

¹³ Sentenza n. 88/2014; sentenze 22/2014, 28, 51, 60, 79, 104/2013, 229/2011; sentenze nn. 159/2008, 162 e 169/2007, 36 e 353/2004, 39/2014; sentenze n. 241/2012, n. 273/2015, n. 176/2015, n. 145/2014, n. 3/2016, e la sentenza n. 20/2016.

¹⁴ E quindi l'appetibilità dei titoli di stato italiano da collocare ogni anno sui predetti mercati finanziari.

mercati finanziari. Da tali trattative derivano per ogni autonomia uno o più accordi, che in parte si traducono in modifiche allo Statuto – parte finanziaria – utilizzando, ove prevista, la formula della legge ordinaria, previa intesa/accordo/su conforme richiesta tra Stato e Regione/Provincia autonoma. Altri accordi si traducono nella definizione di nuove norme di attuazione statutaria, in particolare per la Sicilia, che non ha mai perseguito la modifica del proprio Statuto in materia; altri ancora in entrambe le modalità (ad es. il Friuli-Venezia Giulia). Di seguito si rappresenta un quadro di sintesi.

REGIONE/ PROVINCIA AUTONOMA	RIFERIMENTI DELL'ACCORDO E DELLE NORME DI ATTUAZIONE CORRELATE (NDA)
Regione Valle d'Aosta	- 11 novembre 2010 (recepito dall'art. 1, commi da 160 a 164, l. n. 220/2010) - 21 luglio 2015 (recepito dall'art. 8bis, d.l. n. 78/2015) - NDA: d.lgs. n. 184/2017
Regione Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano	- 30 novembre 2009 (recepito dall'art. 1, commi da 106 a 125, l. n. 191/2009) - 15 ottobre 2014 (recepito, con modifiche e integrazioni, dall'art. 1, commi da 406 a 413, l. n. 190/2014) - NDA: d.lgs. 92/2011, poi solo norme sul trasferimento/delega funzioni statali (es. 166/2011, 28/2013, 16/2017)
Regione Friuli-Venezia Giulia	- 29 ottobre 2010 (recepito dall'art. 1, commi da 151 a 159, l. n. 220/2010) - 23 ottobre 2014 (recepito dall'art. 1, commi da 512 a 523, l. n. 190/2014) - NDA: d.lgs. 45/2018 + d.lgs. 154/2019
Regione Sardegna	- 21 luglio 2009 (recepito dall'art. 42, commi da 9 a 14, d.l. n. 133/2014) - 24 febbraio 2016 seguito dalla NDA: d.lgs. 114/2016
Regione Siciliana	- 9 giugno 2014 (recepito dall'art. 42, commi da 5 a 8, d.l. n. 133/2014), 30 giugno 2015, seguito dalle NDA: d.lgs. 251/2016, 16/2018 + 158/2019

Gli accordi sopra evidenziati hanno portato, tra l'altro, alla definizione di un nuovo assetto delle entrate regionali, soprattutto con riferi-

mento alle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali. Anche questo nuovo assetto è fondato soprattutto sull'esigenza di trovare nuove economie di bilancio dello Stato, da un lato, e dall'altro di contenere gli oneri del concorso entro limiti che non compromettano l'equilibrio del bilancio regionale/provinciale e al contempo i livelli delle prestazioni e dei servizi di propria competenza.

Tutto questo, in coerenza con l'evolvere della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 61/2018 e precedenti richiamate) che ha, per un verso, riconosciuto che la riforma del 2012 (l.c. n. 1/2012) ha conferito alla legge di bilancio e alle altre leggi di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali, nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali. Ma al contempo ha anche evidenziato che, tuttavia, questo ruolo (statale) di regia deve avere un'effettiva consistenza di programmazione e di impulso, ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell'ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati. Pertanto, in tale contesto, il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. Tali elementi assumono, dunque, contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica statale e autonomia territoriale¹⁵. Per quanto riguar-

¹⁵ I criteri e parametri enunciati dalla Corte costituzionale sono: a) strutturalità dell'intervento, inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante (di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati); c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà istituzionale; d) tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse, in un'ottica di bilanciamento

da le regioni a statuto speciale e le province autonome, appare evidente alla Corte che, in tali casi, la valutazione dell'intreccio delle competenze Stato-Regione/Provincia autonoma dovrà fondarsi sugli specifici statuti, sulle relative norme di attuazione e alla luce della correlata giurisprudenza costituzionale in materia.

Risultato finale di questa lunga transizione, tra una crisi di finanza pubblica e l'altra, è per le autonomie speciali la ridefinizione delle compartecipazioni nonché della potestà in materia di tributi regionali (provinciali) e locali e, nel caso della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, della finanza locale. Per le Province autonome e la Regione Friuli-Venezia Giulia ne risulta anche la definizione di un sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica, che riconosce a tali istituzioni un ruolo organico di coordinamento della finanza pubblica, relativa anche a enti locali, loro enti e organismi strumentali, enti a ordinamento regionale/provinciale o a finanza derivata da Regione/Provincia. Di seguito viene illustrata una sintesi di tale risultato finale.

Sintesi dell'attuale fiscalità delle regioni a statuto speciale e province autonome

Sicilia: spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale ; b) 3,64/10 dell'IVA interna basata su indicatori statistici, c) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, a eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime;

Sardegna: spettano i 5/10 delle imposte sulle successioni, 7/10 dell'IRPEF e dell'IRPEG/IRES, i 9/10 delle imposte ipotecarie, bollo e registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise) e, con la finanziaria 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9/10 dell'IVA generata sul territorio, all'importazione, imposta di bollo,

tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere comprensibili i risultati dell'intervento statale, assicurando al contempo il rispetto di criteri riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali.

registro, concessioni governative, energia elettrica, monopoli, fabbricazione spiriti, accise oli minerali i 10/10 dei canoni concessioni idro-elettriche nonché i 7/10 di tutte le altre entrate erariali, dirette o indirette comunque denominate;

Valle d'Aosta: a decorrere dal 2017, spetta l'intero gettito 10/10 delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio (IRPEF, IRES imposta sul reddito delle società, imposta sulle successioni), dell'IVA, compresa quella all'importazione, dell'accisa sulla benzina e sugli altri prodotti energetici, sui tabacchi, sull'energia elettrica; i 9/10 delle imposte erariali sugli affari (registro, bollo, ipotecarie), sulle concessioni governative, nonché parte dei Monopoli, nonché su ogni altra entrata tributaria comunque denominata, diretta e indiretta;

Friuli-Venezia Giulia: spetta: 5,91/10 dell'IRPEF e delle ritenute sui redditi da capitali, dell'IRPEG, nonché dell'IVA interna afferente al territorio regionale; i 2,975 decimi del gettito dell'accisa sulla benzina e i 3,034 decimi del gettito dell'accisa sul gasolio erogati nella Regione per uso di autotrazione; i 5,91 decimi del gettito di qualsiasi altro tributo erariale, comunque denominato, maturato nell'ambito del territorio regionale, con alcune tassative eccezioni;

Trentino-Alto Adige (l. 191/2009, l. 190/2014) spettano: 10/10 delle imposte ipotecarie, 9/10 delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto, 1/10 dell'IVA compresa quella all'importazione;

Province autonome di Trento e di Bolzano (idem Trentino-Alto Adige): spettano 8/10 dell'IVA, compresa quella all'importazione, e i 9/10 di tutte le altre imposte erariali, dirette e indirette, comunque denominate (fanno eccezione le imposte devolute alla Regione Trentino-Alto Adige), 10/10 dell'IRAP e canoni concessioni idroelettriche.

In alcuni statuti si prevede espressamente (ma la Corte costituzionale ne ha definito, in via interpretativa, un principio) che la legge dello Stato può riservare all'erario il gettito di nuovi tributi e il gettito proveniente da modificazioni alla disciplina dei tributi compartecipati dalle regioni soltanto se quelle somme sono destinate a scopi specifici, sono limitati nel tempo e determinabili nella misura, e siano anche evidenziate specificatamente nel bilancio dello Stato.

3. Concorso delle Autonomie, ordinarie e speciali, agli obiettivi di finanza pubblica (miglioramento del saldo di bilancio statale)

Pur nella diversità dei contenuti, delle caratteristiche e dei percorsi di modifica, nel tempo, dei due sistemi finanziari, sia le autonomie speciali, che quelle ordinarie hanno concorso in misura significativa, assieme agli enti locali, al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica complessiva. Ciò, anche a seguito di numerosi pronunciamenti

della Corte costituzionale che, soprattutto dopo il 2012, con la modifica costituzionale sul pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico¹⁶, ha confermato la legittimità delle norme di legge statale che imponevano e impongono a tutte le autonomie, ordinarie e speciali, seppure con modi e misure diverse, di concorrere ai predetti obiettivi e all'osservanza degli obblighi derivanti dai Trattati dell'Unione europea e dai trattati internazionali. Il tutto, pur tenendo sempre in considerazione la compatibilità con gli statuti speciali e le rispettive norme di attuazione ovvero, per le altre autonomie, con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. In entrambi i casi, quindi, con riferimento alla cogenza per tutte le autonomie dei predetti obblighi e vincoli, anche in relazione ai principi di leale collaborazione e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Da un documento della Camera dei deputati del marzo 2020¹⁷ risulta che l'apporto delle regioni a statuto ordinario, tra il 2011 e il 2017, è dell'ordine di 42,913 miliardi, mentre è pari a 6,536 miliardi per gli anni 2018-2020, al netto delle misure relative al fondo sanitario nazionale e alla spesa complessiva del SSN, per un totale di 49,5 miliardi.

Nel periodo 2012-2017 le regioni a statuto speciale¹⁸ hanno concorso agli obiettivi di finanza public per oltre 19 miliardi, ai quali si aggiungono ulteriori 7,7 miliardi per il periodo 2018-2020, per un totale complessivo di 26,8 miliardi.

Solo per avere un'indicazione di massima, seppure inadeguata, in quanto non tiene conto delle diversità di funzioni esercitate e dei rispettivi sistemi finanziari, rapportando alla popolazione complessiva la somma totale degli apporti delle autonomie ordinarie e rispettivamente speciali alla finanza pubblica nel periodo 2011-2020, si ottiene un apporto di 918 euro per abitante per le autonomie ordinarie e di 3.013 euro per abitante per quelle speciali. Tale indicatore, pur grossolano, è utile solamente per affermare che le autonomie speciali hanno comunque espresso un concorso significativo, pur tenendo conto dei diversi

¹⁶ Con la l.c. n. 1/2012.

¹⁷ Servizio Studi Camera, Regioni e finanza regionale, 20 marzo 2020.

¹⁸ Commissione V, Bilancio I Affari Costituzionali, Autonomie territoriali e finanza locale, Le regioni a statuto speciale, Il concorso alla Finanza Pubblica, 25 gennaio 2021.

sistemi e della diversa dimensione delle loro entrate rispetto alla popolazione. Va anche rimarcato che, se da un lato questo indicatore comporta approfondimenti e ben più ampie elaborazioni, dall'altro conferma la relazione tra finanza delle autonomie ordinarie e quelle speciali secondo i principi dettati dall'articolo 27 della legge n. 42/2009, attuativa dei novellati articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. La predetta norma, infatti, nello stabilire le connessioni tra nuovo sistema della finanza regionale e autonomie speciali, fissa la proporzione alle dimensioni della finanza di ciascuna autonomia rispetto a quella complessiva tra i criteri di riferimento¹⁹ per le norme di attuazione statutarie, che per ogni singola autonomia devono disciplinare modalità e strumenti per il rispettivo concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

4. Rapporto tra sistema delle funzioni e sistema finanziario nei singoli Statuti speciali

Per operare valutazioni il più possibile obiettive sulla dimensione delle entrate e delle spese delle autonomie differenziate, con un minimo livello di correlazione con le funzioni effettivamente trasferite o delegate dallo Stato, occorre tenere presente quanto segue:

- a) le regioni "speciali" hanno statuti diversi tra loro, pur con rilevanti analogie. Innanzitutto occorre considerare che sono diversificate le materie attribuite da ciascuno statuto speciale alla potestà legislativa (e amministrativa) della rispettiva regione, sia per numero, che per ampiezza e tipologia. Ad esempio, tutte le regioni hanno potestà legislativa in materia di sanità e assistenza, ma solo lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige attribuisce potestà legislativa primaria

¹⁹ L. n. 42/2009, art. 27: "dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente per le medesime funzioni dallo complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali".

in materia ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri (art. 4), così come solo lo Statuto della Regione Siciliana prevede potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione elementare o di industria e commercio (art. 14), mentre per il Trentino-Alto Adige e altre, la potestà nella medesima materia è secondaria/concorrente; entrambe hanno potestà legislativa concorrente in materia di istruzione media e superiore; per la Sardegna (art. 3) e il Friuli-Venezia Giulia (art. 6) la competenza è solo integrativa; peraltro ora da interpretare come concorrente, alla luce dell'articolo 117 Cost. e dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, che estende alle autonomie speciali le maggiori competenze eventualmente attribuite alle regioni ordinarie dalla riforma costituzionale del 2001. Solo per il Trentino-Alto Adige lo Statuto (art. 6) prevede la potestà legislativa integrativa della Regione in materia di previdenza e assicurazioni sociali, con anche la facoltà di costituire appositi istituti autonomi; quindi di sostituire INPS e INAIL, come era già avvenuto per l'INAM, negli anni Cinquanta, sostituito dalle Casse Mutue Provinciali di Malattia, di Trento e di Bolzano;

- b) le medesime Regioni a statuto speciale hanno attuato con intensità e tempi significativamente diversi i loro Statuti. Infatti, da un esame minimamente approfondito delle circa 400 norme di attuazione (decreti legislativi) emanate dopo l'approvazione dei singoli Statuti (che in questa sede si può solo accennare) si può constatare, oltre a quanto già osservato nel paragrafo "2.2 Finanza delle Autonomie speciali", quanto segue.

Con riferimento alle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, si può considerare pressoché integralmente realizzato il trasferimento delle funzioni statali in tutte le materie previste dallo Statuto, con il relativo personale, beni immobili, beni mobili e attrezzature, con il trasferimento anche dei relativi rapporti giuridici ed economici, procedimenti, atti e archivi. Per le altre situazioni il quadro dei trasferimenti effettivi di funzioni appare diversificato, anche in relazione al profilo della capacità delle finanze regionali di assicurare la copertura delle correlate spese; il che si correla anche a quanto in precedenza già evidenziato sulla diversa intensità di produzione delle norme di attuazione statutaria, evidentemente connessa con la possi-

bilità di realizzare il trasferimento di funzioni. Ci si riferisce in particolare, per esigenze di sintesi in questa sede, a due settori certamente fondamentali e comuni a tutte le regioni, come quelli della sanità e dell'istruzione. Per il settore sanitario, il trasferimento è avvenuto in modo omogeneo per tutte le regioni, ordinarie e speciali, e pertanto in questo caso sono possibili confronti omogenei praticamente tra tutte le regioni e province autonome, sia sul piano dei conti, dei costi e delle risorse, che su quello dei risultati, dei servizi e delle prestazioni erogate. Nel caso, invece, dell'istruzione, che anche nel bilancio dello Stato è ai primi posti per onerosità e incidenza assieme alla sanità, si è osservata una diversa esperienza ed evoluzione di percorsi tra le regioni a statuto speciale; mentre per le autonomie ordinarie non si è avuta attuazione, se non nella materia della formazione professionale e per aspetti ancora marginali dell'istruzione. Anche tra le autonomie speciali le differenze di percorso attuativo sono assai ampie, in particolare con riguardo all'assunzione diretta da parte della Regione e delle Province autonome degli oneri del personale insegnante, compreso quello direttivo e docente, e di quello tecnico amministrativo delle scuole di ogni ordine e grado (da quelle per l'infanzia ai licei). Per quanto riguarda le funzioni delle amministrazioni centrali statali in materia di università e i relativi oneri per il funzionamento e gli investimenti, forme di delega, con diretta assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale/provinciale, sono state previste e attuate in forma sostanzialmente completa solo nel caso delle province autonome e della Regione Valle d'Aosta.

Seppure in misura diversificata, tutto ciò ha comportato il mantenimento in capo allo Stato di parti significative delle funzioni, dei relativi apparati, servizi, uffici, personale, rapporti giuridici, beni strumentali e oneri. Questo dato di fatto, peraltro, ha effetti importanti anche sul piano delle risorse e dei bilanci regionali e delle province autonome, come si illustra, seppure in estrema sintesi, appena sotto. Deve peraltro essere evidenziato con assoluta chiarezza che lo scopo di queste misurazioni e osservazioni non è certo quello di formulare graduatorie tra le regioni a statuto speciale, ma piuttosto quello di avvalorare la tesi della diversità di situazioni tra le Autonomie speciali; diversità, peraltro, dovuta a cau-

se assai complesse, che vanno certamente approfondite, ma in altra specifica sede. Allo scopo, si prendono in considerazione solo alcuni elementi, pur di grande rilevanza, come l'incidenza della (missione di bilancio) spesa corrente sanitaria e della (missione di bilancio) spesa corrente per istruzione di ogni ordine e grado, compresa quella universitaria e postuniversitaria, sul totale della spesa corrente di ciascuna regione. La medesima spesa corrente viene anche rilevata in forma di spesa annua pro-capite (per le medesime funzioni), al fine di renderla (tendenzialmente) indifferente alla dimensione demografica della regione. Il tutto con riferimento al rendiconto 2014.

Per l'incidenza della spesa sanitaria sulla spesa corrente totale delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale si prendono in considerazione i dati rilevati dalla Corte dei Conti con la deliberazione n. 14/2020/FRG (dati 2012-2018). Per l'incidenza della spesa per istruzione, i dati sono stati rilevati direttamente dai rispettivi rendiconti generali relativi all'esercizio 2016, dalle banche dati delle singole regioni e province autonome.

Tabella 1: L= Lombardia; V = Veneto; ER = Emilia Romagna

	Valle d'Aosta	Trentino-Alto Adige	Friuli Venezia Giulia	Sardegna	Sicilia	Regioni statuto ordinario
Incidenza percentuale missione SANITÀ	21,46	33,07 BZ 39,43 TN	40,14	48,98	52,86	83,33
Spesa pro/capite annua SANITÀ	2.149	2.196 BZ 2.131 TN	1.868	1.684	1.701	1.766 euro
Incidenza percentuale missione ISTRUZIONE	10,30	19,47 BZ 20,13 TN	1,28	2,71	1,09	L 1,6 V 0,5 ER 1,0
Spesa euro pro/capite annua ISTRUZIONE	1.218	1.769 BZ 1.524 TN	70	127,86	33,73	L 36,1 V 12,8 ER 23,5

Fonte dei dati per sanità: Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/2017; dati dal rendiconto generale 2016, impegni definitivi, elaborati a cura di Gianfranco Postal

Tabella 2 Incidenza percentuale della Spesa sanitaria sulla Spesa corrente (Impegni)

Regioni	Spesa sanitaria corrente/Totale Spesa corrente			
	2012	2015	2017	2018
Totale RSO	82,36	83,33	84,80	84,38
Valle d'Aosta	26,30	21,46	22,53	23,52
Provincia autonoma di Bolzano	32,78	33,07	28,94	28,42
Provincia autonoma di Trento	40,34	39,43	33,78	33,44
Friuli-Venezia Giulia	48,41	40,14	45,16	44,60
Sardegna	57,14	48,98	49,44	49,38
Sicilia	57,66	52,86	63,69	61,23
Totale RSS	50,96	46,10	49,50	48,23
Totale generale	75,58	74,80	76,42	75,81

Fonte: elaborazione Corte dei Conti (deliberazione n. 7/2016/FRG e deliberazione 14/2020/FRG)

Dalla lettura delle tabelle sopra esposte risultano già alcune possibili ipotesi di lettura dei dati. La prima immediata considerazione è che differenze di così ampia dimensione non possono essere interpretate come diverse scelte di politica di bilancio; piuttosto esse confermano semplicemente che in Valle d'Aosta e in Trentino-Alto Adige la funzione dell'istruzione esercitata dalla Regione/Provincia autonoma è interamente sostitutiva di quella statale, mentre le altre regioni, speciali e ordinarie, esercitano le funzioni nelle medesime materie in misura marginale. Altra considerazione è data dalla constatazione che la differenza della spesa e quindi di funzioni effettivamente esercitate, fra le regioni a statuto speciale e fra le stesse e quelle a statuto ordinario, indichi anche una differenza, sul piano dei contenuti sostanziali, molto più ampia di quella che deriverebbe dall'articolo 117 della Costituzione. Le differenze tra autonomie ordinarie e speciali, infatti, sul piano delle materie di competenza risultano attenuate, tant'è che si è dovuti ricorrere alla norma transitoria, art. 10 della legge costituzionale 3/2001, per evitare che per regioni speciali si verificasse una minore ampiezza degli ambiti di autonomia. Seppure in termini sommari le tabelle mettono in luce un dato sostanziale, e cioè che lo "statuto materiale" delle autonomie ordinarie e di quelle speciali, rispecchia un diverso grado di attuazione, rispettivamente del Titolo V (parte seconda) della Costituzione e dei sin-

goli Statuti speciali, mettendo in luce anche un diverso fabbisogno finanziario.

Quanto sopra, peraltro, si correla anche a quanto evidenziato nel rapporto della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in materia di finanza delle Regioni a Statuto speciale²⁰, dal quale si trae la considerazione che lo stato attuale dei rapporti finanziari tra lo Stato e le diverse Regioni a statuto speciale e Province autonome è il risultato di storie diverse, caratterizzate dalle diverse regole statutarie, dai diversi percorsi di attuazione e di modifica degli statuti, anche in termini di sviluppo dei rapporti bilaterali Stato-Regione. Nel corso delle audizioni presso la predetta Commissione parlamentare è stato, in tal senso, rappresentato che – con riferimento all’anno 2013 – le compartecipazioni regionali ai gettiti dei tributi erariali hanno rappresentato il 76,1 per cento del totale delle entrate finanziarie nella Valle d’Aosta, il 66,8 per cento nella Provincia autonoma di Bolzano, il 74,6 per cento della Provincia autonoma di Trento, il 59,6 per cento in Friuli-Venezia Giulia, il 38,9 per cento in Sicilia, il 78 per cento in Sardegna. È stato altresì rilevato come utile, seppur parziale, dato di riferimento rispetto alle autonomie ordinarie, che complessivamente le compartecipazioni ai tributi erariali rappresentano circa il 60 per cento del totale delle entrate finanziarie delle regioni speciali, contro il 30 per cento circa del totale delle entrate delle regioni ordinarie. Il tutto evidenzia anche quanto bisogno vi sia di approfondimenti comparati, in funzione del proseguimento del percorso di attuazione sia delle regioni ordinarie che di quelle speciali, così come dei progetti di autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost.

²⁰ XVII Legislatura: a) Indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata; b) Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della relazione all’Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull’attuazione degli Statuti speciali; c) Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi.

5. Alcune considerazioni di sintesi sulla situazione della finanza delle autonomie regionali, speciali e ordinarie

Venendo ora ad alcune considerazioni conclusive specifiche, appare opportuno:

- a) assicurare maggiore certezza sulle dinamiche finanziarie regionali, anche attraverso la loro più incisiva partecipazione alle decisioni che influenzano le politiche centrali di bilancio, riferite non solo agli effetti sulla singola regione, bensì anche all'intero sistema finanziario pubblico, dello Stato comunità; va infatti evidenziato che il sistema delle autonomie deve necessariamente assumere un maggiore livello di corresponsabilità, attraverso la condivisione con lo Stato (amministrazioni centrali) della definizione delle politiche di entrata e di spesa che coinvolgono tutti i livelli istituzionali; in tal senso sarebbe rilevante anche l'attuazione dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, prevista dall'art. 11 della l.c. n. 3 del 2001. Tutto ciò non certamente allo scopo di sottrarsi al necessario e indefettibile concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ma proprio per il suo contrario, e cioè con l'assunzione di maggiore responsabilità, sia verso la propria comunità, sia verso le altre regioni; in definitiva, quindi, verso la comunità nazionale. Per le autonomie speciali questo obiettivo dovrebbe essere realizzato sempre e comunque, utilizzando, nell'ambito dello specifico Statuto, il metodo negoziale e lo strumento dell'accordo bilaterale Stato-Regione/Provincia autonoma, nonché quello delle norme di attuazione statutaria;
- b) vanno, pertanto, parimenti condivisi gli obiettivi di finanza pubblica generali, per le entrate e per le spese, correnti e di investimento; obiettivi condivisi che devono riguardare l'intero territorio regionale, utilizzando e valorizzando lo schema di sistema regionale integrato di finanza pubblica, già introdotto in Trentino-Alto Adige e in Friuli-Venezia Giulia. Questo schema consente, infatti, di avere un'unica sede di co-decisione Stato-Regione/Provincia autonoma, che riguarda, pro parte, il bilancio dello Stato e quello della Regione/Provincia autonoma stessa, nonché tutti gli enti, pubblici e privati, territoriali e funzionali, comunque collegati alla finanza regiona-

le/provinciale. In tale ambito, la responsabilità di definizione degli obiettivi, degli strumenti, dei vincoli e degli obblighi, nonché il coordinamento e il controllo dei risultati e delle eventuali azioni correttive, spetta alla Regione/Provincia autonoma. Questo schema si ritiene sia applicabile a tutte le regioni, anche a statuto ordinario, attraverso il perfezionamento e l'implementazione delle norme, seppure ancora limitate e parcellizzate, già previste in materia di coordinamento di finanza pubblica sul rispettivo territorio, in particolare per investimenti, indebitamento e perequazione, dalla legge sul federalismo fiscale²¹, ma anche dalle nuove norme costituzionali in materia di pareggio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico, introdotte nel 2012 con la l.c. n. 1/2012, nonché dalla sua legge attuativa, l. n. 243/2012 e dal d.lgs. 126/2014, che ha conseguentemente modificato in modo sostanziale le norme sull'armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni, degli enti del Servizio sanitario, degli enti locali e dei loro organismi (d.lgs. n. 118/2011). In tal modo si otterrebbe, da un lato, la condivisione, nel rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale, la semplificazione e la trasparenza della manovra finanziaria complessiva a livello statale (Stato comunità), dall'altro si avrebbe la piena assunzione di responsabilità da parte delle Regioni per tutte le entrate e tutte le spese loro riferibili;

c) la corresponsabilizzazione delle regioni/province autonome verrebbe quindi a estendersi anche alla funzione di perequazione, nel rispetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di perequazione, ma anche in una corretta sintesi con la potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché nel pieno rispetto del prin-

²¹ L. n. 42/2009 e successivi decreti delegati, in particolare d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province); d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale); d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario); d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

cipio di leale collaborazione tra i livelli istituzionali. Si otterrebbe in tal modo un'interpretazione innovativa del principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, al contempo coerente e integrata con la forma di stato regionale e con il principio di sussidiarietà. Ed è proprio questa visione di sistema, articolato, diversificato, ma unitario, che può imprimere una crescita qualitativa decisiva anche alle politiche di finanza pubblica e perequazione nel loro insieme, sia sul versante delle entrate, che su quello delle spese.

CONCLUSIONI

Franco Gallo

SOMMARIO: 1. Il riparto delle competenze fra Stato e Regioni. 2. I forti limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali. 3. Quale futuro per l'autonomia regionale speciale? 4. Sull'attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma: riguardo alle Regioni a statuto ordinario. 5. (segue): riguardo alle Regioni a statuto speciale. 6. Una breve sconcertante conclusione.

Dopo un'intensa giornata di lavoro come quella odierna, mi è ben difficile – direi quasi imbarazzante – trarre in meno di 30 minuti delle soddisfacenti conclusioni sui vasti temi che sono stati oggetto delle diverse, interessantissime relazioni. Mi soffermerò, quindi, solo su alcuni di essi rileggendo i pochi appunti che ho potuto prendere e concedendomi anche alcune licenze d'autore.

1. Il riparto delle competenze fra Stato e Regioni

La prima considerazione che mi viene da fare è molto generale. È che tutti stiamo oggi prendendo atto che l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per dare i risultati sperati, avrebbe quantomeno richiesto che le Regioni e lo Stato funzionassero con efficienza e reciproca lealtà. È successo, invece, che con il passare degli anni, come ha sottolineato Carli e ci ha detto Antonio Ruggeri, le Regioni non hanno cessato «di essere una sorta di oggetto misterioso, secondo modello, come pure secondo esperienza». La crisi pandemica ha aggravato questa situazione e ci ha fatto assistere a un rimpallo di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali riguardo all'adozione dei provvedimenti di emergenza. Provvedimenti che, pur avendo contenuti analoghi, sono stati spesso non coincidenti o, addirittura, tra loro in contraddizione;

provvedimenti che, salvo alcune eccezioni, scontano una troppo modesta efficienza degli apparati amministrativi sia statali che regionali operanti non solo a livello sanitario, mentre le classi politiche, troppo spesso, risentono pesantemente delle più recenti forme di degenerazione personalistica.

Il fatto è che, in questa fase di forte crisi, stiamo pagando qualcosa di più delle disfunzionalità burocratiche. Stiamo scontando una disomogeneità di fondo della nostra crescita sociale ed economica che né lo Stato, né tutte le Regioni hanno saputo sufficientemente contrastare. È un'Italia troppo disuguale quella che è stata aggredita dal virus: da un lato, le Regioni più ricche difendono – e non possono fare altrimenti – i propri *standard*, dall'altro, quelle più deboli non riescono a liberarsi dalla loro storica fragilità.

Tutto ciò porta inevitabilmente – non solo il giurista – a domandarsi in termini generali se, dopo vent'anni di faticosa applicazione del Titolo V, parte II della Costituzione e nonostante la mediazione interpretativa della Corte costituzionale, non sia venuto il momento di effettuare interventi di riforma che rimedino ai detti inconvenienti e, soprattutto, disciplinino meglio il riparto delle competenze fra Stato e Regioni, senza mettere però in crisi il principio di autonomia.

Tali interventi mi sembrano inevitabili. È indubbio infatti che, indipendentemente dalla crisi pandemica, il riparto delle competenze disciplinato dall'art. 117 Cost. si è rivelato in questi ultimi vent'anni non soddisfacente, tanto da aver indotto la Corte costituzionale a colmare le diverse lacune e ad ampliare almeno l'area delle materie c.d. onnivore con interpretazioni per lo più improntate ai principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di leale collaborazione.

Non voglio entrare, in questo scorcio di convegno, nella complessa e tanto discussa questione di quale sia il quadro ottimale di competenze deputate a meglio calibrare le regole della sussidiarietà verticale. Mi limito a invocare la necessità di riforme anche costituzionali. Ad esempio, una soluzione che ridurrebbe fortemente la conflittualità tra Stato e Regioni potrebbe essere quella di attribuire allo Stato una competenza – derogabile o cedevole – a determinare, riguardo alle materie di competenza concorrente e ripartita, norme generali e non, come ora, solo principi fondamentali.

Potrebbe essere questo un modo ragionevole per sciogliere quegli intrecci di interessi che nella presente sfavorevole congiuntura hanno suscitato la gran parte dei contrasti fra Stato e alcune Regioni specie in tema di sanità e di coordinamento della finanza pubblica. Si concentrerebbe in modo più chiaro la competenza in una legge statale di rango elevato – ad esempio, una legge-quadro –, lasciando alla Regione spazi per l'integrazione dei livelli di tutela statale e per l'arricchimento della sua autonomia entro i limiti però, non superabili, indicati espressamente dalla legge generale statale.

Con specifico riguardo alla materia della salute, ciò non esclude, ovviamente, il potere-dovere delle Regioni di intervenire nelle situazioni di emergenza con disciplina di dettaglio e nel proprio ambito territoriale e, più in particolare, nel campo dell'organizzazione sia dei servizi di loro competenza, sia delle loro modalità di azione. Il tutto, fermo restando, naturalmente, il potere attribuito dall'art. 120 Cost. al Governo nazionale di sostituirsi agli organi della Regione o degli enti locali nel caso di un "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica".

Nel caso specifico del coronavirus, torna anche applicabile la norma dell'art. 117, comma 2, lett. q) che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la profilassi internazionale. Il fatto che lo Stato abbia questa competenza non dovrebbe, comunque, bastare a risolvere il ben più ampio problema della disciplina della tutela della salute e, ancora meno, il problema della gestione del settore sanitario durante la pandemia: un conto è fissare regole, un altro conto è amministrare. E, come è stato fatto notare da diversi costituzionalisti, l'amministrazione del settore è quasi tutta in mano alle Regioni.

2. I forti limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali

Una seconda considerazione mi è suggerita dall'ascolto delle relazioni riguardanti l'autonomia finanziaria delle Regioni sia speciali che ordinarie. Esse ci hanno posto l'inevitabile domanda se le disposizioni emanate successivamente al 2001 abbiano ecceduto nel fissare limiti al-

l'autonomia finanziaria sia di dette Regioni che degli altri enti territoriali.

La risposta è stata e non poteva che essere in larga massima affermativa. Anche se molti degli interventi operati dallo Stato erano nella contingenza inevitabili, perché imposti dall'ordinamento UE, da accordi intergovernativi e da esigenze di armonizzazione interna dei bilanci pubblici in tempi di crisi, sta di fatto che essi hanno avuto comunque l'effetto di incidere, con modalità a volte troppo dettagliate e perentorie, sull'autonomia finanziaria delle Regioni in ambedue le componenti della spesa e dell'entrata. Solo per fare un esempio, l'attribuzione allo Stato della potestà esclusiva di armonizzazione dei bilanci pubblici è accettabile, ma non fino al punto di valorizzarla per assorbire in essa, annullandola di fatto, anche la ricordata vigente regola costituzionale che in tema di coordinamento della finanza pubblica limita il potere dello Stato alla fissazione dei principi fondamentali. Il cambiamento del paradigma economico può giustificare, in parte, dette modifiche legislative, ma accresce inevitabilmente il problema costituzionale dell'autonomia, della perequazione e dei relativi limiti.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'estensione del potere statale di coordinamento della finanza pubblica, dopo un periodo in cui è sembrata voler assecondare l'originario progetto federalista e, insieme, razionalizzarlo, ha a un certo punto cambiato gradualmente strada prendendo una certa distanza dalla logica autonomista. Dopo il 2011 e almeno fino al 2015 ha, infatti, dato una lettura estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario, fino al punto da trattarla – lo sottolineo – sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale.

A partire dal 2015 fino ad oggi, tuttavia, alcune sentenze del giudice delle leggi hanno in qualche modo attenuato l'indirizzo centralistico, puntando non tanto e solo sull'interpretazione dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., quanto, più, pragmaticamente, sull'espletamento di procedure collaborative e sul rispetto dei principi di proporzionalità e di virtuosità (le prime sono state le sentenze nn. 272 del 2015 e 65 del 2016, l'ultima è stata la sentenza n. 6 del 2019). Gli artt. 117, terzo comma e 81, sesto comma Cost. sono stati, infatti, interpretati nel senso che essi, lungi dal convalidare sempre previsioni dettagliate e circo-

stanziare in nome dell'unità economica della Repubblica, impongono allo Stato l'onere di giustificare l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa. Il coordinamento finanziario tende, così, ad assumere la natura di un "coordinamento per obiettivi", fondato sul principio di leale collaborazione che, pur non abbandonando del tutto una lettura estensiva della competenza statale, sembra lasciare un qualche maggior spazio alle autonomie territoriali¹.

In questa logica, a essere ottimisti, potrebbe riemergere, sia pure sottotraccia, il principio di autonomia, in quanto l'intervento dello Stato diviene, per certi versi, sussidiario ed è giustificato, piuttosto che dall'esistenza in sé di un potere di coordinamento, dall'inerzia regionale nell'individuazione delle modalità mediante le quali operare i previsti tagli della spesa.

3. *Quale futuro per l'autonomia regionale speciale?*

Un discorso a parte merita la sorte della specialità dell'autonomia regionale, ivi compresa quella finanziaria. Se non altro perché essa è stata costruita sin dall'inizio senza un disegno costituzionale unitario e coerente.

Mi limito a rilevare al riguardo ciò che è emerso abbastanza chiaramente nel corso del convegno, e cioè che gli interventi legislativi che si sono succeduti in materia non hanno semplificato il lavoro dell'interprete, perché hanno lasciato le cose come erano all'inizio. È stato, infatti, toccato solo marginalmente il problema del rapporto tra autonomie speciali e ordinarie e, soprattutto, non è stato adeguato lo statuto delle Regioni speciali alle potenziate forme di autonomia progressivamente riconosciute alle Regioni ordinarie, prima, con il cosiddetto federalismo amministrativo "a Costituzione invariata" degli anni Novanta; poi con la revisione costituzionale del 1999, che ha inaugurato una nuova sta-

¹ Sul punto v. G. RIVOSECCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la reale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, p. 696.

gione statutaria; e infine con la revisione del 2001, che ha introdotto il nuovo Titolo V.

Neppure la cosiddetta clausola di “adeguamento”, prevista dall’art. 10 della legge costituzionale del 2001, ha risolto tali problemi. Essa, pur prevedendo il ragionevole principio dell’estensione alle Regioni speciali delle più ampie forme di autonomia attribuite dalla Costituzione alle Regioni ordinarie, ha lasciato agli interpreti il non agevole onere di individuare, volta per volta, se e quando sussista tale maggiore autonomia.

Questa difficoltà è particolarmente evidente per i profili di perequazione finanziaria, non essendo chiaro se il concorso delle Regioni a statuto ordinario alla perequazione, di cui all’art. 119 Cost., costituisca una forma più ampia di autonomia rispetto a quella prevista dagli statuti speciali e, quindi, se tale concorso debba essere esteso alle Regioni speciali, ai sensi del suddetto art. 10.

È proprio tale incertezza che ha indotto il legislatore, con la legge delega n. 42 sul federalismo fiscale, a “dribblare” i problemi di applicazione della suddetta clausola di adeguamento e a demandare direttamente a norme di attuazione degli statuti speciali, intesi come piccole Costituzioni regionali, la definizione dei criteri e delle modalità di partecipazione delle Regioni speciali al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà.

Sta di fatto che l’unico strumento per garantire un bilanciamento tra il principio del coordinamento della finanza pubblica e quello della specialità dell’autonomia regionale resta, per ora – come dice da tempo la Corte costituzionale – solo l’adozione del metodo “negoziale”. Ed è stato questo *favor* per il metodo dell’accordo che – come sappiamo – ha giustificato la scelta del Governo e delle Regioni speciali di stabilire misure di coordinamento della finanza pubblica mediante intese sulla cui base introdurre modifiche degli statuti speciali². Su ciò non possiamo non rinviare a (e condividere) quanto ci hanno detto Lorenza Violini e Matteo Cosulich.

² Si veda ad esempio, per il Trentino-Alto Adige, la nuova formulazione dell’art. 79 del testo unico delle leggi sullo statuto speciale; nonché, da ultimo, per il Friuli Venezia Giulia e per la Valle d’Aosta, la legge n. 220 del 2010, a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Quanto finora detto rende evidenti le difficoltà di ricostruire sistematicamente la disciplina attuale del nostro federalismo fiscale, tenendo insieme Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario. Il che sposta inevitabilmente sulla politica – meglio, sulle maggioranze qualificate parlamentari – l'onere di porre rimedio a tali difficoltà, rimediando in termini di maggiore coordinamento finanziario il rapporto non solo fra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, ma anche tra le stesse diverse autonomie speciali tra di loro.

4. Sull'attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma: riguardo alle Regioni a statuto ordinario

Mi soffermo ora brevemente sulla concreta possibilità di attuazione del regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, terzo comma Cost., su cui si è concentrato parte del dibattito di stamattina. È evidente che questa possibilità continuerà a essere oggetto di discussione nei prossimi mesi, considerate, da una parte, la determinazione delle Regioni interessate del Nord ad avvalersi della clausola di asimmetria, dall'altra, le incertezze, i dubbi e le resistenze di molte delle altre Regioni e, dall'altra ancora, la disponibilità del Governo di proseguire nell'attuazione di detto articolo seppur su linee non del tutto coincidenti né con quelle delle Regioni del Nord, né con quelle delle altre Regioni.

La mia personale opinione è nota. È che, in via generale, il regionalismo differenziato se – come sembra voglia fare l'attuale Governo – fosse applicato prima del completamento del disegno federalista tracciato dal Titolo V della Costituzione (e, in particolare, dalla legge delega n. 42 del 2009), potrebbe risolversi in una maldestra, parziale anticipazione, solo per alcune Regioni, di un progetto autonomistico che, invece, avrebbe bisogno di un generale rilancio.

Voglio dire con ciò che, se permanesse la resistenza del legislatore a portare avanti il generale progetto federalista disegnato dal Titolo V e dalla legge delega n. 42, l'attuazione del regionalismo differenziato, nella mancanza per di più di una Camera delle Autonomie, potrebbe comportare il rischio di indebolire, piuttosto che rianimare, le realtà regionali nel loro complesso, fino a far dimenticare che i principi di

sussidiarietà e di autonomia dovrebbero promuovere l'integrazione statale e la reale collaborazione fra i diversi livelli di governo, non la separazione fra Stato e Regioni e tra le Regioni stesse.

In questo contesto, le Regioni possono perciò, in teoria, legittimamente aspirare a utilizzare l'art. 116, terzo comma, in nome anche di una maggiore efficienza gestionale e a conquistare un'autonomia più ampia e differenziata come reazione anche alla recente, eccessiva centralizzazione statale prodotta dagli interventi legislativi di questi ultimi dieci anni.

Se però, lo ripeto, il quadro generale dell'integrazione e della cooperazione Stato-Regioni resta carente specie sul piano del rispetto dei principi della perequazione interregionale finanziaria, il rischio che si corre è che la maggiore autonomia differenziata possa produrre l'aumento delle disuguaglianze. La differenziazione sarebbe, infatti, avviata creando conflitti istituzionali e incertezze nella dotazione delle risorse, con riguardo proprio a quelle funzioni aggiuntive di protezione (la salute e l'istruzione), le quali dovrebbero essere fissate dallo Stato per tutte le Regioni *ex art. 117, secondo comma Cost.*

Voglio solo dire che non è sufficiente limitarsi a fare riferimento ai criteri del fabbisogno *standard* e alla necessità del superamento della spesa storica e alla garanzia che il finanziamento delle materie attribuite alle Regioni interessate non comporti sottrazione di risorse alle altre Regioni. È anche necessario che le condizioni particolari di autonomia, per raggiungere detti fini, presuppongano la e, se possibile, si accompagnino all'assunzione da parte dello Stato di un impegno finanziario minimo parallelo, indirizzato, in termini di leale collaborazione, a riempire i gravi, numerosi vuoti ancora esistenti a monte nella materia complessiva della finanza decentrata.

Se ciò non avvenisse, emergerebbe probabilmente una lesione del principio di uguaglianza. Basti pensare che l'art. 119, terzo comma Cost., prevedendo un collegamento fra "l'ammontare finanziario da trasferire alle Regioni richiedenti" per far fronte al finanziamento delle loro funzioni e il gettito dei tributi compartecipati da trasferire maturato nel loro stesso territorio, comporterebbe che la determinazione delle risorse destinate al funzionamento delle Regioni dipenderebbe non solo dall'ammontare dei costi *standard* delle singole funzioni da finanziare e

della popolazione, ma anche da quello del gettito dei tributi maturato nel territorio della Regione richiedente.

Il che significa che, anche a parità di costi *standard*, a chi più ha e, quindi, a chi paga più tasse, più sarà dato; con la conseguenza che funzioni vitali per tutti i cittadini italiani verranno finanziate diversamente a seconda della maggiore ricchezza del territorio di residenza.

È molto probabile, insomma, che una volta attribuita, ai sensi del suddetto comma, alle Regioni una percentuale dei tributi erariali, sarà la crescita di questa percentuale che determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle Regioni per finanziare una nuova spesa. Con la inevitabile conseguenza che, se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati è superiore nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna rispetto alla media nazionale (come è stato negli ultimi decenni), queste tre Regioni avranno più soldi delle altre per finanziare la propria spesa.

È evidente che il problema potrebbe risolversi solo se si desse attuazione, a regime, al successivo quarto comma dell'art. 119 Cost., il quale, "a compensazione" e a completamento di quanto previsto dal comma precedente, prevede un fondo di solidarietà che non è stato finora mai istituito. Solo l'esistenza di tale fondo potrebbe, infatti, ricondurre, in via di perequazione, la finanza delle Regioni meno sviluppate allo stesso livello di quelle più evolute, compensando gli effetti negativi dell'applicazione della regola dell'attribuzione del gettito maturato nei rispettivi territori.

Non mi sembra però che, nonostante le più buone intenzioni, tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso il fondo di perequazione strutturale di 4.6 mld dal 2022 al 2033 previsto, a favore delle Regioni del Mezzogiorno, dall'art. 150 del d.d.l. di bilancio presentato alla Camera il 18 novembre u.s. Tale fondo, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe avere anche lo scopo di agevolare la realizzazione del disegno di autonomia differenziata. Tale scopo però, almeno secondo l'autorevole opinione del Presidente dello Svimez, Gianola, difficilmente potrà esse-

re perseguito, essendo il fondo troppo esiguo e, comunque, non costruito, né qualificato come vero e proprio fondo di solidarietà³.

5. (segue): *riguardo alle Regioni a statuto speciale*

Quanto, poi, alla problematica relativa alla possibilità di applicazione della “clausola di asimmetria” anche alle Regioni a statuto speciale, si deve prendere atto che la dottrina, sul punto, è divisa. E altrimenti non potrebbe essere, considerata la descritta non superata distonia tra regionalismo speciale e regionalismo ordinario.

C'è chi è favorevole alla soluzione estensiva sostenendo che l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale conseguirebbe dalla previsione contenuta nel richiamato art. 10 della legge n. 3 del 2001, che, lo si è visto, dispone che

sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

C'è chi, invece, ne nega l'estensione sostenendo che l'inapplicabilità della clausola di asimmetria riguarderebbe solo le Regioni a regime ordinario, in quanto: *a)* testualmente l'art. 116, terzo comma, fa riferimento esclusivo a Regioni “altre” rispetto a quelle a statuto speciale, *b)* la via maestra dell'acquisizione da parte di queste ultime di più ampie forme di autonomia sarebbe, comunque, quella della revisione dei rispettivi statuti.

Sono d'accordo al riguardo con chi ritiene che, su qualunque lunghezza d'onda ci si ponga, si dovrebbe comunque prendere atto che l'introduzione del regionalismo differenziato è un fattore in grado di incidere pesantemente sulla conformazione della specialità e sulla sua sopravvivenza. Se, infatti, la possibile differenziazione consentita alle Regioni ordinarie viene interpretata allo scopo di “dissolvere” la specia-

³ Rinvio, sul punto, all'intervento del prof. Giannola pubblicato sul *Quotidiano del Sud* il 31 ottobre u.s.

lità delle cinque Regioni speciali, meglio sarebbe allora andare fino in fondo e abolire il regime duale. Se invece si intende, attraverso la differenziazione, riconfigurare i contorni della specialità per il tramite dell'adeguamento degli statuti, come – si è visto – è richiesto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, allora occorrerebbe indirizzarsi decisamente nel senso della riqualificazione della specialità stessa (solo) in via statutaria. Su questo non si può non essere d'accordo con quanto detto stamattina da Raffaele Bifulco.

In questo contesto sarebbe molto attraente la via indicata da Antonio Ruggeri, il quale, preso atto della crisi irreversibile della specialità – specie dopo i trasferimenti di funzioni amministrative del c.d. terzo decentramento e dopo la revisione costituzionale del 2001– indica, in alternativa, la strada della c.d. “specialità diffusa” nel senso di tornare “all’originaria intuizione emersa alla Costituente” di un regionalismo generale asimmetrico e progressivo, idoneo a portare alla realizzazione di un modello di “specialità plurale e diffusa” fondata sull’integrazione delle competenze e sulla sussidiarietà. Ma evidentemente questo discorso, seppur molto attraente, ci porta troppo lontano e travalica le possibilità attuali del nostro legislatore.

Nei prossimi mesi dovremo, quindi, limitarci ad assistere alla prosecuzione dell’attuale strisciante polemica tra le Regioni del Nord e quelle del Sud, comprese quelle a statuto speciale, e sperare nella difficile mediazione del Governo e in una soddisfacente soluzione di quella battaglia parlamentare che sicuramente si svilupperà in sede di approvazione sia della c.d. legge-quadro sull’autonomia predisposta dal Ministro Boccia, sia dalla richiamata norma dell’art. 150 del d.d.l. di bilancio che prevede, come si è visto, un fondo perequativo a favore delle Regioni del Mezzogiorno.

6. Una breve sconcertante conclusione

A chiusura di questo nostro convegno, mi viene da dire che le alterne vicende che hanno caratterizzato i cinquant’anni del regionalismo riportano purtroppo alla memoria le sconcertanti considerazioni che, in tempi non sospetti, Massimo Severo Giannini ha fatto sul tema del rap-

porto Stato-Regioni. Egli scriveva che «la classe politica, sia essa addetta allo Stato, sia essa addetta alle Regioni ha difficoltà ad agire secondo logiche che non coinvolgono posizioni di potere»⁴.

È alquanto normale, diceva Giannini, che le vicende istituzionali siano legate a posizioni di potere, sia in senso orizzontale, sia in senso verticale, essendo esse l'essenza stessa delle istituzioni pubbliche. Ciò che non è normale è che non si sia riusciti a imparare nulla dall'esperienza, per cui certe pratiche deleterie del regionalismo si ripetono ogni volta che si cerca di migliorare o potenziare politicamente il decentramento istituzionale. È in queste pratiche, seguite sia dalla burocrazia statale, sia da una certa classe politica nazionale che, secondo Giannini, si devono cogliere le ragioni non solo del degrado dell'istituto regionale, ma anche dell'inefficienza della spesa pubblica e della cattiva distribuzione del potere fiscale e, pure, della perdita di competitività del Paese.

⁴ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, p. 16.

GLI AUTORI

Raffaele Bifulco, professore ordinario di Diritto costituzionale, Luiss
Guido Carli, Roma

Camilla Buzzacchi, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università Milano Bicocca

Massimo Carli, già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università di Firenze

Fulvio Cortese, professore ordinario di Diritto amministrativo, Preside
della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento

Matteo Cosulich, professore associato di Diritto costituzionale, Università
di Trento

Gianmario Demuro, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università
di Cagliari

Guerino D'Ignazio, professore ordinario di Diritto pubblico comparato,
Università della Calabria

Elena D'Orlando, professore ordinario di Diritto pubblico comparato,
Università di Udine

Franco Gallo, Emerito di Diritto tributario, Luiss Guido Carli, Roma,
Accademico dei Lincei, già Presidente della Corte costituzionale

Esther Happacher, professore ordinario di Diritto pubblico italiano,
Università di Innsbruck

Roberto Louvin, professore associato di Diritto pubblico comparato,
Università di Trieste

Gianfranco Postal, professore a contratto di Finanza pubblica multilivello,
Università di Udine, già Dirigente Generale della Provincia
autonoma di Trento, già Consigliere della Corte dei Conti

GLI AUTORI

Antonio Ruggeri, Emerito di Diritto costituzionale, Università di Messina

Anna Margherita Russo, professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Università della Calabria

Giovanni Tarli Barbieri, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze

Roberto Toniatti, Emerito di Diritto costituzionale comparato, Università di Trento

Lorenza Violini, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Statale di Milano

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)
36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)

50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

