Quaderni del Gruppo di Pisa

CONVEGNI

Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia

a cura di

Barbara Pezzini - Silvio Troilo

Convegno annuale del "Gruppo di Pisa"

Bergamo
Dipartimento di Giurisprudenza
6-7 giugno 2014

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2015 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-6342-772-1

SOMMARIO

PRESENTAZIONE IX
Barbara Pezzini - Silvio Troilo

INTRODUZIONE XI
IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE SUE REGOLE
Barbara Pezzini

RELAZIONI

I SESSIONE

TERRITORIO E SPAZI POLITICI 3
Laura Ronchetti

ISTITUZIONI GLOBALI E AUTONOMIA 33
Luciano Patruno

SOLIDARIETÀ E COOPERAZIONE TRA TERRITORI 51
Marcello Salerno

II SESSIONE

POTERI REGIONALI E MUTAMENTI DEGLI ASSETTI PARTITICI 67
Gennaro Ferraiuolo

L'AUTONOMIA: UN PRINCIPIO DI SCARSO VALORE? LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE RECENTI RIFORME DEGLI ENTI LOCALI (LEGGE "DELRIO" E D.L. 95/2012) 99
Carlo Padula

AUTONOMIA FINANZIARIA 119
Cristina Napoli

III SESSIONE

DEMOCRAZIA E CITTADINANZA NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI 137
Stefania Ninatti

PARTECIPAZIONE E CONTROLLO. IL RAPPORTO TRA DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE ALLA PROVA DEL LIVELLO REGIONALE E LOCALE 169
Matteo Carrer

INCLUSIONE E SOLIDARIETÀ 189
Anna Gragnani

ANNOTAZIONI FINALI

IL DECLINO DEL VALORE DELLE AUTONOMIE LOCALI: UNA TENDENZA NON SOLO ITALIANA 209
Silvio Troilo

INTERVENTI E COMUNICAZIONI

I DIRITTI E I PRINCIPI TRA AUTONOMIA STATUTARIA E CONTROLLO DELLA STATUTARIETÀ 221
Ugo Adamo

L'INCLUSIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ: CONSIDERAZIONI PRELIMINARI AD UNO STUDIO SUL RUOLO DELLE AUTONOMIE NELLA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI 229
Giuseppe Arconzo

BREVI OSSERVAZIONI SUL RAPPORTO TRA DEMOCRAZIA E AUTONOMIE LOCALI NEL PENSIERO AZIONISTA 237
Elena Bindi

LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE GARANTISCE L'ELEZIONE DIRETTA DEL CONSIGLIO PROVINCIALE E DEL CONSIGLIO METROPOLITANO 247
Giovanni Boggero

LA COMPRESSIONE DELLE AUTONOMIE SOCIO-POLITICHE NELLA *COMBINE* TRA STATO-GOVERNO E MERCATI 257
Gaetano Bucci

PROBLEMI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEI SISTEMI ELETTORALI REGIONALI DOPO LA SENTENZA 1 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE 267
Stefano Catalano

UN ESEMPIO DELLA DIFFICILE (O IMPOSSIBILE?) CONVIVENZA FRA "AUTONOMIA" E "SPECIALITÀ": LA ELEZIONE INDIRETTA DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI DEI LIBERI CONSORZI DI COMUNI SICILIANI 276
Roberto Di Maria

IL FEDERALISMO DEMANIALE NEL DECRETO "*DEL FARE*" 285
Liliana Felleti

LA GESTIONE ASSOCIATA DELL'AUTONOMIA LOCALE TRA AUTODETERMINAZIONE E VINCOLI DI COORDINAMENTO 295
Flavio Guella

LE METAMORFOSI DELLA CITTADINANZA TRA CENTRO E AUTONOMIE. BREVI RIFLESSIONI SU CITTADINANZA LOCALE E PARTECIPAZIONE POLITICA DEGLI IMMIGRATI 305
Andrea Lollo

IL VALORE DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE 313
Anna Lorenzetti

LA COOPERAZIONE FUNZIONALE FRA ENTI LOCALI NEL CONTESTO DELLA GLOCALIZZAZIONE 323
Giovanni Luchena

COOPERAZIONE FRA LIVELLI DI GOVERNO E INCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA: LIMITI E PROSPETTIVE 332
Pietro Masala

LE CRITICITÀ EVIDENZIATE DAL RENDIMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO DI CONSILIATURA A PRESIDENTE DIRETTAMENTE ELETTO NELLA PROSPETTIVA DI UNA REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE 343
Fulvio Pastore

LE AUTONOMIE E I "SOGGETTI DEBOLI": REGIONI ED ENTI LOCALI DINANZI ALLA VIOLENZA DOMESTICA 352
Maria L. Quattrocchi

VOLONTARIATO ED AUTONOMIE: UN CIRCOLO VIRTUOSO AL SERVIZIO DELL'INCLUSIONE SOCIALE 361
Alberto Randazzo

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE NEL "REGIONALISMO COOPERATIVO" ALLA LUCE DEL BICAMERALISMO IMPERFETTO 371
Neliana Rodean

PARTECIPAZIONE, CONTROLLO E FENOMENO DEL LOBBISMO. IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA 379
Mimma Rospi

SULLA SOGLIA TRA STATO E REGIONI. LA STORIA DEL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI 389
Stefano Rossi

LE CITTÀ METROPOLITANE NELLA RIFORMA "DELRIO": AUTONOMIA O NUOVO CENTRALISMO? 399
Paolo Zicchittu

RELAZIONI DI SINTESI

I SESSIONE
IL VALORE COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA E LA SUA "DERIVA" POLITICA 411
Michele Della Morte

II SESSIONE
POTERI E LIVELLI DI GOVERNO STATALE E REGIONALE 419
Giovanni Tarli Barbieri

III SESSIONE
L'AUTONOMIA TERRITORIALE NELLA DIMENSIONE DELLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO PERSONALISTA 441
Alessandro Morelli

CONCLUSIONI

IL VALORE DELLE AUTONOMIE: TERRITORIO, POTERE E DEMOCRAZIA. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 459
Roberto Bin

INDICE DEGLI AUTORI 469

PRESENTAZIONE

Le autonomie locali sono oggetto da tempo di profonde trasformazioni, istituzionali, organizzative e funzionali, tanto da essere divenute il fulcro di un'ampia riflessione multidisciplinare.

Proprio considerando i futuri scenari istituzionali nonché l'impatto che le riforme più recenti avranno sull'assetto dell'ordinamento e sui rapporti tra poteri pubblici e cittadini, il "Gruppo di Pisa", in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo, ha deciso di dedicare il proprio Convegno annuale del 2014 alla riflessione sul tema "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia".

Nell'attuale fase di rapida, e spesso confusa, modificazione della realtà degli enti territoriali, si è ritenuto necessario tornare a ragionare sul concetto di autonomia per come si è andato storicamente configurando e per come esso può ancora svilupparsi, senza farsi trascinare nel gorgo di una legislazione alluvionale e di una giurisprudenza spesso priva di un predefinito orizzonte sistematico.

L'obiettivo è stato, dunque, non solo e non tanto di esaminare la normativa esistente, le trasformazioni intervenute e quelle preannunciate, quanto di valutare quale sia l'effettivo ruolo costituzionale svolto degli enti territoriali nel sistema complessivo dei poteri, sia a livello nazionale sia sul piano sovranazionale, entro un ordinamento che si vuole conservare democratico.

Sullo sfondo ci sono comunque l'indebolimento dello Stato nel suo rapporto con il territorio, storicamente mediato dallo stampo della Nazione – e dei confini tra Nazioni –, e l'emergere nell'era della globalizzazione di un diverso tipo di rapporto fra territorio, potere e democrazia.

La portata di queste trasformazioni si misura sul terreno normativo là dove la discontinuità incide sull'architettura e sul funzionamento "verticali" delle istituzioni e lascia intravvedere i tratti di un ordine normativo "orizzontale", che trova la sua rappresentazione di sintesi nella metafora della rete.

Tracce di queste innovazioni si intravvedono, peraltro, anche analizzando i processi di territorializzazione delle politiche pubbliche e la nuova centralità della dimensione locale nella *governance* e nello sviluppo dei territori.

Pertanto, attraverso un dialogo plurale e una feconda dialettica tra studiosi provenienti dalle università di tutta Italia, si è cercato non soltanto di esaminare la situazione per come essa è attualmente, ma anche di fornire delle chiavi di lettura (storiche e teoriche) per comprendere l'evoluzione che si è sin qui registrata e per valutare le prospettive future dell'autonomia territoriale.

Barbara Pezzini e *Silvio Troilo*

INTRODUZIONE

IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE SUE REGOLE

di Barbara Pezzini

Sommario: 1. Valore e spazio dell'autonomia. – 2. Il principio costituzionale dell'autonomia locale. – 2.1. Il principio fondamentale non si risolve nelle regole. – 2.2. Il principio di autonomia come autogoverno della collettività locale (guardando al popolo ex art. 1 Cost. – che esercita la sovranità – prima che all'ente locale come dimensione istituzionale). – 2.3. Il pluralismo delle autonomie. – 2.4. Il rapporto tra autonomia e unità. – 3. La produzione dello spazio nell'età globale. – 3.1. Dimensioni spazio-temporali e prospettive reticolari. – 3.2. La produzione nazionale degli spazi di autonomia (le periodizzazioni). – 4. Dal principio alle regole, e ritorno: le direttrici per una ricerca di significato e valore. – 4.1. Il valore costantemente attualizzato. – 4.2. Le costanti di riferimento del valore delle autonomie.

1. Valore e spazio dell'autonomia

Il presente convegno ci chiede di interrogarci sul valore delle autonomie e lo fa individuando obiettivi e metodo nel quadro di un progetto ampio, che sollecita a prendere distanza dagli orizzonti troppo contingenti e "liquidi" del dibattito incessantemente in corso sui temi delle autonomie (che pure riguarda nodi non marginali degli stessi) e a provare a rileggere criticamente e ridefinire, se necessario, le stesse categorie che abitualmente impieghiamo nell'analisi di questi temi, per poter ritornare al confronto con i nodi della fase attuale che le autonomie stanno attraversando con una nuova e maggiore consapevolezza critica (se non direttamente con nuovi strumenti di interpretazione della realtà).

Allo sviluppo del dibattito viene affidato il compito di procedere lungo questo percorso, per offrire una rielaborazione delle categorie coinvolte ed una nuova capacità di incidere sui problemi di questa specifica fase, o anche solo di leggerli diversamente; e non penso solo alle conclusioni dei lavori del convegno, ma mi riferisco soprattutto a quanto sedimenterà dei lavori di questi giorni nelle riflessioni e nelle discussioni che proseguiranno su questi temi nel confronto con i nodi della revisione del titolo V e della riforma o abolizione delle province.

Riflessione e discussione non potranno che muovere dai molti stimoli offerti dalle relazioni principali e di settore, della cui ricchezza vogliono offrire una prima immagine le note di questa introduzione, in cui vengono

sottolineate almeno alcune delle suggestioni che più direttamente intrecciano l'approccio e i temi scelti.

L'interrogativo che ci muove è quello sul valore di una realtà complessa, che potremmo introduttivamente definire *dei processi di produzione di spazi di autonomia,* di spazi in senso lato politici. La politica, infatti, non può rinunciare a misurarsi con lo spazio, il cui controllo è una delle poste in gioco del potere: la politica si dispone nello spazio e lo determina, strutturando la realtà dell'organizzazione dei poteri e dell'esercizio dei diritti; la spazialità implicita nella politica diviene anche politicità esplicita dello spazio (politicità che struttura lo spazio)[1].

Ragionando di autonomie locali prendiamo in considerazione la definizione di più dimensioni territoriali poste in reciproca relazione, sulle quali si proiettano le rappresentazioni spaziali implicite necessarie alla costruzione di istituzioni e processi in cui possano trovare svolgimento dinamiche politiche di autonomia; indaghiamo la qualità politica che vive in ciascuna di esse e la natura specifica delle loro relazioni.

I processi di produzione che interroghiamo sono, dunque, molteplici e intrecciati l'uno con l'altro.

Prendiamo a riferimento il processo che sta attualmente interessando la definizione dello spazio di autonomia politica delle province (il processo di produzione dello spazio di autonomia indicato come "provincia"): la qualità politica presente in quella specifica dimensione spaziale viene significativamente (se non drasticamente) ridotta[2], innanzitutto tramite l'introduzione di un meccanismo di designazione degli organi di natura indiretta; e ciò agisce di riflesso sugli altri livelli di spazio politico (comuni, Regioni, Stato), non solo ridefinendone la dinamica relazionale, ma anche perché il progetto di designazione di secondo grado degli organi provinciali modifica la qualità politica che vive all'interno di ciascuno degli altri livelli[3], ad

[1] C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2010; sulla "produzione" dello spazio come prodotto sociale H. Lefebvre, *La produzione dello spazio,* Milano, Moizzi, 1976. V. anche A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffré, 2010; L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni,* Napoli, Jovene, 2007.

[2] In proposito, nella sua relazione al presente convegno "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia", si chiede L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, in *www.gruppodipisa.it*, 22, quale tipo di rappresentazione dei territori si auspichi: se «quella esponenziale propria di una rappresentanza politica», che però la legge "Delrio" avrebbe deciso di ridimensionare, o «quella funzionalistica a servizio dello sviluppo economico che sembrerebbe guidare la riforma degli enti territoriali».

[3] Ricordando che l'abolizione delle province compare tra le richieste formulate nella lettera del 4 agosto 2011 della Banca centrale europea all'Italia, tale vicenda sembra anche appartenere alla dinamica di de-territorializzazione della stessa sovranità statale (dello spazio politico statale): così L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, cit., 14; per contro, si veda la diversa interpretazione di Luciano Patruno sullo "Stato-globale" (su cui nt. 30).

esempio nella misura in cui investe i comuni di una funzione relativa alla rappresentanza anche della collettività dell'area provinciale (differenziando tra i comuni[4]).

Ed anche prendendo in considerazione un diverso processo, pure in corso, relativo alla riforma che intende configurare la seconda camera come Senato delle autonomie[5], si osserva come le specifiche modalità di designazione previste distribuiscano nell'organo destinato a «rappresentare le istituzioni territoriali» e ad esercitare la «funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» pesi relativi differenti (nella versione approvata in prima lettura al Senato, l'art. 57 risulta composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica – questi ultimi però soppressi dalla prima lettura alla Camera dei deputati; i senatori sono eletti dai Consigli regionali tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori; il numero di senatori per ciascuna Regione è proporzionale alla loro popolazione, con un minimo di due; le province autonome di Trento e Bolzano ne eleggono due ciascuna)[6].

2. Il principio costituzionale dell'autonomia locale

La struttura costituzionale che fa da riferimento all'interrogarsi sul valore delle autonomie è, come noto, costituita da un principio fondamentale (l'art. 5 Cost.) e dalle regole che ne disegnano alcune prime linee fondamentali di attuazione nell'ambito del disegno ordinamentale della Repubblica (nel titolo V della parte seconda della Costituzione).

[4] C. Padula, L'*autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, Relazione al Convegno "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia", in *www.gruppodipisa.it*, 8.

[5] Così espressamente chiamato nella prima versione del d.d.l. cost. di riforma. Con riferimento alla composizione prevista per il Senato nella riforma del bicameralismo, nella sua relazione al presente convegno S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *www.gruppodipisa.it*, 25, segnala il problema della partecipazione, attraverso il meccanismo dell'elezione indiretta, dei cittadini comunitari residenti alla formazione di un organo non più comunale, ma nazionale (con riferimento ad analogo problema affrontato in Francia).

[6] La differenziazione tra i livelli regionale e comunale e all'interno di ciascun livello risultava ancor più evidente nel disegno originario del d.d.l. di riforma costituzionale A.S. 1429 che, accanto a due senatori per Regione eletti da ciascun Consiglio regionale con voto limitato e altri due eletti da un collegio di sindaci di ciascuna Regione, prevedeva come membri di diritto i presidenti delle Giunte regionali ed i sindaci dei comuni capoluogo di Regione; le Regioni erano rappresentate paritariamente da sei senatori, mentre le province autonome di Trento e Bolzano da quattro ciascuna: sul d.d.l. cost. 1429 v. anche B. Pezzini, *La riforma del bicameralismo*, e M. Luciani, *La riforma del bicameralismo*, oggi in *www.rivistaaic.it*, 2/2014.

2.1. Il principio fondamentale non si risolve nelle regole

Nel titolo V della parte seconda si trovano i primi e costitutivi indirizzi di attuazione di un principio che incontra poi ulteriori momenti di concretizzazione in sede legislativa, secondo linee di sviluppo che, ai fini di una ricerca di quale sia il valore riconosciuto alle autonomie, non sono meno significative di quelle di rango costituzionale, e spesso, anzi, lo sono di più (essendo tutte questioni sulle quali la riflessione costituzionalistica è stata ed è assai ampia: basti l'accenno al tema dei trasferimenti delle funzioni amministrative, che si compiono al livello della normazione primaria, o a quello della legislazione elettorale, solo per ricordare, ad esempio, quanto l'autonomia dei comuni sia stata trasformata dall'impatto dell'elezione diretta dei sindaci).

Questo ci induce a tenere maggiormente distinti e separati, nella nostra riflessione, il *principio* e le sue regole di attuazione, non solo per dire che il principio informa di sé altro che non solo il titolo V[7], ma soprattutto per evitare di risolvere il principio entro il titolo V, per impedire che la sua portata venga fatta interamente coincidere con le norme di organizzazione del titolo V[8].

La scelta finale della collocazione dell'art. 106 del progetto di Costituzione nel quadro dei Principi fondamentali – a seguire immediatamente le enunciazioni sulla sovranità popolare, il principio personalista, l'uguaglianza ed il principio lavorista – era stata, come è noto, sollecitata da una proposta di Perassi e fu compiuta in sede di coordinamento finale del testo, ricevendo la definitiva ed esplicita legittimazione del voto finale dell'Assemblea (nella seduta del 27 giugno 1947 all'avvio della discussione sull'art. 106 del progetto di Costituzione il presidente Terracini aveva ricordato come il 24 marzo precedente, in sede di discussione sull'articolo 2, Perassi avesse proposto di inserire l'articolo 106 tra i principi fondamentali, suggerendo che tale proposta potesse essere inviata alla *Commissione di coordinamento*, e così rimase stabilito[9]).

Essa rende evidente una valorizzazione dell'autonomia locale che si proietta oltre le opzioni sui livelli e sulle funzioni e sulle loro caratterizzazioni, nonché oltre il catalogo delle autonomie nel titolo V, consentendo, innanzitutto, di interrogare il concetto stesso di autonomia locale in diretto confron-

[7] Così già G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 277 ss.

[8] L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici,* cit., 1, muovendo dalla ricostruzione del concetto di autonomia sviluppatasi nel periodo '48/'70, osserva che in quella fase una «rinnovata richiesta di autonomia» non deve ancora confrontarsi direttamente con l'attuazione della Costituzione. C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., che pure prende direttamente le mosse dalla riflessione sul valore del principio autonomistico nella Costituzione, non sembra rilevare la necessità di separare concettualmente il principio fondamentale dalle sue regole – pur costituzionali – di attuazione.

[9] V. *Atti Assemblea costituente*, 5199.

to con gli altri principi fondamentali, a partire dall'esercizio della sovranità e della democrazia.

L'autonomia riconosciuta e promossa nell'art. 5 Cost. riguarda la possibilità di costruzione come soggetti di autodeterminazione (soggetti, quindi, in senso lato politici) di una pluralità di collettività definite dall'appartenenza comune ad un ambito spaziale determinato e limitato entro il contesto unitario e comune della Repubblica; la capacità di autodeterminazione è riconosciuta ad un soggetto collettivo qualificato dall'essere *locale*, legato ad un luogo; il nesso che costruisce la collettività è il legame con uno spazio (un territorio). A sua volta lo spazio (il territorio), ne risulta definito come elemento costitutivo di un ordinamento giuridico generale, costruendo una concezione "esponenziale" dell'autonomia che supera la visione riduttivamente funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche e corrispondenti funzioni organizzative (in cui i territori sono riconosciuti essenzialmente come il luogo della pianificazione e gestione).

2.2. Il principio di autonomia come autogoverno della collettività locale (guardando al popolo che esercita la sovranità – ex art. 1 Cost. – prima che all'ente locale come dimensione istituzionale)

Affermando il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, l'art. 5 riconosce e promuove innanzitutto la possibilità di *autogoverno* delle collettività locali.

Si riferisce ad una comunità che trova nella dimensione territoriale (che può essere definita "locale" solo in riferimento all'esistenza di un'altra dimensione più vasta, quella della Repubblica-Stato nazionale) non solo la misura di un attributo essenziale, ma che si "entifica" e si soggettivizza in quanto questa dimensione istituzionale è ciò che permette l'esercizio di sovranità popolare. L'autonomia è *modalità di esercizio della sovranità popolare*, non solo di organizzazione delle funzioni e di riparto delle competenze; è la proprietà riconosciuta ad istituzioni (che, per essere territoriali, sono) politiche[10]. Che

[10] C. Napoli, *Autonomia finanziaria*, Relazione al convegno "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia", in *www.gruppodipisa.it*, 3, assume in modo significativo la priorità del principio di autonomia, in base al quale le stesse qualificazioni e declinazioni dell'autonomia sono definite come strumenti per l'esercizio dell'auto-determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo; osserva, in particolare a proposito dell'autonomia finanziaria: «In questo senso, dunque, l'autonomia finanziaria si misura e rileva non tanto e non soltanto poiché in astratto essa comporta una gestione autonoma delle risorse finanziarie, quanto piuttosto perché in concreto decidendo, sul versante dell'entrata, cosa, da chi, quanto e come entra e, sul versante dell'uscita, su cosa, quanto e come si spende, l'ente territoriale attua il proprio indirizzo politico(-amministrativo), nondimeno nel rispetto della riserva di legge in materia di prestazioni (personali e) patrimoniali e del criterio di progressività cui è informato il sistema tributario, di cui rispettivamente agli artt. 23 e 53, co. 2, Cost.».

questo sia il contenuto primo ed essenziale del principio è riconosciuto nella discussione costituente[11] e nell'interpretazione costante ed esprime, accanto alla ragione "storica" dell'autonomia, una sorta di esigenza logica, connessa al fatto che il punto di partenza nella definizione della autonomie locali è il riconoscimento della dimensione territoriale (spaziale) come criterio essenziale (necessario e sufficiente) di individuazione ed aggregazione di una collettività di persone. Ed è proprio l'unicità della dimensione spaziale che proietta sulla autonomia locale la dimensione politica: se la collettività di riferimento non è differenziata dalle altre e unificata al suo interno in base a categorie particolari di interessi (età, professione, genere, ceto, classe, mestiere: dunque, non crea un ordinamento settoriale), ma prevede necessariamente la compresenza di classi di età, genere, ceti, classi e professioni differenti, una sua finalità ed una sua proiezione comuni sono pensabili solo nella dimensione – in senso lato – politica della generalità degli interessi[12].

Autonomia è essenzialmente autodeterminazione, *autonomia locale* è l'autodeterminazione dei propri interessi da parte della collettività che insiste in una dimensione spaziale limitata; implica la possibilità di esprimere democraticamente una volontà comune che imprime autodeterminazione alla cura degli interessi generali, è la possibilità di governarsi da sé in un ordinamento a parte (l'autogoverno della collettività locale).

Anche se la dimensione dell'entificazione, e quindi della strutturazione in un'aggregazione formalmente riconosciuta ed in processi decisionali formalizzati in determinate aree di competenze, resta indispensabile, perché in essa si esprime la possibilità di forme e modi di esercizio della sovranità ex art. 1[13], l'autonomia, prima di definire il modo di organizzarsi di un ente o la sua posizione nell'ordinamento, riguarda il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo che acquista in tal modo una propria identità (in questo senso

[11] «Si tratta di "porre gli amministrati nel governo di sé medesimi"»: così M. Ruini, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Relazione del Presidente della Commissione, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, 13.

[12] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corr. amm.*, 1948, 1070; *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, *Enc. dir*., IV, 1959, 365.

[13] L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, cit., 2: l'autonomia di indirizzo politico è perseguita mediante autonomia normativa esercitata secondo autonomia organizzatoria. Da questo punto di vista non convince l'assimilazione sul piano costituzionale alle autonomie locali di un movimento come il "No-Tav" della Val di Susa (v. L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, Relazione al Convegno "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia", in *www.gruppodipisa.it*, nt. 2), che invece, nella sua relazione, M. Carrer, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, ivi, più plausibilmente inquadra nelle forme di partecipazione non strutturate, che fanno piuttosto riferimento al tema della qualità del circuito decisionale nel quale si costruisce l'autogoverno (inteso come nucleo dell'autonomia costituzionalmente garantita in via di principio fondamentale ex art. 5 Cost.).

anche l'art. 3 della *Carta europea dell'autonomia locale*, resa esecutiva con l. 439/1989[14]): identità che – per quanto possano anche esistere elementi peculiari di storia, cultura, tradizioni, cultura materiale, persino linguistici – è propriamente l'*identità politica* che si costruisce attraverso la rappresentanza e la partecipazione all'esercizio della azione politica locale[15], non diversamente da come l'identità nazionale si costruisce nell'esercizio della sovranità politica[16].

2.3. Il pluralismo delle autonomie

Altrettanto significativa per una definizione essenziale dell'autonomia locale è la coesistenza di (almeno) due dimensioni di aggregazione spaziale che si sovrappongono, quella della Repubblica e quella delle autonomie locali. Alla dimensione territoriale si guarda per l'individuazione di una pluralità di aggregati collettivi che coesistono entro una aggregazione più ampia (la Repubblica), la quale ricomprende come elementi costitutivi propri, insieme, le stesse persone che danno vita alle collettività locali (tramite la nozione di cittadinanza[17]) *e* le aggregazioni di queste persone in collettività costruite come entificazioni dell'autonomia (lo esprime chiaramente, dopo la riforma del 2001, l'art. 114 Cost.: «*la Repubblica è costi-*

[14] Secondo C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., 10, «tale documento indica sia il "valore" dell'autonomia locale, cioè la ragione della sua importanza (v. il Preambolo), sia il "concetto", cioè in cosa essa consista (v. in particolare gli artt. 3 e 4)».

[15] Appare allora coerente che, come osserva nella sua relazione al presente convegno G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *www.gruppodipisa.it*, 52, «tra i fattori di crisi e incompiutezza del regionalismo italiano, [vi sia] la mancata strutturazione di dinamiche partitiche di livello regionale, che – nella fisiologia di un assetto di federalismo/regionalismo genuinamente territoriale – dovrebbero incanalarsi nella direzione di un ordinato rapporto tra dimensione partitica centrale e periferica». La natura territoriale e non pluri-nazionale dell'assetto autonomistico italiano rimanda, infatti, alla necessità di partiti nazionali con un formato adeguatamente decentrato (*ibidem*, 19).

[16] Diversamente, la definizione di G. Rolla, *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, IV ed., Milano, Giuffré, 2014, 98, per cui l'autonomia definirebbe «il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo fornita di propria identità» sembra attribuire alla porzione di popolo una identità preesistente; per M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, 2, «lo stesso popolo (…) in quanto molteplicità strutturata, non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio, ma deve essere costantemente costruita e ricostruita, sulla scorta di uno sforzo e di un progetto consapevoli. Né il territorio riesce, da sé, a costituire l'unità del popolo». Sull'unità del popolo come obiettivo e non come dato cfr. G. Ferrara, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 271.

[17] V. però L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, cit., 26 e nt. 107: ci sarebbero elementi per ripensare criticamente la giurisprudenza amministrativa alla luce del principio di autonomia / autogoverno locale ex art. 5 Cost.?

tuita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»[18]).

Il riconoscimento delle autonomie rimanda al pluralismo.

Le autonomie locali sono *plurali* dal punto di vista della *qualità*: sono le regole costituzionali di attuazione del principio che individuano il pluralismo qualitativo, oggi elencando nell'art. 114 Regioni, province (salvo il processo di riforma in corso), città metropolitane e comuni e configurando quattro livelli di aggregazione spaziale che si aggiungono a quello (dello Stato territorialmente coincidente con quello) della Repubblica che tutti li ricomprende. Nel processo di attuazione sta anche la discontinuità tra autonomia regionale e locale[19]: si tratta di una scelta del titolo V, non già incorporata nell'art. 5 Cost., salvo stabilire, risalendo in un certo senso dalle regole al principio, quali siano eventualmente le condizioni di irretrattabilità e/o di reversibilità delle scelte di attuazione in materia di autonomia locale (su cui vedi oltre il par. 4.1).

Accanto a questa dimensione pluralistica, va considerato il pluralismo dal punto di vista *quantitativo*: distinguendosi la dimensione locale, per definizione, come una parte in riferimento alla dimensione più ampia della Repubblica, ad ogni livello dimensionale vengono individuate una pluralità di aggregazioni analoghe, ciascuna delle quali è messa in relazione non solo rispetto alla Repubblica, ma anche rispetto a tutte le altre del medesimo tipo (livello): in questa dimensione il pluralismo è articolazione della differenza non solo dalla Repubblica, ma da ciascuna delle altre autonomie di pari livello[20].

2.4. Il rapporto tra autonomia e unità

Il principio dell'art. 5 Cost. incrocia il riconoscimento delle autonomie locali con l'indivisibilità (territoriale) e l'unità (della sovranità popolare che dà forma all'unità politica) della Repubblica.

Mentre il riferimento all'indivisibilità pone un limite inderogabile, il principio unitario è piuttosto una modalità immanente che dialoga con quella dell'autonomia locale[21]. L'unità non agisce come interesse contrapposto che definisce e perimetra l'autonomia, escludendola dal proprio campo di applicazione, ma come qualità della stessa autonomia, che è equilibrio per-

[18] Nella riforma costituzionale *in itinere* scompare dall'art. 114 il richiamo alle province.

[19] C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano,* Torino, Giappichelli, 2002, 18.

[20] Non si può non rilevare come un paradosso il contenuto dell'autonomia declinato in termini di uniformità: ad esempio sul modello dell'elezione diretta del presidente regionale (v. G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo*, cit., 19).

[21] G. Berti, *Art. 5*, cit., 293; R. Bifulco, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 140.

manentemente ricercato tra uniformità e differenziazione[22]. L'unità non è solo garanzia per lo Stato[23] e, specularmente, l'autonomia non è solo garanzia contro l'accentramento, ma viene positivamente caratterizzata dal vincolo di solidarietà sociale ed economica (ex art. 2 Cost.)[24].

Di più, come vedremo conclusivamente, se autonomia e unità convivono strutturalmente, della *differenza* implicata dalle autonomie deve essere data una qualificazione in positivo: non è sufficiente che essa non comprometta la tenuta unitaria, è necessario che rappresenti una positività in sé apprezzabile. Il valore dell'autonomia non è dato dal fatto della differenziazione, ma dalla sua capacità di esprimere esercizio di sovranità ex art. 1, di essere uno dei modi attraverso i quali il popolo esercita la sovranità di cui è titolare, quindi di mettere in relazione rappresentati e rappresentanti (istituzioni di rappresentanza e direzione politica) rispetto al compimento di scelte, in ordine alle quali devono essere presenti trasparenza e attivazione di circuiti di responsabilità politica[25].

3. La produzione dello spazio nell'età globale

3.1. Dimensioni spazio-temporali e prospettive reticolari

Il tema delle autonomie locali si colloca entro uno scenario di particolare complessità, soprattutto quando lo sguardo si allarghi oltre l'orizzonte nazionale.

Sullo sfondo globale emergono, da un lato, gli interrogativi sulla sostituzione di prospettive di rete[26] a quelle gerarchico-scalari, che solleciterebb-

[22] Corrisponde in un certo senso alla dialettica vicinanza (prossimità) / interessi del singolo e distanza / interessi della nazione nel suo complesso, su cui v. S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., 2, richiamando Dahl.

[23] In questo senso A. Amorth, *La Costituzione italiana*, 1948, in Id., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffré, 1999, III, 1082 ss.

[24] Cfr. C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione*, cit., 26 e M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi*, Padova, Cedam, 1997, 256. Mentre la solidarietà cui qui ci si richiama si configura come elemento intrinsecamente caratterizzante il rapporto tra Stato nazionale ed autonomie locali, la relazione di Marcello Salerno rappresenta forme di solidarietà non strutturali, ma vincolate dall'emergenza finanziaria.

[25] Osserva, invece, conclusivamente nella sua analisi sulla forma di governo regionale G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo*, cit., 68: «Il decentramento politico, che – adeguatamente supportato – avrebbe potuto rappresentare una semplice (ma virtuosa) modalità di organizzazione dei pubblici poteri funzionale a una loro maggiore efficienza, ha rischiato di tramutarsi in un vuoto slogan, orientato quasi esclusivamente alla acquisizione e al controllo del consenso, sempre in chiave nazionale», lamentando le compagini che avrebbero utilizzato «il territorio contro la politica» ed i partiti orientati comunque al centro.

[26] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., nt. 9, osserva che il linguaggio dei diritti avrebbe, in un certo senso, scalzato il linguaggio della politica, producendo una discontinuità

bero, ad esempio, a relativizzare la stessa categoria della sussidiarietà come criterio di allocazione delle funzioni, e soprattutto a relativizzarne la capacità di criterio essenziale di razionalizzazione[27]; dall'altro, si osservano processi globali di "assemblaggi" e "disassemblaggi" di ordini spaziali (e temporali).

È in particolare Saskia Sassen[28] che, attraverso una storicizzazione degli assemblaggi di territorio, autorità e diritti, teorizza il comporsi di *ordini misti spaziali e temporali* come elemento caratteristico della contemporaneità; la *denazionalizzazione* diviene la categoria proposta per cogliere gli elementi ed i caratteri fondamentali di un processo di trasformazione in corso, che, proprio perché non ancora compiuto, risulta di difficile lettura, ma che la Sassen rifiuta di ridurre semplicisticamente ad una logica di superamento dello Stato nazionale per effetto della globalizzazione e di alternatività tra Stato nazionale e globalizzazione. La categoria della *denazionalizzazione* storicizza il nazionale, de-essenzializzandolo, ma lo rende al contempo punto di riferimento di ogni processo. Il globale non si configura come mutualmente esclusivo rispetto al nazionale[29]: per la sua complessità e per la sua capacità di cogliere tanta parte della società e della geopolitica, lo Stato nazionale resta un sito strategico per ogni trasformazione, che non può vedersi come qualcosa che ad esso si impone dall'esterno, quanto piuttosto come un processo che l'attraversa[30]. È però possibile cogliere un movimento che, dall'articolazione centripeta dello Stato nazionale, procede verso la moltiplicazione centrifuga di assemblaggi specializzati, ognuno dei quali porta con sé un piccolo

della democrazia del nuovo millennio: anche le comunità politiche di riferimento avrebbero assunto i contorni nuovi di gruppi o minoranze che operano all'interno di reti transnazionali.

[27] Secondo L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, cit., 17, invece, «si dovrebbe ricominciare a discutere di un modello gerarchico e verticistico di diritto, maggiormente in linea con termini quali "condizionalità", "sorveglianza multilaterale", "procedura di infrazione" o con le stesse competenze, esclusive, statali e sovranazionali, in materia di mercato e concorrenza. In questo senso, il c.d. diritto globale ben possiede una sua materia prima: la liberalizzazione (nonché l'accumulazione) del capitale finanziario, la quale viene ottenuta attraverso la gestione imperativa del capitale stesso, del suo impiego e della sua circolazione. Non pare che i fini e i modi di tale gestione possano essere, al momento, condizionati da forme o istituzioni di autonomia democratico-sociale, volte a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale o, quantomeno, una redistribuzione di ricchezza dall'alto verso il basso».

[28] In *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Mondadori, 2008.

[29] *Ibidem*, 484.

[30] *Ibidem*, 533. Da altro punto di vista, L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, cit., 6, analizza criticamente il "glocale" ricondotto allo schema rassicurante del reciproco dialogo garantito dalla *governance* e si sofferma sul concetto di "Stato globale", declinato, come Stato-governo e Stato-*governance*: concetti non in opposizione tra loro, ma integrati e composti secondo il criterio supremo di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, che spostano il centro di gravità del potere statale dal binomio legittimità/illegittimità (ancorato alla sovranità popolare) al binomio successo/fallimento (ancorato alla sovranità *tout court*), connaturato alla pratica di governo in quanto tale (*imperium*) (*ibidem*, 13).

e proprio insieme di regole costitutive che lo contraddistingue; anche questo suggerisce il venir meno del collante che per lungo tempo ha tenuto insieme ordini normativi differenti nella dinamica unitaria dello Stato nazione[31]. Nel contempo, all'ordine temporale proprio delle procedure pubbliche, determinato dalla adesione alle norme e dalla sottoposizione allo scrutinio pubblico, si contrappone la *rapidità* come valore in sé e come attributo proprio delle privatizzazioni di funzioni.

Uno scenario di estrema complessità, che rende estremamente problematico anche interrogare la sopravvivenza di un assemblaggio di territorio, autorità e diritti tipicamente costituitosi entro le coordinate spazio-temporali dello Stato nazione, come è quello delle autonomie locali; tanto più che anche la nozione di "locale" si disarticola da quella di "prossimità", perché quest'ultima non è necessariamente incapsulata nello spazio territoriale, ma si rende possibile anche in forme de-territorializzate[32].

3.2. La produzione nazionale degli spazi di autonomia (le periodizzazioni)

D'altro canto, del processo di produzione degli spazi di autonomia non possiamo ignorare né i caratteri più specificamente nazionali, né il rilievo delle periodizzazioni, che qui possono essere solo sommariamente richiamate.

L'individuazione delle discontinuità significative è centrale nella ricostruzione degli slittamenti del valore delle autonomie ed ai fini della comprensione di quali siano i momenti in cui si compie una rivisitazione dei concetti guida (significativa anche quando la sua percezione non è interamente avvertita).

a) La fase costituente.

La prima e significativa discontinuità è quella rappresentata dalla stessa Costituzione repubblicana, alla luce della quale l'intera prospettiva delle autonomie locali viene interamente ripensata: è stato notato come sia stato, innanzitutto, lo stesso vocabolario ad esserne influenzato, consentendo una ripresa del lemma "autonomia" che, dopo gli studi decisivi di Santi Romano, era stato accantonato in favore della nozione di autarchia, preferita anche per la sua capacità di veicolare la più netta distinzione dalla sfera della *sovranità* statuale, che non tollerava alcuna contaminazione. L'espressione autonomia era penetrata attraverso gli studi storici con riferimento a modelli di organizzazione delle strutture di potere caratterizzate dalla capacità di "governarsi da sé" entro un quadro connotato dal riconoscimento di (e contemporaneamente da parte di) una autorità spazialmente più vasta e contemporaneamente superiore e sovraordinata (in riferimento sia all'Impero romano sia alla *Respublica Christiana*); nel contesto della costruzione dell'unità nazionale avevano

[31] *Ibidem*, 532.
[32] *Ibidem*, 501.

però preso il sopravvento le esigenze di "protezione" dell'istanza unitaria statale che proponevano la strettissima inclusione di comuni e province nel corpo dell'amministrazione generale. L'orizzonte che rende possibile il recupero del linguaggio stesso dell'autonomia[33] è la Costituzione democratica: la nuova cornice costituzionale offre una garanzia di unità sufficiente perché lo Stato nazionale, costituito come Repubblica democratica, non debba temere il pericolo di dissoluzione a cui lo esporrebbe il riconoscimento di spazi di autonomia; il riconoscimento delle autonomie locali torna a guardare non solo alla costruzione della struttura delle autonomie, ma all'autonomia come forma di esercizio della sovranità complessiva (della porzione di sovranità che si esercita nella collettività locale) e, di conseguenza, alla capacità di decisione che esprime la volontà di una pluralità di enti territoriali (soggetti in cui una comunità si aggrega per esprimere la propria volontà ed esercitare in tal modo la propria quota di sovranità popolare sulla base di un assemblaggio le cui uniche coordinate sono costituite dalla individuazione di una determinata porzione dello spazio)[34].

b) La faticosa e ritardata attuazione legislativa delle regole che fanno riferimento al principio di autonomia locale (regionalizzazione e municipalismo).

Il processo dell'attuazione del principio di autonomia locale agisce sul duplice livello regionale e degli altri enti locali (province e comuni). Un processo faticoso e lento, ritardato da resistenze ben note ed ampiamente indagate[35], che, passando per lo sviluppo delle Regioni speciali, approda, per tappe (1970, 1975, 1977), all'attuazione della regionalizzazione; ed a cui segue lo sviluppo del municipalismo (dapprima con la l. 142/1990, poi nel 1993 con la legge elettorale che agisce sulla configurazione della rappresentanza politica della collettività locale, ed ancora con il TUEL di cui al d.lgs. 267/2000).

c) Il ripensamento delle regole costituzionali di attuazione del principio: regionalismo forte o quasi federalismo.

Preceduta e introdotta dalle leggi Bassanini (l. 59/1997[36] e decreti attuativi), nel 1999 viene avviata la riconfigurazione della rappresentanza politica

[33] L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel vocabolario amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in *Rivista di studi sullo Stato*, 25 luglio 2012, 13.

[34] E. Gustapane, *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 200.

[35] Si chiede S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., 6, se tale ritardo non abbia irrimediabilmente compromesso la regionalizzazione.

[36] Osserva L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, cit., 8, che nella prima legge organica sul decentramento amministrativo e sulla semplificazione non compare il principio democratico, a fronte dei principi di sussidiarietà, di efficienza e di economicità, di adeguatezza e di differenziazione, di copertura finanziaria e di autonomia organizzativa, finalizzati, tra l'altro, alla «promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale» (art. 4, comma 4); il principio di autonomia, collegato all'efficienza, all'economicità, sussidiarietà e competitività nel mercato globale, costituisce un principio di legittimità politica del tutto autosufficiente e non necessariamente democratico, piuttosto post-democratico.

a livello regionale, riproponendo il modello elettorale degli enti locali anche per le Regioni, nella prima *tranche* di riforma del titolo V[37]. La seconda *tranche* della riforma ridisegna ambiziosamente nel 2001 le relazioni complessive tra lo Stato e le autonomie locali, attraverso le regole di attuazione del principio di autonomia nel titolo V interamente rinnovato[38]; ma, ancora una volta, il completamento del disegno attraverso la normazione primaria tarda ad arrivare: la legge "La Loggia" (l. 131/2003) è seguita da un tentativo di ulteriore ridisegno delle regole costituzionali, che incontra l'opposizione nel referendum costituzionale del 2006; le maggiori difficoltà si incontrano nell'attuazione dell'autonomia finanziaria (l. 42/2009 e decreti attuativi).

d) Inversione di tendenza nel ripensamento delle regole costituzionali di attuazione del principio: le autonomie sono troppe?

Come già accennato, nel corso della sedicesima legislatura prende avvio un ribaltamento di prospettiva, che caratterizza ulteriormente l'attuale diciassettesima legislatura. Il moto dell'oscillazione centrifuga si inverte e si innesta un movimento centripeto che muove dal ridimensionamento delle province e giunge sino alla riscrittura del titolo V.

Per quanto riguarda il livello provinciale si tratta ancora di verificare se si tratti di una riduzione della qualità dell'autonomia nei limiti della Costituzione vigente ovvero di un compiuto azzeramento di tale livello territoriale, come suggerisce la riforma costituzionale in corso sopprimendo ogni riferimento alle province, e se, e cosa, comporti la previsione di una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni sugli "enti di area vasta" (che, riservata allo Stato la definizione dei profili ordinamentali generali, affida alle Regioni le ulteriori disposizioni: art. 39, co. 4, del d.d.l. cost. A.C. 2613). Indubbia, comunque, appare la sostituzione di una visione "esponenziale" con una prospettiva esclusivamente funzionalista del livello di autonomia territoriale sovra-comunale (o infra-regionale), ridotta a proiezione spaziale di dinamiche socio-economiche e funzioni organizzative da pianificare e gestire.

[37] Ricorda G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo*, cit., 52, come la personalizzazione della dinamica introdotta dall'elezione diretta dei presidenti regionali abbia "fagocitato" la territorializzazione; intorno ai presidenti (o ad alcuni di essi) si sarebbero costituiti veri e propri «blocchi locali di potere fondati, in larga parte, sul controllo delle strutture amministrative regionali, in particolare di quelle sanitarie» (*ibidem*, 53). E aggiunge: «Dopo la fuga dalla legge e la fuga dal Consiglio … rischia così di consumarsi anche una fuga dall'autonomia e, dunque, dal territorio, già prefigurata da alcuni studiosi quale prevedibile effetto dell'impostazione alla base della legge cost. n. 1 del 1999» (*ibidem*, 67).

[38] Riprendendo le letture che sottolineano i nessi e lo scambio politico tra riforma delle autonomie e grandi riforme costituzionali (vedendo nella prima solo una insufficiente "*second choice*"), S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., 5, osserva che la riforma del titolo V prova e nega ad un tempo la centralità delle autonomie locali nella dinamica democratica italiana: il sistema delle autonomie sarebbe modificabile e modificato proprio perché meno rilevante per attori politici e interessi coinvolti.

Per quanto concerne la prospettiva generale, nonostante l'omaggio formale alla diagnosi di incompiutezza della riforma del titolo V nella Relazione al disegno di riforma, si osserva un indubbio riemergere di un moto centripeto nella dinamica del decentramento; la configurazione della potestà legislativa regionale sembra addirittura arretrare ad un livello inferiore a quello assegnato dal titolo V nella versione originaria del 1948, in una "controriforma" sorretta da una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001 e accompagnata da una opinione pubblica assai meno motivata – e certamente meno "mobilitata" – del passato nei confronti del rafforzamento delle istanze di autonomia[39]. Neppure la riforma del Senato sembrerebbe compensare la perdita di autonomia: il ridisegno del sistema parlamentare avviene nell'ottica della forma di governo ed a completamento della riforma elettorale, molto più di quanto non risulti connesso alla riforma del titolo V, e il nuovo Senato non riesce, per la intrinseca debolezza della configurazione strutturale e funzionale, ad offrire un contrappeso rispetto alla dinamica centripeta della riforma del titolo V (semmai, paradossalmente, è proprio la debolezza ad essere elemento di coerenza sistematica – quantomeno interna – della riforma).

4. Dal principio alle regole, e ritorno: le direttrici per una ricerca di significato e valore

4.1. Il valore costantemente attualizzato

La ricerca di *valore* dell'autonomia locale si svolge per lo più interrogando le regole del titolo V, sul presupposto che il principio si risolva nella perfetta coincidenza con le sue regole costituzionali di attuazione; si può giungere, per questa via, ad affermare che la riforma del titolo V del 2001 avrebbe dato al principio «*più effettiva ed ampia attuazione*»[40]: quando, in realtà, ogni riforma si limita a dare al principio svolgimento ed attuazione *diversi*, eventualmente anche alla luce di un ripensamento dei limiti individuati nelle linee della disciplina precedente, senza che l'assetto precedente (o quello successivo) possano essere *logicamente* pensati come non coerenti con il principio (in questo senso esiste un valore *attualizzato*, da aggiornare costantemente in relazione alle oscillazioni legislative e che è possibile discutere comparativamente nel quadro delle dinamiche del *federalizing process*).

[39] G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo*, cit., in conclusione: «Oggi, con la stessa disinvoltura con cui, per oltre un decennio, sono state decantate a più voci le virtù della prospettiva federale, vengono compiute brusche inversioni di rotta, che rischiano di oscurare il rilievo sistematico del fondamentale principio autonomistico consacrato nell'art. 5 della Costituzione».

[40] Così ad esempio R. Bifulco, *Art. 5*, cit., 161.

La possibilità di ridefinizione del valore attualizzato non è illimitata; va fatto salvo il caso di un assetto normativo ipotizzabile come incostituzionale, per violazione di un limite assoluto alla revisione: lo potrebbe essere la soppressione di qualsiasi livello di autogoverno locale, ma non quella di una riduzione qualitativa dei livelli o quantitativa delle aggregazioni ad un medesimo livello; ovvero l'annullamento degli elementi di derivazione democratico-rappresentativa per tutti i livelli (ma non necessariamente per uno di essi, purché attuata al livello adeguato delle fonti – costituzionali o legislative[41]).

In questo contesto andrebbe esaminato un ulteriore profilo, che potremmo indicare come il limite dell'*irretrattabilità*: data l'esistenza di un principio fondamentale di garanzia e promozione costituzionale, mentre le singole tappe dell'espansione verso forme crescenti di valorizzazione dell'autonomia realizzano gradualmente il principio e non pongono problemi, l'ipotesi di una restrizione o riduzione degli spazi di autonomia è davvero pensabile come completamente discrezionale per il legislatore – sanzionabile solo attraverso una *deferential review* che colpisca la manifesta irragionevolezza – o deve, invece, essere sottoposta ad una forma di scrutinio più stretto, che esige l'accertamento di giustificazioni oggettivamente apprezzabili, dovendo il legislatore garantire il perseguimento di una finalità legittima, assicurare la coerenza del mezzo – riduzione dell'autonomia – al fine ed agire nei limiti dello strettamente necessario?

Un limite siffatto, se persuasivamente ricostruito, si tramuterebbe in una *costante* del valore delle autonomie.

4.2. Le costanti di riferimento del valore delle autonomie

Buona parte della ricerca delle costanti di riferimento di valore procede per differenza dalle nozioni contigue di sovranità, da un lato, e decentramento, dall'altro[42].

La distinzione che guarda alla sovranità come attributo squisitamente statale di originarietà e indipendenza (caratteristiche già peraltro ampiamente trasformate per lo stesso Stato), si attenua guardando alla sovranità che ap-

[41] Connessa, ma parzialmente differente, è la questione del rispetto dei limiti posti dalla Carta europea dell'autonomia locale, su cui richiama opportunamente l'attenzione C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., 12, con riferimento all'elezione diretta per tutti i livelli di autonomia previsti al momento dell'adozione della Carta da parte dell'Italia (ed in assenza della specifica riserva che pure avrebbe potuto essere espressa sul punto).

[42] L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, cit., 7, osserva l'evoluzione parallela di autonomia e sovranità e parla di «parallelismo di depotenziamento» (*ibidem*, 15); per L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, cit., 7, invece, lo Stato ricolloca l'*imperium* nelle mani dei governi puri, in cui l'autonomia democratica non tanto regredisce ad autonomia funzionalista – come lamenta Ronchetti – ma deve sottostare al principio della liberalizzazione economica, che diventa logica esclusiva.

partiene al popolo anche come espressione, necessariamente pluralistica, della determinazione politica (e della costruzione dell'unità politica): entro questa seconda accezione, l'autonomia locale sta come garanzia di pluralismo (nazionale) mediante la definizione di spazi territoriali come spazi politici (mediante la costruzione di una geografia politica interna alla dimensione statale).

Ma la ricerca del valore procede anche guardando alla dimensione relazionale del concetto di autonomia locale.

L'autonomia viene intesa come il grado di autoreferenzialità di cui ogni ordinamento dispone in quanto messo in relazione con gli altri e – in chiave relazionale, appunto – diventa unità di misura dell'autoreferenzialità nell'atteggiarsi dell'uno rispetto agli altri (nessun ordinamento può rivendicare rispetto all'altro piena autoreferenzialità, si tratta sempre e solo di un certo ambito, più o meno ampio, della stessa)[43]. Da un lato è necessario considerare non solo le relazioni, per così dire, in verticale (che presuppongono un ordine gerarchico-spaziale) nei confronti dello Stato-persona, ma anche quelle che riguardano lo Stato-comunità. Le prime sono viste essenzialmente come relazioni tra ordinamenti: l'uno deriva le proprie potestà dal riconoscimento da parte di un altro, ed in ciò il primo può dirsi autonomo dal secondo; nello stesso tempo l'ordinamento autonomo ha una specifica rilevanza per quello derivante, che ne garantisce l'effettività[44]; le autonomie sono *elementi* della Repubblica come ordinamento (la costituiscono, secondo quanto osservato *supra*, ex artt. 5 e 114 Cost.). Ai fini delle relazioni che riguardano la Repubblica come comunità, le autonomie locali sono forme dell'esercizio pluralistico della sovranità, qualificazioni di un popolo che non è artificialmente riducibile ad unità (e quindi non può essere rappresentato *in* e *da una sola istanza*), ma è realisticamente costruito dalla convivenza *di* e *in forme plurali di organizzazione* (anche entro enti o ordinamenti) *e rappresentanza* strutturalmente tendenti alla *costruzione dell'unità*.

E qui si torna alla dimensione quantitativa e qualitativa del pluralismo entro la dialettica unità / differenziazione.

Nella già rimarcata strutturale convivenza di autonomia e unità, il pluralismo implicato dalle autonomie deve essere qualificato in positivo: il valore dell'autonomia non può coincidere con il mero dato *fattuale* della differenziazione, né misurarsi in termini di quantità e qualità di competenze che permettono di differenziare; esso risulta dalla possibilità di mettere in relazione rappresentanti e rappresentati in ordine al compimento di scelte, e richiede innanzitutto trasparenza dei processi decisionali e attivazione dei circuiti di responsabilità politica.

Il principio di autonomia esige compresenza e promozione di autonomia locale, unità e indivisibilità: ma mentre l'ultima è il limite assoluto postulato

[43] C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione*, cit., 45.
[44] A. Romano, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 40.

dalla esistenza della entità nazionale *Italia*, il riconoscimento delle autonomie locali nell'unità è modalità dell'esistenza della Repubblica italiana. L'equilibrio di unità e differenziazione esige non solo che l'unità trovi un riconoscimento ed una valorizzazione che non sia in termini di prevalenza gerarchica, ma richiede un apprezzamento in positivo della differenziazione: questa non è solo spazio eroso all'unità, non è solo altro dall'unità, è un'esigenza positiva, di valore (alla quale deve essere associato un valore, misurabile in termini di efficienza del sistema, ma soprattutto riconoscibile e riconosciuto attraverso l'esercizio di autodeterminazione della collettività di riferimento).

L'assegnare funzioni e competenze conta solo relativamente: più esattamente, il riparto di funzioni e competenze conta evidentemente moltissimo ai fini del valore contestualizzato e attualizzato, mentre ai fini delle costanti di riferimento conta, piuttosto, che, per quanto riguarda gli ambiti in cui si esercita la differenziazione, essa individui positivamente dove la differenza risponde all'esigenza di far esprimere l'autonomia[45]: non solo per preservare elementi di diversità (nella misura in cui esistono già e sono riconoscibili e riconosciuti come positivi), ma promuoverli (nella misura in cui a tale diversità si associa un riconoscibile e riconosciuto elemento di positività).

[45] In prospettiva parzialmente analoga, o quantomeno convergente, osserva nella sua relazione al presente convegno A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, in *www.gruppodipisa.it*, 10: «Interrogarsi sul valore delle autonomie significa, allora, innanzitutto, chiedersi perché dalla prossimità al cittadino nasce una presunzione di adeguatezza del potere di decidere», anche se, proseguendo, ritiene fondamentale la distinzione tra principio di sussidiarietà, che presidia l'individuazione dell'ambito ottimale dell'esercizio delle funzioni, e principio autonomistico (*ibidem*, 11). A me sembra, invece, che il principio dell'autonomia incorpori in sé anche la necessità di affermare in positivo il valore della differenziazione, alla cui ricerca il principio di sussidiarietà risulterebbe semplicemente strumentale.

RELAZIONI

TERRITORIO E SPAZI POLITICI

di Laura Ronchetti

Sommario: 1. Le tendenze, le incognite e le sfide del tema. – 2. La dimensione politica delle autonomie territoriali. – 3. L'autonomia politica presidiata delle Regioni. – 4. Evoluzione parallela dei concetti di autonomia e sovranità verso la democrazia costituzionale. – 5. Connotazione democratica della Repubblica tra sovranità e autonomia. – 6. Oltre l'interdipendenza: le politiche di condizionalità come culmine della deterritorializzazione. – 7. Per un nuovo ente territoriale autonomo: uno Stato impegnato a perseguire i propri obiettivi costituzionali, cominciando dalla ridefinizione del territorio. – 7.1. Segue: la residenza sul territorio e i diritti sociali. – 7.2. Segue: la residenza sul territorio e i diritti politici. – 7.3. Segue: il territorio come dimensione della coesione e come luogo di prossimità. – 8. Quale tipo di rappresentazione del territorio?

1. Le tendenze, le incognite e le sfide del tema

L'interrogativo che attraversa le presenti riflessioni su territorio e spazi politici prende le mosse dalla dimensione politica dell'autonomia territoriale ricavabile dalla Costituzione per verificare se non sia in corso uno slittamento verso un'idea funzionalistica del territorio che rischia di marginalizzare in particolare il ruolo del principio democratico-rappresentativo. Se in Assemblea costituente usciva perdente un'idea funzionale e non esponenziale del territorio, questa opzione - che non ha mai smesso di influenzare il regionalismo italiano sin dalla sua prima attuazione - ora può infatti prendere il sopravvento.

La principale domanda da porsi è, dunque, se la crisi che sta vivendo il sistema autonomistico non sia da ricollegare in maniera più profonda al progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo Stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione.

Per affrontare tale quesito deve aprirsi un altro scenario: se, in nome dell'Europa delle Regioni[1], si è spesso associato ai fenomeni di crescente interdipendenza sovranazionale l'avvento di un nuovo regionalismo[2] che avrebbe

[1] F. Compagna, *L'Europa delle Regioni*, Napoli, ESI, 1968.

[2] Cfr. per tutti M. Keating, *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change,* Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

contribuito dall'interno a depotenziare il ruolo dello Stato, è opportuno interrogarsi sull'accezione di Regione e, quindi, sul tipo di autonomia territoriale che tali processi promuovono o presuppongono. In altri termini, se è certamente consistente la rivendicazione di maggiore autonomia a livello locale come risposta alla globalizzazione, deve indagarsi quanto le politiche perseguite a livello sovranazionale e internazionale tendano a sviluppare l'autonomia politica degli enti territoriali o piuttosto non contribuiscano all'imporsi di una loro idea funzionalista, di una loro visione a-territoriale che cominciava ad affacciarsi in Italia sin dagli anni Settanta[3]. Non può darsi per scontata, infatti, la lettura che nella crisi della sovranità statale intravede un inevitabile potenziamento degli enti territoriali intesi come autonomie politiche.

La domanda che resta da porsi è quale accezione di autonomia si intende perseguire, quale visione del territorio vuole valorizzarsi: un territorio che secondo contiguità logica per metonimia rappresenta spazialmente la comunità corrispondendo a un'accezione territoriale a forte vocazione relazionale e connotazione inclusiva oppure al contrario con una valenza di abbarbicamento territoriale e una visione escludente della comunità di riferimento, che nella secessione[4] vede il suo apice? Enti esponenziali radicati[5] che perseguono gli interessi generali della comunità territoriale ovvero enti idonei a veicolare le risorse del territorio verso obiettivi di settore, come ogni altro tipo di ente pubblico?

Con la consapevolezza che è percepibile, anche nella letteratura dedicata al divario territoriale[6], il disincanto sulle promesse non mantenute dalle periferie e la richiesta di un nuovo ruolo del centro del quale si riscoprono le potenziali virtù, qualora si volesse contribuire a una nuova politicizzazione del territorio sarebbe opportuno riflettere sul modo in cui legare territorio, comunità e potere politico. Per ragioni di spazio (in senso quantitativo, in questo caso) non sarà possibile toccare alcuni punti fondamentali, come il ruolo giocato dal criterio della territorialità nel federalismo fiscale, o come sul territorio nazionale possano oramai applicarsi contratti collettivi di altri paesi in una forma quasi inversa di delocalizzazione[7]. Si è deciso, dunque, di

[3] Si rinvia alle osservazioni di C. Desideri, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Issirfa.cnr.it*, 2012, 8.

[4] Per i *Profili giuridici della secessione* si rinvia a C. De Fiores, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, 39-58.

[5] La ricerca sul radicamento territoriale delle Regioni è stata condotta da R. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano,* Bologna, Il Mulino, 1985.

[6] Nell'ampia letteratura che ha intrapreso «una rivisitazione del ruolo del Sud nei centocinquant'anni di vita del Paese», P. Macry, *Tra Sud e Nord, I conti da rifare*, in *Il Mulino*, 1/2013, 7-8, sostiene che il Mezzogiorno avrebbe garantito con i suoi consensi ai governi via via di turno una certa «stabilità politica all'intero paese in cambio di allocazione di risorse», concludendo che «gli squilibri territoriali producono equilibri politici, e viceversa».

[7] Con la sentenza *Rüffert* della Corte di Giustizia la retribuzione abbandona il principio della territorialità del luogo di prestazione del lavoro per ritornare a quello della nazionalità,

concentrarsi su alcuni profili utili a cogliere le problematiche che investono gli enti territoriali come autonomie politiche e che spingono per una loro nuova accezione funzionalista.

Tra i tanti profili in questa direzione rilevanti, vi sono tre questioni paradigmatiche: una relativa all'ingresso della dimensione territoriale nella politica europea di coesione economica e sociale; una seconda che tratta del ruolo *bifronte* della territorialità nell'accesso ai diritti sociali, tra il ricorso al criterio dell'anzianità di residenza come forma di esclusione e un'accezione inclusiva della territorialità come spazio dell'universalità dei diritti; una terza che problematizza la sempre più tenue relazione tra diritti politici e territorio evidenziata dalla sent. n. 242 del 2012 della Corte costituzionale che allontana il nostro ordinamento dalla giurisprudenza della Corte Edu, con particolare riferimento al caso *Shindler* del 2013[8].

2. La dimensione politica delle autonomie territoriali

Per tentare di affrontare gli interrogativi sollevati pare significativo richiamare l'elaborazione che sul concetto di autonomia si è sviluppata in Italia tra l'entrata in vigore della Costituzione e la concreta istituzione delle Regioni[9]. In quella fase storica si è avuta l'occasione di riflettere sul concetto giuridico di autonomia in un contesto di rinnovamento costituzionale, particolarmente desideroso di partecipare alla costruzione di una comunità internazionale e pungolato da una rinnovata richiesta di autonomia[10], senza doversi confrontare con l'interminabile processo di attuazione dei principi costituzionali con cui hanno dovuto fare i conti gli interpreti successivi, noi compresi.

Ne emerge un'idea di autonomia in cui la localizzazione degli interessi generali in spazi ridotti nulla toglie alla politicità della dimensione territoriale: l'autonomia territoriale è autonomia politica, dunque autonomia di indirizzo politico, perseguita mediante l'autonomia normativa esercitata secondo la propria autonomia organizzatoria, sulla base della propria autonomia finanziaria.

salvo quanto stabilito nel contratto nazionale. Si rinvia al mio *I due volti dell'Europa: il principio di non discriminazione tra libertà e uguaglianza. A proposito delle sentenze* Maruko *e* Rüffert *della Corte di Giustizia*, in *Giur. it.,* 2009, 564-570.

[8] Corte Edu, *Shindler*, 9 settembre 2013.

[9] Ci si riferisce in particolare alla voce *Autonomia* di Santi Romano, ai numerosi contributi scritti sul tema da Giannini tra il 1948 e il 1959, alle riflessioni dedicate specificamente all'argomento da Virga (1949), Crisafulli (1952), Martines (1956) e, sebbene con accenti diversi, da Esposito (1954): per i relativi riferimenti v. *infra*. Si tenga presente che G. Amato, *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1818, in occasione dell'istituzione delle Regioni segnalava una «sostanziale frattura tra il nuovo istituto e le generazioni anteriori di giuristi» che si erano dedicati «alla sistemazione delle Regioni "in termini dogmatici"».

[10] Così la ricerca storica di V.E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967.

Dal numero di aggettivi che ne accompagna il lemma si evince che la parola autonomia «ha, nel diritto, vari significati»[11]. Ognuno di questi denotati, peraltro, «non risulta formulato compiutamente se non si riferisce sia alla complessiva costituzione di un ordinamento giuridico, sia a quella dei vari elementi, oltre che delle norme, di cui esso può constare»[12]. L'esatta portata semantica dell'autonomia, dunque, va indagata in relazione al rapporto che intercorre tra la comunità, le forme giuridiche della convivenza e il modo di concepire il territorio di riferimento.

Con le Costituzioni del Novecento il territorio[13] ha trovato con gli altri elementi richiamati una sua specifica combinazione nell'endiadi "sovranità popolare" che ha trasformato il territorio da semplice elemento fisico a «centro di riferimento degli interessi comunitari»[14]. Il diritto delle Costituzioni ha, infatti, assunto il territorio nazionale come lo spazio pubblico di una comunità unita dalla condivisione dei principi fondamentali della convivenza[15], tra i quali quello del pluralismo politico[16] di cui è espressione anche l'articolazione in spazi di autonomia[17].

«Le esigenze dell'autonomia» indicate all'art. 5 Cost., dunque, sono parte costitutiva (art. 114 Cost.) della Repubblica, una e indivisibile, che è il soggetto (complesso) incaricato dalla Costituzione di perseguire l'uguaglianza sostanziale (art. 3): nella loro qualità di enti interni alla Repubblica, lo Stato

[11] M.S. Giannini, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, ora in Id., *Scritti*, Milano, Giuffrè, III, 1949-1954, 2003, 346, che esortava a «integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo».

[12] S. Romano, *Autonomia*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico* (1947), Milano, Giuffrè, 1983, 14-15.

[13] Sul rapporto tra Stato e territorio cfr. M. Manetti, voce *Territorio*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, 1. Il ruolo e l'accezione del territorio è indagato sotto profili diversi da I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010; A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010, nonché dal mio *Il* nomos *infranto: globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007.

[14] T. Martines, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, 9.

[15] Secondo M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivistaaic.it*, 2/2011, 2, «lo stesso popolo (…) in quanto molteplicità strutturata, non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio, ma deve essere costantemente costruita e *ri*costruita, sulla scorta di uno sforzo e di un progetto consapevoli. Né il territorio riesce, da sé, a costituire l'unità del popolo». Sull'unità del popolo come obiettivo e non come dato cfr. G. Ferrara, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 271.

[16] Per la differenza tra *Il «pluralismo» nella Costituzione e Costituzione per il «pluralismo»* si rinvia a V. Angiolini, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, 3 ss.

[17] Per R. Bin, *Relazione conclusiva* del Convegno *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?,* Roma, 20 marzo 2014, in *robertobin.it*, 1, «autonomia è differenziazione».

è lo snodo per le istanze di solidarietà nazionale e coesione territoriale, le autonomie territoriali lo sono per quelle di libera configurazione di interessi generali *ancorché* localizzabili. Se tutti gli enti della Repubblica condividono il compito di concorrere al concreto sviluppo delle forme della convivenza, la loro proiezione sul piano normativo può infatti «localizzarsi»[18], consentendo una «differenziazione degli interessi sociali»[19] «a dimensione» territoriale ridotta, perché – come scriveva Crisafulli – «collegati stabilmente a nuclei di popolazione identificabili per l'omogeneità dei bisogni»[20].

La ragione del riconoscimento costituzionale di interessi generali di una collettività sebbene localizzati in porzioni minori del territorio della Repubblica è, dunque, la natura politica dell'autonomia territoriale, natura che la distingue da tutti gli altri «concetti di autonomia»[21]. In questo senso, se Martines chiosava che «l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia»[22], secondo Giannini la dimensione politica dell'autonomia territoriale deve essere interpretata «in tutta l'ampiezza di significato che può avere in un ordinamento a struttura democratica»[23].

In questa prospettiva le autonomie territoriali avrebbero nel territorio «qualcosa di positivo, che ne costituisca o ne integri l'organismo»[24], al contrario degli altri enti che nel territorio trovano soltanto un limite negativo. La politicità della dimensione territoriale è connaturata al fatto che, contrariamente agli enti pubblici non territoriali affidatari della cura di interessi particolari per lo più di natura economica, le autonomie territoriali «curano interessi generali, cioè tutti gli interessi che riguardano i cittadini di un dato territorio, non per categorie o settori, ma per l'intera loro collettività»[25]. L'ente territoriale è, dunque, «ente esponenziale di un ordinamento giuridico generale, cioè di una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc.»[26].

[18] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, Milano, Giuffrè, 1956, 133.

[19] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952², 374.

[20] V. Crisafulli, *Capacità giuridica attuale o virtuale degli enti regionali*, ora in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 186.

[21] Richiamando il titolo dell'opera di M.S. Giannini, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit.

[22] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica,* cit., 150. Sulla stessa linea si pongono anche le riflessioni di E. Spagna Musso, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale* (1964), ora in *Studi di diritto costituzionale*, Napoli, Morano, 1966, 58 e di V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 498.

[23] M.S. Giannini, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit., 373.

[24] S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in Id., *Scritti minori*, I, Diritto costituzionale, a cura di G. Zanobini, Milano, Giuffrè, 1950, 204.

[25] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, 15-30 novembre 1948, 1070.

[26] M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. dir*., IV, Milano, 1959, 365.

Nella loro qualità di enti esponenziali di un ordinamento giuridico generale, le autonomie territoriali «derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo stato, ma dalla loro propria comunità»[27] e, quindi, «hanno garantita la possibilità di un indirizzo politico proprio»[28].

A partire dall'identificazione tra la dimensione territoriale e quella politica, l'ente, «nonostante la delimitazione delle competenze, è costituito per una pluralità di fini ed è potenzialmente idoneo a conseguirli»[29]; per taluno addirittura l'ente territoriale è «ente pubblico a fini generali»[30]. In quest'ottica i fini sono generali perché l'ordinamento è generale e non settoriale. L'essenza dell'autonomia territoriale è, quindi, «l'esistenza di interessi generali – cioè non particolari, di categoria o di settore – ma di dimensioni locali»[31].

È, dunque, il riconoscimento del legame politico tra comunità e territorio che ha convinto gli stessi Costituenti ad optare per un regionalismo politico, abbandonando l'alternativa funzionalista delle autonomie territoriali. Questa scelta si può dedurre anche dall'espressa elencazione e identificazione in Costituzione all'art. 131[32] delle Regioni, «ritenute realtà territoriali preesistenti e, quindi, un adeguato sostrato per fondare regioni come enti politici»[33]. Anche a volere accedere all'interpretazione che le Regioni, almeno alcune, siano state «calate dall'alto»[34], la disposizione transitoria XI e le riarticolazioni territoriali delle Regioni *ex*

[27] *Ibidem*, 364, perché «l'organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale». L'autonomia è, dunque, per definizione «potere d'indirizzo politico perché la comunità non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine» (*ibidem*, 365).

[28] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1066.

[29] P. Virga, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 153, dove aggiunge in particolare che «le direttive politiche vengono da essi fissate (…) in base a un potere proprio e secondo una libera determinazione».

[30] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica,* cit., 150.

[31] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1068. Cfr. analogamente P. Virga, *La Regione*, cit.

[32] È stato M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni,* I, *Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'assemblea costituente*, Padova, Cedam, 1979, a individuare una chiave interpretativa nella correlazione tra tipo di Regione e scelta territoriale.

[33] C. Desideri, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale*, cit., 4 e 5, offre una preziosa ricostruzione dell'evoluzione del dibattito sull'identificazione delle Regioni: la loro corrispondenza con quelle «storico tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche», invece di significare una loro presunta "artificiosità", indica il prevalere nell'Assemblea costituente di una visione storica e territoriale delle Regioni. Cfr. R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni,* 2012, 735, che pone la questione: «o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità, ed è sbagliato ritenere che il centro possa disporre meglio degli assetti locali di quanto lo possano fare i governi regionali».

[34] Così A. D'Atena, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Issirfa.cnr.it*, 2008, che insiste sull'identificazione della partecipazione delle popolazioni interessate come principio generale dell'ordinamento.

art. 132[35] introducono il principio della partecipazione delle «popolazioni interessate»[36] o dei relativi organi rappresentativi per la loro ridefinizione[37], confermando l'idea di un «rapporto d'immedesimazione» tra comunità e territorio[38].

3. L'autonomia politica presidiata delle Regioni

La connotazione politica della dimensione territoriale segnava uno spartiacque rispetto all'elaborazione precedente che, concentrandosi sulla mera autonomia normativa, svalutava il ruolo delle autonomie nel «reggimento della cosa pubblica»[39]. L'accezione di autonomia qualificata «normativa», secondo la ricostruzione offerta da Giannini, è stata «portata ad ulteriore raffinamento» da quel pensiero giuridico italiano che, da un lato, ha enucleato la differenza con l'autonomia organizzativa[40], dall'altro, ha precisato che «l'autonomia sta nella potestà di emanare norme che sono equiparate, quanto alla loro natura, alle norme dello stato»[41].

La prima dottrina della neo fondata Repubblica italiana, però, ha compiuto un ulteriore avanzamento cogliendo quanto il grado di politicità delle autonomie sia dato dalla «combinazione tipizzata»[42] dei due significati dell'autonomia, quella organizzatoria e quella normativa.

Sotto questo profilo la Costituzione differenzia senza dubbio tra le autonomie territoriali quella regionale, in particolare tramite le garanzie ap-

[35] P. Biscaretti di Ruffia, *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir*., XLIV, Milano, 1992, 354, riconduceva l'art. 132 alla convinzione del Costituente dell'esistenza di «una connessione di ogni popolazione con il territorio in cui risiede».

[36] Sulla definizione di popolazioni interessate, termine restato invariato anche dopo le modifiche dell'art. 132 prodotte con la l. cost. n. 3 del 2001, si rinvia alla ricostruzione offerta da G. Demuro, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo*, cit., 135 ss.

[37] Sulla «funzione integrativa della partecipazione nel contesto della *nuova* nozione di sovranità popolare» si rinvia a M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 18.

[38] Così, Corte cost. sent. n. 453 del 1989. Vi sono peraltro molte tipologie di proposte neoregionali tra ipotesi pluriregionali, interregionali e infraregionali.

[39] M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, cit., 365, afferma che «per lungo tempo le opinioni dominanti dei giuristi italiani e tedeschi svalutarono l'autonomia locale ad una mera autonomia normativa, facendole così perdere (…) ciò che aveva di più caratteristico».

[40] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1061. Dal momento che nei regimi liberali «non si concepivano dei comuni senza elezioni» (1062), molti giuristi stranieri constatavano che «il fascismo aveva soppresso le autonomie locali» (1061). L'autogoverno, altra figura organizzatoria degli organi locali e degli enti territoriali, diverge profondamente dal concetto di "autoamministrazione" che consiste nell'elettività delle cariche direttive e, quindi, «nell'affidare le cariche direttive dell'ente a persone fisiche scelte direttamente dai consociati».

[41] *Ibidem*, 1060.

[42] M.S. Giannini, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia),* cit., 370.

prestate all'autonomia legislativa che ne rafforza la dimensione politica[43]. La peculiarità del regionalismo italiano è senz'altro riconducibile al riconoscimento in capo alle Regioni della potestà «di emanare leggi in senso materiale (che sono diverse dalle semplici norme giuridiche) destinate a far parte dell'ordinamento giuridico statuale»[44]. Sotto il profilo dell'«organizzazione di governo espressa dalla collettività»[45], invece, la funzione legislativa affidata ad assemblee rappresentative della comunità - i Consigli regionali - è il tratto saliente della politicità del regionalismo italiano consentendo, in particolare attraverso le leggi, di perseguire un'attività di indirizzo politico generale. Le ragioni di esistenza dei Consigli, dunque, sono chiaramente riconducibili al principio democratico[46], perché quella dei Consigli regionali è una «vera e propria rappresentanza di interessi generali in aderenza ai fini istituzionali dell'ente regione», di modo che «nello svolgimento delle principali funzioni del Consiglio (…) si riflettano gli orientamenti politici espressi nella comunità regionale in ordine al soddisfacimento degli interessi collettivi»[47].

Proprio la centralità dell'autonomia legislativa[48], tuttavia, catalizzando gran parte delle attenzioni, ha contribuito per un verso ad opacizzare la politicità delle altre autonomie territoriali dotate di una generica attività normativa[49] (su cui tanto insisteva Zanobini[50]); per altro verso, ha rischiato di

[43] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, 1276-1277, rileva che la Costituzione attribuisce alle Regioni non «una potestà normativa purchessia, ma una potestà, non a caso qualificata legislativa» laddove il termine "legge" è «espressione di una competenza omogenea a quella del Parlamento». Proprio il policentrismo legislativo e la giustiziabilità delle sue garanzie sono i caratteri distintivi del nostro regionalismo secondo Id., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013², 14. La stessa Corte costituzionale – richiamando la centralità del nuovo articolo 114 per definire il regionalismo italiano – ha individuato nella funzione legislativa il *proprium* delle Regioni rispetto agli altri «elementi costitutivi della Repubblica» (sent. n. 106 del 2002), i quali «dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (sent. n. 274 del 2003).

[44] P. Virga, *La Regione*, cit., 9-10.

[45] L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale al tempo della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 869.

[46] T. Martines, *Consiglio regionale*, in *Enc. dir*., IX, 1961, 269, afferma che gli organi della Regione sono «organi di governo nel senso pieno dell'espressione».

[47] *Ibidem*, 269.

[48] Basti richiamare l'affermazione della Corte costituzionale che conferma che la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (sent. n. 278 del 2010).

[49] Di autonomia «dimidiata» o «finta» degli enti locali, trattati come enti autarchici, parla G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. federal.*, 1/2014, 21 ss.

[50] G. Zanobini, *Caratteri particolari della autonomia,* in *Studi in onore di Oreste Ranelletti*, II, 391, ora in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, 273 ss.

risolvere l'autonomia politica nella sola autonomia legislativa e nel riparto di competenze con lo Stato, senza che ciò abbia evitato «un processo di sostanziale amministrativizzazione delle Regioni» attraverso la moltiplicazione dissennata di enti strumentali[51].

In questo contesto deve riconoscersi alla giurisprudenza costituzionale di aver saputo, sebbene a tratti, conservare anche un'idea di autonomia regionale non declinata a partire dalle competenze, ma fondata direttamente sull'ordinamento sociale che avrebbe dovuto esprimere, mettendo in evidenza il nesso tra autonomia legislativa e autonomia politica: si ritrova eco dell'accezione di autonomia qui ricordata quando si è riconosciuto che i Consigli regionali sono uno dei «numerosi luoghi della politica» (sent. n. 365 del 2007), «organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi» (sent. n. 301 del 2007).

La centralità concettuale della legge e delle sue garanzie, anche in seguito al patologico sviluppo del giudizio in via diretta[52], ha finito tuttavia per appannare la saliente connessione tra l'autonomia legislativa e quella di autoamministrazione. Sotto questo profilo la riforma del Titolo V intervenuta tra il 1999 e il 2001 ha favorito, infatti, la tendenziale scissione tra questi due concetti di autonomia, perché, se per un verso ha fortemente potenziato la competenza legislativa regionale[53], per l'altro ha, invece, determinato la marginalizzazione politica dei titolari della relativa potestà – i Consigli regionali[54] – che sono stati esautorati dal nuovo ruolo del Presidente della Regione[55], direttamente investito dalla comunità e percepito come il vero ente esponenziale, ancorché monocratico. La conseguente crisi dei Consigli[56] non può, evidentemente, non avere avuto ricadute sulla politicità dell'autonomia regionale intesa come attività di indirizzo politico esercitata in maniera prioritaria attraverso la potestà legislativa.

[51] G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso,* cit., 27.

[52] G. Silvestri, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2013*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2014, rileva che «il numero dei giudizi in via incidentale è stato inferiore a quello dei giudizi in via principale, confermando una tendenza che si era già manifestata nel 2012, mentre ancora nel 2011, come in tutti gli anni precedenti, i procedimenti incidentali erano stati la maggioranza rispetto a quelli complessivamente definiti».

[53] F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di* governance *in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni,* 2001, parla, infatti, di «regionalismo legislativo».

[54] Di centralità dei Consigli regionali parlava L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000[7], 277.

[55] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica*, cit., 115, sottolineava che, nell'ambito del «sistema pluralistico di direzione politica dello Stato», «la prevalenza degli uni sugli altri costituirà, poi, uno degli indici in base al quale si potrà giungere a determinare la forma di governo vigente».

[56] Cfr. C. Pinelli, *La crisi dei Consigli e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Issirfa.cnr.it*., 2008.

4. Evoluzione parallela dei concetti di autonomia e sovranità verso la democrazia costituzionale

Appare, dunque, non così lineare la lettura che nella crisi della sovranità statale intravede un inevitabile potenziamento degli enti territoriali intesi come autonomie politiche. D'altra parte i processi di riterritorializzazione delle forme del potere difficilmente non trasformano i contenuti che veicolano, sovente spoliticizzandoli. Pur tuttavia non sembra legittimo neanche presumere parallelismi o strette dipendenze tra la crisi che investe la sovranità statale e le sorti - in corso di trasformazione - delle nostre autonomie territoriali, rendendosi necessario indagare la questione sotto vari profili, partendo dall'evoluzione parallela dei concetti di autonomia e sovranità[57].

Questi concetti, infatti, hanno avuto un'evoluzione strettamente connessa perché entrambi moderni[58], mutuati entrambi dal linguaggio filosofico[59] nella dottrina dello Stato[60].

Anche il concetto di sovranità come quello di autonomia, inoltre, deve avere i suoi aggettivi per l'esatta delimitazione della sua portata semantica:

[57] S. Romano, *Autonomia*, cit., 16-17, richiamando le ottocentesche voci *Autonomie* di Brunner e Pfinzer u. Welker rammenta che, «mentre originariamente la parola "autonomia" aveva un significato su per giù coincidente con quello che fu poi indicato con la parola "sovranità", per cui l'espressione *politeia autonomos* corrisponde a quella moderna di Stato sovrano, cioè assolutamente e pienamente indipendente, retto soltanto dalle proprie leggi, in seguito il concetto di autonomia venne allargandosi e fu riferito anche all'autolegislazione non illimitata né sovrana». M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1060, sosteneva che i due lemmi, pur divergendo nella loro evoluzione semantica, restano indissolubilmente legati.

[58] Per M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1063, «l'autonomia politica e l'autonomia normativa sono posizioni giuridiche proprie dei diritti moderni (…) di una "evoluzione storica" dell'autonomia locale può ben parlarsi, ma a patto di vederne nelle vicende del Medio Evo una precedente esperienza fallita, non già il primo episodio e la causa prima». R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993, evidenziano tuttavia come le Regioni meglio funzionanti siano quelle con una storia di forte autonomia comunale, dimostrando che ciò che conta non sono le istituzioni in sé ma la loro capacità di essere enti *esponenziali*.

[59] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1060, rilevava che entrambe sono parole che nascono nel linguaggio filosofico; quindi, «come tutti i termini presi da altre discipline, va spiegato sulla base dell'ordine di idee degli scienziati che lo hanno introdotto e non in base a etimologia o semantica». Sulla centralità del concetto di autonomia nel pensiero filosofico sulla democrazia cfr. M.P. Paternò, *La democrazia nell'età moderna*, in AA.VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, in particolare 25-32.

[60] M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 1060, cita Laband, Stier-Somlo e Gierke, aggiungendo che «quasi tutti i sostenitori e teorici del diritto dello Stato, e dello Stato come fonte della normazione», introdussero il termine autonomia proprio «per definire la speciale attribuzione di "potere normativo" o quella che Mayer definiva "(diritto) di propria normazione"».

popolare, nazionale, statale, territoriale, limitata, condivisa[61], cooperativa[62] e aperta[63]. Con la parola sovranità[64], infatti, possono intendersi nel linguaggio giuridico più significati, secondo dove si stressi l'accento rispetto agli altri elementi della convivenza, la comunità e il territorio. Prima di mettere a tema le trasformazioni che suggeriscono un uso molto accorto del termine sovranità[65], può convenirsi con la Corte costituzionale che sia la sovranità popolare ad accomunare lo Stato e le autonomie territoriali: la Corte in particolare attribuisce all'Assemblea costituente la visione per la quale le autonomie territoriali «sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare», quindi «gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002)[66].

La stessa giurisprudenza costituzionale non manca di ricordare anche che si tratta di due concezioni giustapposte «tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (…), di cui la seconda [la sovranità] certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla

[61] Sebbene si tratti di aggettivazione molto diffusa, l'aggettivo "condivisa" riferito alla sovranità continua a suscitare perplessità: cfr. da ultimo S. Cassese, *Lo stato come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 188, che nella crisi della sovranità «esterna» legge un ampliamento della portata delle azioni dello Stato.

[62] Rilancia tale aggettivo L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno,* cit., in particolare nt. 2.

[63] Così S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale Aic, in *Rivistaaic.it*, 4/2013.

[64] G. Azzariti, *Corte e democrazia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Ed. Scientifica, 2011, 130-132, spiega come la Corte costituzionale non potrebbe spingersi a definire in positivo il concetto e l'essenza della sovranità per rispettare l'autonomia che spetta agli organi politici e ai soggetti sociali nell'inveramento della democrazia.

[65] Se già nel 2002 la sent. n. 106 della Corte costituzionale affermava che, «sebbene il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili», in seguito alle trasformazioni sovranazionali più recenti che si richiameranno *infra*, è con grande accortezza che può parlarsi di sovranità.

[66] La Corte costituzionale ha soltanto chiarito che il significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali non ha scalfito la sovranità interna dello Stato, che conserva intatta la propria struttura essenziale (sent. n. 365 del 2007). Cfr. B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *Federalismi.it*, 22/2007; A. Anzon, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in *Giur. cost*., 2007, 4999 ss.; O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni,* 1/2008, 227 ss.; P. Caretti, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1/2008, 219 ss.

Costituzione e dagli Statuti speciali» (sent. n. 365 del 2007). Il senso di questa giurisprudenza pare riconducibile alla necessità di contenere le autonomie nell'ambito dell'unità e indivisibilità della Repubblica, regionale ma non federata, non certo a negare il legame dell'autonomia politica con la sovranità popolare. Quando la sentenza n. 1 del 2014 ribadisce che «diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, "le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità" (sent. n. 301 del 2007, sent. n. 306 del 2002; sent. n. 81 del 1975)»[67] deve considerarsi che - oltre a trattarsi di argomentazione utile alla preclusione dell'ipotizzabile illegittimità conseguenziale che avrebbe potuto colpire i premi delle leggi elettorali regionali[68] – il termine sovranità non è accompagnato in questo caso da alcun aggettivo. La sovranità cui si allude, come anche si afferma espressamente, invece, nella sentenza n. 106 del 2002, è quella nazionale: la Corte, a ben vedere dunque, «distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» perché espressione della rappresentanza politica *nazionale*, non perché unica articolazione della sovranità *popolare*.

I due concetti di sovranità e autonomia infine recano entrambi, nella loro qualità di posizioni giuridiche, una dimensione relazionale che costringe l'interprete a misurarsi con il loro, non eludibile, carattere intersoggettivo e a guardare al contesto oltre lo Stato. Proprio nel contesto internazionale un tempo hanno trovato il loro più chiaro punto di contatto: prima della loro divaricazione semantica si affermava che di autonomia per lo Stato si potesse parlare in seno a «comunità più ampie e in considerazione dell'ordinamento di tali comunità», come quella internazionale[69]. Questo concorre a spiegare perché, come rilevava Santi Romano, la questione del territorio, almeno in Italia, sia stata per tutto l'Ottocento esclusivo appannaggio del diritto internazionale[70].

Quando la sovranità diventerà *popolare*, la posizione dello Stato nella comunità internazionale fu concepita non più in termini di autonomia ma come autolimitazione della sovranità (art. 11 Cost.) mentre le esigenze delle autonomie (art. 5) furono riferite alle collettività territoriali. Anche se entrambi gli ordinamenti, quello autonomo e quello sovrano, esprimono interessi generali, mentre uno è in grado di perseguire i propri fini istituzionali generali

[67] V. da ultimo Corte cost., sent. n. 337 del 2009, che cita come precedenti le sentt. nn. 66 del 1964, 115 del 1972, 279 del 2008, 301 del 2007. Nello stesso solco possono ricordarsi anche le sentt. nn. 81 del 1975 e 306 del 2002.

[68] Cfr. G. Perniciaro, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2014.

[69] S. Romano, *Autonomia*, cit., 18, dove cita F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1949, 108, che dava rilievo al termine autonomia proprio distinguendolo e contrapponendolo al concetto di sovranità.

[70] Così afferma S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio,* cit., 204.

soltanto entro il territorio e per gli abitanti della Regione, l'altro – quello statale – è il punto di sintesi di quell'interesse che consente di mantenere l'unità e la solidarietà nazionale. Anzi «è, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse» (Corte cost., sent. n. 278 del 2010, *ex multis*).

5. Connotazione democratica della Repubblica tra sovranità e autonomia

La rappresentanza di interessi generali e fini generali, dunque, non è mortificata dalla dimensione territoriale, dal livello di localizzazione degli interessi coinvolti, perché ciò che rende il territorio uno spazio politico è la comunità territoriale che esercita il potere di decidere delle proprie forme della convivenza, anche di quelle che interessano i processi di integrazione sovranazionale. Secondo il livello di localizzazione la dimensione degli interessi, quindi, può cambiare il contenuto ma non la matrice democratica esponenziale della posizione giuridica[71]: «il contenuto del potere stesso (…) ha cioè elementi di composizione diversi in ragione della natura e delle funzioni della comunità e del suo ente esponenziale»[72].

Martines riteneva, infatti, che «ogni comunità stanziata su un territorio che sia omogeneo sotto il profilo economico e sociale contiene *in nuce* i presupposti necessari e sufficienti per potere assurgere a centro autonomo di iniziativa politica, e si tratta, se mai, di definire, in base alla diversa entità degli interessi comunitari derivanti dalla loro connessione con il territorio, il grado di autonomia da attribuire a dette comunità»[73]: l'asse portante del pensiero di Martines non è mai direttamente l'ente, ma la collettività che l'ente dovrebbe rappresentare[74].

Anche nell'assetto costituzionale scaturito dalle riforme del triennio 1999-2001 allo Stato – usando le parole della Corte costituzionale – è «pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria [che] postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sent. n.

[71] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica,* cit., 132. Cfr. anche *ibidem*, 112, 115, 125.

[72] M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico),* cit., 365.

[73] T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Opere*, I, Milano, Giuffrè, 2000, 470. Anche A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, X, poneva il problema di non «mortificare le altre autonomie locali (…) togliendo respiro a comuni e province, a quegli enti di autogoverno democratico di cui invece deve essere esaltato il ruolo di interpreti di tutti gli interessi comunitari, e quindi "generali", che si esprimono a loro livello».

[74] Con la stessa impostazione R. Bifulco, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 144.

274 del 2003), con l'intento di preservare l'unità e la solidarietà nazionale. Lo Stato in particolare deve essere posto in condizione «di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale» (sent. n. 62 del 2005).

L'intrinseca differenziazione tra le posizioni giuridiche in cui si articola la sovranità popolare, ivi comprese quelle delle autonomie politiche, infatti è alla base della distinzione avanzata da Martines tra la potestà di indirizzo politico come attività statale da quella che è «estrinsecazione dell'autonomia politica attribuita agli enti territoriali»: in altri termini spetta solo allo Stato la potestà di determinare la politica generale quale espressione della sovranità nazionale, ma spetta anche alle Regioni, in virtù della loro posizione di autonomia, «attuare sul piano giuridico tale politica, mediante i mezzi a ciò predisposti dalla Costituzione»[75]. Non ci si riferisce di certo alla tradizione dell'amministrazione autarchica con cui si era prodotta una «rottura»[76] proprio fondando il concetto di autonomia territoriale sul legame *rappresentativo* tra collettività localizzata e organizzazione dell'ente; il riferimento è proprio alla politicità della loro autonomia in conseguenza del loro carattere esponenziale di parte della sovranità popolare.

Sotto questo profilo c'è sintonia con Esposito che, richiamando le posizioni emerse in Assemblea costituente a favore di un concetto politico delle autonomie, precisa che «l'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di queste enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio»[77]: in altri termini, da enti funzionali all'indirizzo politico dello Stato a enti esponenziali di una comunità in grado di esprimere un indirizzo politico financo diverso da quello della maggioranza politica che guida lo Stato[78].

Il principio di autonomia diviene così un elemento caratterizzante la dimensione democratica della Repubblica italiana, «espressione di un modo di essere della Repubblica»[79], contribuendo a definire i caratteri dello Stato

[75] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica,* cit., 123, ma vedi anche 112, 115, 125.

[76] Così la definisce L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno,* cit., 869.

[77] C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 80, che pure era particolarmente sensibile al principio di unità e indivisibilità della Repubblica leggendovi «una azione limitatrice della efficacia del principio favorevole alle autonomie» (*ibidem*, 72), che costituisce invece il principio positivo (*ibidem*, 77).

[78] Secondo T. Martines, *Studio sull'autonomia politica,* cit., 114, deve essere intesa come autoamministrazione la «possibilità di direzione da parte di forze politiche di opposizione o quantomeno diverse dalle forze politiche che reggono l'apparato Stato».

[79] G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Principi fondamentali*, Artt. 1-12, Bologna, Zanichelli, I, 1975, 276.

italiano e incidendo «in profondità sulla struttura interiore dello Stato»[80]. In questo senso Crisafulli evidenzia che in Assemblea costituente le Regioni fossero concepite «come limite al potere (dello stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»; «il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, sta nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico»[81].

Pur nella consapevolezza di una condizione differenziata tra gli «enti costitutivi della Repubblica» – con le sue ricadute: dall'asimmetria dei motivi di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale fino alla chiamata in sussidiarietà[82] – è importante cogliere, infatti, un profilo nella relazione tra enti costitutivi della stessa Repubblica: si tratta di una limitazione reciproca; l'uno rappresenta il limite dell'altro e proprio nel loro relazionarsi – anche in modo conflittuale – creano lo spazio politico per inverare la forme della convivenza previste in Costituzione per l'intera Repubblica.

Queste diverse, sebbene intrecciate, posizioni giuridiche non possono restare indifferenti ai contesti internazionali e sovranazionali dove sempre più sono chiamate a relazionarsi e a porsi come interlocutrici dirette.

Una sovranità popolare che dovesse ridimensionare le proprie articolazioni autonome, «quel sistema complesso di molti centri di vita»[83] di cui parlava Esposito, oltre a incrinare la sua connotazione democratica, ne esce rafforzata nell'ambito della comunità internazionale nella sua posizione giuridica?

[80] C. Esposito, *Autonomie locali*, cit., 81.

[81] V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, cit., 497. In modo analogo cfr. C. Esposito, *Autonomie locali*, cit., 83 ss. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?,* cit., 173, osserva in particolare che «in dipendenza del livello politico-territoriale (…) le dinamiche della rappresentanza (e della partecipazione) non presentano il carattere dell'unitarietà» incidendo sulla «strutturazione giuridica» degli istituti.

[82] Per un approfondimento sul giudizio in via principale si rinvia a B. Randazzo, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in M. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*. Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Roma 18 novembre 2011, Torino, Giappichelli, 2012, e a N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Atti del seminario di studi Issirfa, Roma, 29 maggio 2012, Milano, Giuffrè, 2013. Per un'esposizione sistematica si rinvia ai recenti A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014[5]; E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013[4]; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012.

[83] C. Esposito, *Autonomie locali,* cit., 85.

6. Oltre l'interdipendenza: le politiche di condizionalità come culmine della deterritorializzazione

Il contesto sovranazionale offre, infatti, un chiaro cambiamento di senso delle relazioni internazionali.

L'emancipazione del territorio dalla sovranità popolare è fenomeno che accompagna molti degli obblighi internazionali di varia natura capaci di imporsi negli ordinamenti nazionali, contribuendo al depotenziamento normativo delle Costituzioni[84]. Questa progressiva divaricazione tra territorio e norme della convivenza decise in Costituzione, definita deterritorializzazione, porta da un lato alla spoliticizzazione dello spazio pubblico, dall'altro alla privatizzazione della sovranità.

Sotto questo profilo non pare privo di rilievo lo stesso slittamento semantico che ha portato il debito dello Stato a divenire debito sovrano: nel passaggio terminologico dalla statualità del debito alla sua sovranità si compie, infatti, una trasformazione assiologica del debito spostandone l'onere a carico dei cittadini[85]. Si deve tenere conto, inoltre, che la sovranità del debito si riferisce sostanzialmente alla sovranità del creditore: il debito è il vero sovrano nel senso che è il veicolo – anche dal punto di vista retorico e immaginifico – che consente alle istituzioni che erogano credito a livello globale – tra le quali spiccano Fmi, Bm e multinazionali bancarie[86] – di esercitare la sovranità sullo e dello Stato indebitato, "indebitando" lo stesso concetto di cittadinanza[87].

Certamente sarebbe un errore trattare le istituzioni della globalizzazione come un tutto unitario, un contesto uniforme, mentre è pacifico che le stesse dinamiche che spingono verso una mondializzazione di parte significativa delle regole di convivenza favoriscano forme di regionalizzazione in grandi spazi, tra i quali l'Unione europea vanta un livello di integrazione sovranazionale unico al mondo. Tutto l'ordinamento nazionale ne è stato pervaso, talvolta con ambiguità fino a ipotizzare la desuetudine di alcune norme della

[84] Sul punto A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, Relazione alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale,* Lecce, 14-15 settembre 2012, in *gruppodipisa.it*, pone «la cruciale, inquietante questione se, in tempi di crisi, si danno le condizioni perché si preservi, almeno in parte, la "normatività" della Costituzione e il rischio del suo sostanziale impoverimento e persino del suo smarrimento».

[85] U. Marani, N. Ostuni, *Debito statale, debito sovrano, debito pubblico, debito dei cittadini*, in *Economiaepolitica*, 2013, osservano che «è da tempo che i debiti nazionali non sono più denominati statali, come si usava fino a qualche decennio fa (…) L'accento della responsabilità dell'onere si è, di fatto, spostato non su chi lo contrae ma su chi lo paga».

[86] M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, Cedam, 1998, 776.

[87] G. Bucci, *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Dem. dir.*, 2009, 139, rileva che «la funzione di garantire la crescita [sia] stata affidata all'indebitamento di massa».

Costituzione come l'art. 41[88] o a portare alla revisione dell'art. 81[89], ma più in generale secondo una profonda assimilazione dagli esiti non scontati ma decisamente orientati verso una progressiva comunitarizzazione dell'ordinamento regionale italiano[90]. Anche senza considerare che la stessa introduzione del pareggio di bilancio orienta il regionalismo italiano[91], non può negarsi infatti che sia notevole l'impatto dell'interdipendenza globale sul ruolo delle autonomie territoriali[92].

Con la crisi economica è entrata in azione nell'Unione europea una nuova istituzione della globalizzazione, il triumvirato della *troika*[93], che se non altro ha il merito di aver reso evidente il ruolo del Fmi come *pivot* delle forme di interdipendenza globale[94]. In questa fase la Bce, che partecipa del-

[88] Ci si riferisce all'ipotesi avanzata da N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998, criticata da G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 145 ss.

[89] Per una lettura critica v. tra gli altri G. Ferrara, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2012; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivistaaic.it*, 2/2012; A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 108 ss. Per una lettura in parte differente si rinvia a G.L. Tosato, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012,* Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, in *www.cortecostituzionale.it*; M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, ivi*, che aveva già affrontato il tema in Id., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana,* Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana,* Torino 28 ottobre 2011, in *Rivistaaic.it.*

[90] Cfr. L. Violini, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, 463 ss., che parla di «influssi, diretti e indiretti» dell'integrazione comunitaria «nelle relazioni tra Stati e le loro articolazioni interne regionali e locali» (in particolare, 464).

[91] Come osservano G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2012 e, con diversa prospettiva, A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 1/2014.

[92] Si rinvia a quanto detto da S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale,* cit.

[93] La troika (Bce, Commissione e Fmi) e il suo ruolo sono stati definiti dal regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013 e sono menzionati nel trattato Mes. Si rinvia alla *Risoluzione relativa all'indagine sul ruolo e sulle attività della troika relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi* (2013/2277(INI)), a firma di O. Karas e A. Cercas, con i risultati della commissione di inchiesta (A7-0149/2014) per accertare se la troika – nella gestione della crisi greca – non abbia debordato dai propri compiti istituzionali.

[94] Il meccanismo dell'art. 136 TFUE è considerato una vera e propria riproduzione di quanto previsto dal Fmi da M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1789; C. Pinelli, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali,* in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, cit.; L. Patruno, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011.

la figura organizzatoria della *troika*, ha assunto con chiarezza una propria autonomia come istituzione della globalizzazione, legittimamente secondo la Corte di giustizia[95], ma fortemente criticata dal Parlamento europeo[96] e messa in discussione anche dal *Bundesverfassungsgericht*[97].

Le politiche di condizionalità[98] (art. 13, comma 3, Mes) adottate dalla *troika* hanno travasato nell'Ue le caratteristiche proprie delle forme giuridiche utilizzate dalle istituzioni della globalizzazione, trasfigurando la figura delle «(auto)limitazioni di sovranità» in mera autonomia dell'ente statale, soprattutto dello Stato che è messo nella condizione di doversi impegnare a perseguire e poi raggiungere obiettivi indicati dalle istituzioni extra-statali *sub conditione* di non ricevere aiuti o giudizi positivi.

La riforma delle autonomie locali rientra a pieno titolo nelle politiche di condizionalità – senza dubbio più *soft* di quelle, analoghe, subite da Grecia e Portogallo[99] – che vincolano già la nostra Repubblica[100]. Basti ricordare che con la lettera del 4 agosto 2011 rivolta all'Italia a doppia firma del Governatore uscente e quello entrante della Bce[101] – oltre alla riforma pensionistica, al blocco del turn over, alla riduzione degli stipendi pubblici, alla modificazione della contrattazione collettiva – si indicava di mettere «sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo» nonché ad abolire le province. Memorandum d'impegni, lettere d'intenti, sono lemmi del diritto internazionale privato che si travasano nelle relazioni che incidono sulle posizioni

[95] La Corte di giustizia, sentenza *Pringle/Irlanda* (causa C-370/12), ha confermato che la Commissione e la Bce possono legittimamente svolgere i compiti assegnati loro con il trattato Mes. Per una lettura critica di questa sentenza cfr. R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013.

[96] Che «nota, a tale proposito, che la Bce ha adottato decisioni che esulano dal suo mandato» nella *Risoluzione su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della troika* (2014/2007(INI)).

[97] Cfr. E. Olivito, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013.

[98] Secondo C. Pinelli, *Conditionality*, in *Max Planck Enc.,* 2007, la «minimal definition» della conditionalità è «the practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of various requirements (…) the rules governing such practice within different legal orders».

[99] Il memorandum d'intesa in materia di condizionalità di politica economica della Grecia è del 2 maggio 2010, quello del Portogallo del 17 maggio 2011, entrambi recanti la riforma degli enti locali. Cfr. P. Cruz e Silva, *La riforma del potere locale in Portogallo*, in *Ist. federal.*, 2012, 642.

[100] E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivistaaic.it*, 1/2014, riconduce punto per punto gli impegni della lettera a una serie di provvedimenti assunti in seguito in Italia.

[101] Impegni resi noti solo dalla stampa con estremo ritardo: v. *Corriere della sera*, 4 agosto 2011. Cfr. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi,* cit.

giuridiche degli enti territoriali sovrani e autonomi nonché, quindi, sui singoli consociati[102].

Questa più stringente esperienza del fenomeno della delocalizzazione si accompagna, dunque, a una nuova consapevolezza: il passaggio dall'autolimitazione alla sovranità *sub conditione* colpisce i margini politici delle autonomie territoriali, sulle quali ricadono gran parte dei vincoli di bilancio; esiste, quindi, una sorta di *parallelismo di depotenziamento* della politicità della sovranità e – contrariamente a quello che si poteva sostenere – delle autonomie territoriali.

7. Per un nuovo ente territoriale autonomo: uno Stato impegnato a perseguire i propri obiettivi costituzionali, cominciando dalla ridefinizione del territorio

Rispetto a un possibile avvitamento su un'accezione di sovranità territoriale precedente all'ingresso nella storia di quella popolare, per cogliere le modificazioni in corso tra il territorio, la comunità e il potere politico sembrerebbe preferibile ricorrere al concetto di autonomia politica non solo per le Regioni ma anche per lo Stato all'interno dell'ordine giuridico globale.

In quest'ottica lo Stato dovrebbe tentare di assumere nelle sue relazioni internazionali e sovranazionali per lo meno le caratteristiche migliori dell'autonomia politica. Non perché lo Stato vada difeso in quanto tale, ma perché l'orizzonte di senso della Costituzione richiede la tutela delle istanze unitarie che trovano un loro primario obiettivo, non solo nell'integrità e indipendenza territoriale, ma soprattutto nel compito condiviso da tutti gli enti che compongono la Repubblica di perseguire l'uguaglianza sostanziale, che è uguaglianza intersoggettiva ma anche territoriale.

Dal momento che non può ridursi l'autonomia al diritto a essere lasciati a se stessi nel governo dei propri affari, ma che questa dovrebbe comprendere il diritto a prendere parte a una comunità più estesa, decidere delle forme della convivenza sul territorio che si abita significa essenzialmente partecipare all'individuazione delle decisioni di sistema che coinvolgono la globalità e ne indirizzano la convivenza tramite i propri enti esponenziali. Esercitando la

[102] Nella citata Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014, su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della troika, si afferma che «un memorandum d'intesa è per definizione un accordo frutto di negoziati tra lo Stato membro interessato e la troika, in virtù del quale uno Stato membro s'impegna a svolgere una serie ben precisa di azioni in cambio di assistenza finanziaria». In essa il Parlamento europeo «denuncia la mancanza di trasparenza nei negoziati relativi al memorandum d'intesa; rileva la necessità di valutare se i documenti ufficiali sono stati chiaramente comunicati ed esaminati in tempo utile nei parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo e opportunamente discussi con le parti sociali». Nell'altra Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 relativa all'indagine sul ruolo e sulle attività della troika, in particolare, ci «si rammarica del fatto che la condizionalità imposta in cambio dell'assistenza finanziaria abbia minacciato gli obiettivi sociali dell'Ue».

propria autonomia politica in un mondo globale, dunque, sia lo Stato che le autonomie territoriali devono ritrovare la capacità di costruire il territorio, mettendolo in connessione con i suoi interessi generali senza rinnegare le forme di autorganizzazione.

In base alla lettura in questa sede proposta, la politicità del territorio[103] consiste nella concreta esperienza della condivisione di uno stesso spazio per ordinare la convivenza, forma di convivenza e condivisione che inevitabilmente contribuisce a costruire il territorio stesso, che certo non può essere ridotto a mero elemento negativo, di delimitazione di efficacia delle norme, né a spazio di efficienza di indicatori economici.

In questa direzione è possibile individuare alcuni punti nevralgici che concorrono a costruire i rapporti tra comunità e forme della convivenza a partire da un'accezione politica della territorialità. Si tratta di specifici profili che potrebbero contribuire a rendere i territori di riferimento degli spazi politici.

7.1. Segue: la residenza sul territorio e i diritti sociali

È opportuno mettere in evidenza l'ambiguità con cui è possibile richiamarsi al territorio, come forma di abbarbicamento e di selezione dei propri cittadini, nonostante la Corte costituzionale abbia fornito una visione universalmente inclusiva della territorialità[104] riconoscendo tutela a ogni singola persona presente sul territorio a prescindere sia dal criterio della cittadinanza che della regolarità del permesso di soggiorno[105]. Ci si riferisce in particolare alla legislazione che nel cosiddetto criterio della *anzianità* di residenza sul territorio ha trovato la forma più "raffinata" di esclusione dall'accesso ai diritti[106]: tramite la residenza di lungo periodo sul territorio richiesta per l'accesso alle prestazioni sociali i legislatori hanno inteso delimitare la composizione della comunità di riferimento[107].

[103] Cfr. C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001.

[104] Sull'accezione inclusiva della territorialità come unica compatibile con una piena efficacia della Costituzione sia permesso rinviare al mio *La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in L. Ronchetti (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, Giuffrè, 2014, 25-62.

[105] Secondo la giurisprudenza costituzionale lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sent. n. 148 del 2008), che «spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno» (sent. n. 299 del 2010).

[106] Per l'uso del criterio della residenza come discriminazione indiretta si rinvia a B. Pezzini, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Convegno annuale AIC, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in *Associazionedeicostituzionalisti.it*. Cfr. anche F. Biondi Dal Monte, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012, in *www.gruppodipisa.it*.

[107] Per una riflessione su «la legalità "divisa" e la selezione del demos per parti separate»

La Corte costituzionale ha ripetutamente sanzionato[108] i vincoli introdotti dalla legge statale in tema di prestazioni sociali agli stranieri, che prevedeva che le provvidenze costituenti diritti soggettivi in materia di servizi sociali fossero concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno, il cui possesso è subordinato a «requisiti che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, raccordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno» (sent. n. 40 del 2013). Ancor più numerose sono state le norme regionali che negli ultimi anni hanno agganciato espressamente prestazioni sociali al requisito di una residenza qualificata nella Regione[109], dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale sempre in nome del principio universalista e di uguaglianza.

Tutte queste norme pretendevano di selezionare i destinatari dei diritti fondamentali che rispondono a situazioni di bisogno sulla base dell'appartenenza o meno alla comunità territoriale, appartenenza giuridicamente riconosciuta con una residenza (intesa come iscrizione anagrafica) protratta nel tempo. L'uso distorto del criterio della residenza nella legislazione regionale per di più si innesta nel tessuto normativo alterato dalle ordinanze dei sindaci sulle pratiche relative all'iscrizione anagrafica[110].

La richiesta di un'anzianità di residenza sul territorio è uno stratagemma per tentare di ridimensionare la valenza inclusiva che proprio il criterio territoriale potrebbe assicurare: tutti coloro presenti sul territorio della Repub-

si rinvia a F. Bilancia, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in AA.VV., *Democrazia*, cit., 155-164.

[108] Cfr. la giurisprudenza su: la pensione di inabilità (sentt. nn. 11 del 2009 e 324 del 2006), l'indennità di accompagnamento (sent. n. 306 del 2008), l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità (sent. n. 40 del 2013), l'assegno mensile di invalidità (sent. n. 187 del 2010) e l'indennità di frequenza per i minori invalidi (sent. n. 329 del 2011).

[109] Con la sentenza n. 40 del 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale «l'esclusione assoluta di intere categorie di persone» dal sistema integrato dei servizi «fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta», perché «non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari». Da allora si ribadisce che «non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010)». Cfr. sentt. nn. 2, 4, 172 e 222 del 2013.

[110] A rafforzare il carattere escludente e discriminatorio delle disposizioni richiamate è, infatti, spesso intervenuto un altro territorio di prossimità, il comune. Non pochi sindaci hanno adottato ordinanze – anche esse illegittime – per aggravare gli oneri per ottenere la residenza formale, mediante l'iscrizione anagrafica, per stranieri e senza fissa dimora al fine anche in questo caso di selezionare la propria popolazione e non semplicemente di rappresentarla. Si rinvia a P. Morozzo della Rocca, *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, in L. Ronchetti (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 50 ss.

blica, a qualunque titolo e con qualunque status, sono destinatari delle norme della Costituzione che garantiscono e tutelano i loro diritti[111].

Deve rilevarsi, tuttavia, che la stessa giurisprudenza costituzionale presenta alcune ambiguità. La Corte costituzionale è stata chiara sul fatto che non sia possibile addurre la limitatezza delle risorse finanziarie per discriminare tra i beneficiari di prestazioni sociali in base al livello di radicamento territoriale[112]. Nella sentenza n. 222 del 2013, tuttavia, si afferma che nel caso di assegni per la natalità e altre prestazioni economiche destinate alle famiglie il legislatore «appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale». In effetti la Corte aveva già sostenuto che per i diritti «eccedenti» quelli fondamentali fosse «possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata» (sent. n. 61 del 2011). Non può negarsi però che assegni di natalità riconosciuti sulla base di un radicamento territoriale possano essere intesi come forma di selezione della comunità di riferimento, almeno di quella futura.

La stessa pronuncia peraltro sembrerebbe confermare una condizione di *specialità* della politica relativa dell'edilizia residenziale pubblica nella quale il criterio dell'anzianità di residenza è ritenuta legittima[113]. A giudizio della Corte costituzionale, infatti, «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazio-

[111] «E ciò, in coerenza con la naturale propensione "espansiva" della esigenza di garantire il "rispetto" (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona» (Corte cost., sent. n. 61 del 2011).

[112] Secondo la Corte costituzionale «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – de[vono] essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza» perché, se al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati», ciò può avvenire «soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sent. n. 432 del 2005). E. Rossi, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La* governance *dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013, 90, osserva che le Regioni si fanno carico della tutela dei diritti «in un contesto di risorse in continua diminuzione» rischiando di sancire «affermazioni (…) non realizzate».

[113] Cfr. anche la sent. n. 432 del 2005 e l'ord. n. 32 del 2008.

ne della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia». Si potrebbe anche ipotizzare viceversa un'accezione dell'abitazione come punto di partenza del processo di coinvolgimento di una persona o famiglia presso la comunità locale; si potrebbe sostenere l'opportunità che l'edilizia popolare debba rispondere a situazioni di necessità, che si auspica che l'amministrazione aiuti a rendere temporanee e non stabili. In fin dei conti una residenza senza abitazione, oltre a essere resa quasi impossibile dal diritto (basti pensare alle misure restrittive nei confronti dei senza fissa dimora), corrisponde a una chiara situazione di bisogno ben prima di ogni radicamento territoriale.

7.2. Segue: la residenza sul territorio e i diritti politici

Il radicamento territoriale per contro non assume la centralità che potrebbe vantare per quanto riguarda la sfera dei diritti politici. Senza voler riprendere in questa sede il dibattito pubblico intorno al ruolo che dovrebbe essere riconosciuto allo *ius soli* e allo *ius loci* nell'acquisto della cittadinanza e dei correlativi diritti di voto[114] – che almeno a livello europeo in parte già svolgono, come si evince dalla disciplina del diritto di voto locale dei cittadini comunitari[115] –, con la scelta di abbandonare per i diritti politici il criterio della *territorialità*[116] emerge con chiarezza la problematica sovrapposizione tra residenza e iscrizione anagrafica: le liste elettorali sono state oggetto di *delocalizzazione* nel 1992 quando si è passati dal registro della «popolazione stabile del comune» alla doppia anagrafe, quella «della popolazione residente nel comune» e quella «degli italiani residenti all'estero (Aire)»[117]. Nonostante la residenza sia nominata in entrambe le anagrafi, quel che conta per l'iscrizione all'Aire non è tanto ove si risieda abitualmente, quanto il possesso della cittadinanza italiana. Pochi giorni dopo la sua istituzione venivano

[114] Cfr. G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2011, 449.

[115] La residenza per le elezioni amministrative ha finito per prevalere sulla stessa cittadinanza nazionale dal momento che «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro in cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» (art. 22 TFUE).

[116] E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, 224.

[117] L'art. 2, comma 1, della l. 16 gennaio 1992, n. 15 ha modificato il Testo unico dell'*Elettorato attivo* – D.P.R. n. 223 del 1967, art. 13 – stabilendo che «sono iscritti di ufficio nelle liste elettorali i cittadini che, possedendo i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale attivo, sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire)».

approvate, infatti, le *Nuove norme sulla cittadinanza*[118] che hanno rafforzato ulteriormente l'acquisto della cittadinanza per sangue senza soluzione di continuità tra le generazioni. In seguito alla riforma del diritto di voto dei cittadini all'estero[119] che unifica le anagrafi con i dati degli schedari consolari per la rilevazione degli italiani all'estero, inoltre, le liste Aire sono lievitate soprattutto nei comuni di nascita degli avi, che sono spesso anche i comuni che hanno visto ridurre drasticamente la loro popolazione residente. In altri termini comuni con più elettori che abitanti[120].

Ne discende che, mentre i cittadini comunitari per poter esercitare il loro diritto di voto amministrativo devono adempire all'onere di presentare al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta istituita presso il comune dove risiedono[121], l'analogo adempimento in origine previsto anche per i cittadini residenti all'estero[122] è stato superato con l'iscrizione d'ufficio all'Aire. Eppure la Corte costituzionale aveva giustamente rilevato che tale onere rappresentava un comportamento che «se posto in essere, è dimostrativo o indicativo di una persistente volontà o persuasione del cittadino (residente stabilmente all'estero) di essere legato alla madre patria» senza costituire in sé «un rilevante sacrificio della sfera di libertà e di autonomia del soggetto» (sent. n. 240 del 1975). Questo onere rappresentava, soprattutto, un bilanciamento tra una disciplina dell'acquisto *iure sanguinis* della cittadinanza italiana, da sempre centrale in un paese d'emigrazione come il nostro, e il principio di rappresentatività delle istituzioni democratiche.

Sotto questo profilo è paradigmatica la sentenza n. 242 del 2012[123] con la quale la Corte costituzionale non ha ritenuto illegittimo computare gli iscritti all'Aire nel *quorum* di validità delle elezioni richiesto, in via eccezionale, per una circostanza altrettanto eccezionale, vale a dire l'elezione con una sola lista di candidati collegata a un sindaco[124]. Nel caso di specie soltanto sei dei

[118] L. 5 febbraio 1992, n. 91.

[119] Art. 5, l. n. 459 del 2001.

[120] Come è stato rilevato da F. Sorrentino nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 davanti alla Corte costituzionale, in *www.cortecostituzionale.it*.

[121] Come richiede l'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 197 del 1996 che ha trasposto la Direttiva 94/80/CE.

[122] Il cittadino cancellato dal registro della popolazione stabile restava iscritto nelle liste elettorali del comune stesso per sei anni, a meno che non chiedesse la conservazione dell'iscrizione nelle liste, acquisendo in tal modo il diritto a mantenere l'iscrizione a tempo indeterminato.

[123] Si riprendono qui alcune considerazioni sviluppate nel mio *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero,* in *Forum di Quad. cost.*, 2013.

[124] Vale a dire il raggiungimento di un doppio *quorum*: il numero dei votanti non deve essere inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune e la lista deve ottenere non meno del 50 per cento dei voti espressi, in base all'art. 71, comma 10, TUEL, oggetto della questione di legittimità. Il bilanciamento operato dal comma 10 così come ora

cittadini residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali del comune di Sessano nel Molise avevano partecipato al voto, mentre aveva votato la maggioranza assoluta degli abitanti. Di conseguenza complessivamente non si è raggiunto il *quorum* di validità delle elezioni, che sono state dichiarate nulle, il comune è stato commissariato e, quindi, privato delle proprie istituzioni rappresentative[125].

Si è preferito, dunque, non dare rilievo costituzionale alla convivenza sul territorio, si è voluto non considerare il peso costituzionale del collegamento con l'ordinamento sociale del comune e il legame con il territorio che nel nostro sistema è costituito dal criterio della residenza.

Le stesse argomentazioni utilizzate dalla sentenza, inoltre, sollevano alcune perplessità: secondo la Corte costituzionale la norma oggetto della questione di legittimità, che opererebbe «un bilanciamento tra il diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero», mira a garantire «con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'Aire alla appartenenza al corpo elettorale locale» invece di «assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici» degli amministrati dalle istituzioni comunali. Nell'interpretazione della Corte costituzionale, quindi, il legislatore avrebbe voluto favorire gli uni "contro" gli altri, finendo per sacrificare il principio rappresentativo che pure il quadro normativo complessivo mira a tutelare. Quest'impostazione, scollegata dall'effettività del principio rappresentativo, rischia peraltro di determinare una pericolosa frammentazione giuridica (quella politica è, invece, il cuore del pluralismo) dell'elettorato.

La questione, dunque, evidenzia come la trama legislativa delineata per gli italiani all'estero abbia determinato effetti distorsivi sull'ordito dei principi costituzionali che la norma in discussione intendeva proteggere, la rappresentanza e la partecipazione. Certamente il legislatore nazionale avrebbe dovuto considerare tali effetti, come ha fatto il Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia che ha stabilito che ai fini del raggiungimento del *quorum* strutturale non è computato il numero degli iscritti all'Aire[126]. In tal modo il legislatore regionale intendeva far sì che la norma sulle elezioni con unica lista mantenesse intatta la sua *ratio*, vale a dire il «*favor* per la conservazione del risultato elettorale»[127], preferendo «al dato formale della cittadinanza (…) quello sostanziale della residenza»[128], sul territorio.

ricostruito ha origini piuttosto risalenti e decisamente anteriori alle riforme che hanno interessato il voto dei cittadini all'estero.

[125] L'ordinanza di rinvio ipotizzava la non applicabilità ai residenti all'estero del dovere civico al voto quale causa per il loro scorporo dal *quorum* di validità.

[126] Art. 1, comma 2, l.r. n. 21 del 2003.

[127] E. Grosso, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005, 1228 ss.

[128] Cfr. Tar Molise, sent. n. 260 del 2010.

7.3. Segue: il territorio come dimensione della coesione e luogo di prossimità

Il territorio per contro assume sempre più centralità sotto il profilo economico: se un *territorial discourse* ha cominciato a svilupparsi sin dai primi anni Novanta, con la Carta dei diritti fondamentali, nel capo dedicato alla *Solidarietà*, l'Ue «riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale (…) al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione» (art. 36); in seguito alla strategia di Europa 2020 e in particolare con la nuova programmazione dei fondi strutturali per il 2014-2020[129], la coesione territoriale è poi divenuta formale obiettivo della cosiddetta politica regionale (art. 174 TFUE[130]).

Nonostante la coesione territoriale resti un "concetto ombrello" piuttosto complesso che non emerge *out of the blue*[131], l'introduzione di una terza dimensione, quella territoriale, rappresenta una seconda rottura paradigmatica dopo che Delors nel 1998 volle introdurre la coesione sociale accanto a quella economica.

Tenendo presente che la politica europea regionale non confonde l'approccio territoriale con un paradigma localistico, ma anzi presuppone l'intervento di autorità sovralocali che governino la distribuzione dei compiti con un'opera di programmazione e valutazione, la letteratura sul tema insegna che «un intervento o innesta un processo di autonomia o accentua la dipendenza»[132]: a fronte delle politiche di coesione territoriale si pone, dunque, la questione se queste mirino a rafforzare la capacità istituzionale dei territori di prossimità di comportarsi da enti esponenziali con un indirizzo politico autonomo, se quindi l'ingresso del paradigma territoriale possa indirizzare verso la ripoliticizzazione degli enti territoriali o quanto, invece, sia un volano per rafforzare la loro trasformazione in senso funzionalista.

Nonostante il contributo italiano nell'avvio di questa politica sia stato importante[133], deve prendersi atto della pessima capacità della Repubblica

[129] Regolamento comune n. 1303/2013.

[130] L'articolo sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che un'attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

[131] Sull'incerta definizione di coesione territoriale cfr. I. Mozzoni, *Geografia della politica di coesione europea*, Roma, Aracne, 2012, 105.

[132] C. Borgomeo, *L'equivoco del sud. Sviluppo e coesione sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 173.

[133] Ci si riferisce a Antonio Giolitti che fu Commissario per le questioni regionali dal 1976 al 1984 (sul cui ruolo cfr. G.P. Manzella, *Gli anni europei di Antonio Giolitti: riforme, nostalgie e lasciti*, in G. Amato (a cura di), *Antonio Giolitti: una riflessione storica*, Roma, 2012) e fondatore del suo carattere programmatorio sulla base di una negoziazione tra Com-

italiana di utilizzare le risorse messe a disposizione con i fondi strutturali per tentare di attenuare, se non superare, il divario territoriale e i suoi svantaggi. Delle tre tesi che negli anni si sono confrontate nella ricerca delle responsabilità per la insoddisfacente *performance* italiana – evidenziando ora l'incapacità delle amministrazioni regionali, ora di quelle nazionali, ora di quelle comunitarie – dal punto di vista di una riflessione sull'autonomia politica è interessante considerare l'impatto che i limiti della programmazione dei fondi strutturali hanno esercitato a livello regionale, non contribuendo alla crescita dell'autonomia delle Regioni coinvolte ma anzi incidendo negativamente sulla loro «capacità di produrre strategie originali, funzionali alla risoluzione dei problemi economici, sociali e istituzionali che frenano la crescita dei sistemi locali»[134]. Già nel Rapporto Barca del 2009, d'altra parte, si rilevava che la Commissione non si fosse limitata a fissare principi generali quali meta-obiettivi, metodi decisionali e criteri valutativi, ma avesse finito per schiacciare un'autonoma programmazione regionale[135]. La pianificazione regionale sarebbe stata in tal modo privata «di quella "autonomia sostanziale" indispensabile [per] predisporre percorsi di sviluppo realmente corrispondenti ai fabbisogni, alle criticità e alle potenzialità territorialmente circoscritte» agendo sulla «capacità di leggere e interpretare la realtà socioeconomica delle regioni»[136].

La territorializzazione delle politiche in coerenza con il paradigma o approccio *place-based* comunque confida sulla capacità dei governi di prossimità di saper rappresentare i bisogni, le aspettative, le potenzialità delle proprie collettività, le specificità del proprio territorio e tessuto socio-economico abbandonando l'idea di singole e separate politiche di settore che possano risultare *spatial blind*. Qualunque sia l'opzione, consapevole o meno, che prevarrà in Europa, in Italia la scelta della non rappresentatività degli enti intermedi[137] (che non sono stati affatto soppressi[138]) operata dalla l. n. 56 del 2014, tuttavia, rischia di compromettere ulteriormente la capacità istituziona-

missione e Stati membri. Queste riforme erano state incoraggiate da Y. Meny, *Should Regional Policy be scrapped?*, in *Common Market Law Review*, 1982, 373 ss.

134 E. Sacco, *Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia*, in *Stato e mercato*, 2011, 247.

135 F. Barca, *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009. Cfr. in particolare *Intorno al Rapporto Barca*, in *Queste istituzioni*, 2010, nn. 156-157.

136 E. Sacco, *Politica di coesione,* cit., 254 e 264.

137 Cfr. art. 1, commi 19 e 25 per le città metropolitane e commi 58 e 69 per le province.

138 La soppressione degli enti intermedi senza il coinvolgimento delle popolazioni interessate sembrerebbe in contrasto con il «diritto all'integrità territoriale come diritto proprio della comunità delle popolazioni interessate, attribuito solamente ad esse in virtù della stretta connessione con il territorio medesimo», di cui parla G. Demuro, *Popolazioni e variazione*, cit., 145.

le di utilizzare i fondi strutturali soprattutto per quella gran parte del paese che non corrisponde a città metropolitane, le quali a loro volta entreranno in funzione a programmazione dei fondi già ampiamente cominciata. Tale opzione, non solo pone gli enti intermedi, se non fuori, *oltre* le forme concrete di esercizio della sovranità popolare, ma rischia anche di non costituire una risposta adeguata per superare le difficoltà di pieno utilizzo delle risorse economiche stanziate per l'Italia.

8. Quale tipo di rappresentazione del territorio?

Resta aperta infine la domanda sul tipo di rappresentazione dei territori che si auspica: quella esponenziale propria di una rappresentanza politica che con la citata legge Delrio si è appena deciso di ridimensionare o quella funzionalistica a servizio dello sviluppo economico che sembrerebbe guidare la riforma degli enti territoriali? Oppure si persegue, seppur con incongruenze e contraddizioni, una visione che sappia tenere insieme i due paradigmi?

Sotto questo profilo non è eludibile, quindi, il nodo relativo ai processi in atto che, da un lato, anticipano con legge ordinaria la riforma degli enti locali, dall'altro, aspirano a modificare, non solo il Titolo V, ma anche gli organi costituzionali[139]. Certamente non è questa la sede per un'attenta disamina di tutti i profili coinvolti dal processo in corso di revisione costituzionale[140], che verrà analizzata soltanto per valutare se sia in corso un ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali a favore – eventualmente – di una loro riscrittura in senso funzionalista.

In quest'ottica la rimozione delle elezioni dirette per gli enti territoriali intermedi, nonché per il Senato prevista dal d.d.l. costituzionale 1429-A, evidenzia la crisi dell'idea stessa dell'ente esponenziale, crisi nella quale il territorio è pensato non come spazio politico della comunità ma concepito nella sua dimensione quantitativa amministrativizzata.

In questa fase di ripensamento delle autonomie[141] è prevista, infatti, una modifica dell'art. 67 dal quale sparisce ogni riferimento alla Nazio-

[139] Sicuramente il Parlamento, ma anche il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale in conseguenza del nuovo collegio elettorale nonché dei nuovi poteri di nomina attribuiti al Capo dello Stato.

[140] Tra i molti commenti, si rinvia alle relazioni del Seminario AIC, *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 28 aprile 2014: P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.,* in *Rivistaaic.it*, 2/2014*;* M. Luciani, *La riforma del bicameralismo oggi*, *ivi*; B. Pezzini*, La riforma del bicameralismo, ivi*; E. Gianfrancesco, *Torniamo a Zanobini (?!)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, maggio 2014. Cfr. inoltre R. Bin, *Relazione conclusiva*, cit.

[141] La necessità di un loro ripensamento è largamente condivisa, soprattutto per rimediare al patologico ricorso alla Corte costituzionale per sanare il contenzioso tra Stato e Regioni. Basti qui accennare a G. Silvestri, *Relazione sulla giurisprudenza*, cit., 2.

Ha espresso preoccupazione per l'andamento del dibattito sul tema A. Ruggeri, *L'auto-*

ne[142], che trasloca all'art. 55: soltanto i membri della Camera dei deputati, dunque, rappresenterebbero la Nazione[143], non tutti i parlamentari dal momento che i senatori continuerebbero a esercitare la propria funzione senza vincolo di mandato, ma non più in nome della Nazione[144], quale espressione unitaria della sovranità popolare della quale sono parti costitutive anche le autonomie territoriali. Questa nuova e diversa collocazione e attribuzione della Nazione segnerebbe una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi nazionali e quelli localizzati, intesi evidentemente come particolaristici: si finisce in tal modo per agire, quindi, sull'idea di unità nazionale perseguibile mediante uno Stato regionale espressione del pluralismo territoriale, vale a dire di comunità territoriali diversificate ma unite nella composizione, anche conflittuale certamente, dell'interesse nazionale dell'intera Repubblica.

Nazionale, dunque, diviene sinonimo di livello di governo statale: resta nazionale il territorio (artt. 16, 117, 120), la politica (art. 49), l'unità (art. 87) e la sicurezza (art. 126), ma se tali lemmi non sono ricondotti a espressioni di sovranità popolare, potrebbero finire per essere riletti in chiave di mera sovranità territoriale, intesa come «il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e - al limite - alla stessa sua sopravvivenza. Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico» (Corte cost., sent. n. 82 del 1976).

Svuotando le forme di esercizio della sovranità popolare o comunque dell'autonomia politica, entrambe connesse all'accezione di territorialità veicolata, ci può limitare a proteggere sovranità, integrità ed indipendenza della Repubblica (sent. n. 278 del 2010) nel senso di indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati (sent. n. 40 del 2012)? La domanda è di stringente

nomia regionale in bilico tra innovazione e restaurazione (note minime a prima lettura della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali), in *Le Regioni*, 4/2013, 727, ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVII, Studi dell'anno 2013, Torino, Giappichelli, 2014.

[142] G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione,* Atti del Convegno AIC, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene, 2009, ritiene che «il divieto di mandato imperativo si collegasse alla nascente teoria della sovranità nazionale (ma poi anche della sovranità popolare)».

[143] Sul concetto di Nazione si rinvia a C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, I, Torino, Giappichelli, 2005. Su questa scelta del d.d.l. cost. cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2014.

[144] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffré, 1991, 73, sostiene che la «teoria della sovranità nazionale e divieto di mandato imperativo rispondevano in effetti a due logiche diverse, che è arbitrario unificare». Cfr. sotto questo profilo D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale AIC, Padova, Cedam, 2001, 48.

attualità perché è percepibile un uso ricorrente del linguaggio territoriale[145] anche nel d.d.l. di revisione costituzionale nel quale il Senato rappresenta le «*istituzioni territoriali*» (art. 55, comma 5 e anche art. 57) mentre tornano autonomie territoriali, invece, all'art. 82 come oggetto di inchieste da parte del Senato.

Quale idea di territorio sorregge questa grammatica territoriale che si vorrebbe inserire in Costituzione? Corrisponde a innovazioni discorsive e in quale direzione semantica?

Anche qualora si intenda rafforzare la dimensione funzionalista degli enti territoriali, non pare necessario rimettere in discussione il principio democratico della rappresentatività degli enti plurali che compongono la Repubblica. L'autonomia politica che è in grado di rendere il territorio uno spazio politico richiede di superare l'idea del territorio come mero supporto delle attività economiche o come risorsa da consumarsi o perlomeno di agganciarla a una concezione del territorio come «spazio in cui si svolge la vita dei cittadini»[146]. Se non si tenta di ricostruire, infatti, il collegamento tra territorio e popolazione ivi stanziata con le loro istituzioni, si rischia di riportare il territorio tra i «contenitori concettuali (…) che non ritrovano più la logica costitutiva. Contenitori orfani, cioè, di quella logica riflessiva che ha dimostrato (…) l'autonomia e l'importanza di una formazione sociale nel determinare sia la direzione che l'intensità di un percorso di sviluppo»[147].

[145] Nel testo originario della Costituzione l'accezione di territorio era essenzialmente quella di territorio nazionale o della Repubblica (v. l'art. 10 per il diritto di asilo, l'art. 16, primo e terzo comma, l'art. 80 per le variazioni territoriali, l'art. 120). Già con la revisione del 2001 il riferimento al territorio assume più di un'accezione: accanto al territorio nazionale per i livelli essenziali (art. 117, comma 2, lett. *m*), a un generico «governo del territorio» (art. 117, comma 3) e al richiamo agli enti territoriali interni ad altro Stato (art. 117, ult. comma), si ritrova il riferimento nell'art. 119 al gettito erariale riferibile «al loro territorio» (comma 1) o in relazione al «proprio territorio» nel comma 2 dell'art. 133, passando all'aggettivazione quando si citano i «confini territoriali dei governi locali» (art. 120, comma 2) fino ad arrivare alla sua soggettivazione mediante il riferimento ai «*territori* con minore capacità fiscale» (art. 119, comma 3).

[146] Cfr. *http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index/_it.cfm*, dove si trovano tutti i documenti ufficiali.

[147] E. Sacco, *Politica di coesione*, cit., 278.

ISTITUZIONI GLOBALI E AUTONOMIA

di Luciano Patruno

Sommario: 1. Il rapporto tra potere, territorio e democrazia nella *governance* "glocale". – 2. Il processo di razionalizzazione delle autonomie territoriali alla luce del valore ordinamentale della concorrenza: l'orientamento alla globalizzazione delle autonomie preteso e attuato dallo Stato. – 3. La figura dello "Stato globale" sullo sfondo dello scenario "glocale" multilivello, ovvero molti Stati hanno vissuto, negli ultimi anni, all'ombra dei loro ordinamenti. - 4. La giurisprudenza hayekiana della Corte costituzionale: la normativa-quadro statale e il libero gioco dei processi economici dal globale al locale e ritorno. – 5. Conclusioni.

1. Il rapporto tra potere, territorio e democrazia nella *governance* "glocale"

Il rapporto tra istituzioni globali[1] e autonomie territoriali[2] costituisce, da oltre un trentennio, il tratto essenziale di un nuovo modo – divenuto ormai paradigmatico – di rappresentare la distribuzione del potere politico, economico e sociale all'interno della spazialità costituzionale, il cui perno teorico si rinviene, per lo più, nel dispositivo della *governance*[3], con il quale si tenta di conferire ordine a una complessa dinamica istituzionale di tipo multiscalare.

[1] In questa sede e ai fini della presente relazione si intendono, per istituzioni globali, le istituzioni finanziarie globali quali Wto, Fmi e Wb, Ocse, G8, G20, le riunioni dei Brics, nonché l'Ue. Si tratta di istituzioni che incarnano l'interfaccia concreta delle politiche di apertura al mercato e alla concorrenza che oggi gli Stati impongono, attraverso precise scelte normative, su tutto il loro territorio, ai diversi enti esponenziali minori. G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 49, li definisce, assieme alle *law firms* globali e alle multinazionali, i «nuovi sovrani».

[2] Si intendono, per esse, non solo gli enti territoriali in cui si articolano i diversi tipi di Stato, ma altresì tutte quelle comunità politiche, economiche e sociali radicate nel territorio, come – per fare un esempio assai noto – la Val di Susa che si oppone alla Tav. Sul rapporto tra territorio, potere e democrazia, con particolare riguardo alle comunità locali e alla dialettica critica con le istituzioni sovranazionali, si veda A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento no tav*, Torino, Giappichelli, 2011.

[3] «C'est en contrepoint de la notion mieux connue de "gouvernement" que se dégage le concept de "gouvernance": allors que la première s'entend d'une institution le second vise un processus. (…) La gouvernance, quant à elle, peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, qui ne sont pas tous étatiques, ni meme publics pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains»: F. Ost, M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 29.

In questo senso, si suole affermare che al diritto globale «sconfinato», caratterizzato da «misure giuridiche mobili», «orizzontali» e «a rete», ideate «per fare cose, per raggiungere obiettivi e scopi» (funzionalità) anziché per esprimere una «volontà politica che attende obbedienza» (discrezionalità), «corrispondono opposti giochi di ri-confinamento, che oggi ridanno vita a svariate forme di diritto infranazionale, riconducibili sia a usi e tradizioni territoriali che rispecchiano una rinata "voglia di comunità", sia a vere e proprie istanze di "autodeterminazione"»[4]. Il termine "glocale" e il concetto di "glocalismo" esprimerebbero il rapporto di interpenetrazione tra queste due dimensioni del giuridico e del suo spazio, fino ad assurgere ad epifenomeno di una più ampia tendenza epistemologica: il passaggio da un impianto dogmatico del diritto «basato sul riferimento ad una razionalità di tipo "parametrico", ossia improntata alla logica dell'obbedienza» a un diritto fondato su «approcci di carattere empirico», fondato su una razionalità di tipo "strategico", volta ad «enfatizzare il locale e il contingente»[5]. Ciò permetterebbe, ai soggetti istituzionali e sociali coinvolti, di provare a ipotizzare le loro scelte di comportamento alla luce dell'utilità del momento, facendo fronte ai bisogni (politici, economici, sociali) di volta in volta emergenti, sia pure entro il recinto di una nuova ragione universale, quella presupposta dalla razionalità neoliberale come entità astratta permanente, ossia la «generalizzazione della concorrenza come norma di comportamento e dell'impresa come modello di soggettivizzazione»[6].

Questo reciproco rispecchiamento globale-locale comincia a prendere piede negli anni novanta del secolo scorso, quando, con il frantumarsi dell'ordine bipolare della guerra fredda, si assiste a un cambiamento epocale, sovente descritto, in diagnosi teoriche di successo dai toni millenaristici, come fine della storia[7] o come inizio di una crisi permanen-

[4] M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 27.

[5] M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato*, cit., 22, 23, 150, 151 e 152, parla, appunto, del "glocalismo" come «specchio di una nuova epistemologia giuridica» (150). F. Ost, M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau?*, cit., 17, parlano dell'affermarsi di un "metaprincipio generalizzato di relatività" soprattutto con riguardo ai postulati di razionalità e di sovranità del legislatore.

[6] P. Dardot, C. Laval, *Le nouvelle raison du monde. Essais sur la société néolibérale* (2009), tr. it. *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013, 8-9. P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 92-93, descrive il nuovo rapporto universalismo-particolarismo nella «riscoperta post-moderna della attualità del diritto» attraverso il sintagma della nuova *lex mercatoria*, la quale indica un diritto che nasce «dal basso, da una prassi che si adagia sui fatti economici e ne registra i bisogni a livello di invenzioni giuridiche; intuizioni e invenzioni che nascono e si consolidano nel particolare e che, senza le costrizioni di ingombranti poteri politici ma vincolate unicamente alla scioltezza dei traffici economici, possono estendersi fino a una proiezione universale».

[7] Il grossolano hegelismo di F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, tr. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992, esprimeva una convinzione abbastanza

te[8]. All'ordine statuale interno e all'ordine internazionale esterno, e alla loro usuale separazione concettuale, sembra subentrare – per usare un'immagine schmittiana - una specie di «caduta nel nulla: in un nulla rappresentato da una generalità priva di dimensione spaziale e territoriale»[9]. Gli Stati, intesi non solo come unità territoriali compiute e autosufficienti, ma anche come persone giuridiche e morali dotate di costituzioni democratiche aperte a un reciproco riconoscimento internazionale pacifico, cominciano a essere descritti come elementi di fragilità e di instabilità di un nuovo modo di «pensare per linee globali»[10].

Comincia, cioè, ad affermarsi l'idea che lo Stato sia«ormai troppo grande per le cose piccole e troppo piccolo per le cose grandi»: «è troppo grande per la maggior parte delle sue attuali *funzioni amministrative*, le quali richiedono, anche dove non sono in atto spinte disgregatrici o separatiste, forme di autonomia o di organizzazione federale in contrasto con i vecchi modelli centralistici. Ma soprattutto è troppo piccolo rispetto alle *funzioni di governo* e di tutela rese necessarie dai processi di *internazionalizzazione dell'economia* e dalle sempre più fitte interdipendenze che ormai condizionano la vita di tutti i popoli del mondo»[11]. L'asse globale-locale, dunque, si sviluppa e si rafforza lungo la dorsale *amministrazione-economia*. Contestualmente, la (presunta) crisi di sovranità degli Stati viene ripetutamente affermata come fondamento negativo del nuovo ordine globale. Si consolida l'ipotesi di un "antisovrano"[12] e, con essa, la teoria forte di un indebolimento dello Stato come entità decisionale, stretto tra imperativi globali e dis-locazioni funzionali infrastatuali[13].

Per darne conto, per descrivere cioè i rapporti tra istituzioni globali (da cui dipenderebbero le decisioni in grado di produrre costrizioni sistemiche

diffusa dopo la caduta del Muro di Berlino, ossia la scomparsa della conflittualità politico-sociale, la vittoria della liberaldemocrazia e l'inverarsi di un modello inconfutabile di società.

[8] Se si restringe «lo sguardo al dibattito pubblico e alla letteratura sociologica degli ultimi decenni», annota A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli, 2014, 16, «è facile ricavare l'impressione che la crisi sia diventata una condizione ubiqua e (quasi) permanente – non l'eccezione, quindi, ma la regola dell'evoluzione politica e sociale».

[9] C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 1950, tr. it. *Il Nomos della Terra nel diritto internazionale dello Jus Publicum Europaeum*, Milano, Adelphi, 1998, 302.

[10] *Ibidem*, 83 ss.

[11] L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 49 (corsivi aggiunti).

[12] Cfr., sul punto, le note argomentazioni di M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, 124 ss.

[13] Si vedano, ad esempio, tra i tanti, G. Guarino, *Il governo del mondo globale*, Firenze, Le Monnier, 2000; A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 124. Nella medesima ottica, G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it* (20.1.2014).

di natura economico-tecnocratica[14]) e autonomie, ritenendo così di tagliare la testa al sovrano-Stato, la teoria costituzionale dominante adotta e fa proprio il paradigma della *multilevel governance*, sul cui tronco si innesta il *multilevel constitutionalism*[15]. Per ogni livello territoriale (dal globo alla comunità) esiste una *governance*, ossia una combinazione di istituzioni, politiche, pratiche (deliberative e partecipative) e iniziative congiunte, che consente di gestire dinamicamente le azioni pubbliche e private, azioni interconnesse, descritte come cieche nella loro finalità, poiché ciò che è pubblico può rivelarsi a fini di pochi e ciò che è privato può giovare ai molti. Questa presunta cecità finalistica, cui è stato dato anche il nome di "catallassi"[16], costituisce il presupposto dell'ordine di mercato, che non è solo economia, ma un modo di costruire il legame sociale attraverso le relazioni economiche, nelle quali a determinare l'allocazione di tutti i mezzi disponibili è la competizione/concorrenza tra progetti imprenditoriali divergenti.

Il paradigma della *multilevel governance* mette in campo un'architettura istituzionale complessa e sofisticata che, in apparenza, sembra reggersi su un insieme di regole altrettanto complesso e sofisticato, basato su criteri mobili di esercizio delle competenze e su dispositivi di negoziazione e regolazione, quali la sussidiarietà e il metodo aperto di coordinamento. Il metodo aperto di coordinamento, fatto proprio dalla *governance* europea e il cui archetipo si ritrova nello statuto e nel funzionamento del Wto, nasce come risposta alla radicale parcellizzazione dei centri di decisione e dei relativi contesti di applicazione e prevede l'interazione di protagonisti non statuali, quali *partners* sociali (*dialogo sociale*), comitati di esperti (*comitologia*) e agenzie (*delega di poteri*).

La *governance* resta però, essenzialmente, un principio d'ordine, una categoria mutuata dall'analisi dei processi economici, che dovrebbe soppiantare l'imputazione sovrana della decisione, rendendola "condivisa" e partecipata.

[14] Di «costrizioni sistemiche» parla J. Habermas, *Im Sog der Technokratie. Kleine Politische Schriften XII*, Berlin, Suhrkamp Verlag Gmbh, 2013, tr. it. *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 40.

[15] Per un'analisi adesiva di tale paradigma, cfr., almeno, I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36/1999; I. Pernice, F. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 4/2000; E. Scoditti, *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, Dedalo, 2001; C. Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002; N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, tr. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "Commonwealth" europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.

[16] F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, London, Routledge, 1982, tr. it. *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore, 1994, 314-315; Id., *The principles of a liberal social order*, in *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1967, tr. it. *I principi di un ordine sociale liberale*, in *Studi di filosofia, politica ed economia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, 302.

Il termine, originariamente diffuso con successo dalla Banca mondiale che, con l'espressione "*good governance*", aveva indicato un criterio di efficienza economica, come prerequisito indispensabile per l'attribuzione di prestiti ai paesi in via di sviluppo (in questo senso è parte in senso stretto delle cosiddette politiche di "condizionalità"), si è affinato col tempo. È divenuto un dispositivo giuridico-amministrativo, modellato sulle transazioni commerciali, che, nell'attuale contesto istituzionale, per ogni livello di governo, è finalizzato alla produzione del consenso. Ciò significa che il paradigma della *multilevel governance* contiene, in sé, qualcosa di più della sua matrice economica per poter funzionare da dispositivo di legittimazione ordinamentale: l'intervento della *governance* è legittimato dalla sua stessa efficacia funzionale, ma agisce come vettore di consenso solo se è condiviso e partecipato da un'ampia maggioranza di soggetti coinvolti. Di qui l'assoluta priorità attribuita alle fonti negoziali e al metodo di consultazione e di coordinamento per descrivere questo *regime complex*, inteso e presentato come insieme di regimi (o livelli di governo) che si sovrappongono e che non sono ordinati gerarchicamente. In realtà, come si argomenterà di seguito, la *governance* «mistifica la costruzione di un'organizzazione focalizzata sull'esecutivo, tentando di coprire le lacune nella legittimazione democratica. Le "ampie consultazioni" appaiono la patina sotto la quale occultare la mancanza di democrazia, un modo per illudere di praticare la democrazia. In tal senso si può ragionare di una nuova forma di Stato che si potrebbe denominare "autocrazia monocratica consultiva"», la quale utilizza una «procedura impositiva-concertativa»[17].

A prevalere, tuttavia, è una descrizione ideale del paradigma *global governance*, di cui la dottrina giuspubblicistica dominante ci porta, quando può, esempi irenici: «quando la Banca mondiale concede un prestito per un'opera pubblica, come una diga, richiede che lo Stato finanziato consulti la popolazione locale per decidere il piano di ri-localizzazione di chi vive nei terreni da espropriare e le misure di protezione sociale»[18]. Il rapporto tra istituzioni globali e le diverse autonomie statali e substatali, perciò, viene generalmente presentato come individuazione globale di standard economico-giuridici, da un lato, e loro applicazione concreta al livello adeguato di governo, mediante soggetti e pratiche sia istituzionali che sociali condivise e contrattate, dall'altro. La *governance* appare qui come un processo di dialogo e di continuo apprendimento tra le istituzioni globali e tutte le componenti di quella società civile e di quegli enti istituzionali locali che, un tempo, occupavano

[17] Così, efficacemente, A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione*, cit., 126-127.

[18] S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013, 28. Meno compiaciuta e più attenta alle dinamiche reali l'analisi di A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione*, cit., 126-129, la quale, al contrario, sottolinea la forte valenza neocorporativa della *governance*.

semplicemente il posto dei destinatari del diritto prodotto dallo Stato e dagli accordi internazionali tra Stati[19].

La narrazione teorica neoliberale in voga, dunque, descrive il "glocale" come l'altra faccia della globalizzazione, entro lo schema rassicurante del dialogo reciproco garantito dalla *governance*. Tale narrazione si svolge ricorrendo a immagini suggestive basate sulla contrapposizione tra "diritto ragno" e "diritto ape"[20], rievocando immagini nostalgiche del mondo medievale[21], o, semplicemente, facendo appello all'equazione pluralismo=democrazia, senza indagare i contenuti o i fini della frammentazione costituzionale in atto e, in alcuni casi, limitandosi a descrivere le emergenti "*epistemic communities*" quale nuovo orizzonte di un diritto concepito come insieme intelligente di comunicazioni autopoietiche e di circolazione di comunicazioni tra sistema e ambiente[22], ritenuto, in quanto tale, razionale e salvifico rispetto alle tendenze autodistruttive della globalizzazione.

Il punto, però, è che questa relazione globale-locale origina e si sviluppa entro un quadro giuridico e culturale assai più problematico per il diritto costituzionale, ben oltre le dicotomie semplificatrici Stato-società, diritto verticale-diritto orizzontale, trascendenza-immanenza, proprio per la relazione esistente tra potere (o poteri), territorio (o territori) e democrazia (e anche qui si sarebbe tentati di dire, al plurale, democrazie, se la nozione di democrazia non contenesse in sé una pretesa di verità, per quanto relativa)[23]. Come vedremo, infatti, lo Stato non scompare dall'orizzonte del potere e del suo esercizio, ma ricostruisce le proprie funzioni al di fuori dei circuiti democratico-rappresentativi. La sovrapposizione di regole dettate da istituzioni internazionali e sovranazionali più forti non determina – come generalmente

[19] Per una ricostruzione semantica e storico-critica del concetto di "*governance*" si rinvia a A. Andronico, *Governance*, in B. Montanari (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Idee Strutture Mutamenti*, Torino, Giappichelli, 2012, 313 ss., nonché, ancora più diffusamente, sempre A. Andronico, *Viaggio al termine del diritto. Saggio sulla governance*, Torino, Giappichelli, 2012.

[20] M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato*, cit., 168 ss.

[21] P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007. Si veda altresì, sia pure in senso critico, A. Minc, *Le nouveau Moyen Âge*, Paris, Gallimard, 1993.

[22] G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando Editore, 2005.

[23] S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, cit., 128-129, riflettendo sull'assetto democratico dell'ordine globale, afferma che la democrazia «è strettamente correlata con il diritto e con lo sviluppo economico. Quanto al primo, "la relazione tra la *rule of law* e la democrazia liberale è profonda. La prima rende possibili i diritti individuali, che sono l'essenza della democrazia. Il rispetto del governo per la sovranità del popolo e per una costituzione dipende dall'accettazione del diritto". Quanto al secondo, "perché una democrazia possa durare, la storia insegna che le possibilità di sopravvivenza sono direttamente proporzionali al reddito pro capite"». Quest'idea liberale di democrazia non si concilia pienamente con lo spirito delle costituzioni europee del secondo dopoguerra e, più, in generale con un'idea di democrazia fondata sul principio di eguaglianza sostanziale.

si afferma – una crisi del potere sovrano dello Stato-apparato, bensì un suo rafforzamento e una sua recrudescenza. Ciò significa che il rapporto tra istituzioni globali e autonomie territoriali va ripensato all'interno di un quadro teorico e istituzionale in cui lo Stato (primo fra le c.d. istituzioni globali) agisce non come livello intermedio più o meno forte ma come struttura organizzativa e normativa condizionante, attraverso un sistema di deleghe sovranazionali che, eludendo la sovranità popolare e le sue forme, ricolloca l'*imperium* nelle mani di "governi puri", i quali non rispondono che a se stessi.

In questo contesto, l'autonomia democratica degli enti substatali viene compressa in una dimensione inedita. Non si tratta, infatti, di un suo regredire da autonomia politica ad autonomia economico-funzionalista ma di qualcosa di più e di diverso. Gli enti territoriali (regionali, provinciali e locali), nel momento in cui si trovano a dover legiferare o normare sulle politiche economiche territoriali, con ciò rapportandosi alle logiche globali (congiunte) dell'equilibrio finanziario e del mercato concorrenziale, devono fare i conti con una nuova "ragion di Stato" che non può conoscere alcun principio di limitazione se non quello di una supposta evidenza empirica dell'analisi economica (neoliberale). Tale "ragion di Stato" si può anche denominare «razionalizzazione della regolazione» o politica della «ri-regolazione», il cui fondamento è tanto nella competenza esclusiva dello Stato nell'ambito della tutela della concorrenza e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lett. *e*, Cost.), quanto nel principio stesso della liberalizzazione economica che mira «ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale»[24].

2. Il processo di razionalizzazione delle autonomie territoriali alla luce del valore ordinamentale della concorrenza: l'orientamento alla globalizzazione delle autonomie preteso e attuato dallo Stato

L'attuale rapporto tra globale e locale, perciò, non origina da una rivendicazione, dal basso, di ulteriore democrazia, ma da una diversa esigenza di "gestione delle cose". Nasce, cioè, sul terreno delle funzioni di governo e dell'economia, lasciando che i sistemi rappresentativi si adeguino, in qualche modo, al *problem solving* di tali funzioni.

[24] Le locuzioni ed espressioni tra 'caporali' sono della Corte costituzionale, sentenza 17 luglio 2012, n. 200, p.to 7.4. in diritto, la quale ha fornito puntuali argomentazioni in favore di questa nuova "ragion di Stato". Peraltro, è la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 16 gennaio 2013, n. 8, ad annotare come l'impostazione di fondo della normativa sulle liberalizzazioni sia «ispirata a *quelle evidenze economiche empiriche* che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee» (p.to 5.2. in diritto).

La nuova cultura del "glocale" trova in Italia una prima traduzione normativa significativa nella legge delega 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini), la prima legge organica sul decentramento amministrativo e sulla semplificazione. È significativo come in essa non compaia, in nessun passaggio, il principio democratico. Vi compaiono, però, il principio di sussidiarietà, di efficienza e di economicità, di adeguatezza e di differenziazione, di copertura finanziaria e di autonomia organizzativa, principi, questi, finalizzati, tra l'altro, alla «promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale» (art. 4, comma 4).

In questo senso, va detto che, per molto tempo – anche alla luce del dato positivo costituzionale (di cui, però, parte della dottrina non ha mancato di sottolineare lo snaturamento a seguito delle Bassanini e della riforma del Titolo V[25]) – si è dato per scontato che necessario complemento del principio democratico fosse il principio pluralistico. Tuttavia la declinazione del pluralismo secondo i principi testé citati non conduce, necessariamente, alla democrazia piena o, quantomeno, all'integrazione del principio democratico. A ben guardare quei principi contengono il Dna di un neoliberalismo i cui esiti vengono oggi giudicati, per lo più, postdemocratici.

Il principio di autonomia, infatti, collegato all'efficienza, all'economicità, sussidiarietà e competitività nel mercato globale, costituisce un principio di legittimità politica del tutto autosufficiente e non necessariamente democratico. Di recente, si è parlato, a ragione veduta, di dissociazione tra principio democratico e principio liberale[26] (separazione ben nota, un tempo, ai costituzionalisti italiani): l'essere i cittadini formalmente "liberi" e "uguali" nel determinare le condizioni della propria vita può dare luogo, soprattutto alla luce dei principi di efficienza, economicità ed efficacia, nonché competitività (*rectius*: libera concorrenza) a forme di autodeterminazione privata antidemocratiche.

L'espansione di autonomia, al pari dell'espansione di libertà, è espansione di potere. Tanta autonomia, altrettanto potere. Occorre perciò guardare ai fini e agli obiettivi dell'autonomia, che la teoria della *governance* vorrebbe ciechi e non predeterminati, ma che, alla prova dei fatti, sono invece occhiuti e rigorosi. Un esempio in tal senso altrettanto significativo è quello dei servizi pubblici locali. In Italia, la riforma dei servizi pubblici locali orientata alla liberalizzazione e privatizzazione degli stessi viene avviata con la legge 8 giugno 1990, n. 142, ma è solo il primo passo.

L'asse globale–locale, perciò, nasce per conferire maggiore efficienza alla funzione di governo e alla gestione dell'economia e della finanza, ai fini della competizione globale il cui presupposto è l'accrescimento (in potenza)

[25] Cfr., almeno, G. Ferrara, *L'altra riforma della Costituzione*, Roma, Manifestolibri, 2002.

[26] N. Irti, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in A. Febbrajo, F. Gambino (a cura di), *Il diritto frammentato*, Milano, Giuffré, 2013, 10-11.

dell'autonomia delle risorse economico-finanziarie di ciascun territorio, in quanto ciò contribuisce – per usare ancora le parole della Corte costituzionale – ad «apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati»[27]. Il tutto all'interno di un'azione convergente di tutti i soggetti pubblici che non possono disattendere l'unitaria ri-regolazione delle attività economiche decisa a livello statale[28]e, di riflesso, a livello europeo e internazionale.

Il rapporto tra istituzioni globali e autonome territoriali si inserisce, dunque, in un discorso più ampio, in cui lo Stato non è il terzo incomodo, ma parte attiva e integrante di una nuova "arte di governo", il cui obiettivo è quello di rimuovere tutti gli ostacoli al libero gioco del mercato, attraverso l'esercizio di una vera e propria "amministrazione dei mercati".

A questo riguardo, uno degli esempi di *regulatory model* che recepisce e canalizza le interrelazioni tra potere globale e autonomie locali, tra la nuova "ragione universale" e il suo inveramento territoriale, è costituito dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Questo decreto costituisce uno dei più recenti atti statali con cui si è proceduto ad adeguare l'organizzazione e le funzioni degli enti locali alla logica neoliberale, già penetrata nel nostro ordinamento con la legge n. 142 del 1990. L'intelaiatura del decreto legge n. 138/2011 è compatta nella sua impostazione, finalizzata a coniugare stabilità e rigore di bilancio (art.1) con le liberalizzazioni (art. 3). Uno degli aspetti più interessanti emerge dall'art. 3, comma 1, ove si legge, nella sua originaria formulazione, che «In attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione, Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». Il successivo comma 2, rimasto invariato, dispone che «Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese». Il comma 4, a sua volta abrogato dall'art. 30, comma 6, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità 2012), sanciva che «L'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti».

Colpisce, anzitutto, la tecnica normativa "rovesciata", sul piano delle fonti, che presiede alla redazione dell'articolo. Qui, infatti, il legislatore statale, e cioè il governo, prefigura, anticipa e attualizza la futura riforma dell'art. 41 della Costituzione, decretando, di fatto, l'efficacia (ma anche la validità *a priori*) della formula costituzionale *a venire* per cui "è permesso tutto ciò

[27] Corte cost., sent. 16 gennaio 2013, n. 8, p.to 5.3. in diritto.
[28] Cfr. ancora Corte cost., sent. n. 8/2013, p.to 4.1. in diritto.

che non è espressamente vietato dalla legge". La possibilità, per il governo, di preordinare, in un proprio atto avente forza di legge, un futuro vincolo di natura costituzionale (per altro modificativo di quello preesistente) poggia su una convinzione ritenuta oggettiva e condivisa: che i principi di libera concorrenza e di pareggio di bilancio costituiscano i nuovi fondamenti della convivenza civile, i nuovi beni pubblici su cui scommettere per incrementare lo sviluppo e aumentare la competitività, già dotati di effettività sociale, indipendentemente da una riforma *per tabulas* del dettato costituzionale, che, evidentemente, il legislatore ha ritenuto superato dal c.d. diritto vivente.

Come noto l'art. 1 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, ha modificato l'alinea del predetto art. 3 che oggi risulta così riformulato: «Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». È scomparso il riferimento all'attesa della riforma dell'art. 41, ma non la sua logica "decostituzionalizzante", divenuta, anzi, più stringente. È rimasto, infatti, il principio cardine (con tutta la sua *ratio* neoliberista) su cui poggia il valore ordinamentale della concorrenza, espresso con la medesima locuzione che avrebbe dovuto incorporarsi nel neo-art. 41 della Costituzione, ossia "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge". Quel principio libertario ora si tiene, per così dire, da sé, dotato di effettività *ex ante*, esonerato perfino dall'attesa di una riforma della Costituzione, in contrasto con la vigente disposizione costituzionale, anche se la Corte costituzionale ne ritiene possibile l'armonizzazione[29].

A riprova di questo nuovo orizzonte culturale, ormai dominante, è sufficiente leggere la Relazione illustrativa al disegno di legge (ddl 4144/A) costituzionale (la futura riforma menzionata nell'art. 3 del decreto legge n. 138/2011 e, *de facto*, da esso introdotta) recante "Modifica degli articoli 41, 97 e 118 Costituzione"[30] (la dorsale amministrazione-economia), in cui, per giustificare la revisione, si menziona l'«indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea», che «già sembrava aver soppiantato, con gli articoli 81 e 82, quel concetto restrittivo di libertà economica privata così come desunto dall'art. 41 della Costituzione». «In ragione di questo nuovo modello», continua la Relazione illustrativa, «la libertà di concorrenza, espressione di una piena libertà economica, è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta e non solo. La globalizzazione dei mercati impone ora di aumentare la competitività del no-

[29] Sul punto si veda il saggio di F. Angelini, *Costituzione ed economia al tempo della crisi…*, in *Rivistaaic.it*, 4/2012 (30.10.2012).

[30] La relazione si può leggere su *ApertaContrada.it* , "*L'art. 41 della Costituzione. Dossier*".

stro sistema-paese e pone la necessità di addivenire a profonde riforme istituzionali al fine di ridurre la capacità dirigistica dello Stato nell'economia per favorire l'avvento di condizioni giuridico-istituzionali adeguate alla struttura di un mercato moderno ed efficace».

In questo contesto, parlare di «avvento di condizioni giuridico-istituzionali» ha la funzione di "naturalizzare" (e quindi di occultare) le scelte politico-legislative dello Stato. Auspicare la riduzione della sua capacità dirigistica in economia non vuol dire prefigurare uno Stato che, da attendista, resta sulla riva a tollerare qualsiasi forma di organizzazione dell'economia (per assurdo anche collettivistica), ma assume un significato diverso e del tutto opposto: lo Stato svolge un intervento continuo e aprioristico affinché siano mantenute invariate e, per certi versi, potenziate le condizioni entro le quali si deve svolgere una libera concorrenza tra i soggetti dello spazio economico. A ciò serve ricondurre il monopolio esclusivo della tutela della concorrenza in capo allo Stato, così come è stato trascritto in Costituzione. Questo ri-orientamento *gestaltico* dello Stato ha poi trovato – come già accennato in precedenza – ampio supporto argomentativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha ripetutamente affermato, proprio con riferimento agli ambiti vitali della cittadinanza territoriale e della sua democrazia (i servizi pubblici locali), il ruolo esclusivo dello Stato nella funzione *market-oriented*. Sui presupposti teorici di tale giurisprudenza si tornerà a breve.

3. La figura dello "Stato globale" sullo sfondo dello scenario "glocale" multilivello, ovvero molti Stati hanno vissuto, negli ultimi anni, all'ombra dei loro ordinamenti

Ciò induce a ritenere che il rapporto globale–locale non sia mai stato un rapporto bilaterale, quanto, piuttosto, trilaterale: molti Stati, cioè, in questi trent'anni hanno vissuto all'ombra dei loro ordinamenti. Sappiamo, infatti, che il rapporto tra istituzioni globali ed enti territoriali substatali si fonda, all'interno della rappresentazione della *global governance*, su un presupposto teorico molto saldo, che, in quanto tale, è diventato luogo comune[31]: la morte o l'uccisione dello Stato e, con essa, la divisione del suo patrimonio ereditario, ossia la sovranità (la *multilevel governance* si gestisce attraverso il criterio della sovranità divisa).

Se è vero però che il termine sovranità è moderno, altrettanto vero è che il concetto che gli corrisponde è antico: i Romani non parlavano di sovranità bensì di "*summum imperium*" e, in definitiva, questa espressione altro non denotava che quanto modernamente si intende con il termine sovranità. Appare, pertanto, affrettato ritenere che il *summum imperium* sia oggi detenuto

[31] G. Bucci, *La sovranità popolare nella trappola delle reti* multilevel, in *Costituzionalismo.it* (21.5.2008).

da organismi transnazionali (quali il Wto, il Fmi o la Bm) «che condizionano sempre più tangibilmente il complesso delle determinazioni possibili statali bensì in campo economico e finanziario, ma con intuibili ricadute anche sui meccanismi di garanzia posti a presidio dei diritti fondamentali»[32].

Piuttosto, si dovrebbe affermare che le istituzioni globali detentrici del *summum imperium* siano ancora gli Stati, divenuti però "Stati globali". In questo senso, il Fmi, il Wto, e la Bm rappresentano solo l'aspetto transeunte, il terminale operativo della catena di comando, gli strumenti, assieme all'intera rete di *global governance*, attraverso cui lo Stato globale si garantisce la propria continuità extrademocratica, in quanto ordinamenti normativi che esso stesso produce e che legittima, sia pure nei limiti di un riconoscimento internazionale indiretto[33].

Il concetto di Stato globale assume, perciò, un significato autonomo. Lo Stato globale non è lo Stato più forte (Stati Uniti o Germania), non è un concetto utile a distinguere, ad esempio, i paesi che riescono a imporre le condizionalità economiche da altri paesi che le subiscono, i paesi virtuosi dai Pigs. Anche l'Italia è uno Stato ormai globale[34], come lo è la Grecia.

Così come la sovranità classica dello Stato-nazione veniva riconosciuta ad ogni Stato in quanto tale, indipendentemente dalla sua forza, ugualmente la sovranità dello Stato-governo (o dello Stato-*governance*) va riconosciuta a ogni Stato in quanto tale, indipendentemente dalla sua sfera di influenza esterna. Stato globale indica la forma-stato attuale, il presupposto della stessa globalizzazione, quel nucleo irriducibile di sovranità e forza che sta alla base

[32] Q. Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffré, 2007, 22.

[33] Si legga G. Ferrara, *Sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffré, 2003, 687-688. P. Dardot, C. Laval, *Le nouvelle raison du monde*, cit., 300, osservano che «C'è in effetti una certa falsa ingenuità nel deplorare la potenza del capitalismo finanziario in opposizione alla forza declinante degli Stati. Il nuovo capitalismo è profondamente legato alla costruzione *politica* di una finanza globale governata dal principio della concorrenza generalizzata. In questo la mercatizzazione (*marketization*) della finanza è figlia della ragione neoliberista».

[34] L. Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013, 197, scrive: «L'Italia, con altri Paesi, ha proceduto con la massima celerità a fare propri i gravosi impegni derivanti dai documenti sopra richiamati [cioè: il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la "governance" nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 da 25 capi di Stato e di governo UE su 27, con le eccezioni di Regno Unito e Repubblica Ceca]. L'inserimento in Costituzione del pareggio di bilancio mediante la modifica dell'art. 81 è stato deliberato dal Parlamento il 18 aprile 2012; nonostante, va rilevato, che lo stesso Trattato in questione definisse tale azione come preferenziale, non obbligatoria. I trattati sulla stabilità, patto fiscale compreso, e sull'istituzione del Meccanismo di stabilità, sono stati ambedue convertiti in legge dalla Camera il 20 luglio 2012, pochi giorni dopo l'analoga delibera del Senato. (…) Le suddette operazioni non sono state affatto compiute da soggetti esterni agli Stati membri della Ue, o da movimenti rivoluzionari interni, bensì dai governi stessi».

della *governance* globale di istituzioni quali Fmi, Wto, Bm e Ue. Per Stato globale, dunque, non si intende «l'articolazione, per quanto complessa dello Stato occidentale globalizzato», «incaricato di portare a compimento, cioè di globalizzare, la rivoluzione democratica che avrebbe caratterizzato la modernità»[35]. In alti termini, lo Stato globale non è, secondo l'idea tradizionale, quel sovrano-nazione facente parte di una comunità internazionale di Stati uguali. Né per Stato globale si intende – in un malinteso senso di neutralizzazione della politica – il veicolo dei contenuti universali della globalizzazione, primo fra tutti quello di un capitalismo di Stato globalizzato. Lo Stato globale non è lo Stato globalizzato quale guscio vuoto, nomodotto, in cui scorrono i flussi del capitalismo globale, in quanto esso ne è primo artefice e fautore.

Lo Stato globale possiede caratteristiche che si sono venute a definire nel tempo, già a partire dagli anni settanta del secolo scorso, quando il problema della *Unregierbarkeit* (ingovernabilità) ha innescato, da un lato strategie di riduzione della domanda, al fine di diminuire il sovraccarico democratico del sistema politico-amministrativo (privatizzazione e destatalizzazione delle funzioni pubbliche; austerità; selettività delle eccedenze sociali attraverso *expertise* tecnocratiche e giurisdizionali), dall'altro lato, strategie di elevazione delle prestazioni statali (ampliamento dell'orizzonte informativo e operativo del governo, attraverso riforme strutturali e potenziamento – anche in sede sovranazionale ove il potere degli esecutivi aumentava esponenzialmente – delle tecniche di programmazione dei bilanci; istituzionalizzazione dei meccanismi di negoziazione e accordo di tipo neocorporatista, dando vita a sistemi di combinazione-associazione tra lo Stato e i grandi gruppi organizzati).

Più l'ingovernabilità (accresciutasi con la c.d. emergenza della globalizzazione) è venuta a delinearsi come una caratteristica permanente dei sistemi capitalistici neoliberali, maggiore si è rivelato il peso acquisito dallo Stato come governo. Lo Stato globale, infatti, è, essenzialmente, Stato-governo o Stato-*governance*. Governo e *governance* non sono in opposizione tra di loro, anzi la seconda specifica che il primo non ha altra logica di azione che quella derivante dall'amministrazione interna dello Stato, dalla gestione delle cose, secondo il criterio supremo di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. In questo senso, il governo sviluppa una ragione endogena (di utilità/inutilità, tipica della logica imprenditoriale e aziendale), che si lascia alle spalle le mansioni del potere esecutivo, quale attuatore della volontà generale e dell'interesse generale. Il centro di gravità del potere statale si è spostato dal binomio legittimità/illegittimità (ancorato alla sovranità popolare) al binomio successo/fallimento (ancorato alla sovranità *tout court*), connaturato alla pratica di governo in quanto tale. Quanto più lo Stato-governo ha obbedito a tale logica tanto più il suo orizzonte è diventato globale, ma

[35] M. Ricciardi, *Dallo Stato moderno allo Stato globale. Storia e trasformazione di un concetto*, in *Scienza & Politica*, Vol. XXV, 48/2013, 81.

secondo un cammino inverso a quello delineato dalle idee costituzionali cosmopolite. All'interno di una vera e propria discontinuità storica, nella quale si è consumata una cesura tra origine e funzionamento dello Stato e alla quale corrisponde una trasformazione della sua legittimità, non si è trattato più di acconsentire a delle limitazioni di sovranità per costruire, in condizioni di parità con gli altri Stati, un ordine internazionale pacifico, ma semmai di procedere ad autoobbligarsi, ad autolimitarsi nelle funzioni democratiche per accrescere e potenziare la propria sovranità, il proprio nucleo di comando governante, in accordo e, allo stesso tempo, in concorrenza con gli altri Stati[36].

Infatti, in questo contesto di *Neue Sachlichkeit* in cui si muove lo Stato globale, non è tanto la contrapposizione tra il carattere nazionale dello Stato e la collocazione internazionale a essere messa al centro dell'analisi, quanto piuttosto la complessa connessione amministrativa che, grazie ai sistemi di *governance*, lo collega agli altri Stati, nell'implementazione del principio di libera concorrenza e di apertura incondizionata dei mercati.

Una prova dell'avvento e del consolidamento di questa nuova forma di Stato è rappresentato dalla recentissima approvazione dell'Esm, che, come noto, è destinato ad operare in stretto coordinamento con il Fmi. In questo caso è stato aggirato lo stesso Trattato di Lisbona, attraverso il «ricorso massivo ad atti di diritto internazionale, trattati intergovernativi che si situano al di fuori dell'ordinamento Ue e che, come tali, si sottraggono ai relativi vincoli»[37]. Ulteriore prova è fornita dalla rinnovata preminenza di comando attribuita al Consiglio europeo all'interno dell'ordinamento comunitario. Proprio l'adozione delle nuove misure di bilancio e finanziarie ha determinato lo sviluppo – «con rapidità ed incisività neanche prevedibile prima delle crisi – del ruolo del Consiglio europeo, quale motore reale del processo di integrazione e quale istituzione che assume direttamente, oltre alle principali decisioni politiche, anche talune rilevanti decisioni esecutive»[38]. Siamo oltre la stessa intergovernatività: «un rafforzamento della tendenza in atto potrebbe presto portare ad una situazione che, usando nozioni politologiche, non sarebbe più di *governance* condivisa, ma di *government* o, altrimenti detto, di *imperium*»[39].

A ciò va associato il nuovo progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione in Italia, che, per certi versi, chiarifica, ulteriormente, il quadro della situazione. Restano i vincoli derivanti dall'ordinamento

[36] Cfr., sul punto, G. Bucci, *La sovranità popolare*, cit., 20.

[37] G.M. Roberti, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 settembre 2012, Milano, Giuffré, 2013, 224.

[38] M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la* governance *europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 192.

[39] *Ibidem*, 198.

dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, cui sono sottoposte tanto la legislazione statale che quella regionale. Si tratta, con ogni evidenza, per lo più dei vincoli finanziari e di bilancio. La potestà legislativa regionale si esercita, in via esclusiva, con riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale, laddove il territorio assurge perciò essenzialmente a fattore di produzione e a filtro di spesa dei servizi sanitari e sociali. Riemerge, infine, dalle nebbie delle competenze mobili e trasversali, uno Stato forte e unitario (ma forse era solo nascosto) che, su proposta del governo, può intervenire nelle materie e funzioni riservate alla Regione «quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica» (neo-art. 117 Cost.). Qui la virata costituzionale appare ancora più brusca, con un'aperta e schietta discrezionalità (ove si pretende obbedienza), che pareva dimenticata.

4. La giurisprudenza hayekiana della Corte costituzionale: la normativa-quadro statale e il libero gioco dei processi economici dal globale al locale e ritorno

L'ambito dei servizi pubblici locali, nella sua attuale normativa, ha rivelato le due operazioni condotte dal potere pubblico: da una parte costruire mercati il più possibile competitivi nella sfera commerciale, dall'altra parte far intervenire la logica della concorrenza nel quadro stesso dell'azione pubblica. Come si è visto la normativa statale impone la concorrenza alla base della liberalizzazione di industrie di rete, quali elettricità, gas, poste, nonché del commercio e della stessa tutela della salute, liberalizzazione che, senza essere confusa con la privatizzazione o la deregolamentazione, è un valido esempio delle nuove forme di intervento pubblico tese a creare situazioni di mercato o di semi-mercato in settori considerati monopolistici o rispondenti a criteri estranei alle considerazioni di costo.

La Corte costituzionale è divenuta uno dei custodi più importanti di questa *Wirtschaftsordnung* (secondo la definizione ordoliberale) e la sua giurisprudenza è in grado di spiegare la nuova tecnica normativa impiegata dal legislatore per darvi piena attuazione.

In alcuni passaggi delle sue sentenze, relative alla costituzionalità dell'art. 3 del decreto legge n. 138/2011 e al principio per cui «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», vi si statuisce che «inquadrato, dunque, l'intervento statale censurato nel campo delle competenze di portata trasversale relative alla tutela della concorrenza, occorre ancora osservare il particolare tenore normativo della disposizione impugnata: in questo caso *il legislatore non si è sovrapposto ai legislatori regionali dettando una propria compiuta disciplina delle attività economiche*, destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore. L'atto impugnato, infatti, non stabilisce regole, ma piuttosto *intro-*

duce disposizioni di principio, le quali per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenza. In virtù della tecnica normativa utilizzata, basata su principi e non su regole, il *legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale*, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare e loro competenze, *conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale*»[40]. E ancora: «l'ampiezza dei principi di razionalizzazione della regolazione delle attività economiche *non comporta, nel caso in esame, l'assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell'ambito della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e*), Cost., che pure costituisce il titolo competenziale sulla base del quale l'atto normativo statale impugnato è stato adottato. Al contrario: *grazie alla tecnica normativa prescelta, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, essendo anzi richiesto che tutti gli enti territoriali diano attuazione ai principi dettati dal legislatore statale*. Le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai *principi indicati dal legislatore statale*, che ha agito nell'esercizio della sua *competenza esclusiva* in materia di concorrenza»[41].

L'assunto principale che si ricava da tali pronunce è che, nonostante l'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., costituisca il titolo competenziale che riserva al legislatore statale la tutela della concorrenza, non vi può essere alcuna sovrapposizione di normative, né tanto meno un'ingerenza statale nell'autonomia regionale, con riguardo alla regolazione delle attività economiche. A non consentirlo non è tanto la riserva per materia individuata in Costituzione, quanto, piuttosto, la «tecnica normativa» utilizzata dal legislatore nazionale.

Il legislatore, dice la Corte, non ha dettato una propria disciplina compiuta delle attività economiche destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore; piuttosto, si è limitato a introdurre disposizioni di principio, evitando di dettare regole. Si tratta di un passaggio-chiave, reiterato anche nelle successive sentenze. Il presupposto è che il legislatore «ha inteso stabilire alcuni *principi* in materia economica *orientati allo sviluppo della concorrenza*», riassunti nell'«affermazione di principio secondo cui in ambito economico "è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"»[42].

Appare evidente come la Corte stia applicando, in tutto e per tutto, lo schema hayekiano-ordoliberale, ove il legislatore «deve fornire» solo «un

[40] Corte cost., sent. n. 200/2012, p.to 7.5. in diritto (corsivi aggiunti).

[41] Corte cost., sent. n. 8/2013, p.to 4.3 in diritto (corsivi aggiunti). Si veda altresì Corte cost., sent. 20 marzo 2013, n. 46, p.to 3.2.1. in diritto.

[42] Corte cost., sent. n. 200/2012, p.to 7.3. in diritto.

quadro di riferimento» normativo «efficace entro cui possono formarsi ordini autogenerantisi»[43]. «A tutti dovrebbe essere ormai chiaro», ha osservato l'ordoliberale Röpke, «che l'economia di mercato è quella forma di ordinamento economico in cui tutto quello che è coercizione, intervento, decurtazione della libertà, è limitato alla cornice, cioè alle regole dello svolgersi delle relazioni economiche libere nel resto»[44]. Il rapporto tra legislazione-quadro statale, orientata alla tutela della concorrenza, e legislazione regionale, volta alla necessaria liberalizzazione delle attività economiche territoriali, diventa ancora più chiaro in questo ulteriore passaggio argomentativo della Corte: «la concorrenza ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte. Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze»[45].

Il legislatore statale, perciò, quando si tratta di disciplinare le attività economiche, non può, per definizione, invadere le competenze degli enti territoriali, in quanto ciò sarebbe contrario alla sua politica ordinatrice che mira a creare le condizioni giuridiche di un ordine della concorrenza che funzioni sulla base di un sistema di liberi prezzi. La missione dello Stato, infatti, è essenzialmente quella di porre e far rispettare il principio generale che assicura obbedienza alla regola della competizione/concorrenza; né la sua legislazione potrebbe essere ulteriormente intrusiva perché ciò ostacolerebbe le stesse dinamiche di mercato e l'interazione tra gli operatori economici.

In questo contesto, lo Stato produce le norme di principio finalizzate a salvaguardare l'efficienza dell'ordine di mercato, mentre agli enti territoriali (autonomamente e anche in concorrenza tra di loro, con un riscontro premiale della loro "virtuosità") non spetta che la funzione di "regolare" (quella dello Stato, invece, ricordiamolo, è ri-regolazione) le strutture o infrastrutture esistenti in modo tale da farle evolvere verso l'ordine della concorrenza, o comunque di garantire la conformità a quest'ordine.

[43] F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, cit., 514.

[44] W. Röpke, *Civitas humana. Grundfragen der Gesellschafts-und Wirtschaftsreform*, Erlenbach-Zürich, Rentsch, 1944, tr. it. parz., *Democrazia ed economia. L'umanesimo liberale nella civitas humana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 172.

[45] Corte cost., sent. n. 200/2012, p.to 7.4. in diritto.

5. Conclusioni

Come si è visto, dunque, il potere del legislatore statale, che ha il suo centro propulsivo nel governo, non resta intrappolato nel sistema di *governance*, ma tesse la tela che poi avrà cura di nascondere e mimetizzare.

Forse si dovrebbe ricominciare a discutere di un modello gerarchico e verticistico di diritto, maggiormente in linea con termini quali "condizionalità", "sorveglianza multilaterale", "procedura di infrazione" o con le stesse competenze, esclusive, statali e sovranazionali, in materia di mercato e concorrenza. In questo senso, il c.d. diritto globale ben possiede una sua materia prima: la liberalizzazione (nonché l'accumulazione) del capitale finanziario, la quale viene ottenuta attraverso la gestione imperativa del capitale stesso, del suo impiego e della sua circolazione. Non pare che i fini e i modi di tale gestione possano essere, al momento, condizionati da forme o istituzioni di autonomia democratico-sociale, volte a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale o, quantomeno, una redistribuzione di ricchezza dall'alto verso il basso.

Il più recente "caso Ilva", peraltro, dimostra come le autonomie territoriali possano davvero poco in termini di programmazione democratica della propria economia e dell'organizzazione della propria attività produttiva quando si tratta di armonizzarla con principi fondamentali della Costituzione come la tutela della salute, la dignità sociale dei lavoratori, il diritto ad una vita dignitosa, lo stesso diritto alla vita. In questo caso, le esigenze dell'attività produttiva di interesse strategico nazionale sono state considerate prevalenti rispetto alle prioritarie esigenze di tutela dell'ambiente e della salute; gli «indirizzi di politica economica prescritta dagli atti normativi del Governo» superiori rispetto ai «principi di democrazia economica e sociale posti a fondamento della Costituzione»[46].

Fino a un certo punto, perciò, «discorrere di rilancio dell'autonomia, nella presente congiuntura segnata da una crisi economico-finanziaria senza precedenti, può suonare come ingenuo e francamente penoso» soprattutto a fronte di una «generale tendenza all'accentramento» che «parrebbe rispondere a un bisogno quanto pare fortemente avvertito»[47].

"Autonomia" e "accentramento", infatti, possono rivelarsi lemmi buoni a tutto, qualora l'analisi non progredisca nell'esame della forma di Stato in cui si inseriscono. Diversamente, l'autonomia o l'accentramento regrediscono, per l'appunto, a meri bisogni, riconducibili alle logiche, sempre di stretta eccezione, di un permanente stato di necessità (la crisi economico-finanziaria).

[46] Così G. Bucci, *Stato ed economia andata e ritorno. Riflessioni a partire dal "caso Ilva"*, in *ApertaContrada.it* (28.3.2014).

[47] A. Ruggeri, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it* (9.4.2014), 14.

SOLIDARIETÀ E COOPERAZIONE TRA TERRITORI

di Marcello Salerno

Sommario: 1. Politiche di solidarietà e vincoli costituzionali di bilancio. – 2. I meccanismi di compensazione orizzontale e verticale quali strumenti di solidarietà tra territori. – 3. Solidarietà e "virtuosità". – 4. La cooperazione territoriale tra autonomia e responsabilità.

1. Politiche di solidarietà e vincoli costituzionali di bilancio

I vincoli europei di bilancio, declinati a livello territoriale col patto di stabilità interno, costituiscono limiti ormai stabili e strutturali nei confronti di ogni politica regionale che richieda l'utilizzo di risorse economiche. L'obbligo imposto dall'Unione europea di contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro valori collegati al prodotto interno lordo rappresenta ormai il nucleo fondamentale della costituzione finanziaria europea (art. 126, c. 2, lett. b, TFUE)[1]. La recente riforma costituzionale che impone a tutte le amministrazioni di concorrere all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.) e che pone tali obiettivi in posizione sovraordinata rispetto alle istanze di autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, comma 1, Cost.) ha confermato sul piano formale ciò che già da tempo si era affermato sul piano sostanziale, ossia la necessità di vincolare qualsiasi politica regionale agli obiettivi di equilibrio di bilancio, di riduzione del deficit, di razionalizzazione delle entrate e della spesa pubblica[2].

[1] Sul concetto di "costituzione finanziaria" v. G. di Plinio, *La costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.,* 2003, 1789 ss. al quale si rinvia ampiamente, e soprattutto Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, *passim*. Sullo stesso tema v. anche F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della «Costituzione finanziaria»*, in *Quad. cost.*, 1993, 423 ss. Sui principi fondamentali della costituzione finanziaria europea v. G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, *passim*; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2012, 299 ss.; L. Giovannelli, *Contabilità dello stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2006, 1 ss.

[2] La Costituzione europea è entrata da tempo nelle Costituzioni degli Stati membri, elevando il principio del pareggio tendenziale di bilancio a livello di valore costituzionale primario, sottraendo agli Stati la sovranità monetaria e quella finanziaria (G. della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, 2001, 584). Se per ragioni legate all'eccessivo indebitamento venisse meno la fiducia nella capacità dello Stato di onorare i propri impegni finanziari, non vi sarebbero più risparmiatori/investitori disponibili ad acquistare nuovi titoli di debito pubblico e, di fatto, verrebbero meno le risorse in grado di finanziare qualsiasi politica statale: è il fallimento dello Stato. In questi termini G. Bognetti,

La riforma conferma, altresì, il principio di responsabilità degli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica nazionale. Il "concorso" delle autonomie territoriali all'osservanza dei vincoli europei può essere considerato un parametro aggiuntivo, e non meramente specificativo, rispetto al principio di equilibrio dei bilanci. Infatti, mentre quest'ultimo concerne in via diretta e immediata il bilancio proprio di ciascun ente, l'altro riguarda il concorso in senso solidaristico, che impone a tutti gli enti territoriali di agire e di organizzare le proprie politiche economico-finanziarie per contribuire a correggere gli squilibri presenti nella finanza pubblica nazionale[3].

Parallelamente, sta emergendo in maniera sempre più evidente un legame molto stretto tra capacità di spesa delle autonomie locali e produttività dei rispettivi territori[4]. Già i parametri di Maastricht, come è noto, subordinavano la possibilità disporre di margini sui disavanzi pubblici e, conseguentemente, la capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni alla condizione di una crescita del prodotto interno lordo e, in sostanza, di una maggiore

Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale, in *www.rivistaaic.it*, 2011, 6. Cfr. anche G. Pisauro, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 123 ss.; G. Rivosecchi *Il governo dei conti pubblici fra art. 81 della Costituzione, vincoli europei e crisi economico finanziaria globale*, in AA.VV. *Costituzione, economia, globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli, ESI, 2013, 941 ss.

[3] G.M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali,* in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Quaderno 2011, 151. In senso piuttosto critico cfr.: M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al 58° Convegno di studi amministrativi *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, in *Astrid*; A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108 ss., rinvenibile anche in *www.forumcostituzionale.it*, 2012, 1 ss. Sul dibattito v. ancora N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it,* 2011; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *www.rivistaaic.it*, 2012; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

[4] Decentramento delle funzioni e federalismo fiscale dovrebbero collegare la finanza degli enti autonomi ai Pil dei rispettivi territori. Regioni ed enti locali dovrebbero coprire i costi delle proprie competenze con risorse proprie (prodotte cioè nel proprio territorio), con la sola eccezione delle funzioni essenziali dei comuni e province, stabilite dalle leggi statali, e per i livelli minimi di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali. Così si esprime G. di Plinio, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Pescara, Edizioni Scientifiche Abruzzesi, 2009, 337. Sugli strumenti normativi atti a definire il possibile ruolo delle Regioni e degli enti locali nella gestione degli interventi di promozione e sostegno dello sviluppo economico, v. F. Bilancia, A. Filippini, *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, in *Ist. federal.,* 2011, 561 ss.

capacità produttiva dell'economia nazionale[5]. Tale approccio è riscontrabile anche nelle regole che hanno governato il patto di stabilità e crescita e nei più recenti trattati[6], in particolare il Trattato sul c.d. "Fiscal Compact", noto per aver imposto ai paesi aderenti il vincolo del pareggio di bilancio[7] ancora una volta legato ai livelli di crescita del prodotto interno lordo.

Il legame tra livello di indebitamento e prodotto interno lordo si riflette su tutto il sistema di gestione della spesa pubblica territoriale e locale. Come ha ribadito più volte la Corte costituzionale, la finanza delle Regioni e degli enti locali è parte della finanza pubblica statale che deve contribuire all'equilibrio complessivo del bilancio nazionale e agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione monetaria[8]. Non potrebbe essere altrimenti,

[5] La spesa pubblica deve essere finanziata dal sistema economico e il prodotto interno lordo assurge a «misura costituzionale della correttezza finanziaria dello Stato» (G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation*, Milano, Giuffrè, 2005, 240, nt. 69).

[6] Basti ricordare l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (Mesf), l'istituzione del Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (Fesf), il patto *Euro-plus*, la modifica dell'art. 136 del TFUE, il cosiddetto *Six-Pack*, il *Fiscal compact* e la creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes). In particolare, con l'espressione "*Six-pack*" si fa riferimento ad un pacchetto di 5 regolamenti e una direttiva contenenti misure volte a modificare ed integrare l'originario patto di stabilità e crescita. Anche l'atto istitutivo del Mesf è un regolamento comunitario, il n. 407 del 2010, che si basa sull'art. 122, par. 2, del TFUE. Sul dibattito, sia sotto il profilo economico che istituzionale, cfr., tra i tanti, A. MAJOCCHI, *Dopo il Fiscal compact la crescita,* in *www.csfederalismo.it*; M. MADURO, *The euro's crisis of democracy*, in *www.project-syndicate.org*, 2011.

[7] In effetti, la parte più importante del Trattato si concentra sul cosiddetto "patto di bilancio", ossia sul vincolo sancito dal par. 1 dell'art. 3 che prescrive, alla lettera a), che «la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo». Ai sensi della lett. b), essa «si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo». Quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo è significativamente inferiore al 60% tale limite di disavanzo strutturale sale fino ad un massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo. Per considerazioni più analitiche, anche sotto il profilo storico e comparatistico, v. F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *www.federalismi.it,* 2012, 15 ss. Cfr. anche F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2012. A ciò si affianca, per i Paesi che registrano un rapporto tra il debito pubblico e il Pil superiore al 60%, l'obbligo di riduzione ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno. Tali regole sembrano voler introdurre un "meccanismo premiale", in base al quale i Paesi finanziariamente più solidi possono beneficiare di una maggiore soglia di disavanzo e, conseguentemente, di una maggiore disponibilità di risorse finanziarie potenzialmente destinabili a finalità di rilancio economico o di sostegno sociale. Per le stesse ragioni vengono imposti anche obiettivi di bilancio più stringenti e una forcella di disavanzo più stretta (0,5%) ai Paesi meno virtuosi sotto il profilo finanziario: D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *www.federalismi.it*, 2012, 11 s. Ma non si tratta di una impostazione condivisa: cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012, 1 ss.

[8] Corte cost., sent. n. 267 del 2006, sulla quale v. le osservazioni di C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli Organismi regionali e della Corte*

peraltro, se si considera che lo Stato è responsabile dinanzi alle Istituzioni europee del rispetto dei parametri di convergenza, ma il saldo del bilancio pubblico complessivo dipende, in misura quantitativamente determinante, dalle scelte di politica finanziaria di ciascun ente regionale e locale[9]. Pertanto «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»[10].

In sostanza, specie nell'attuale periodo di crisi economico-finanziaria, le politiche di solidarietà e di cooperazione territoriale devono essere necessariamente contestualizzate all'interno dei vincoli fissati dal patto di stabilità interno che disegnano i confini non soltanto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ma della loro stessa autonomia politica. Sia l'autonomia di entrata che di spesa, infatti, hanno l'obiettivo di garantire una posizione di indipendenza finanziaria nelle decisioni rispetto ai sovraordinati livelli di

dei Conti, in *Giur. cost.*, 2006, 2812 ss. Più precisamente, la Corte ha stabilito che i vincoli alle politiche di bilancio, imposti da ragioni di coordinamento della finanza pubblica e connesse ad obblighi comunitari, devono ritenersi applicabili a tutti gli enti territoriali, ivi comprese le Regioni a statuto speciale (Corte cost., sent. n. 82 del 2007 ma anche sent. n. 425 del 2004) e le province autonome (Corte cost., sent. n. 190 del 2008; su quest'ultima v. le considerazioni di G.U. Rescigno, *Una critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regioni nel ricorso diretto contro le Leggi*, in *Giur. cost.*, 2009, 2206 ss.).

[9] Secondo alcune stime, il contributo delle amministrazioni periferiche all'indebitamento sarebbe pari al 24%. Il 42% sarebbe riconducibile all'Amministrazione centrale mentre il 34% all'Amministrazione previdenziale. Più della metà del contributo all'indebitamento netto dell'Amministrazione locale sarebbe dovuto alle Regioni (soprattutto per disavanzi in ambito sanitario) mentre il resto sarebbe riconducibile a province e comuni: così A. Petretto, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, cit., 220 s. ma più analiticamente D.P. Giarda, *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, MEF, 2011.

[10] Corte cost., sent. n. 36 del 2004, ma v. anche più recentemente sentt. n. 138 e 236 del 2013. Sul tema v. G. della Cananea, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. cost.*, 2004, 77 ss. Sulla natura centralistica e finalistica del coordinamento v.: A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.; L. Ronchetti, *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Atti del seminario di studi, Roma 29 maggio 2012, Milano, Giuffrè, 2013, 54. In questo senso, il patto di stabilità interno ha rappresentato uno degli strumenti principali attraverso cui lo Stato, di fatto, ha fissato principi e regole in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (F. Bilancia, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2011, 106 s.; A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 208). È proprio tale competenza a rendere costituzionalmente legittimo il patto (Corte cost., sent. n. 284 del 2009). In dottrina, sottolinea il principio anche G. Pennella, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, 56 ss.

governo[11], funzionale all'esercizio di specifiche competenze legislative e amministrative necessarie a perseguire le politiche regionali o locali[12]. Tali competenze, infatti, rischiano di essere vanificate senza una sfera di autonomia nella gestione di risorse[13].

2. I meccanismi di compensazione orizzontale e verticale quali strumenti di solidarietà tra territori

Il contesto di vincoli e limiti finanziari appena descritto costituisce un imprescindibile punto di partenza al fine di individuare gli strumenti che potrebbero consentire l'attuazione di nuove politiche di solidarietà e di cooperazione tra territori e che trovano origine proprio nella disciplina sul patto di stabilità interno. Negli ultimi anni, infatti, sono stati introdotti meccanismi di "regionalizzazione" del patto, in particolare attraverso gli articoli 77-ter, comma 11, della legge n. 133 del 2008 e 7-quater della legge n. 33 del 2009. Essi consentono alle Regioni di ridefinire i vincoli per ciascun ente territoriale, prevedendo adattamenti e "compensazioni" tra saldi finanziari, purché restino invariati i risultati complessivi che ciascuna regione deve conseguire in termini di riduzione del deficit e della spesa pubblica[14]. Attraverso la "regionalizzazione" del patto, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica avviene su due livelli: ad un primo livello, lo Stato definisce gli obiettivi nazionali e provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni; ad un secondo livello, sono le Regioni a gestire il perseguimento del proprio specifico obiettivo attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli enti locali che ricadono sul proprio territorio.

La regionalizzazione introduce, dunque, meccanismi di flessibilità che permettono accordi compensativi tra enti locali della stessa Regione, in modo da calibrare il patto di stabilità interno in base alle diverse caratteristiche dei

[11] A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni,* 2003, 42 ss.

[12] «L'autonomia di spesa fa tutt'uno con l'autonomia politica e con la natura di ente territoriale propria sia della Regione, che della Provincia e del Comune»: così U. Allegretti, A. Pubusa, *Art. 119*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, 355.

[13] Se un ente riceve solo risorse dall'esterno, si può parlare di autonomia finanziaria solo quando tali risorse sono attribuite in via stabile, in modo da permettere all'ente una programmazione di medio periodo dei suoi interventi, sottratta alle ingerenze altrui: sul punto v. U. De Siervo, A. Orsi Battaglini, D. Sorace, R. Zaccaria, *Note in tema di finanza regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 715 ss.; E. Gizzi, *La legge sulla finanza regionale*, in *Nuova Rassegna*, 1969, 387; A. Pierandrei, *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Riv. dir. fin.*, 1949, 252 ss.

[14] Cfr. su tali aspetti M. Barbero, *Il patto regionalizzato e il patto orizzontale nazionale,* in P. Ruffini (a cura di), *Il patto di stabilità interno per gli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2012, 133 ss.

vari enti destinatari ed al tessuto socio-economico di ciascuna area del Paese[15]. In questo modo, le Regioni possono esercitare un importante ruolo di coordinamento finanziario, coerentemente con alcuni importanti principi costituzionali. L'art. 117, c. 3 della Costituzione affida, come è noto, la materia del "coordinamento della finanza pubblica" non alla disciplina esclusiva dello Stato ma a quella concorrente Stato/Regioni. Pertanto, lo Stato è chiamato a definire i macro-obiettivi della manovra di finanza pubblica che poi andranno declinati in obiettivi specifici da ciascuna Regione. Tale impostazione trova riscontro anche nella riforma costituzionale sul pareggio del bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012). Il nuovo art. 119 Cost. prevede la possibilità che i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». In altri termini, anche la riforma costituzionale rafforza l'idea che è sostanzialmente impossibile pretendere l'applicazione della regola del pareggio del bilancio distintamente per ciascun ente locale e che pertanto è possibile introdurre meccanismi di flessibilità per i singoli enti, purché sia rispettato l'equilibrio di bilancio complessivo a livello regionale[16].

A tal fine il legislatore ha introdotto strumenti utili ad attuare politiche di solidarietà e dar vita ad un nuovo modo di "fare sistema" tra enti territoriali, nel rispetto degli equilibri di bilancio. Gli accordi compensativi costituiscono, di fatto, forme di cooperazione territoriale nelle quali le Regioni assumono un ruolo fondamentale non solo nel fissare regole di coordinamento finanziario ma anche nell'individuare i territori maggiormente bisognosi di politiche di solidarietà e nel programmare nel medio-lungo periodo adeguate politiche di riequilibrio. Le misure di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno diventano veri e propri "patti di solidarietà" fra enti territoriali.

Dall'analisi della disciplina sulla regionalizzazione del patto di stabilità interno, è possibile individuare due tipologie di meccanismi di flessibilità: le compensazioni di tipo "verticale" e quelle di tipo "orizzontale". Nel primo caso le Regioni cedono "quote di patto" di competenza regionale, ossia

[15] Meccanismi di regionalizzazione erano rinvenibili già nella legge delega n. 42 del 2009 la quale, tra i principi di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, stabilisce che debbano essere assicurati gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni, «che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni». Cfr. art. 17, comma 1, lett. c), legge n. 42 del 2009, sul quale v. il commento di E. Buglione, *Art. 17*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010, 146 ss.

[16] Cfr. sul punto R. Valicenti, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012.

saldi positivi rispetto agli obiettivi previsti, agli enti del proprio territorio. La compensazione orizzontale, invece, è quella tra comuni o province[17], ad esempio quando al comune di una Regione viene consentito di effettuare spese per investimenti al di sopra del proprio saldo-obiettivo se contemporaneamente altri comuni della stessa Regione sono disposti a rinunciare a parte del proprio saldo finanziario positivo. In questo caso, la Regione opera semplicemente come "stanza di compensazione" fra i diversi enti locali, attraverso la rimodulazione degli obiettivi specifici di comuni e province[18].

Dal punto di vista della "compensazione verticale", l'art. 1 della legge n. 220 del 2010[19] stabilisce che le Regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale se contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico[20]. Vale la pena di ricordare, in ogni caso, che il sistema delle compensazioni verticali, così come quelle orizzontali, resta comunque soggetto al vincolo costituzionale contenuto nell'art. 97, comma 1, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, in base al quale le Regioni e le Province autonome sono tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Negli ultimi anni, il legislatore statale ha inteso incentivare finanziariamente le politiche di compensazione, fornendo una ragione in più per procedere verso una maggiore cooperazione territoriale tra enti, sebbene nel rispetto complessivo degli equilibri di bilancio. In particolare, l'art. 4-ter della legge n. 44 del 2012 ha introdotto un "patto di stabilità interno orizzontale nazionale" in base al quale i comuni sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia se prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale positivo o negativo rispetto all'obiettivo del patto di stabilità interno previsto dalla normativa nazionale nonché l'entità, rispettivamente, degli spazi finanziari disposti a cedere o di cui necessitano nell'esercizio in corso. Per i comuni che si trovano nella prima situazione è previsto un contributo pari agli spazi finanziari ceduti e destinato alla riduzione del debito. Inoltre, è previsto un ulteriore beneficio per i "comuni cedenti" che consiste in una modifica migliorativa del loro obiettivo nel biennio successivo a quello nel

[17] M. Barbero, *La territorializzazione del patto di stabilità interno*, in *Riv. dir. fin.*, 2010, 356 ss.

[18] M. Barbero, *Il patto regionalizzato e il patto orizzontale nazionale,* cit., 133 ss.

[19] Il "patto regionale verticale" è disciplinato dai commi 138, 138-bis, 139 e 140 dell'art. 1, legge n. 220 del 2010, come modificato dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

[20] L'atto della Regione ha natura discrezionale e può ascriversi alla categoria delle autorizzazioni. Queste due caratteristiche si evincono sia dallo stesso art. 1 della legge n. 220 del 2010 appena citata, sia dal comma 434 della legge di stabilità 2013, nella parte in cui si dispone, nuovamente, che le Regioni «possono autorizzare» gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico. Cfr. anche R. Perez, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in *www.astrid-online.it*, 2013, 20 ss.

quale hanno effettuato la cessione. In questo modo, si stimolano gli enti che presentano saldi positivi a sostenere i bilanci degli altri enti, attraverso un sistema di incentivi e di vantaggi. Tuttavia, a differenza delle altre forme di flessibilità, il patto orizzontale nazionale non prevede alcuna forma di intermediazione regionale in quanto l'entità degli spazi finanziari da cedere e da utilizzare è individuata direttamente dai comuni nei confronti del governo centrale. Sia la cessione degli spazi finanziari che la destinazione delle somme sono predeterminate dalla legge e applicate dal ministero al momento della cessione o acquisizione.

La legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) nell'art. 1, comma 122 ss. ha esteso anche alle province un "patto regionale verticale incentivato", inizialmente introdotto dall'art. 16, c. 12-bis e seguenti del decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. decreto sulla *spending review*[21]). Tale nuova forma di patto regionale prevede un incentivo alle Regioni che si impegnano a riconoscere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, mediante le procedure previste per il patto regionale verticale. Gli enti beneficiari possono utilizzare gli spazi finanziari solo per pagamenti sui residui passivi in conto capitale[22].

L'art. 1-bis del decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013 ha recentemente modificato il citato comma 122, disponendo una dotazione finanziaria di circa un milione e duecentomila euro per gli anni 2013 e 2014, in misura pari all'83,33% degli spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, ceduti da ciascuna Regione e attribuiti ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio[23]. L'obiettivo è quello di rendere la regionalizzazione non soltanto una possibilità a disposizione delle Regioni ma una vera e propria opportunità per acquisire nuove risorse in una fase che, notoriamente, si caratterizza per il drastico taglio dei trasferimenti statali[24].

Sotto il profilo della compensazione orizzontale, l'art. 1, comma 141 della legge n. 220 del 2010 stabilisce che a decorrere dall'anno 2011, le Regioni

[21] Decreto convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012. In particolare, i commi da 12 *bis* a 12 *sexies* che qui interessano sono stati inseriti in sede di conversione al Senato.

[22] La legge indica le modalità di ripartizione del contributo: 200 milioni di euro sono destinati alle province e 600 milioni di euro ai comuni. In sostanza, sembra nascere in capo alle Regioni una sorta di obbligazione pecuniaria pubblica, interamente regolata dalla legge, la quale indica i destinatari, l'entità della ripartizione dei fondi, i tempi dell'erogazione. Pertanto alla Regione non resterebbe sostanzialmente alcuna discrezionalità. Soltanto le modalità da seguire nell'attribuzione dei fondi sono lasciate a un accordo nell'ambito della Conferenza permanente. Cfr. sul punto R. Perez, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in *www.astrid-online.it*, 2013, 23 s.

[23] Sul punto cfr. anche i decreti attuativi del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 41843 e n. 41831 del 14 maggio 2013.

[24] Cfr. L. Rizzo, A. Zanardi, *Al pareggio di bilancio dei comuni serve il mercato*, in *www.lavoce.info*, 2012.

possono integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale per gli enti locali del proprio territorio, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti purché non venga modificato, come al solito, l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato e ferme restando anche le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni. A tal fine, ogni Regione definisce e comunica agli enti locali il nuovo obiettivo annuale del patto di stabilità interno, determinato anche sulla base dei criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali.

La legge di stabilità 2014[25] ha esteso l'applicazione delle misure di flessibilità fino all'esercizio 2015. La Corte dei conti, nell'ambito del rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica[26], ha evidenziato che l'operatività dei patti regionalizzati ha prodotto effetti positivi sul rispetto degli obiettivi di risparmio posti agli enti locali. Attraverso l'analisi sull'utilizzo delle diverse forme di flessibilità e sui risultati ottenuti dagli enti, la Corte ha rilevato che le forme di compensazione regionale sembrano «confermarsi come lo strumento più idoneo attraverso il quale affrontare con risultati positivi le difficoltà inerenti obiettivi di patto particolarmente impegnativi ed onerosi». Dal punto di vista quantitativo, il patto regionale verticale è stato utilizzato nel 2009 da 6 Regioni, che hanno proceduto a ricalcolare i propri obiettivi programmatici, per un importo complessivo di 259 milioni di euro. Nell'anno successivo, le Regioni che hanno autorizzato pagamenti ai rispettivi enti locali, rideterminando i propri obiettivi di risparmio, sono passate a 7, per un totale di 403 milioni di euro. Nel 2011 il patto regionale verticale si è ulteriormente diffuso, trovando applicazione in 12 Regioni per un importo complessivo di 1.128,5 milioni di euro (cifra simile anche nel 2012)[27].

Infine, un'altra evoluzione del patto regionalizzato è rinvenibile nell'art. 20, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, il quale mira a superare il meccanismo delle compensazioni verticali ed orizzontali aprendo le porte ad un nuovo "patto regionale integrato". Esso prevede la possibilità, per ciascuna Regione, di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'Anci e dell'Upi regionali. Tale patto regionalizzato è stato ulteriormente ridefinito dalla legge di stabilità per il 2012[28] ma

[25] Cfr. art. 1, comma 505, lett. d) della legge n. 147 del 2013.

[26] Corte dei Conti, *Verso una rilettura del patto di stabilità interno*, in *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2013.

[27] Nel 2012 il patto verticale è stato utilizzato da Regioni che hanno ceduto spazi finanziari agli enti locali per circa 906,7 milioni di euro, così distribuiti sul territorio (cifre in milioni di euro): Basilicata 24, Campania 120, Emilia Romagna 56,2, Lazio 242,3, Liguria 140, Lombardia 54,2, Marche 55, Piemonte 124,6, Sardegna 23,2, Toscana 36,9, Umbria 15 e Veneto 15.

[28] Cfr. art. 32, comma 17, legge n. 183 del 2011.

non ha ancora trovato completa attuazione e la legge di stabilità per il 2014 ne ha posticipato l'applicazione al 2015[29].

3. Solidarietà e "virtuosità"

Nella concreta articolazione dei "patti di solidarietà", le Regioni sono chiamate anche ad applicare criteri di virtuosità. Ciò significa che i "patti di solidarietà" rappresentano anche uno strumento per incentivare le autonomie locali ad adottare comportamenti virtuosi che favoriscano le condizioni di sviluppo e crescita economica del proprio territorio, in modo da consentire una graduale uscita dalla situazione di difficoltà che aveva giustificato la solidarietà degli altri territori. I criteri di virtuosità sono stati introdotti attraverso il decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2012[30] e successivamente confermati anche nella legge "rinforzata" n. 243 del 2012 di attuazione della riforma costituzionale sul c.d. pareggio di bilancio. L'art. 9 della legge n. 243 stabilisce che allo Stato è consentito prevedere per legge obblighi a carico degli enti, al fine di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, anche tenendo conto di specifici parametri di virtuosità. I parametri per definire un ente "virtuoso" o "non virtuoso" spaziano negli ambiti più vari e non sono soltanto di natura economico-finanziaria ma anche organizzativa o gestionale[31]. Gli enti stimati complessivamente come virtuosi sono chiamati a rispettare vincoli di finanza pubblica meno stringenti, come ad esempio quelli relativi al contenimento delle spese correnti, ai sensi dell'art. 77-ter, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112[32]. Al contrario, gli enti collocati

[29] Cfr. art. 1, comma 505, lett. a), legge n. 147 del 2013.

[30] Successivamente modificato, prima dall'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 138 del 2011, poi dall'articolo 30 della legge di stabilità 2012 e, infine, dai commi 248 e 249 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013.

[31] Ai sensi dell'articolo 20, commi 2, 2 ter e 3, del decreto-legge n. 98, i criteri di virtuosità riguardano, sinteticamente: la convergenza tra spesa storica, costi e fabbisogni standard; il rispetto del patto di stabilità interno; l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente; l'autonomia finanziaria dell'ente; l'equilibrio di parte corrente; il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale; il rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali; l'effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale; il rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate; le operazioni di dismissioni di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente. Cfr. sul tema M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *http://www.issirfa.cnr.it*.

[32] Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

nella classe dei meno virtuosi subiscono una riduzione dei trasferimenti e concorrono alla realizzazione di obiettivi di finanza pubblica maggiormente onerosi, ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78[33]. La penalizzazione a carico degli enti non virtuosi va a compensare il minor contributo che viene richiesto agli enti virtuosi[34].

In sintesi, attraverso i criteri di virtuosità, il potere di coordinamento della finanza pubblica – all'interno del quale trovano attuazione gli obiettivi di solidarietà territoriale – sta diventando anche un importante strumento atto ad indirizzare l'attività politico-amministrativa delle Regioni e degli enti locali[35]. Pertanto, le politiche di solidarietà funzionano tanto meglio quanto più gli enti autonomi riescono a dare "virtuosità" alle proprie politiche locali. La virtuosità si manifesta, il più delle volte, attraverso l'introduzione di misure capaci di rendere competitivi i sistemi economici locali e produttiva la spesa pubblica[36]. Per meglio comprendere la portata dei criteri di virtuosità è utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2013 la quale, dichiarando la legittimità costituzionale del d.l. n. 1 del 2012[37] che individuava, come indice di virtuosità, l'adozione di misure regionali a favore delle liberalizzazioni, ha messo in evidenza una particolare correlazione tra politiche di liberalizzazione, crescita economica ed implicazioni nell'ambito della finanza pubblica locale[38]. Secondo la Corte, l'impostazione di fondo della normativa nazionale che spinge anche gli enti territoriali ad adottare misure

[33] Recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, nella legge 30 giugno 2010, n. 122. Numerose disposizioni contenute nel decreto sono passate al vaglio della Corte costituzionale che le ha ritenute legittime: cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 148 del 2012.

[34] Il decreto del Ministero dell'Economia del 25 giugno 2012 ha individuato, attraverso apposite tabelle, le province e i comuni ritenuti virtuosi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011. Il decreto ha stabilito che, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti classificati come virtuosi devono conseguire un saldo obiettivo pari a zero, mentre per le province e per i comuni classificati come non virtuosi, le percentuali sono state rideterminate in aumento.

[35] Con toni critici v. C. Tubertini, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, 40 ss., la quale parla esplicitamente di meccanismi premiali che celano un vero e proprio «ricatto finanziario» in quanto obbligano le Regioni e gli enti locali a conformarsi alle prescrizioni dettate dal legislatore nazionale, pena l'applicazione di un complessivo trattamento finanziario e fiscale deteriore e, di fatto, del tutto inadeguato all'assolvimento dei compiti istituzionali di cui sono titolari.

[36] Parla di «effetti costituzionali dell'economia» G. di Plinio, *Sulla costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, 2008, 23 ss. rinvenibile anche in *www.publiclaw.it*.

[37] Convertito con legge n. 27 del 2012.

[38] Sul rapporto tra criteri di virtuosità e misure a favore della libera concorrenza v. ampiamente M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali*, cit., *passim*.

di liberalizzazione, si ispira ad «evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee». Sulla base di tale correlazione la Corte ritiene «ragionevole» che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Parallelamente, afferma sempre la Corte, «la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica»[39].

Il patto europeo di stabilità e crescita, che è alla base del patto di stabilità interno, esige, pertanto, il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico. Il rispetto di tali indici può essere raggiunto, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del deficit pubblico, sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo.

4. La cooperazione territoriale tra autonomia e responsabilità

Dall'analisi svolta sinora risulta evidente che il nuovo ruolo che le Regioni potrebbero svolgere nell'ambito dei "patti di solidarietà" dipende anche dal grado di responsabilità che esse riusciranno a dimostrare nell'attuazione "virtuosa" delle politiche di coordinamento finanziario. Sinora, infatti, lo Stato ha assunto una responsabilità pressoché esclusiva nei confronti delle Istituzioni europee in relazione al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 4, comma 3 del TUE e dell'art. 291, comma 1 del TFUE, gli Stati membri sono gli unici responsabili ad adottare tutte le misure necessarie ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati e dagli atti delle istituzioni dell'Unione[40]. Ciò comporta che lo Stato sinora è stato responsabile, nell'ambito degli accordi firmati in sede europea, dei disavanzi regionali e locali sui quali, però, non può esercitare un controllo pieno e diretto, dovendo riconoscere necessariamente alcuni margini di autonomia finanziaria alle Regioni, costituzionalmente riconosciuti[41]. I risultati dell'analisi in tema

[39] Si sofferma sui diversi e importanti risvolti della sentenza anche M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali*, cit.

[40] Sulla prospettiva di una eventuale responsabilità delle Regioni nei confronti delle istituzioni europee per il mancato rispetto di obblighi comunitari formula alcune ipotesi C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, 1249 ss., in part. 1298 ss.

[41] Sottolinea efficacemente questa posizione conflittuale tra obiettivi diversi anche G.M. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 564 ss. Sul tema cfr. anche F. Losurdo, *Il*

di regionalizzazione del patto di stabilità interno inducono invece a valutare l'ipotesi, finora forse non sufficientemente indagata, di una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali dotati di autonomia finanziaria, direttamente nei confronti delle Istituzioni europee, in modo da legare in maniera più organica le politiche di cooperazione e solidarietà ai principi di "autonomia" e "responsabilità".

A tal fine, potrebbe essere opportuno rafforzare gli strumenti di coordinamento europeo della finanza pubblica, coinvolgendo tutti gli enti che rivendicano autonomia finanziaria. Si tratta di una prospettiva che sta già trovando alcuni riscontri nell'ordinamento tedesco. La Germania, come è noto, è stata una delle principali sostenitrici di una severa politica di bilancio in tutti i paesi dell'Eurozona. La Costituzione tedesca è stata modificata con due successive revisioni, nel 2006 e nel 2009, proprio al fine di rafforzare le regole di coordinamento finanziario del sistema federale e porre rimedio ai rischi di sforamento dei parametri europei di stabilità[42]. L'ordinamento tedesco prevede una responsabilità congiunta di *Bund* e *Länder* per l'eventuale inottemperanza agli obblighi europei di bilancio, con l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo[43]. In particolare, le nuove norme costituzionali impongono sia al *Bund* che ai *Länder* l'obbligo all'equilibrio di bilancio derivante dai Trattati europei. I *Länder* che risultano corresponsabili dell'indebitamento hanno l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo, secondo quanto stabilito da una apposita legge federale. Analogamente a quanto previsto nel modello europeo di controllo dei disavanzi pubblici, la Germania prevede altresì una procedura di sorveglianza delle politiche di bilancio di *Bund* e *Länder* da attuare attraverso uno specifico organo di stabilità, la cui disciplina dovrà essere contenuta in una legge federale, pertanto con l'approvazione del *Bundesrat.*

difficile bilanciamento tra autonomia e responsabilità: profili politico-costituzionali del decreto "premi e sanzioni", in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, 2011, Milano, Giuffrè, 671 ss.

[42] Per una analisi v. M. Hartwig, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, ma anche R. Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, entrambi in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, cit., rispettivamente 153 ss. e 139 ss.; F. Pedrini, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grundgesetz preso sul serio*, in *Quad. cost.*, 2011, 391 ss. Interessanti spunti di riflessione anche in E. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2014, 209 ss.

[43] Attualmente, l'art. 109 della Costituzione tedesca prevede che sia la Federazione che i *Länder* devono adempiere agli obblighi previsti dall'art. 126 del TFUE e che «i bilanci della Federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito». Cfr. in dottrina B. Fassbender, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder*, in *Neu Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, 238.

Anche l'esperienza tedesca conferma la tesi secondo la quale ogni tentativo di rafforzare l'autonomia finanziaria regionale dovrebbe accompagnarsi con l'attribuzione di specifiche responsabilità di cui le Regioni dovrebbero farsi carico, anche senza l'intermediazione dello Stato che, il più delle volte, si è rivelata inefficace e inefficiente. In questo senso, se si intende rafforzare il ruolo delle Regioni nell'attuazione delle politiche di solidarietà territoriale, occorre anche prevedere nuovi meccanismi di coordinamento finanziario europeo, il più possibile sistematici, che coinvolgano tutti i livelli di governo che rivendicano autonomia finanziaria – che verrebbe garantita, pertanto, anche in sede europea – senza limitarsi al solo livello statale. Parallelamente, un livello maggiore di autonomia, se utilizzato in maniera razionale ed efficiente, potrebbe consentire agli enti di introdurre le misure più adatte al proprio territorio, in grado di migliorare le proprie *performance* economiche, incrementare il gettito fiscale e dare reale attuazione alle politiche regionali.

La prospettiva sinora descritta[44] si scontra con alcuni limiti, il più importante dei quali è costituito dall'attuale condizione di disequilibrio finanziario strutturale degli enti e dalla correlata gestione inefficiente e inefficace delle risorse. Solo uscendo dal contesto di continua emergenza, si potrà tentare di ricomporre il corretto rapporto tra equilibrio finanziario e responsabilità e fare in modo che l'autonomia assuma caratteri più concreti e possa consentire la realizzazione di reali politiche di solidarietà e di cooperazione territoriale. Inoltre, esiste il fondato rischio che i vincoli del nuovo sistema di gestione degli squilibri finanziari possano mortificare gli eventuali buoni risultati degli enti più virtuosi disseminando i saldi positivi prodotti tra gli enti meno virtuosi i quali, peraltro, sembrano percepire la cessione di "spazi finanziari" semplicemente come un ulteriore strumento di ricorso al credito.

A tutto ciò si aggiunga l'interpretazione fortemente centralistica che la categoria della "virtuosità" sta assumendo in questi ultimi anni nella giurisprudenza della Corte costituzionale, per cui risultano "virtuosi" gli enti che si conformano alle scelte di politica economica compiute dal legislatore statale[45] e "non virtuosi" gli enti che operano scelte diverse e che per questo sono costretti a subire le conseguenze negative dei relativi meccanismi disincentivanti.

Infine, un'ultima importante incognita pesa attualmente sull'ipotesi di un rafforzamento dei poteri regionali di solidarietà finanziaria e di cooperazione territoriale. La recente proposta di revisione costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del nume-

[44] Che certamente può essere considerata "ottimistica", come rileva F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 1/2014, 45 ss..

[45] Cfr. ancora sul punto F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, cit.

ro dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione», attualmente in discussione al Senato, cancella il coordinamento della finanza pubblica dalle materie di competenza concorrente per ricondurlo nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato[46]. Se tale riforma dovesse essere approvata in questi termini, risulterebbe assai difficile giustificare ulteriori poteri regionali di coordinamento finanziario e, pertanto, anche gli strumenti solidaristici e di cooperazione introdotti attraverso i meccanismi di compensazione potrebbero perdere quelle potenzialità che sinora sembravano intravedersi all'orizzonte.

[46] S. Ceccanti, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *www.federalismi.it*, 2014.

POTERI REGIONALI E MUTAMENTI DEGLI ASSETTI PARTITICI

di Gennaro Ferraiuolo

Sommario: 1. Forma di governo, forma-tipo di Stato, sovranità. – 2. Forma di governo e sistema dei partiti. – 3. Partiti, autonomia, territorio. – 4. La differenziazione della forma di governo regionale: limiti giuridici, praticabilità politica, funzionalità istituzionale. – 5. Il modello a Presidente eletto, tra (neo)parlamentarismo e (iper)presidenzialismo. – 5.1. La contestualità della elezione di Consiglio e Presidente alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. – 6. L'efficienza della forma di governo a Presidente eletto. – 6.1. Alcuni indicatori relativi all'esercizio della funzione legislativa regionale. – 7. La trasformazione dei partiti regionali: territorializzazione e personalizzazione. – 8. Dinamiche partitiche e rapporti tra livelli di governo.

1. Forma di governo, forma-tipo di Stato, sovranità

Si è discusso sulla utilizzabilità della nozione di forma di governo per i livelli territoriali diversi da quello statale: essa guarda infatti, essenzialmente, ai rapporti che intercorrono tra organi a diretto contatto con l'esercizio della sovranità[1]. Simile rilievo potrebbe risultare di scarsa importanza laddove si ritenga che le definizioni proposte in dottrina assumano ad oggetto, normalmente, la dimensione statale. E, tuttavia, emerge proprio il dato per cui il riferimento a tale dimensione è quasi sempre scontato, così come la declinazione della forma di governo in rapporto alla forma, appunto, dello Stato.

La ricollocazione della categoria a livello sub-statale potrebbe dunque richiedere una valutazione sulla imputabilità di quote di sovranità in capo agli enti territoriali costituenti la Repubblica, il cui esercizio sarebbe rimesso ai rispettivi organi di governo; e, dunque, sulla possibilità di qualificare questi come organi costituzionali. In tale prospettiva ragionava Mortati quando riconduceva il problema della natura degli organi regionali ai caratteri della forma di Stato: il rango costituzionale dei primi veniva negato dall'autore in virtù del carattere territorialmente indiviso della sovranità in un ordinamen-

[1] Cfr. L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006, 2594; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, 540; C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 3; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2010, 5; G. Amato, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, 15; P. Barile, *Istituzioni di Diritto pubblico*, V ed., Padova, Cedam, 1987, 132.

to a base regionale quale quello italiano[2]. Questa tesi va sottoposta a verifica nel contesto normativo-costituzionale vigente. In tema, un importante punto di ancoraggio è rappresentato da quella giurisprudenza che mantiene, sullo sfondo delle proprie argomentazioni, una distinzione netta tra Stato federale e Stato regionale, che si salda ancora al binomio sovranità-autonomia: una declinazione a livello substatale della sovranità è «estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione». Nella pronuncia in cui si afferma tale linea argomentativa (n. 365/2007) la Corte, in termini abbastanza netti, proietta l'ordinamento italiano nella dimensione Stato regionale/autonomia; conseguenza coerente di simile premessa dovrebbe essere quella di negare agli organi delle Regioni la qualificazione di organi costituzionali.

Un fattore che potrebbe mettere in crisi questa ricostruzione è rappresentato dal riferimento della Costituzione alla nozione di "forma di governo", ricompresa tra i contenuti necessari degli statuti. Ribaltando lo schema di ragionamento illustrato, è lecito interrogarsi sulla possibilità di risalire dal richiamo normativo alla forma di governo alla sovranità. Tale lettura, tuttavia, si scontra – oltre che con le riferite posizioni della Corte – con il "pressappochismo" e la "contraddittorietà" che contraddistinguono gli interventi di positivizzazione della categoria[3]. Da qui le cautele in ordine alla possibilità di «assegnare alle norme riguardanti la forma di governo regionale […] una portata più ampia, capace di proiettarsi anche sul terreno della forma di governo statale»[4]; tesi che può considerarsi speculare a quella per cui la nozione di forma di governo solo con una certa approssimazione si presta a essere utilizzata per gli ordinamenti delle Regioni[5].

Alcuni autori hanno cercato si superare tali questioni attraverso la valorizzazione della categoria dell'indirizzo politico[6]. Una lettura estensiva della forma di governo, fondata sull'esistenza di una pluralità di indirizzi regionali che si affiancano a quello statale, non va però prospettata in termini aprioristici ma desunta dalla conformazione normativo-istituzionale dell'ente. E, in effetti, la risalente riflessione della dottrina che ha posto l'accento sull'indirizzo politico regionale ha fatto leva sulla "esponenzialità" degli enti, intesa

[2] Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1995, 525 ss.

[3] Così M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 583.

[4] *Ibidem*, 578.

[5] Così *ibidem*, 540, nt. 15. V. pure M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 6; P. Costanzo, *Art. 30-38, l. n. 142/90*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 128 (supplemento)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1996, 437, nt. 6; S. Staiano, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, Giappichelli, 1998, 51 ss.; Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2000, 97 ss.

[6] M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 126.

essenzialmente come capacità di *rappresentare* gli interessi generali di una comunità territorialmente delimitata[7]. Il sacrificio della attitudine rappresentativa degli organi regionali, pertanto, non dovrebbe essere indifferente rispetto alla posizione degli enti nella complessiva architettura repubblicana.

Ad ogni modo, le molteplici possibilità interpretative che si aprono di fronte alla nozione di "forma di governo regionale" mostrano come le problematiche prospettate non assumano un rilievo esclusivamente teorico. Al di là dell'esigenza di definire i contorni delle competenza statutaria fissata nell'art. 123 Cost., ci sono due specifici punti su cui si ritiene necessario concentrare l'attenzione.

Nella riflessione scientifica in materia, il discorso sulla forma di governo si lega strettamente a quello sulla forma di Stato. Quest'ultima è ritenuta condizionante rispetto alla scelta dei moduli organizzativi del potere, che devono essere coerenti con i fini sottesi alla forma di Stato; il rendimento delle formule organizzative retroagisce poi, a sua volta, sulla forma di Stato, inverandola o rischiando di comprometterne l'essenza. Accettato il riferimento alla "forma di governo regionale", occorre chiedersi a cosa la stessa sia funzionalizzata.

Da un diverso punto di vista, interessa invece chiarire se possano essere trasposti, a livello regionale, alcuni degli schemi analitici elaborati per la forma di governo statale. Più specificamente, si dovrà valutare in che termini è possibile valorizzare l'incidenza che le dinamiche partitiche esercitano sui modelli normativi.

2. Forma di governo e sistema dei partiti

Il rapporto tra forma di governo e sistema dei partiti è da tempo al centro della riflessione costituzionalistica. In Italia, le posizioni che più hanno influenzato il dibattito restano quelle espresse da Leopoldo Elia nel 1970.

Il suo approccio, teso a ricondurre il sistema partitico tra gli elementi qualificanti (in senso giuridico) la forma di governo, non ha ricevuto sempre adesioni incondizionate. Nei fatti, però, è difficile riscontrare ricostruzioni che neghino in radice il nesso esaltato dallo studioso. Così, anche chi di recente, nel rivendicare la «autonomia del diritto come disciplina scientifica», ha escluso i partiti politici dalla «griglia definitoria e analitica della forma di governo», ha mostrato comunque diffidenza verso quell'eccesso di tecnici-

[7] Cfr. T. Martines, *Consiglio regionale*, in *Enc. dir*., IX, Milano, 1961, 269 e M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. dir*., IV, Milano, 1959, 365. Sul punto cfr. L. Ronchetti, *Le assemblee regionali nella forma di governo regionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, 307 ss. V. pure A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 765 ss.

smo che rischia di condurre a un non desiderabile isolamento del giurista[8]; ammettendo che «per la comprensione dell'oggetto nella sua unitarietà […] sia indispensabile il riferimento tanto alla struttura quanto al funzionamento»[9]. Il piano del sistema politico-istituzionale, «quale che ne sia l'effettiva estensione, non è affatto estraneo allo studioso di diritto costituzionale», pur richiedendo «griglie analitiche diverse da quella approntata per la classificazione delle forme di governo»[10].

Il problema che rischia di rimanere insuperato concerne al più l'inadeguatezza della metodologia giuridica rispetto all'indagine dei sistemi partitici; questione che non dovrebbe però impedire al giurista di «assumere distinzioni e specificazioni elaborate in altri campi scientifici»[11]. L'interdipendenza che verrebbe ad instaurarsi tra diversi settori del sapere sarebbe peraltro circolare: anche ai fini di un corretto approccio storico si è invocata la necessità di «recuperare gli spazi di un rapporto costruttivo tra discipline diverse»[12].

Muovendo da queste premesse, le strade attraverso cui è possibile valutare l'incidenza dei sistemi partitici sulla forma di governo paiono essenzialmente due. Le convenzioni costituzionali possono divenire il «veicolo attraverso il quale attribuire al sistema dei partiti […] quella natura di "condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica" nella determinazione della forma di governo»[13]. Il riconoscimento delle convenzioni come fonti è prospettata come «questione dogmatica, attinente cioè a ogni specifico ordinamento»[14]. Per quello italiano, il dato costituzionale su cui esso si fonda va individuato nella esiguità e nella elasticità delle regole poste in materia dalla Carta del 1948[15]. La trasposizione di un simile approccio nella dimensione regionale sconta però alcune difficoltà. La prima si ricollega a questioni già richiamate: può parlarsi di convenzioni costituzionali con riferimento a ordinamenti derivati, in cui è quantomeno dubbio che operino organi, in senso tecnico, costituzionali?[16]

Il secondo aspetto su cui occorre riflettere è che se lo spazio di determinazione partitica delle regole sulla forma di governo è proporzionale alla esiguità e alla elasticità della regolazione costituzionale in materia, negli assetti

[8] M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 552 ss.

[9] *Ibidem*, 567.

[10] *Ibidem*, 556.

[11] Secondo l'invito di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1973, 638.

[12] P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1946-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, 33.

[13] S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, 3/2012, 5.

[14] *Ibidem*, 11.

[15] *Ibidem*, 4.

[16] Cfr. Q. Camerlengo, *Le fonti*, cit., 69 ss.; G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, 4/1997, 509.

regionali si riscontra una disciplina da fonti atto delle relazioni interorganiche assai pervasiva. In luogo di un assetto costituito da norme "a fattispecie aperta" ci si trova al cospetto di un concorso di fonti imbrigliato entro schemi alquanto rigidi.

Provando a mutare la prospettiva di analisi, si potrebbe ridimensionare il peso delle segnalate difficoltà. La categoria "forma di governo" è preposta a indagare i *rapporti* o le *regole dei rapporti* interorganici?

Facendo leva sul veicolo delle convenzioni costituzionali il discorso tende pur sempre a scivolare sul secondo versante, attraverso un'estensione del catalogo delle fonti che consente di mantenere, quale oggetto di studio, una *regola* (giuridica); anche se poi sarà inevitabile che le caratteristiche peculiari delle convenzioni conferiscano rilievo al contesto e al modo in cui esse vengono ad esistenza. Proprio il principale fautore della fuoriuscita dell'indagine sulle forme di governo dal recinto esclusivamente normativo non assumeva però una posizione decisa in merito alla riconduzione delle convenzioni costituzionali al novero delle fonti[17]. Ciò che per Elia rileva non è tanto la natura della regola convenzionale quanto piuttosto la incidenza sulla forma di governo di condotte che procedono da particolari connotazioni del formato partitico. Sono in tal senso direttamente oggetto di attenzione quei dati concernenti i caratteri intrinseci del sistema dei partiti (*numero*, *dimensione*, *situazione, struttura*, *coesione, modo reciproco di considerarsi*)[18]: elementi privi di qualsiasi portata regolativa dai quali però il giurista non potrà prescindere.

Sono questi, dunque, i dati *non suscettibili di diretta disciplina giuridica ma a più di un titolo giuridicamente rilevanti*. La forma di governo potrà rivelarsi condizionata – e, in taluni casi, giuridicamente connotata – dal sistema dei partiti, che incide sul funzionamento degli organi costituzionali e sulla conformazione dei loro rapporti: ciò sia in ragione di caratteri intrinseci del formato partitico, sia attraverso regole convenzionali.

Seguendo questa lettura, le dinamiche partitiche di livello regionale possono assumere rilievo prescindendo dalla configurabilità di vere e proprie convenzioni di ambito regionale. Inoltre, la loro conformazione diviene un frammento dell'assetto del sistema partitico nazionale: alle variabili elencate potrebbe così aggiungersi la *strutturazione territoriale* dei partiti, da mettere in correlazione con i caratteri del tipo di Stato.

[17] Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., nt. 20; sul punto v. M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 540 ss.

[18] Sono gli elementi richiamati da L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 638-639. Sul punto v. pure G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, 74.

3. Partiti, autonomia, territorio

Tra i fattori di crisi e incompiutezza del regionalismo italiano è spesso indicata la mancata strutturazione di dinamiche partitiche di livello regionale[19]. La giuspubblicistica si è soffermata, anche di recente, sul rapporto tra autonomia territoriale e partiti: sia nel tentativo di comprendere come «la struttura costituzionale eserciti influenza sul sistema dei partiti e sulla loro organizzazione negli Stati composti»[20], sia in quello, speculare, di cogliere gli «effetti che i partiti producono sul federalismo e sul regionalismo»[21].

Su questo secondo versante, si ritiene non possa ignorarsi il dato *lato sensu* "sociale" che, in qualche misura, precede il momento giuridico. Tra i due piani esiste un rapporto di reciproca implicazione e influenza, che si riflette sulla coerenza, sulla congruità rispetto ai fini, sulla efficienza degli assetti istituzionali.

Su tale tipo di approccio poggiano le ricostruzioni che hanno individuato, tra le potenziali funzioni del federalismo, anche quella di assicurare la coesistenza, in un medesimo ordinamento, di diverse identità nazionali. In questa chiave, è stata prospettata la distinzione tra "federalismo territoriale" e "federalismo plurinazionale". Quest'ultimo si caratterizza per la presenza «di forze politiche nazionaliste fortemente radicate in determinati territori e che giocano un ruolo decisivo anche nel sistema politico statale»[22]. Il dato della plurinazionalità viene assunto quale elemento connotativo della forma di Stato, che si manifesta anche attraverso la strutturazione in chiave territoriale del sistema dei partiti: la qualificazione in senso federale o regionale (o del tipo di regionalismo o federalismo) non attiene alla sola sfera formale o nominalistica, ma può chiamare in causa anche elementi extragiuridici[23].

[19] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, 4/2012, 809-810; U. De Siervo, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, 4/2012, 760; M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4/2012, 680 ss. Con riferimento all'originario disegno costituzionale cfr. A. D'Atena, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, § 14; da una diversa prospettiva v. R. Segatori, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Ist. federal.*, 5-6/2010, 451 ss.

[20] Cfr. R. Bifulco, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *AIC. Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, 239 ss.

[21] Cfr. M. Olivetti, *Partiti e autonomie negli Stati composti*, in *www.federalismi.it*, 9/2013, 4.

[22] E. Fossas Espadaler, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. Mastromarino, J. M. Castellá Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, 93 ss.

[23] Cfr. R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München-Leipzig, 1928, ed. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1988, 186; nella stessa prospettiva D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscalooza, 1987, trad. it. *Idee e forme*

La presenza di veri e propri partiti regionali e, quindi, quella di sistemi di partiti differenziati tra centro e periferia, non sono dunque elementi "naturali" di tutte le esperienze di decentramento politico, ma solo di quelle che tendono a rispondere a particolari esigenze[24] . Questo non significa negare che, anche alla prospettiva del più ordinario federalismo territoriale, risulti congeniale «un sistema di partiti articolato su livelli distinti, nel quale la dinamica nazionale del sistema dei partiti non assorba in sé quella dei sistemi regionali»[25], passando dal piano dell'asimmetria a quello della integrazione/decentramento[26].

D'altra parte, il riferimento al territorio esprime sempre un'istanza di partecipazione, l'esigenza che determinati processi decisionali si sviluppino a partire da una dimensione quanto più prossima ai cittadini: in ciò si sostanzia la valenza *assiologica* del principio di sussidiarietà[27]. Se, dunque, sul piano istituzionale, l'articolazione territoriale dei pubblici poteri rappresenta, in chiave democratica, una nuova forma di divisione del potere, è evidente come ad essa risulti congeniale la presenza di partiti capaci di legarsi al territorio, non necessariamente costruendo su di esso la loro identità ma, più semplicemente, attraverso strutture in grado di assolvere ad una funzione di mediazione che recepisca gli impulsi provenienti dalle comunità locali.

È necessario, a questo punto, chiarire a quale delle due logiche – plurinazionale o territoriale – sia riconducibile l'assetto autonomistico italiano. Si condivide in merito la posizione di chi ritiene che «l'identità delle nostre regioni non è il risultato di un processo storico, esse non traggono origine da istituzioni a suo tempo fra loro indipendenti ed ancora sensibili a questa tradizione di autogoverno o di governo separato»[28]. Una simile impostazione – riconducibile ad un «approccio istituzionale storicizzato»[29] – non porta necessariamente ad affermare *tout court* l'artificialità delle Regioni italiane; né a

del federalismo, Milano, Edizioni di Comunità, 1995, 55 ss. e 146 ss.; W. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964, 129 s.; B. Caravita, *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, 5737-5738.

[24] M. Olivetti, *Partiti e autonomie*, cit., 68 (mio il corsivo).

[25] *Ibidem*, 67.

[26] Cfr. R. Bifulco, *Partiti politici e autonomie territoriali*, cit., 256 ss.; M. Olivetti, *Partiti e autonomie*, cit., 68.

[27] Cfr. A. D'Atena, *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà,* in AA.VV., *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, 173 ss.

[28] Così S. Bartole, *L'ordinamento regionale*, in S. Bartole, F. Mastragostino, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1999, 44 ss. V. pure S. Ventura, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di Stato decentrate*, in S. Ventura (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008, 203-204.

[29] Cfr. R. Segatori, *Le debolezze*, cit., 438 ss., che richiama gli studi di D. Ziblatt, *Structuring the State. The formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, 2006.

negare la presenza di elementi identitario-culturali connotativi delle diverse realtà[30]; più semplicemente, spinge a ritenere che tali elementi non rappresentino il tratto fondante dell'assetto decentrato dei pubblici poteri.

D'altra parte, gli elementi di asimmetria presenti nel nostro sistema non paiono meccanicamente sovrapponibili a vere e proprie tensioni plurinazionali. Le ragioni della specialità solo in parte possono ricondursi ad elementi identitari (nel senso sopra riferito). Se nella valutazione della persistenza delle giustificazioni della specialità sono proprio i fattori linguistici e culturali che mantengono attualità, è anche vero che gli stessi assumono rilievo soprattutto nel loro legarsi a «zone di confine, cui si aggiungono particolari problemi transfrontalieri (che peraltro potrebbero riguardare anche alcune Regioni ordinarie settentrionali)»[31]. Nella stessa ottica, è stata addirittura riscontrata una coincidenza di *ratio* tra l'autonomia speciale e la differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost., ove la seconda «sia intesa come riconoscimento di una capacità di perseguire meglio in autonomia sia obiettivi di sistema […] sia obiettivi di carattere locale»[32].

Questo primo ordine di ragioni è confortato dal carattere tendenzialmente recessivo della specialità, che si mostra destinata più ad essere riassorbita che non ad affermarsi come linea di frattura sulla cui composizione si costruisce e si misura la tenuta del patto costituzionale. Tendenza recessiva registrata sia in relazione all'avanzamento dell'autonomia ordinaria prodottosi per effetto delle revisioni, sia sotto la vigenza dell'originario Titolo V[33]. E, d'altra parte, talune spinte disgregative, pur prodottesi in recenti fasi dell'esperienza repubblicana, non sono sovrapponibili alle specificità di una o più Regioni speciali.

Rilevante, infine, appare anche un dato quantitativo che chiama in causa proprio l'elemento partitico: la presenza, in determinate realtà, di partiti regionali va apprezzata anche in ragione della consistenza dei partiti in questione e/o della «rilevanza demografica ed economica della Regione in

[30] Sul punto, criticamente, cfr. C. Desideri, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2012; A. Ferrara, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *www.federalismi.it*, 13/2012, 7 ss.

[31] G. C. De Martin, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, 254. Sulla distinzione tra «differenziazione» e «specialità» v. però G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5/2004, 1128 ss.

[32] G. C. De Martin, *Stato e prospettive*, cit., 255. Insiste sull'elemento identitario S. Mangiameli, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata*, in *www.issirfa.cnr.it*, 26 marzo 2014.

[33] Cfr. G. Silvestri, *Le Regioni*, cit., 1119-1120; P. Caretti, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1/2008, 224-225.

cui essi riscuotono il loro consenso»[34]. Poco significativi, da questa prospettiva, gli elementi di asimmetria partitica pur riscontrabili in alcune Regioni a statuto speciale[35].

Alla luce di tali elementi, si ritiene di poter ascrivere l'ispirazione di fondo del regionalismo italiano ad una logica "territoriale"[36]. La presenza di partiti regionali potrebbe assumere il significato di una divaricazione rispetto al modello (da valutare nella effettiva portata qualitativa e quantitativa); per contro, l'impianto regionale richiederebbe di essere supportato da un formato partitico adeguatamente decentrato, «nel quale la dinamica nazionale del sistema dei partiti non assorba in sé quello dei sistemi regionali e i partiti collocati sul secondo livello possano godere di una sfera di autonomia»[37].

4. La differenziazione della forma di governo regionale: limiti giuridici, praticabilità politica, funzionalità istituzionale

Parlare della forma di governo regionale, a distanza di quindici anni dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, vuol dire assumere come termine di riferimento un modello sostanzialmente unitario: quello "a presidente eletto"[38]. Ci si trova di fronte ad un contenuto dell'autonomia declinato in chiave di uniformità piuttosto che di differenziazione. Sul punto molti autori hanno evidenziato come gli spazi concretamente aperti dalla revisione alla prospettiva di un'articolazione dell'assetto politico-organizzativo diversa da Regione a Regione risultassero invero circoscritti. Ai limiti di carattere propriamente giuridico[39] si affiancherebbero intensi condizionamenti politici[40], destinati a spingere le soluzioni statutarie nella direzione della uniformità.

Tema diverso concerne la valutazione sull'opportunità (entro i limiti di possibilità offerti dal sistema) di una differenziazione delle forme di gover-

[34] M. Olivetti, *Partiti e autonomie*, cit., 62.

[35] Cfr. U. De Siervo, *Il difficile passaggio*, cit., 758-760.

[36] Cfr. P. Ciarlo, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, 6/2001, 779.

[37] M. Olivetti, *Partiti e autonomie*, cit., 67.

[38] Cfr. M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni*, cit., 30 ss.

[39] Cfr. C. Fusaro, *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 14 ss.; M. Rubechi, *Forma di governo e sistema elettorale*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2013, 47 ss.; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 379 ss.; F. Pastore, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, Cedam, 2012, 57 ss.

[40] Cfr. C. Fusaro, *Statuti e forme di governo*, cit., 17; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 378; G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 506.

no, includendo nella nozione anche il sistema elettorale. Su tale versante è stata ritenuta disfunzionale una frammentazione delle discipline e, di conseguenza, si è valutata in termini non negativi la scarsa creatività manifestata dalle Regioni nella seconda stagione statutaria. Tali posizioni muovono dall'esigenza di evitare di sottoporre il sistema politico nazionale a spinte alla disarticolazione, questione di rilievo di cui si trova conferma anche da un raffronto con esperienze straniere pur connotate da un elevato grado di decentramento politico[41].

Simili premesse possono ritenersi condivisibili. Nel riferirle alle trasformazioni del regionalismo italiano sembra però trascurarsi un dato: le segnalate esigenze si manifestano in una dimensione tanto orizzontale quanto verticale. Di norma, l'esperienza comparata mostra che la forma di governo dello Stato si trova tendenzialmente riprodotta a livello territoriale[42]. In Italia, dunque, eventuali scostamenti dal modello a Presidente eletto potrebbero rappresentare, al tempo stesso, una disarticolazione tra livelli regionali e un riallineamento di alcuni di essi con quello centrale, ricomponendo una frattura prodotta proprio dalla l. cost. n. 1/1999[43]. Si ritiene di poter temperare la nettezza delle riferite posizioni dottrinali, evitando di escludere *a priori* l'opportunità di interventi regionali innovativi, laddove tesi a recuperare l'armonia perduta e tanto più se legati alle peculiarità dei contesti territoriali[44]. Se, in tale direzione, troppo stringenti potevano apparire i vincoli posti dalle nuove regole costituzionali in materia di forma di governo, una maggiore libertà di azione si sarebbe potuta riscontrare sul piano della disciplina elettorale. Eccettuata la Regione Toscana, anche su tale terreno si assiste a interventi innovativi marginali[45].

Al di là delle posizioni che si assumano rispetto alle questioni segnalate

[41] Cfr. G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 3/1999, 422; di recente cfr. A. Barbera, *Da un federalismo "insincero" a un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, 2 ottobre 2012, in *www.forumcostituzionale.it*, 18 ss. V. anche A. Morelli, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Ist. federal.*, 2/2005, 202 ss.

[42] Cfr. R. Balduzzi, P. Costanzo, *Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81. Artt. 3-11*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione (art. 128 suppl.)*, Bologna, Zanichelli, 1996, 960, nt. 4; A. Di Giovine, M. Siclari, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 222 ss.

[43] Cfr. A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2003.

[44] Aperto alla prospettiva della diversificazione, soprattutto in chiave di superamento della formula a presidente eletto, L. Elia, *Introduzione*, in M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., XIV.

[45] Cfr. C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Ist. federal.*, 6/2005, 1042.

(portata dei vincoli giuridici; portata dei vincoli politici; opportunità della differenziazione), l'elemento dell'uniformità degli assetti organizzativi regionali va considerato un dato. Dato che sembra confermato anche se si allarga lo spettro dell'indagine sulla forma di governo, includendovi la disciplina degli organismi regionali esterni al circuito dell'indirizzo politico e gli istituti di partecipazione di enti locali e cittadini[46]. Non ci si propone, in questa sede, di offrire una ricostruzione analitica delle previsioni formali con cui si disciplinano tali profili; ad una impressione generale, sembra tuttavia che non risulti significativamente alterata la omogeneità di fondo del modello, né sul piano formale né, tantomeno, su quello della effettività[47].

5. Il modello a Presidente eletto, tra (neo)parlamentarismo e (iper)presidenzialismo

Il discorso sulla eventuale differenziazione degli assetti organizzativi non va posto in termini astratti, ma in relazione ai fini istituzionali dell'ente e alla ricerca di un equilibrio tra poteri della Regione. È questa la traccia che sembra scandire la fase di elaborazione dei nuovi statuti, come si evince dal dibattito politico, dottrinale e dalle più importanti questioni con cui si è confrontata la Corte costituzionale. In tale quadro, una delle principali critiche rivolte ai legislatori statutari si è appuntata sulla incapacità di muovere in direzione del

[46] Seguendo, ad esempio, l'indicazione di G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 698. V. anche A. Spadaro, *Profili generali della forma di governo calabrese*, in C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, Giappichelli, 2013, 36 ss.

[47] Sul rendimento degli organi di garanzia statutaria cfr. le perplessità manifestate da C. Napoli, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Ist. federal.*, 2/2008, 194 ss.; D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Ist. federal.*, 2005, 865 ss.; A. Mastromarino, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Nomos*, 1-2/2008, 29 ss.; G. M. Di Niro, *Il Consiglio delle autonomie locali e gli organi di rilevanza statutaria*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, Giappichelli, 2012, 161. Anche sui CAL non mancano posizioni critiche: cfr. G. M. Di Niro, *op. ult. cit.*, 153 ss.; S. Gambino, *Rapporti fra Regione Calabria ed enti locali*, in C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, cit., 282; M.S. Loiodice, *Il Consiglio delle autonomie locali nella regione Puglia: un organo necessario, ma scomodo*, in *www.issirfa.cnr.it*, novembre 2013. Sui referendum regionali cfr. M. Scudiero, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, 71 ss.; F. Pastore, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generazione»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008, 1611 ss. Sul rendimento dell'istituto referendario v. M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., 46; sugli istituti di partecipazione in generale e, più nello specifico, sull'iniziativa legislativa popolare, cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 176 ss.

rafforzamento del Consiglio senza mettere necessariamente in discussione le modalità d'investitura del Presidente[48].

Una valutazione su tali aspetti, che chiama in causa il rendimento del modello (e le sue eventuali disfunzioni), richiede la preliminare considerazione dell'idea di fondo sottesa alla formula a presidente eletto. Un inquadramento della stessa ricorrendo alle distinzioni classiche risulta invero non semplice, oscillandosi tra connotazioni parlamentari e presidenziali, tra elementi di natura monista e di natura dualista[49].

L'obiettivo del legislatore costituzionale del 1999 sembra quello di garantire il massimo della governabilità innestando su un assetto parlamentare forti congegni normativi di stabilizzazione[50] che in altri sistemi procedono spontaneamente dal sistema dei partiti e dalle convenzioni da questi determinate: l'orizzonte sarebbe quello di un modello Westminster integralmente prodotto da fonti *legal*[51].

Il modello da cui si è tratta ispirazione è però quello nel quale le dinamiche partitiche funzionano, allo stesso tempo, da fattore sia di stabilizzazione sia di bilanciamento. L'investitura del Primo Ministro è inscindibilmente legata alla *leadership* di partito ed è da quest'ultima che deriva il ferreo controllo sulla maggioranza parlamentare. Per la stessa ragione, il partito ha anche una funzione di contenimento del *Premier*, il quale sa che dovrà, necessariamente e costantemente, mantenerne la guida e il sostegno. Parallelamente, l'Opposizione si struttura in senso forte per la sua compattezza, anch'essa frutto del formato bipartitico: prescindendo dalla conformazione degli istituti formali, è dubbio che la medesima forza possa essere assunta da una semplice «pluralità di minoranze»[52]. In virtù di questi elementi Elia, nonostante l'impronta monocratica e personalistica, individuava nel naturale collegamento tra Esecutivo, partito di maggioranza ed elettori il fattore che consente a questi ultimi di «determinare *men and measures* in un'estensione che è esclusa per gli elettori degli altri Paesi»[53].

L'incidenza dei fattori di determinazione partitica evita inoltre l'eccessivo irrigidimento della forma di governo, assicurando quella duttilità di fondo

[48] Cfr. C. Fusaro, *Statuti e forme di governo*, cit., 36 ss.; R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle regioni*, 31 agosto 2004, in *www.issirfa.cnr.it*, § 3 del *paper*.

[49] Dalla angolazione monismo-dualismo l'ambiguità può riscontrarsi seguendo sia le ricostruzioni che guardano alla legittimazione degli organi (cfr. ad esempio C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di Diritto costituzionale comparato*, II ed., Napoli, Jovene, 2007, 150 ss.) sia quelle che prendono in considerazione, in chiave funzionale, le dinamiche che tendono alla concentrazione o alla divaricazione dei centri di potere (v. O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010, 196 ss.).

[50] Cfr. M. Rubechi, *Forma di governo*, cit., 45.

[51] Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 230; A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, 219 ss.

[52] M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., 40.

[53] L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 650.

che rappresenta una delle virtù dell'assetto parlamentare e consente gli adattamenti necessari alla luce dalle contingenze politico-elettorali. Per quanto il dato consolidato nell'esperienza del Regno Unito sia quello di governi monocolore di legislatura, non mancano casi di avvicendamento alla guida dell'Esecutivo o di governi di coalizione, da cui escono rimodellate alcune delle regolarità di solito assumibili come tratti connotativi di quel modello.

In queste ipotesi, nella veste di strumento di mediazione tra elettori, partiti e istituzioni e, al contempo, di responsabilizzazione del Governo, al ruolo dei partiti e del programma elettorale si affianca l'accordo di coalizione post-elettorale. Ancora una volta, si delega alle dinamiche partitiche una funzione di stabilizzazione e di limite, allorquando l'esito elettorale non rende immediata la individuazione della compagine governativa. Al punto che, nel sistema tedesco, l'istituto è ritenuto espressione di una vera e propria convenzione costituzionale che «ha permesso ai meccanismi di investitura del governo definiti dalla Legge Fondamentale di funzionare come un orologio»[54].

Di fronte allo snaturamento del parlamentarismo che il modello regionale determina, si potrebbe essere tentati di ricondurre quest'ultimo alla logica presidenziale. Il principale elemento che spinge in questa direzione è rappresentato dalla operatività (ritenuta meramente teorica) della clausola *simul simul*, che – nonostante il rapporto di fiducia/consonanza – finisce con il rendere di fatto autonomi e a durata fissa Esecutivo e Legislativo[55].

Anche a seguire questa ricostruzione, sarebbero comunque evidenti i punti di scollamento dall'idealtipo di partenza. La stabilità si regge pur sempre sulla minaccia rappresentata dalle dimissioni-scioglimento che, per il riflesso esercitato sull'effettiva autonomia degli organi, può assumere un rilievo che non necessariamente si riduce al piano formale. Si è parlato di un assetto fondato sull' "equilibrio del terrore"[56]; se può ritenersi che il "terrore" sia una costante, non è detto però che vi sia sempre "equilibrio": la somma del terrore di molti potrebbe giocare un peso maggiore del terrore di uno solo.

Al di là di tale aspetto, è la contestualità delle elezioni di Consiglio e Presidente che fa perdere di vista la coerenza di fondo del presidenzialismo o, più precisamente, uno dei principali elementi su cui sono costruiti gli equilibri di quel modello. L'elezione contestuale è senz'altro implicata dalla logica

[54] Cfr. G. Rizzoni, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca fra politica e diritto*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014, 3 ss. e l'ampia bibliografia ivi citata. Sul *coalition agreement* stipulato, nel Regno Unito, tra Conservatori e Liberali v. C. Fusaro, *L'accordo conservative-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2010, 639 ss. In ambito autonomistico, può segnalarsi l'*Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*, siglato tra i partiti *Convergència i Unió* ed *Esquerra Republicana de Catalunya* dopo le elezioni catalane del 2012.

[55] Cfr. P. Ciarlo, *Il Presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 131 ss.; O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 213 ss.

[56] P. Ciarlo, *Il Presidenzialismo regional style*, cit., 132.

del *simul simul*. E, tuttavia, la normativa transitoria della legge cost. n. 1/1999 e, successivamente, quella adottata dalle Regioni, vanno al di là di una mera coincidenza temporale delle elezioni.

La contestualità è intesa, infatti, come rapporto di intima derivazione tra Presidente e Consiglio: qualcosa di ancora più intenso di quella "immedesimazione" legata alla unitarietà del procedimento e della scheda elettorale[57], che conferisce alla rappresentanza politica regionale una connotazione "unidimensionale"[58]. Questa si costruisce partendo dalla persona del Presidente: è dalla sua elezione che dipende l'articolazione interna dell'assemblea. Le liste regionali, prima che raccogliere voti, devono saper puntare sul cavallo vincente, perché solo da questa scelta dipenderà la definizione di chi è maggioranza in Consiglio e la distribuzione, in buona parte, dei seggi.

Si è lontani, dunque, dalla separazione tipica del presidenzialismo (che in quel modello può risultare ancora più accentuata per la presenza di elezioni intermedie) sussistendo, come nei regimi parlamentari, un rapporto di derivazione di un organo da un altro; con la peculiarità, però, che è la maggioranza consiliare ad essere "espressa" dal presidente eletto e non viceversa[59].

Anche in questo caso, siffatto automatismo (d'ora in poi definito contestualità "forte") appare abnorme: la mera contestualità temporale delle elezioni dei due organi dovrebbe già rappresentare un fortissimo incentivo all'omogeneità. Quando si è inteso stabilizzare il modello francese, al fine di ridurre i rischi di *cohabitation*, ci si è limitati a parificare la durata del mandato presidenziale a quello parlamentare, favorendo lo svolgimento ravvicinato dell'elezione dei due organi; specularmente, elezioni sfasate sono pensate, ad esempio nel presidenzialismo statunitense, proprio in chiave di separazione fra i poteri-organi (e dunque, indirettamente, di contenimento dell'Esecutivo). In questo scenario, manipolare oltre una certa misura l'andamento elettorale al fine di allineare presidente eletto e maggioranza consiliare (laddove tale esito non si sia spontaneamente prodotto), potrebbe assumere il significato di un "premio" all'incapacità politica, che rischia di tradursi in una forma di deresponsabilizzazione.

Un simile congegno, oltre al *vulnus* che può arrecare alla rappresentatività dell'assemblea, tende a circoscrivere lo spazio delle dinamiche partitiche, sia nella fase pre-elettorale, sia nella fase post-elettorale. Si stempera, di conseguenza, il peso di uno dei pochi elementi che avrebbe potuto giocare in chiave di contenimento della torsione monocratica: la responsabilità del Presidente nei confronti del circuito partitico. Al di là della difficoltà di

[57] Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, 247 s. e 255.

[58] Cfr. S. Staiano, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, XII; in senso analogo A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa*, cit.; L. Elia, *Introduzione*, cit., XIV.

[59] Cfr. A. Mangia, *Regioni*, cit., 770.

concepire una «rappresentanza senza partiti» [60], è evidente che, residuando la sola responsabilità del Presidente verso il corpo elettorale, il rischio di derive plebiscitarie appare elevato.

5.1. La contestualità della elezione di Consiglio e Presidente alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014

Il discorso sulla contestualità merita alcuni approfondimenti in relazione alla sentenza del Giudice costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità delle disposizioni legislative concernenti l'elezione di Camera e Senato. Prima del deposito della pronuncia, il TAR Lombardia aveva già sollevato diverse questioni di legittimità sulla legge elettorale regionale, che ricalcavano, in parte, quelle riferite alla normativa nazionale. La tendenziale omogeneità dei meccanismi elettorali adottati dalle Regioni conferisce a simili problematiche una rilevanza che trascende la vicenda lombarda.

Occorre chiedersi sino a che punto i principi enunciati nella prima decisione del 2014 siano riferibili agli ordinamenti regionali che si reggono sulla formula a Presidente eletto. L'ordinanza del TAR Lombardia, sez. III, del 9 ottobre 2013 (n. 2261/2013) censura la legge elettorale (n. 17/2012) nella parte in cui contempla un premio di maggioranza «assegnato senza prevedere alcuna soglia minima di consensi da raggiungere per potervi accedere» [61]; profilo questo la cui criticità si accentua, rispetto alla dimensione nazionale, in un quadro normativo in cui la composizione dell'organo assembleare è «determinata dai risultati elettorali riguardanti un organo diverso».

Nella impostazione del giudice amministrativo, la contestualità forte rappresenta un elemento che aggrava – e non attenua – il vizio di incostituzionalità riscontrato per la legge elettorale delle Camere; laddove invece, alcuni tra i primi commentatori dell'ordinanza di rimessione hanno avanzato il dubbio per cui proprio il peculiare modello organizzativo delle Regioni potrebbe far salva la conformità a Costituzione del premio [62].

Non mancano elementi che consentirebbero di differenziare l'inquadramento della questione in relazione al contesto (statale o regionale) di volta in volta considerato. Essi, tuttavia, non convincono fino in fondo, per diversi ordini di ragioni.

Nella sentenza n. 1/2014 si riscontrano passaggi che chiamano in causa il «sistema di democrazia rappresentativa e della *forma di governo parlamen-*

[60] Cfr. S. Staiano, *Prolegomeni*, cit., 3.

[61] Cfr. G. Tarli Barbieri, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1/2013, 118 ss.

[62] Cfr. M. Massa, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 130 ss.; G. Perniciaro, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2014.

tare prefigurati dalla Costituzione». Ancora più incisivamente, tra le fondamentali prerogative dell'organo rappresentativo si menzionano «le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative degli enti territoriali». Dietro questo inciso potrebbe celarsi l'intento di precostituire un argomento idoneo a fronteggiare questioni di legittimità sollevate in riferimento ai meccanismi elettorali previsti per gli altri livelli di governo.

Una simile lettura può ritenersi non implausibile[63], ma l'adesione alla stessa comporterebbe un prezzo elevato per la concezione dell'autonomia regionale, almeno nei termini in cui è stata sino ad oggi presentata. Si è osservato come la trasposizione delle connotazioni di fondo del modello previsto dalla legge n. 81 del 1993 dal livello comunale a quello regionale chiami direttamente in causa «la forma di Stato e la qualità della democrazia. Infatti, la dislocazione di competenze verso le Regioni e il concomitante sbiadirsi del livello statale […] pone le sedi regionali della rappresentanza più saldamente al centro del sistema»[64]. Uno sproporzionato sacrificio della rappresentatività dei Consigli rischia, pertanto, di mettere in discussione l'esponenzialità dell'ente e l'idea di un regionalismo concepito quale essenziale frammento della democraticità del sistema; con il paradosso per cui, mentre si rivendica la centralità delle Regioni in nome di un disegno d'ispirazione - addirittura - federale, si accetta di comprimerne l'attitudine a rappresentare le comunità stanziate nei loro territori; mentre si spinge verso il protagonismo della nuova Regione sul piano della funzione legislativa, si rinuncia a quelle connotazioni strutturali del Consiglio che più direttamente si riflettono sulla valenza garantista della legge.

Volendo ricercare una strada diversa, si potrebbe ritenere che il meccanismo che collega la maggioranza consiliare al presidente eletto sia imposto dalla legge n. 165/2004, con cui sono stati fissati i principi fondamentali in materia elettorale che vincolano il legislatore regionale: l'art. 4, co. 1, lett. *a*, prescrive infatti l'adozione di un sistema elettorale «che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale». Ma se un ossequio incondizionato a quello che è stato denominato "principio di stabilità"[65] ha trovato espressione nella legge n. 43/1995 (e nella sua rivisitazione da parte dell'art. 5 della l. cost. n. 1/1999), la successiva accondiscendenza a quell'impianto da parte delle Regioni va ascritta più ad una volontà (o inerzia) politica che alla sussistenza di un vero e proprio vincolo giuridico.

63 Critico R. Bifulco, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3/2013, 2 ss.; in senso analogo G. Tarli Barbieri, *La potestà legislativa*, cit., 119.

64 S. Staiano, *Prefazione*, cit., XII.

65 Cfr F. Clementi, *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, 129 ss.

Dal punto di vista letterale, "agevolare" non dovrebbe significare "assicurare"[66]; ancora, non è detto che quella che si chiede di agevolare sia la formazione di una maggioranza sempre e comunque omogenea, anche a costo di radicali forzature, rispetto al presidente eletto, prescindendo dai risultati delle liste che hanno preso parte alle consultazioni.

D'altro canto, dedurre dal menzionato art. 4 un vincolo relativo al rapporto di derivazione tra Presidente eletto e Consiglio rischia di porre problemi di ordine sistematico, riferibili anche alle previsioni normative delle Regioni che riproducono quel meccanismo: un problema che non si è posto per la fase transitoria (in considerazione della peculiare forza della legge di revisione) può acquisire invece rilievo nella messa a regime degli assetti organizzativi demandata alle fonti regionali. Si condivide la posizione di chi reputa fuorviante l'individuazione di una netta linea di demarcazione tra il piano della forma di governo e quello del sistema elettorale, ritenendo il secondo ricompreso nel primo[67]. Allo stesso tempo, è però noto come la Corte abbia ricostruito i rapporti tra le fonti abilitate a disciplinare i due ambiti in termini di spiccata separazione[68]. Dovendo scegliere tra due inquadramenti alternativi, la contestualità forte appare elemento connotativo più della forma di governo che del sistema di elezione, in quanto destinato a qualificare in maniera decisiva il rapporto genetico tra gli organi di indirizzo politico[69]. Per tale via, potrebbero considerarsi invasive della competenza statutaria sia una interpretazione dell'art. 4, co. 1, l. 165/2004 che pretendesse di stabilire, per le Regioni che optano per l'elezione diretta, un vincolo a recepire nei loro ordinamenti siffatto meccanismo; sia le leggi elettorali regionali che riproducono un congegno che – se anche compatibile con le esigenze connesse alla garanzia della funzione rappresentativa dei consigli – dovrebbe essere ricondotto alla competenza dello Statuto.

Vi è infine un profilo di incoerenza interna della disciplina elettorale regionale – segnalata dal TAR – legato alla previsione del voto disgiunto: la chiara manifestazione della volontà dell'elettore di sostenere un candidato presidente e una lista diversa da quelle allo stesso collegate viene nei fatti disattesa dal meccanismo di attribuzione del premio. La problematicità di tale aspetto solo in apparenza può ritenersi superata attraverso l'esclusione del voto disgiunto (come avviene, ad esempio, nella legge Regione Marche n. 27 del 2004, art. 16, co. 7-9)[70]. Anche questa soluzione rischia di oscurare la

[66] Cfr. A. Morelli, Il *problematico "bilanciamento"*, cit., 206 ss.

[67] Cfr., tra i tanti, M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 572 ss.

[68] Cfr. M. Cecchetti, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. Raveraira (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Ed. Scientifica, 2009, 3 ss.

[69] Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 256.

[70] Il voto disgiunto è precluso anche dalla legge elettorale abruzzese (art. 9, l.r. n. 9/2013).

duplicità dell'elezione, che dovrebbe essere considerata insuperabile presupposto logico della contestualità. Le elezioni di due organi distinti intanto possono ritenersi temporalmente coincidenti se si intravede la possibilità di distinguere (ed eventualmente, dunque, disgiungere) autonome manifestazioni di volontà dell'elettore[71]: cosa che può ritenersi quantomeno dubbia se il voto deve essere indirizzato, a pena di nullità, al blocco monolitico e inscindibile presidente/maggioranza consiliare. Anche su tale terreno emerge l'ambiguità di un modello sospeso tra monismo parlamentare e dualismo presidenziale, che fa perdere di vista il dato dell'unitarietà o della duplicità del momento elettorale.

Gli esiti abnormi cui rischiano di condurre discipline elettorali assimilabili a quella lombarda non sono meramente teorici. La chiara tendenza dei Presidenti a raccogliere più consensi delle coalizioni di appartenenza[72] rende realistica l'eventualità che ad essere premiata in termini di seggi consiliari sia una coalizione di liste minoritaria in termini di voti ottenuti[73].

6. L'efficienza della forma di governo a Presidente eletto

Di fronte ad autorevoli studi che tendono a ripensare in profondità le classificazioni delle forme di governo[74], ragionare sulla polarità parlamentare-presidenziale potrebbe apparire fuorviante. Eppure dagli elementi analizzati emergono, in maniera abbastanza nitida, due dati: a) dai modelli considerati sono stati estrapolati i soli elementi normativi che, nell'uno e nell'altro, potenziano la posizione del vertice dell'Esecutivo, scartando quelli che possono giocare in chiave di bilanciamento[75]; b) sono stati introdotti alcuni automatismi tesi a riprodurre fattori di stabilizzazione che, in altri sistemi, sono il risultato spontaneo delle dinamiche partitiche, con l'effetto di un sensibile irrigidimento dell'assetto organizzativo.

Di recente, seguendo uno schema costruito sulla natura degli *incentivi* previsti dalle regole giuridiche sulla forma di governo, è stato proposto un inquadramento del modello regionale tra le ipotesi di "dualismo formale", nel quale si «crea un ambiente propizio perché possano convivere per lungo tempo […] indirizzi politici

[71] In proposito Leopoldo Elia, da senatore, evidenziava proprio come la nozione di contestualità presupponga «un elemento di distinzione tra Presidente e Consiglio […] estraneo al sistema prefigurato nel testo in esame» (v. intervento nella Commissione Affari costituzionali del Senato, seduta del 3 giugno 1999, 15, riportato da M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 247, nota 6). Sul punto v. F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2009, 91-92.

[72] In merito cfr. l'analisi di F. Musella, *op. ult. cit.*, 93 ss.

[73] Si vedano i risultati delle elezioni sarde del 16 febbraio 2014 e di quelle del Lazio del 2005.

[74] Cfr. O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 196 ss.; M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., in particolare 565 ss.; A. Spadaro, *Profili generali*, cit., 34 ss.

[75] Cfr. L. Carlassare, *La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, 925.

divaricati tra assemblea elettiva e governo»[76]. Pur riscontrandosi l'effettivo rischio della riduzione del rapporto fiduciario ad un mero simulacro[77], può residuare qualche dubbio sul fatto che non vi sia, tra i due organi, una "connessione all'origine"[78] e che dunque, sin dalla fase genetica, ciascuno di essi viva di vita propria.

L'inquadramento nella dimensione dualista può essere invece condiviso se ricondotto al piano sostanziale: sono le dinamiche politiche che potranno spingere verso un rendimento del modello lontano da quello prefigurato. È l'assenza (o la inadeguatezza) di un tessuto connettivo partitico in grado di tenere insieme Presidente e maggioranza consiliare a determinare il rischio di corto circuito di un sistema normativamente costruito per produrre rappresentazioni – al limite artificialmente (e dunque solo formalmente) – unitarie, al punto da far smarrire, ad avviso degli studiosi più critici, lo stesso principio di separazione (e di autonomia) dei poteri[79] .

In questo scenario, la stabilità-durata dei Presidenti (e delle legislature) non sembra possa essere considerata un risultato in quanto tale. Ad essa non è escluso si affianchi una forte instabilità del sistema politico[80], che non le consente di tradursi in efficienza: la capacità anche solo di definire – prima che perseguire e realizzare – indirizzi coerenti può restare scarsa anche in governi di legislatura[81]. D'altra parte, proprio a livello regionale è stata in passato rilevata l'attitudine della cd. clausola "antiribaltone" (art. 8, legge n. 43/1995) a favorire «situazioni di immobilismo decisionale»[82]. Anche di fronte al più incisivo *simul simul*, si potrà continuare a nascondere la crisi "sotto il tappeto", in questo caso per l'intera durata della legislatura. Senza contare che alla permanenza in carica del Presidente eletto possono comunque accompagnarsi profonde rotture degli equilibri politici, che si traducono, magari, in mutamenti significativi nella composizione della Giunta o della maggioranza espressa dal risultato elettorale[83]. Con quali ricadute sulla stabilità (e intellegibilità) dell'indirizzo politico è facile intuire.

[76] O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 196 ss. e 214 ss.

[77] Così P. Ciarlo, *Il presidenzialismo*, cit., 131.

[78] O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 213.

[79] Così L. Carlassare, *La sentenza n. 2*, cit., 926; S. Staiano, *Prefazione*, cit., IX e XII.

[80] In tal senso si è espresso, ad esempio, M. Villone, *Chi ha paura del lupo cattivo?*, 11 giugno 2007, in *www.astrid-online.it*, 3. Sul punto, con specifico riferimento alla dimensione regionale, cfr. M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., 32-33.

[81] Cfr. F. Bassanini, *Sul progetto di riforma elettorale del Partito democratico (osservazioni sulla c.d. bozza Vassallo)*, in *Astrid Rassegna*, 19/2007, 3. Sulla nozione di "stabilità", contrapposta a quella di "governabilità", cfr. anche G. Sartori, *Le riforme istituzionali tra buone e cattive*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1991, 384.

[82] Così A. Pertici, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 5/1998, 1076 ss.

[83] Sul punto cfr. M. Plutino, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo "neoparlamentare" (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali*, cit., 111 ss.

Non è affatto scontato, dunque, che i richiamati congegni normativi inneschino, da soli, dinamiche virtuose della forma di governo; il rischio, anzi, è quello di «repliche opposte dal sistema politico che reagisce agli interventi dell'ingegneria istituzionale facendoli fallire quanto al rendimento fantasticato, e ristrutturandosi secondo i suoi caratteri genetici ma deviati verso la perversione delle protesi invasive e distorcenti che subisce»[84].

Tra gli indicatori utilizzati per l'elaborazione di rapporti periodici sulla misura della qualità democratica rientrano elementi quali il grado in cui i rappresentanti liberamente eletti *determinano* la politica del governo; la presenza di meccanismi ed istituzioni intese ad assicurare la responsabilità del governo verso l'elettorato *tra una elezione e la successiva*; il livello di apertura e trasparenza del funzionamento del governo, con un accesso pubblico alle informazioni sufficiente; l'interesse *per* e *alla* partecipazione nelle elezioni, ai partiti politici, ad altre organizzazioni, alle manifestazioni legittime; la fiducia e il sostegno dei cittadini nei confronti della democrazia[85]. Anche rispetto a tali indicatori occorrerebbe misurare il rendimento della forma di governo regionale; volendo però condurre la valutazione in chiave di stretta efficienza, quest'ultima andrebbe comunque intesa come congruità rispetto all'obiettivo in funzione del quale l'impianto organizzativo è costruito. Se la Regione – in particolare nel disegno della legge cost. n. 3/2001 – è concepita, principalmente, come ente legislativo[86], in che misura può dirsi che la formula a presidente eletto abbia contribuito a portare tale disegno ad un definito e coerente compimento?[87] Il paventato pericolo di un «dominio del Presidente sulla stessa legislazione»[88] potrebbe arrivare a trasformarsi, paradossalmente, in quello di una Regione legislativamente inefficiente.

[84] Così G. Ferrara, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, 450. In senso analogo v. A. Deffenu, *Forme di governo*, cit., 222 ss.; A Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa*, cit.

[85] Gli indicatori e i dati in questione sono riportati e analizzati da A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., London, 2012, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, 305 ss.

[86] Sulla connotazione legislativa dell'ente cfr. A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, 1276-1277; Id., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 14; F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1171 ss.; G. Pitruzzella, *Le assemblee legislative regionali al tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 297-298.

[87] Naturalmente può mettersi in discussione un simile modello di Regione (cfr. M. Cammelli, *Regioni e regionalismo*, cit., 700 ss.) e, di conseguenza, differenti potranno essere le valutazioni da riferire anche agli assetti della forma di governo. È pur vero però che, «se la disciplina costituzionale non costituisce un tabù, essendo sicuramente criticabile ed anche modificabile mediante le procedure prescritte […], essa finché è vigente contiene una regola o un disegno organizzativo da attuare all'interno del nostro Stato democratico» (così U. De Siervo, *Il difficile passaggio*, cit., 756).

[88] L. Carlassare, *La sentenza n. 2*, cit., 926.

6.1. Alcuni indicatori relativi all'esercizio della funzione legislativa regionale

Il fatto che le Regioni «abbiano in larga misura perso l'identità di grandi legislatori che pure la Costituzione loro conferiva»[89] può considerarsi oramai un *tòpos* della dottrina giuspubblicistica italiana. Attraverso alcuni indicatori è possibile provare a verificare, in termini analitici, tale tendenza.

I primi dati che in questo senso assumono interesse concernono la struttura delle assemblee legislative. Se la nuova impostazione maggioritaria guardava alla prospettiva di una semplificazione degli assetti partitici, in concreto si è andati in tutt'altra direzione, ossia verso un'esplosione delle liste e dei gruppi, a vantaggio di compagini di consistenza elettorale assai ridotta, espressione di proposte politiche estemporanee, rispondenti a logiche particolaristiche[90].

Nelle ultime elezioni tenutesi prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, la media delle liste elettorali e di quelle rappresentate nei Consigli è inferiore a quella che si registrerà successivamente. La ridotta consistenza numerica degli organi rende ancor più significativa la frammentazione, che si contraddistingue per la presenza di gruppi a composizione assai ristretta, in cui tutt'altro che inusuale è il fenomeno del monogruppo[91].

Le spiegazioni di tali risultati sono molteplici e, anche in questo caso, non può disconoscersi il peso della dinamica partitica: le strategie coalizionali mirano esclusivamente a massimizzare il profitto che si può trarre dalle regole elettorali, combinando indistintamente logiche di macro e micro personalizzazione[92]. Intorno ai candidati presidente si raggruppano così un numero elevato di liste che difficilmente consente di elaborare proposte programmatiche definite, coerenti e, se del caso, effettivamente realizzabili. La semplificazione in senso bipolare del sistema è del tutto artificiale e apparente; non

[89] Così V. Cerulli Irelli. *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, 488. In senso analogo, cfr. M. Cammelli, *Regioni e regionalismo*, cit., 679 ss.; U. De Siervo, *Il difficile passaggio*, cit., 760 ss.; C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., 1780 ss.

[90] Sul punto v. A. Chiaramonte, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica*, cit., 233 ss.; F. Musella, *Maggioranza e frammentazione nelle elezioni regionali*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni*, cit., 81; F. Tronconi, *Chi vince e chi perde: l'analisi del voto*, in B. Baldi, F. Tronconi (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna, Il Mulino, 2010, 60 ss.

[91] Cfr. F. Musella, *Maggioranza e frammentazione*, cit., 82-83; M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., 39; G. Mazzola, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 8 novembre 2010, 8 ss.

[92] Cfr. F. Musella, *Governi monocratici*, cit., 91 ss.

può escludersi che, in questo modo, le dinamiche rappresentative divengano, per i cittadini, più oscure[93].

È inevitabile che un simile stato di cose si rifletta sul processo legislativo: la frammentazione delle assemblee e il sostanziale scollamento tra Presidente e partiti consiliari rappresenta il principale fattore di debolezza dei processi decisionali che si svolgono in seno ai Consigli. L'assetto strutturale può quindi dar conto, in qualche misura, dell'andamento della produzione legislativa regionale successivo alle revisioni del Titolo V. È evidente che dati esclusivamente quantitativi rischiano di fornire indicazioni approssimative; eppure, da una loro analisi, sembra comunque possano trarsi spunti di un qualche rilievo. Più che la tendenziale contrazione del volume delle leggi regionali (a partire dalla metà degli anni Novanta)[94] quello che colpisce è il suo mancato incremento dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, che ha prodotto una sensibile estensione delle competenze legislative dell'ente[95].

Guardando alle legislature che segnano la transizione al nuovo Titolo V (1995-2005) emerge addirittura un decremento degli atti legislativi in tutte le Regioni italiane, eccetto Calabria e Campania, con una riduzione media delle leggi regionali pari al 32% su scala nazionale[96]. Il fenomeno è solo in parte bilanciato dalla crescita del numero di articoli degli atti, letta in dottrina come sintomo di interventi caratterizzati da una maggiore organicità[97]. Va infatti segnalato che, dalla classificazione delle leggi regionali per tipologie, emerge ancora la costante prevalenza della legislazione provvedimentale e di manutenzione su quella settoriale e intersettoriale[98].

Diverso il discorso sull'incremento degli atti degli Esecutivi, che potrebbe segnare uno spostamento del baricentro della produzione normativa re-

[93] Il rischio – già denunciato da tempo con riferimento al livello statale – è dunque quello di spingere verso la formazione di «coalizioni coatte», che impongono «alle forze politiche di allearsi purchessia, se mirano ad ottenere una rappresentanza significativa in Parlamento, prima ancora che a governare» (G. Ferrara, *La posizione attuale del Governo*, cit., 437 ss.). In rapporto alla legislazione elettorale regionale, cfr. G. Tarli Barbieri, *La potestà legislativa*, cit., 120 ss., che parla di «coalizioni acchiappatutto»; in senso analogo A. Chiaramonte, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali*, cit., 235 ss.; L. Trucco, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, 1/2013, 89 ss.

[94] Cfr. i dati riportati da F. Marangoni, *Tra esigenze (di "razionalizzazione") e ostacoli (della frammentazione). La produzione legislativa delle assemblee regionali*, in *Astrid Rassegna*, 7/2012, 4.

[95] Tale aspetto è stato da subito messo in rilievo da G. Pitruzzella, *Le assemblee*, cit., 297-298; in senso analogo G. Tarli Barbieri, *Quali Regioni*, cit., 813. Valutazioni diverse sono espresse da F. Marangoni, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile*, cit., 130.

[96] Cfr. F. Musella, *Governi monocratici*, cit., 159 (in particolare tab. 5.3).

[97] Così, ad esempio, F. Marangoni, *Tra esigenze (di "razionalizzazione")*, cit., 3.

[98] Per i periodi 2001-2002 e 2005-2006, si veda l'analisi di F. Marangoni, *Organizzazione delle assemblee*, cit., 131-132 (tab. 1). Il dato è confermato anche per gli anni 2011 e 2012. Sul punto v. A. Mangia, *Regioni*, cit., 756-757; C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali*, cit., 1780.

gionale. Tale dato si presta invero a diverse interpretazioni. Vi si potrebbe leggere, ad esempio, la tendenza verso un più ordinato assetto delle fonti, caratterizzato da (meno) leggi che demandano la propria attuazione agli atti secondari. Diversi ordini di considerazioni mettono però in dubbio tale ricostruzione o, quantomeno, una sua generalizzazione.

Chi registra, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, una «sostenuta dinamica incrementale» lo fa in riferimento non solo ai regolamenti, ma anche a tutta una serie di altri atti "pararegolamentari"[99]. Da una prospettiva giuridico-costituzionalistica, è chiaro che tale aspetto non può essere considerato in maniera neutrale: sono evidenti i limiti che, in chiave di garanzia delle posizioni soggettive e di certezza del diritto, possono discendere dal ricorso a quella che è stata qualificata in termini di "criptonormazione"[100]. Il peso che assumono tali atti potrebbe rappresentare un primo importante sintomo di una fuga, prima e oltre che dalla legge, dal Consiglio regionale, organo che mantiene comunque forme di controllo – più o meno penetranti – anche sugli atti regolamentari.

L'andamento della produzione di questi ultimi si è progressivamente stabilizzato dopo la sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale, mano a mano che sono maturate le scelte statutarie relative alla titolarità del potere. I dati disponibili per gli anni 2010-2012, mostrano come il numero dei regolamenti si attesti in media intorno al 20% della complessiva produzione normativa (primaria e secondaria) delle Regioni ordinarie[101]. Si conferma, dunque, quanto riscontrato per gli anni precedenti (2006-2009): «tale fonte non ha assunto una rilevanza quantitativa e qualitativa, come invece era stato prefigurato […] dalla dottrina»[102].

Si tratta peraltro di un dato altamente disomogeneo, dal punto di vista sia temporale sia territoriale. L'andamento della produzione regolamentare può ritenersi, in alcune ipotesi, legato alla libertà di azione che lo Statuto lascia all'Esecutivo. Non è un caso che, in termini assoluti, il maggior numero di atti regolamentari si riscontri in Puglia, dove la normativa statutaria è orientata proprio in tal senso[103]. E, nonostante ciò, in questa Regione l'Esecutivo

[99] Cfr. F. Marangoni, *Organizzazione delle assemblee*, cit., 130-131.

[100] Cfr. M. Massa, *I regolamenti regionali nella prassi*, in *Astrid Rassegna*, 13/2011, 12 ss.; in merito v. pure V. Marcenò, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2011.

[101] E' quanto emerge dai *Rapporti annuali sulla legislazione* (anni 2011, 2012 e 2013).

[102] G. Tarli Barbieri, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010, 30.

[103] Sui diversi "modelli" di dislocazione della potestà regolamentare cfr. A. Vuolo, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, cit., 2352 ss.

mostra una chiara propensione ad abusare della procedura regolamentare d'urgenza (art. 44, co. 3 Statuto), per rendere ancora più labile il già limitato controllo consiliare su tali atti[104]. Viceversa, nella Regione Marche, dove le previsioni statutarie presupporrebbero una dinamica di effettiva integrazione tra fonti – nel pieno rispetto del principio di legalità sostanziale e nella prospettiva di un *continuum* tra l'azione di Giunta e Consiglio (art. 35, co. 2, Statuto) – la produzione regolamentare presenta un'incidenza piuttosto limitata. I due casi sembrano dunque esprimere – da prospettive speculari – una marcata tendenza al dualismo sostanziale, in cui il regolamento si afferma più come surrogato della legge che come atto volto ad attuarne i contenuti[105].

Non è dunque da escludere che dietro simili dinamiche dei rapporti tra fonti si celi non una virtuosa e ordinata integrazione tra discipline di diverso rango ma una prova della distanza che separa Presidenti e Assemblee. Distanza di cui è possibile rinvenire, nelle pieghe degli ordinamenti regionali, accanto alla cospicua produzione di atti di normazione atipica, altre importanti tracce: si pensi, ad esempio, al ricorso a regimi commissariali, riferiti a competenze e funzioni regionali, caratterizzati dal «conferimento dei poteri straordinari […] proprio al Presidente della Giunta regionale, che, se non l'artefice della situazione di emergenza si appalesava essere la persona meno in grado di risolverla»[106]; con l'effetto di mutare – almeno parzialmente – il piano della sua responsabilità, che non opera più nei confronti del Consiglio ma del Governo nazionale.

Un ulteriore indicatore cui può essere interessante fare riferimento concerne il cd. tasso di successo delle iniziativa legislative di Giunta: ovvero la percentuale, sul totale dei disegni di legge presentati, che giungono a definitiva approvazione. Anche in questo caso, nel passaggio tra vecchio e nuovo regime, non si scorge una tendenza univoca che indichi il controllo del Presidente sulla maggioranza[107]. A colpire è la profonda differenza di rendimento tra Regioni; in molti casi, con l'assetto a Presidente eletto si registra un arretramento dell'incidenza dell'Esecutivo sul processo legislativo. Anche la Toscana, che mostra, dal punto di vista preso in esame, il miglior rendimento nella VI e nella VII legislatura, ha fatto registrare, di recente, una sensibile flessione del dato[108].

[104] Il dato è messo in rilievo da G. Di Cosimo, *Il potere regolamentare negli statuti regionali e nella prassi*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1132-1133.

[105] Tale lettura pare confermata dalle indicazioni sulla produzione regolamentare offerte da G. Tarli Barbieri, *La potestà regolamentare*, cit., 36-38.

[106] Così S. Mangiameli, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, 507; v. pure G. Pitruzzella, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1241.

[107] Si vedano i dati forniti da F. Musella, *Governi monocratici*, cit., 176, e F. Marangoni, *Organizzazione delle assemblee*, cit., 141.

[108] Il tasso di successo delle iniziative di Giunta risulta il seguente: 2005/2006: 89%; 2007:

L'indicatore in questione va inoltre letto tenendo conto di almeno due ordini di considerazioni: la presenza di ambiti in cui l'iniziativa di Giunta è vincolata[109]; l'attività emendativa cui sono sottoposte le iniziative della Giunta, che potrebbero risultare, in sede di approvazione definitiva, del tutto snaturate rispetto all'impianto originario. Da questo punto di vista, interessante sarebbe una valutazione del «grado di variabilità delle maggioranze […] che di volta in volta approvano le deliberazioni proposte»[110], che può svelare il peso che, in concreto, assumono le dinamiche compromissorie, al di là della strutturazione formale delle relazioni interorganiche[111]. In tal senso, a titolo meramente esemplificativo, può guardarsi ancora al caso della Toscana, che rivela un interessante fenomeno di "sfasatura delle coalizioni": si evince una «scarsa aderenza della prassi alla modellistica del maggioritario»; «tratto assoluto e dominante del procedimento legislativo regionale» risulta una «intrinseca attitudine a produrre consenso, al di là e a dispetto della logica bipolare cui è improntato l'ordinamento nel quale esso si sviluppa»[112].

Volendo ricondurre il discorso all'analisi della forma di governo, provando ad esprimere una valutazione d'insieme sulle dinamiche descritte, sorge immediatamente un dubbio: le stesse sono indice di forza o di debolezza del vertice dell'Esecutivo regionale?

Un Presidente direttamente eletto che non controlla la propria maggioranza consiliare appare senz'altro debole. Egli però – e da qui la sua forza – ha diverse strade per "bypassare" l'assemblea: la potestà regolamentare, laddove la conformazione statutaria di quest'ultima consenta tale esito; gli atti di normazione atipica; la delocalizzazione dei suoi poteri e delle relative responsabilità, come accade nel caso delle gestioni commissariali o, più ordinariamente, attraverso le sedi di raccordo con il Governo statale[113].

Il dilemma è forse destinato a rimanere irrisolto, perché irrisolto è l'assetto della forma di governo regionale, sospesa tra presidenzialismo e parlamentarismo; e, insegnava Duverger, «il pluripartitismo indebolisce il governo in regime parlamentare, ma lo rafforza in regime presidenziale»[114].

66%; 2008: 78%; 2009: 72%; 2010-2011: 82%; 2012: 79% (Fonte: *Rapporti sulla legislazione della Regione Toscana*, in *www.consiglio.regione.toscana.it*).

[109] Si consideri che solo la legislazione di bilancio copre circa il 15% della complessiva produzione legislativa delle Regioni ordinarie (dati tratti dai *Rapporti annuali sulla legislazione della Camera dei Deputati*, anni 2012 e 2013).

[110] Così O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 205.

[111] Sul punto cfr. N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, 240 ss.

[112] I passaggi citati sono ripresi dai *Rapporti annuali sulla legislazione della Regione Toscana* (anni 2009-2010 e 2012); anche il *Rapporto* del 2013 conferma le richiamate tendenze.

[113] Sul punto cfr. L. Ronchetti, *Le assemblee regionali*, cit.; L. Violini, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Le Regioni*, 4/2012, 824.

[114] Così M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1951, trad. it. *I partiti politici*, Milano, Ed. di Comunità, 1975, 495.

Se tuttavia si guarda al profilo organizzativo non in termini astratti ma come strettamente funzionalizzato alle finalità istituzionali delle Regioni, si dovrebbe ritenere che la frammentazione dei Consigli, incidendo sul rendimento legislativo degli enti, chiami in causa la responsabilità politica di un Presidente *diviso* dalla stessa coalizione di cui si è posto alla guida. Se, per un verso, le competenze regionali «si incentrano proprio sull'organo che è il vero sconfitto dalla riforma costituzionale del 1999»[115], va anche detto che i congegni di stabilizzazione introdotti in via normativa non sono riusciti a creare un Presidente *dominus* di una compatta maggioranza, raccolta intorno ad un definito indirizzo politico-programmatico destinato a divenire la principale misura della sua responsabilità.

Anche su questo terreno, dunque, «il nodo fondamentale del sistema delle autonomie […] non è giuridico, ma politico»[116]; resta da chiedersi quanto il modello introdotto nel 1999 abbia effettivamente favorito dinamiche virtuose, dovendosi forse riconoscere che la «torsione monocratica della forma di governo delle Regioni [… non ha prodotto] la razionalizzazione attesa dalla combinazione tra unidimensionalità del potere e responsabilità nel suo esercizio»[117].

7. La trasformazione dei partiti regionali: territorializzazione e personalizzazione

I dati richiamati si prestano a molteplici interpretazioni; peraltro, il tentativo di riferirsi alla generalità delle Regioni rende difficile l'individuazione di linee di tendenza univoche. Dovrebbero ad ogni modo riscontrarsi elementi sufficienti per mettere in discussione le virtù palingenetiche della formula organizzativa costruita dalla l. cost. 1/1999.

Si potrebbe invero obiettare che le inefficienze cui il modello attuale non è riuscito a dare risposte si erano già palesate nel previgente quadro normativo, che senz'altro non spiccava per efficienza. Da questo punto di vista, è stata messa in luce una sorta di indipendenza del rendimento dell'ente dall'assetto della forma di governo[118]. A tale conclusione conducono alcuni dati relativi, ad esempio, alla Regione Toscana, da cui emergono – sotto la

[115] G. Pitruzzella, *L'impatto dei «governatori regionali»*, cit., 1240; in senso analogo v. L. Ronchetti, *Le assemblee regionali*, cit.

[116] R. Bin, *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 marzo 2014; nello stesso senso Id., *… e l'autonomia*, cit., 244 ss.

[117] Così S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *www.federalismi.it*, 8/2014, 4.

[118] M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., 50; F. Musella, *Governi monocratici*, cit., 230-231; S. Vassallo, *Introduzione. Ricchezza, civismo, forza dei governi: il divario in cerca di una spiegazione*, in Id. (a cura di), *Il divario incolmabile*, cit., 7 ss.

vigenza dell'originario testo costituzionale e proprio in ragione delle connotazioni dell'assetto partitico – «un buon livello di stabilità delle maggioranze consiliari», un «indirizzo politico omogeneo di Giunta e Consiglio» e «una non comune stabilità degli Esecutivi»[119].

Anche fermandosi a simili osservazioni, risulterebbero ridimensionate le aspettative spesso riposte nel modello a presidente eletto. La dottrina più critica nei confronti della revisione del 1999 aveva però lanciato un avvertimento: «i presidenti-"governatori" di oggi non faranno più danni dei presidenti travicelli di un tempo, ma solo danni diversi»[120]. Sarebbe singolare se al profondo mutamento della impalcatura organizzativa regionale non fosse seguito alcun processo di riassestamento delle dinamiche partitiche. Questione diversa è se tali processi abbiano effettivamente assecondato quelli di decentramento del potere, seguendo un lineare percorso di territorializzazione della rappresentanza. La territorializzazione si è accompagnata alla personalizzazione, e questa seconda dimensione ha in larga misura fagocitato la prima[121]. D'altra parte, era evidente come le soluzioni normative introdotte assecondassero tendenze in atto in partiti «la cui struttura e funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l'art. 49 della Costituzione: partiti dunque che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio»[122]. Si può dunque dubitare che la crisi dei partiti, che è essenzialmente «crisi di rappresentatività e di responsività»[123], abbia trovato nei nuovi assetti risposte soddisfacenti.

Intorno ai Presidenti (o ad alcuni di essi) si sono costituiti blocchi locali di potere fondati, in larga parte, sul controllo delle strutture amministrative regionali, in particolare di quelle sanitarie, che assorbono una quota enorme delle risorse finanziarie degli enti[124]. L'elemento territoriale ha operato principalmente nel senso di definire un bacino di relazioni e consenso. Il partito personale-locale non (sempre) si costituisce formalmente come autonomo soggetto politico ma opera spesso sotto traccia, all'interno delle più consolidate organizzazioni di ambito statale; anche se poi, attraverso l'occupazione di settori nevralgici dell'amministrazione, si garantisce un effettivo (e autonomo) apparato servente. In questo scenario, le risorse delle Regioni,

[119] Così G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, cit., 700-703.

[120] A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa*, cit., nota n. 17.

[121] Cfr. I. Diamanti, *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro… e tricolore*, Bologna, Il Mulino, 2009, 215 ss.

[122] L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 2600. Con specifico riferimento alla l. cost. n. 1 del 1999, cfr. G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 505.

[123] Così S. Staiano, *Prolegomeni*, cit., 21.

[124] Cfr. S. Staiano, *Sanità e partiti politici: breve fulgore del sistema delle spoglie "formalizzato"*, in *www.federalismi.it*, 8/2011, 10.

al di là della formale imputazione, vengono utilizzate anche per supportare le esigenze dei nuovi blocchi di potere, determinando una crescita esponenziale della spesa regionale (senza peraltro che a questa corrisponda una parallela riduzione di quella statale)[125].

Per inquadrare tali dinamiche è stato proposto di ricorrere agli strumenti della *network analysis*, che consentono di svelare stratificati sistemi a rete, strutturati su relazioni spesso definibili secondo lo schema dei rapporti di dominio, in cui «l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni»[126].

Il partito personale territoriale 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. Il fenomeno è rappresentato plasticamente dalle cd. liste dei Presidenti: liste personali che partecipano alle elezioni, riportando, in alcuni casi, risultati di peso non indifferente. Il fenomeno è chiaramente in crescita[127], segnale delle riferite tendenze, che investono indifferentemente le diverse aree geografiche del Paese ed entrambi i principali schieramenti politici. Particolarmente interessanti le liste "Maroni Presidente" (Lombardia, 2013), "Lista civica cittadini/e per Bonino" (Lazio, 2010) e "La Puglia per Vendola" (Puglia, 2010). In questi casi il candidato alla carica monocratica regionale è già *leader* di un partito nazionale, anch'esso connotato – in maniera più o meno spiccata – in senso personalistico, che partecipa alla competizione elettorale regionale: all'interno di quest'ultima si ha dunque una duplice proiezione del candidato Presidente.

Laddove i partiti personali regionali si consolidano nel tempo, rischiano di generarsi gravi cortocircuiti nei meccanismi rappresentativi: anche di fronte a gestioni inefficienti, può non attivarsi la sanzione politica[128], risultando i blocchi di potere locale impermeabili alla stessa. Alla lunga, solo l'emersione di gravi fenomeni degenerativi riesce a destabilizzare assetti di potere cristallizzati. Si tratta di rotture che, se anche meno frequenti, rischiano di essere ben più traumatiche delle crisi di governo della *prima Repubblica regionale*: esse possono non incidere sul quasi inscalfibile rapporto di fiducia/consonanza tra Legislativo e Presidente; ma, spesso, travolgono il piano della fiducia tra cittadini e istituzioni, che attinge direttamente alla dimensione della forma democratica dello Stato. Ne derivano lunghe fasi di stallo istituzionale,

[125] Cfr. i dati riportati da S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2013, 27.

[126] Così S. Staiano, *Prolegomeni*, cit., 20; v. pure U. Ronga, *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali*, cit., 74 ss.

[127] Cfr. F. Musella, *Governi monocratici*, cit., 105.

[128] Sul punto v. M. Plutino, *Presidenti e classe politica*, cit., 101 ss.; G. Pitruzzella, *Sanità e Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2009, 1179-1180.

che precedono la formalizzazione della crisi, in cui si fronteggiano spinte alla dissoluzione e resistenze in chiave di autoconservazione degli apparati politico-amministrativi; in tali passaggi, l'unico tema dell'agenda regionale diviene quello del destino della legislatura. Si determina una inerzia/delegittimazione di fatto, cui si aggiunge quella che, in termini giuridici, discende dai limiti funzionali cui sono soggetti, una volta formalizzata la causa di scioglimento, gli organi politici in regime *prorogatio*. Periodi questi che dovrebbero avere una durata circoscritta, ma che non di rado vengono dilatati oltre i termini di legge, ora a causa di strategie dilatorie poste in essere dalle forze al governo (che mirano a mantenere il controllo della macchina amministrativa il più a lungo possibile), ora per assicurare l'accorpamento tra diversi appuntamenti elettorali.

In questo quadro, le situazioni maggiormente traumatiche sono senz'altro quelle legate alle vicende di rilevanza penale: la successiva campagna elettorale potrà essere giocata, prima di tutto, in chiave di delegittimazione del governo uscente e non sul terreno propriamente programmatico. Anche gli interventi del giudice amministrativo non sono tuttavia privi di ricadute sulla legittimazione politica degli organi; in particolare quando le irregolarità del procedimento elettorale sono riconducibili a strategie coalizionali che incoraggiano la frammentazione, permettendo a liste improvvisate di massimizzare il profitto legato all'utilità marginale dei loro voti, prescindendo da qualsiasi condivisione programmatica.

È evidente come l'affermazione delle dinamiche descritte ostacoli la costruzione di un discorso politico genuinamente territoriale e possa segnare una distanza significativa dall'idea di un regionalismo concepito come strumento di democrazia. Anche in questo caso, ci si può chiedere se e quanto simili tendenze siano state favorite da un modello organizzativo privo di bilanciamenti, che spinge verso una marginalizzazione dei processi di intermediazione partitica e in cui si fa evanescente qualsiasi forma di controllo politico[129].

8. Dinamiche partitiche e rapporti tra livelli di governo

Nell'imminenza dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, la dottrina metteva in luce la "inconsapevolezza" che sembrava circondare l'approvazione di una riforma «destinata ad avere rilevanti implicazioni sistemiche, incidendo persino sul tipo di democrazia verso la quale ci stiamo indirizzando nel nostro Paese»[130].

È noto come l'articolazione dei raccordi cooperativi tra centro e periferia incida sugli assetti della forma di governo, tanto a livello statale quanto a

[129] Cfr. U. De Siervo, *Il difficile passaggio*, cit., 761.
[130] Così G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, cit., 421.

livello regionale[131]. Nell'esperienza italiana si sono determinati, anche su questo versante, processi di (ulteriore) rafforzamento degli Esecutivi e di marginalizzazione delle assemblee elettive, che possono essere oggetto delle più diverse valutazioni. In questa sede, ci si limiterà a svolgere alcune osservazioni intese a comprendere quali conseguenze possono generare le disarticolazioni del sistema partitico sul versante dei rapporti intergovernativi. A tal fine si mouverà da una vicenda particolarmente esemplificativa.

L'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011 aveva fissato un limite al numero dei consiglieri e degli assessori regionali, rapportandolo alla consistenza demografica di ciascuna Regione. Si trattava di un intervento di dubbia costituzionalità, anche perché la Corte aveva affermato (sent. n. 188/2011) che «la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione», da ricondurre alla fonte statutaria. Numerose Regioni, pertanto, impugnavano la richiamata normativa; con la decisione n. 198 del 2012 i ricorsi venivano però rigettati: la Corte considerava l'intervento statale riconducibile alla finalità del "coordinamento della finanza pubblica", oltre che funzionale alla garanzia del principio di eguaglianza[132].

Il colpo inferto all'autonomia regionale era invero duro, non tanto per il profilo materiale su cui interveniva la decisione, quanto piuttosto per la ricostruzione sistematica su cui si reggeva la sentenza, che toccava la conformazione dei rapporti tra fonti: di fatto, lo statuto veniva attratto nel riparto materiale di cui all'art. 117 Cost. e tornava ad essere subordinato alla legge dello Stato[133]. Il titolo competenziale (separato) della "forma di governo", se aveva già visto ridotta, di fatto, la sua portata in positivo, era ora intaccato anche nella valenza "difensiva", ossia di argine a interventi uniformanti imposti dal livello centrale.

Dopo la decisione della Corte, in seguito all'emersione di alcune vicende giudiziarie, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome adottava, all'unanimità, un comunicato con cui chiedeva al Governo di intervenire a stabilire «nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica»[134].

[131] Cfr. F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 483; P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 547 ss.; P. Ciarlo, *Governo forte* versus *Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre, 2002, 24 ss.

[132] Sulla decisione cfr. F. Ghera, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2012; M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013.

[133] Cfr. F. Ghera, *Limite dell'armonia*, cit.; M. Olivetti, *Il colpo di grazia*, cit., 4 ss.; G. Tarli Barbieri, *La potestà legislativa*, cit., 110 ss.

[134] Si veda l'atto 12/133/CR1/C1-C2 del 27/7/2012, su cui cfr. R. Bin, *Ricchi solo di idee*

Le "istanze autonomistiche" erano assai dettagliate: sia in ordine allo strumento normativo da utilizzare (il decreto legge, per assicurare «un percorso veloce e uniforme»), sia con riferimento ai profili specifici sui quali si chiedeva di intervenire: la piena attuazione dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011 e la disciplina dei gruppi e delle commissioni consiliari. Il documento si chiudeva con la richiesta di introdurre «sanzioni per i non adempienti». Le medesime Regioni che, in blocco, avevano impugnato le previsioni del d.l. 138/2011, ora non solo si facevano paladine del pieno rispetto di quella normativa (che, anche dopo l'intervento della Corte, conservava significativi profili di incertezza)[135] ma richiedevano al Governo un intervento su profili in alcuni casi rientranti, prima che nella competenza legislativa o statutaria della Regione, in quella propria del regolamento interno dei Consigli.

Nella vicenda si condensano, limpidamente, i principali fattori di crisi del regionalismo italiano, che si implicano e alimentano reciprocamente: le politiche di stampo centralistico condotte al livello statale; una giurisprudenza costituzionale che tende ad assecondare tali scelte; attori politici regionali che non si mostrano capaci di contrapporre azioni e resistenze adeguate.

Da quest'ultimo punto di vista, emerge una chiara ammissione d'impotenza nella regolazione dei propri assetti organizzativi, anche minimali. Alla base di tale incapacità si scorge ancora la completa disarticolazione delle dinamiche partitiche: il Presidente, baricentro della forma di governo regionale, dotato di ampi poteri e protetto da incisivi congegni normativi, gestisce il consenso attraverso le sue pervasive relazioni a rete e mantiene incontrastato, anche per più mandati, il controllo dell'ente; non riesce però a concordare con la propria maggioranza l'approvazione di semplici deliberazioni rivolte al contenimento delle spese istituzionali. Nonostante ciò, può ottenere le misure auspicate rapportandosi al Governo statale, al prezzo dello stravolgimento di quello che dovrebbe essere lo sviluppo fisiologico e ordinato delle relazioni interorganiche di ambito regionale nonché di quelle tra livelli di governo.

Ne risulta sensibilmente alterato l'assetto cooperativo delle relazioni tra centro e periferia: nello scenario sinteticamente tracciato, si pone fuori dalle coordinate di un sistema improntato alla leale collaborazione anche il solo ricorso dello Stato a forme di "ricatto finanziario", intese a spingere le Regioni a utilizzare in precise direzioni le competenze loro attribuite dalla Costituzione. Per non dire, naturalmente, dell'introduzione – con decreto legge – di strumenti sanzionatori che si risolvono nel sostanziale esproprio di quelle competenze medesime.

sbagliate: i costi dell'antipolitica, in *Le Regioni*, 3/2012, 452 e ID., *Relazione conclusiva*, cit.

[135] Si consideri, su tutti, il problema della dubbia fungibilità dell'intervento statutario ai fini dell'adeguamento ai contenuti fissati dalla normativa. Si veda ora la sentenza della Corte costituzionale n. 35/2014 e le osservazioni critiche di R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014.

Sul più specifico versante della forma di governo regionale, un assetto già sbilanciato sul vertice dell'Esecutivo subisce un'ulteriore torsione. Finanche le leve della potestà statutaria, strumento nelle mani dei Consigli regionali, rischiano di essere orientate in direzioni prestabilite a livello governativo centrale. Magari su impulso dei Presidenti medesimi, che, se non controllano la propria maggioranza, anziché risolvere il conflitto sul piano politico e, comunque, in una dimensione endoregionale, ricercano il sostegno del Governo nazionale. Per eludere eventuali limiti costituzionali, gli Esecutivi regionali possono peraltro mettere in piedi vere e proprie contrattazioni di legittimità, con cui si crea una «"zona franca provvisoria" dalla giurisdizione costituzionale per via di tacito accordo in sede politico-istituzionale»[136].

L'esito paradossale delle dinamiche descritte è che, per effetto delle stesse, si assiste – dietro impulso dei Presidenti – ad un ridimensionamento della portata complessiva dell'autonomia regionale, schiacciata da logiche di matrice centralistica e uniformante[137]. Dopo la fuga dalla legge e dal Consiglio, si consuma anche una fuga dall'autonomia e, dunque, dal territorio, già prefigurata da alcuni studiosi quale prevedibile effetto dell'impostazione della legge cost. n. 1 del 1999: in questo modo – ci si chiedeva – che cosa resta «dell'idea cara ai maestri del diritto costituzionale di un indirizzo politico regionale autonomo rispetto a quello dello Stato?»[138].

[136] S. Staiano, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *www.federalismi.it*, 20/2012, 1. In merito, v. pure L. Ronchetti, *Le assemblee regionali*, cit.; A. Sterpa, "*Negoziare le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 13/2011.

[137] Cfr. R. Bin, *Relazione conclusiva*, cit.

[138] Così G. Pitruzzella, *L'impatto dei «governatori regionali»*, cit., 1241-1243; in senso analogo I. Diamanti, *Mappe dell'Italia politica*, cit., 23.

L'AUTONOMIA: UN PRINCIPIO DI SCARSO VALORE? LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE RECENTI RIFORME DEGLI ENTI LOCALI (LEGGE "DELRIO" E D.L. 95/2012)

di Carlo Padula

Sommario: 1. Il valore dell'autonomia ed il principio autonomistico. – 2. Il concetto di autonomia nelle recenti riforme sugli enti locali. – 2.1. Le norme sulle unioni obbligatorie dei comuni piccoli; le sentenze 22/2014 e 44/2014 della Corte costituzionale. – 2.2. Le norme sulle province nella legge 56/2014 ("Delrio"). – 3. Le recenti norme sugli enti locali e la Carta europea dell'autonomia locale. – 3.1. Considerazioni introduttive. – 3.2. Tre questioni da tenere distinte: efficacia "interna" della Carta, sua applicabilità e disapplicazione delle leggi contrastanti. – 3.3. La Corte costituzionale potrebbe annullare le recenti norme sugli enti locali per violazione della Carta europea dell'autonomia locale? – 3.3.1. Il rapporto tra la Carta e le recenti norme sugli enti locali. – 3.3.2. La soggezione del legislatore italiano alla Carta. – 3.3.3. L'art. 117, co. 1, Cost. ed il bilanciamento; spunti di riflessione su obblighi costituzionali, regole e principi

1. Il valore dell'autonomia ed il principio autonomistico

Il titolo di questo convegno rimanda a tematiche molto impegnative (cioè, alla distinzione tra valori, principi, regole), di solito non affrontate nell'ambito degli studi di diritto regionale. L'intento è, probabilmente, quello di riscoprire quello che sta prima dell'autonomia (il suo "senso") e di verificare quello che sta dopo, cioè le concezioni che di essa emergono dalle azioni di chi è deputato ad attuare il principio autonomistico.

In effetti, se l'autonomia è un principio (v. art. 5 Cost.), il *valore* dell'autonomia sta prima di esso (nel senso che il principio autonomistico è la traduzione in diritto positivo del valore dell'autonomia) e sta dopo di esso, nel senso che l'autonomia è il fine che dovrebbe essere perseguito dalle regole che attuano il principio autonomistico[1].

Se, in un certo momento storico, il "valore" dell'autonomia è basso, la *concezione* riduttiva dell'autonomia può influire sull'interpretazione del *con-*

[1] In generale, sul rapporto tra valori, principi e regole basti il rinvio a G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008, 205 ss.; A. Ruggeri, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, § 2, in *www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/12-05-2009/RUGGERI-Relazione-Bari_29-30_04_09.pdf*; N. Zanon, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 1904 ss.

cetto di autonomia[2] di cui all'art. 5 Cost., cioè sulle regole attuative di esso; dunque, questo "circuito" valore-principio-regole-valore può non riportare al punto di partenza perché il valore può oscillare (ma, come dirò subito, in Italia esiste qualcosa che pone un limite alle oscillazioni).

L'esperienza complessiva delle autonomie italiane porta a dubitare molto della forza di questo valore. Viene da sorridere rileggendo espressioni come «propensione totalitaria» dei valori e «tirannia dei valori»[3] e applicandole al valore dell'autonomia. In Italia il principio autonomistico è nato debole sin dall'inizio, perché l'autonomia non aveva un forte valore proprio ma aveva soprattutto un valore "strumentale", come reazione al centralismo del ventennio fascista. Nel 1947 verso l'autonomia regionale c'era diffidenza, se non paura (v. il vecchio art. 127 Cost. e le altre norme che delineavano una netta supremazia dello Stato sulle Regioni).

È noto come è stato attuato il vecchio Titolo V[4] ed è anche noto in che modo e con che scopo è stata fatta la riforma del Titolo V[5], e come è stata attuata da Parlamento-Governo e Corte costituzionale: la situazione attuale è che l'autonomia (di Regioni ed enti locali) non è presa molto sul serio.

Negli ultimi anni, la "recessione" del "valore" dell'autonomia sembra essersi ulteriormente accentuata, non solo per la crisi finanziaria e per la sfiducia originata dalla gestione di alcuni enti territoriali[6]. Ciò, però, non può incidere oltre un certo limite sull'attuazione del principio autonomistico, anche perché non è sempre vero che i "concetti" usati dalle norme di principio rinviano, per la propria definizione, a "concezioni" pre-giuridiche, cioè al valore corrispondente, alle dinamiche culturali della società. In Europa esiste un testo normativo che illustra il valore dell'autonomia e

[2] Per G. Zagrebelsky, *op. cit.*, 226, «tutte le norme di principio si esprimono attraverso 'concetti aperti', che rinviano a presupposte 'concezioni' dei concetti medesimi».

[3] V., rispettivamente, Forsthoff e Schmitt, citati da G. Zagrebelsky, *Diritto per: valori, principi o regole?*, in *Quad. fiorentini*, 2002, n. 31, II, 872 ss.

[4] Basti pensare alla clamorosa disapplicazione dell'VIII disp. trans., alla l. 62/1953, al ritaglio delle materie, alle leggi di cornice dettagliate, alla funzione di indirizzo e coordinamento; inoltre la l. 281/1970 ha inteso i "tributi propri" come tributi statali il cui gettito è attribuito alle Regioni; infine, i fondi settoriali a destinazione vincolata hanno prodotto una compressione anche dell'autonomia di spesa.

[5] La riforma del Titolo V è stata approvata in modo anomalo, in sostanza dal Comitato ristretto (Cerulli Irelli e Soda più i funzionari) della I Commissione Affari costituzionali della Camera; in aula, dopo la discussione generale la riforma è stata abbandonata dal novembre 1999 al settembre 2000, quando all'approvazione degli articoli sono stati dedicati tre giorni. Si pensava che la riforma sarebbe caduta perché le elezioni erano vicine. Poi il centro-sinistra decise di approvarla, per ragioni "elettorali" e con uno scarto ridottissimo. Il Senato approvò senza poter fare emendamenti.

[6] Di recente v., sul tema, R. Bin, *Relazione conclusiva* al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?", Roma, 20 marzo 2014, in *www.robertobin.it*; R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, § 2, in *www.forumcostituzionale.it*; G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. federal.*, 1/2014, 21 ss.

la definisce con sufficiente precisione: è la *Carta europea dell'autonomia locale* (v. *infra*, § 3).

Dunque, il legislatore e la Corte costituzionale (e forse anche la società italiana in generale) potranno concepire l'autonomia come un valore "relativo" ma devono tenere presente che non si trovano solo di fronte alle norme costituzionali: il "valore" dell'autonomia si è tradotto, a livello europeo, in un apparato di norme che vincolano il legislatore italiano.

2. Il concetto di autonomia nelle recenti riforme sugli enti locali

2.1. Le norme sulle unioni obbligatorie dei comuni piccoli; le sentenze 22/2014 e 44/2014 della Corte costituzionale

Lo scarso "valore" dell'autonomia, nel corrente periodo storico, è ben illustrato dagli "attacchi" che il Governo ed il Parlamento, negli ultimi anni, hanno portato alle province e ai comuni piccoli. L'art. 14, co. 27, d.l. 78/2010, come modificato dal d.l. 95/2012, definisce (per la prima volta in via non provvisoria) le funzioni "fondamentali" *ex* art. 117, co. 2, lett. p) e, al comma 28, stabilisce l'obbligo, per i comuni fino a 5000 abitanti, di esercitarle in forma associata tramite unione dei comuni[7]. L'unione si compone di organi "rappresentativi" dei corrispondenti organi comunali[8]. Poiché tali funzioni corrispondono a quelle più importanti dei comuni[9], le norme in questione "svuotano" i comuni piccoli delle principali funzioni e delle relative risorse.

Alcune Regioni hanno impugnato tali norme per violazione della competenza regionale in materia di forme associative e dei limiti della potestà di coordinamento finanziario (non è stata, invece, invocata l'autonomia degli enti locali né la Carta europea dell'autonomia locale, forse a seguito di quello

[7] In realtà, il comma 28 prevede la possibilità alternativa della convenzione ma la sent. 22/2014 della Corte costituzionale non ha tenuto conto di ciò per far salve le norme in questione; inoltre, v. il comma 31-bis dell'art. 14; secondo M. Massa, *Funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi: altre novità del decreto-legge sulla cd. spending review*, in *Dirittiregionali.org*, 2012, «la convenzione è considerata con sospetto».

[8] V. l'art. 32, co. 3, d.lgs. 267/2000.

[9] V. l'art. 14, co. 27, d.l. 78/2010. Solo le funzioni di cui alla lett. l) (quelle di competenza statale) sono escluse dall'obbligo di esercizio associato: ciò può apparire paradossale ma si può forse spiegare con il limitato impatto economico ed organizzativo derivante da quelle funzioni. Dall'elenco del d.l. 95/2012 restano fuori alcuni settori di intervento comunale, quali (prendendo come riferimento lo schema di bilancio comunale di cui al d.P.R. 194/1996) la Funzione 5 - Funzioni relative alla Cultura e ai beni culturali; la Funzione 6 - Funzioni nel settore Sportivo e Ricreativo; la Funzione 7 - Funzioni nel campo turistico; la Funzione 11 - Funzioni nel campo dello Sviluppo economico; la Funzione 12 - Funzioni relative ai Servizi produttivi (v. M. Orlando, *Il governo locale verso il "quarto" decentramento*, in *www.pdpiemonte.it/wp/wp-content/.../ORLANDO-testointegrale.doc*).

che aveva detto la sent. 325/2010[10]) ma la Corte le ha fatte salve in virtù della competenza statale in materia di coordinamento finanziario (sent. 22/2014)[11].

In una decisione di poco successiva (sent. 44/2014), che ha fatto salve norme statali ancora più "radicali" (contenute nell'art. 16 d.l. 138/2011[12]), la Corte ha dichiarato che l'assunto, secondo cui «l'intero art. 16 introdurrebbe norme ordinamentali dirette ad incidere profondamente sullo *status* istituzionale dei Comuni, non può essere condiviso»; le disposizioni censurate «non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a realizzare, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pub-

[10] Sulla quale v. *infra*, § 3.3.2.

[11] V. il punto 4.2.3. Mi pare che ci sia una contraddizione tra questo punto e il punto 3, in cui la Corte dichiara infondata la questione sollevata dalla Sardegna in virtù della clausola di salvaguardia: non è chiaro perché il "coordinamento della finanza pubblica" prevalga sulla competenza regionale piena in materia di forme associative (materia sulla quale interferivano le norme impugnate) mentre "soccombe" di fronte alla competenza piena della Sardegna in materia di "ordinamento degli enti locali", così da rendere le norme statali contrastanti con lo Statuto e, dunque, inapplicabili in virtù della clausola di salvaguardia. Peraltro, nella sent. 50/2015 (avente ad oggetto la l. 56/2014), la Corte ha mutato indirizzo, dichiarando che le unioni di comuni non rappresentano "un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune" e, dunque, rientrano nella competenza statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. p) (v. il punto 6.2.1). Su "cooperazione locale e razionalizzazione della finanza pubblica" v. M. Massa, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9.3.2012, § 5; V. Tondi della Mura, *La riforma delle Unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *www.federalismi.it*, 25.1.2012, § 3.2, che – prima delle sentenze del 2014 – ipotizzava un «impiego estensivo dell'intervento statale di coordinamento finanziario… alla stregua della trascorsa esperienza della funzione d'indirizzo e coordinamento».

[12] Su di esso e, in generale, sulle unioni di comuni v., anche per ulteriori citazioni, V. Tondi della Mura, *op. cit.* L'art. 16, co. 1, d.l. 138/2011 prevedeva che «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni» disciplinata dallo stesso art. 16 (in base al comma 16, «l'obbligo di cui al comma 1 non trova applicazione nei riguardi dei comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici di cui al medesimo comma 1 mediante convenzione ai sensi dell'articolo 30 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000», ma l'obbligo "riviveva" se il Ministero dell'Interno accertava che la gestione mediante convenzione non era efficiente); a seguito delle modifiche apportate dal d.l. 95/2012, l'obbligo in questione si presentava come alternativo rispetto a quello di cui all'art. 14 d.l. 78/2010, relativo alle sole funzioni fondamentali. Il d.l. 138/2011 ed il d.l. 95/2012 sono stati impugnati rispettivamente da 10 e da 5 Regioni, e in quel caso 3 Regioni (Emilia-Romagna, Umbria e Liguria) avevano invocato anche (in relazione all'originario d.l. 138/2011) la Carta europea, ma la questione sollevata da queste Regioni in ordine all'art. 16, co. 1, d.l. 138/2011 è stata dichiarata inammissibile per difetto di interesse, perché quella norma è stata modificata in modo non satisfattivo dal d.l. 95/2012 e non applicata. In generale, la Corte ha considerato le norme impugnate principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. I commi da 1 a 13 dell'art. 16 d.l. 138/2011 sono stati poi abrogati dall'art. 1, co. 104, l. 56/2014.

blici, mediante unioni di Comuni, secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 del TUEL)»[13]; in altri punti della sentenza si legge che «l'intervento statale opera soltanto sulle modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi»[14].

Tali affermazioni suscitano perplessità. Un conto è che due o più comuni decidano volontariamente di svolgere in forma associata una o più funzioni, un altro è che tutti i comuni piccoli siano costretti ad esercitare in forma associata tramite un'unione di comuni tutte le funzioni e tutti i servizi (originario art. 16 d.l. 138/2011) o quasi tutte le funzioni (art. 14 d.l. 78/2010). Nel primo caso, gli organi comunali esercitano la propria autonomia, nel secondo vengono privati di essa e del proprio potere di indirizzo. L'imputazione soggettiva delle funzioni non è una mera "modalità di esercizio" ma è l'elemento che dà senso all'esistenza degli enti locali. Per effetto dell'art. 14 d.l. 78/2010, gli organi eletti direttamente dal corpo elettorale dei singoli comuni non svolgono più le proprie funzioni ma concorrono a comporre gli organi dell'unione, nella quale, però, può prevalere un indirizzo diverso da quello espresso dagli organi del singolo comune. La *ratio* democratica dell'ente locale è, dunque, compromessa (perché la popolazione comunale non è più libera di autogestire una quota di funzioni pubbliche) e, inoltre, l'art. 14 d.l. 78/2010 "diluisce" il circuito della responsabilità, perché gli organi politici dell'unione non sono direttamente sanzionabili dal corpo elettorale dei singoli comuni in caso di cattiva gestione: il che incide anche sulla *ratio* efficientista dell'autonomia locale[15].

Se l'unione obbligatoria non può essere considerata solo una diversa modalità di esercizio delle funzioni comunali, cade l'argomento con cui la Corte ha respinto la censura sollevata dalla Regione Veneto *ex* art. 118, co. 1, Cost., che non menziona le unioni dei comuni come possibili titolari delle funzioni amministrative[16].

[13] V. il punto 15, nel quale la Corte giudica della questione *ex* art. 77 Cost., sollevata (solo) da Emilia-Romagna, Liguria e Umbria contro l'originario art. 16 d.l. 138/2011.

[14] Così nel punto 6; v. anche il punto 21. Questa posizione non è nuova nella giurisprudenza costituzionale: v. su ciò M. Massa, *L'esercizio associato*, cit., § 3.

[15] V. il *Preambolo* della *Carta europea dell'autonomia locale*: «l'esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive consente un'amministrazione efficace e vicina al cittadino». Secondo F. Pizzetti, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in *www.astrid-online.it*, 24.10.2008, 6, l'associazione obbligatoria «a prima vista... presuppone di imporre non solo modalità di gestione delle funzioni, ma addirittura forme organizzative che, anche se caratterizzate dal fatto che è il Comune stesso che concorre a costituirle e partecipa alla loro gestione, sono e restano oggettivamente soggetti giuridici terzi e diversi rispetto all'Ente territoriale»; peraltro l'Autore poi afferma che la legge statale può prevedere associazioni obbligatorie dei piccoli comuni, in quanto tali associazioni sarebbero "funzioni fondamentali" *ex* art. 117, co. 2, lett. p), Cost.

[16] Nel punto 21 la Corte respinge la questione sollevata dal Veneto contro l'art. 19 d.l. 95/2012: «Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., non sono fondate. Non è configu-

Ma anche l'argomento portante delle sentenze nn. 22 e 44 del 2014, che fa leva sul potere statale di coordinamento della finanza pubblica, non è convincente. Il coordinamento, per sua stessa natura, ha natura finalistica, serve ad assicurare l'unità d'indirizzo di enti autonomi. Il coordinamento, dunque, presuppone l'autonomia dei soggetti coordinati e non la deve sopprimere[17]. In questa prospettiva, non pare decisivo lo spostamento del potere statale di coordinamento dall'art. 117, co. 3, al comma 2 (così nel d.d.l. cost. "Renzi-Boschi"[18]): si può accettare che una funzione di *coordinamento delle Regioni* non possa spettare in parte alle Regioni stesse, ma sempre di coordinamento si deve trattare.

Le norme fatte salve dalle sentt. 22 e 44 del 2014 non si limitano a vincolare l'autonomia dei comuni, ma la sopprimono, o in relazione a *tutte* le funzioni (v. l'originario art. 16 d.l. 138/2011, poi modificato e poi abrogato dalla l. 56/2014) o in relazione a quelle più importanti (art. 14 d.l. 78/2010).

La sent. 44/2014 dà atto del fatto che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica non dovrebbero prevedere «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento» degli obiettivi di limitazione della spesa, ma aggiunge che «il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere, per l'appunto, flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa»[19]. Dunque, la Corte introduce una distinzione tra "manovre di tipo contabile" (che sarebbero misure di coordinamento *diretto*) e misure di coordinamento *indiretto*[20], che potrebbero non lasciare spazio alle scelte regionali. Anche tale tesi solleva perplessità: non è chiaro perché una norma che incide in modo solo indiretto sulla spesa regionale (e che, dunque, meno può giustificarsi con la *finalità* del coordinamento finanziario) dovrebbe essere abilitata a … non essere di coordinamento, cioè a comprimere il margine di scelta regionale.

Il legislatore statale e la Corte costituzionale hanno trasformato quella che dovrebbe essere una *possibilità* data ai comuni piccoli per agevolarli

rabile la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., perché la mancata previsione dell'unione tra gli enti cui attribuire le funzioni amministrative non postula affatto il divieto di modificarne con legge le modalità di esercizio delle funzioni, disponendo che esse avvengano in forma associata».

17 V. Bachelet, *Coordinamento*, in *Enc. dir*., X, Milano, 1962, 631 ss., ripreso da A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl*., 2/2011, 452 s.

18 V. l'art. 31 del testo approvato in prima lettura dalla Camera il 10.3.2015 (sulla riforma costituzionale v. G. Falcon, *La legislatura rilegittimata e le riforme*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, § 7, e il fascicolo 1/2015 de *le Regioni*).

19 V. il punto 21.

20 Tale distinzione ha anche una manifestazione a livello di fonti costituzionali: v. l'art. 79 dello Statuto del Trentino Alto Adige, il cui comma 4, secondo periodo, fa riferimento a norme regolanti le diverse materie con «finalità di coordinamento della finanza pubblica».

(cioè, l'unione di comuni)[21], nell'ambito di una disciplina differenziata fra Regione e Regione (le forme associative ricadono nell'art. 117, co. 4, Cost. in base ad un orientamento giurisprudenziale confermato anche dalla sent. 22/2014, in relazione alle comunità montane[22], ma smentito dalla sent. 50/2015[23]), in uno strumento di uniformazione del regime dei comuni e di negazione dell'autonomia del singolo comune: la conferma di questo *trend* viene dal d.d.l. cost. "Renzi-Boschi", che attribuisce alla competenza esclusiva statale le «disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni»[24].

È poi da sottolineare che le norme dell'art. 16 d.l. 138/2011, pur essendo state adottate con decreto-legge, erano destinate ad un'attuazione differita (la Regione avrebbe dovuto istituire le unioni entro il 31.12.2013), ma la Corte ha dichiarato inammissibile la censura *ex* art. 77 Cost. (sollevata da tre Regioni) per mancanza di "ridondanza" di tale vizio sulle competenze regionali, benché le norme impugnate incidessero su materie regionali (coordinamento della finanza pubblica e forme associative degli enti locali)[25]. La mancanza della necessità e urgenza di tale disciplina è stata poi confermata dal fatto che la l. 56/2014 l'ha abrogata (art. 1, co. 104).

2.2. Le norme sulle province nella legge 56/2014 ("Delrio")

Veniamo, ora, alla l. 56/2014, c.d. "Delrio". In generale, si tratta di una legge di ispirazione "municipalista", dato che contiene diverse norme "di favore" per i titolari degli organi comunali: oltre alla succitata abrogazione delle norme del d.l. 138/2011 sulle unioni obbligatorie dei comuni piccoli, essa abolisce il divieto del terzo mandato per i sindaci dei comuni fino a 3000 abitanti (co. 138), limita l'incompatibilità di certe cariche con la carica di sindaco ai comuni sopra i 15000 abitanti (prima la soglia era fissata a 5000 abitanti; v. il co. 139) e aumenta il numero dei consiglieri comunali (v. il comma 135).

La l. 56/2014, inoltre, "estende" il potere dei sindaci e dei consiglieri comunali, assegnando ad essi la titolarità degli organi delle città metropolitane[26] e delle province. L'art. 1, co. 58, l. 56/2014 prevede che il presidente della

[21] I relatori della l. cost. 3/2001 (Soda e Cerulli Irelli) parlarono espressamente dell'associazionismo, che era specificamente previsto nel d.d.l. cost. ed era inteso «come strumento di valorizzazione e non di compressione dell'autonomia locale» (v. *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione – Lavori preparatori*, 324, Roma 2001). Il problema dei piccoli comuni si era posto come logica conseguenza del ruolo centrale dato dalla riforma del 2001 ai comuni quanto alla funzione amministrativa. Anche i testi di giugno e novembre 1997 della Commissione bicamerale avevano una norma sulle forme associative dei piccoli comuni.

[22] V. il punto 4.1.2.

[23] V. il punto 6.2.1.

[24] V. l'art. 31 del testo approvato dalla Camera il 10.3.2015.

[25] V. il punto 15 della sent. 44/2014.

[26] V. i commi 19 e ss.

provincia sia eletto dai sindaci/consiglieri comunali della provincia (con voto ponderato in base alla popolazione dei comuni) fra i sindaci della provincia (co. 60); il co. 56 dispone che l'assemblea dei sindaci è costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia; il co. 69 dispone che il consiglio provinciale è eletto dai sindaci/consiglieri comunali (con voto ponderato, che viene attribuito a liste di candidati concorrenti, con possibilità di esprimere una preferenza[27]) e che sono eleggibili i sindaci/consiglieri comunali in carica (ma, in sede di prima applicazione, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti: co. 80).

In dottrina si è osservato che la l. 56/2014 trasforma la provincia in un «ente di secondo grado a struttura associativa»[28], ma l'ente associativo presuppone necessariamente il diritto degli associati di partecipare all'organo assembleare, mentre la l. 56/2014 garantisce la presenza dei rappresentanti di tutti i comuni solo nell'assemblea dei sindaci (che ha competenze limitate) e non nel consiglio provinciale, che è il "motore" della provincia[29].

Quanto alle funzioni, la l. 56/2014 non determina affatto lo "svuotamento" delle province paventato da alcuni giornali ma, anzi, sembra rafforzarle perché, oltre a definire per la prima volta le "funzioni fondamentali" delle province (v. co. 85), prevede la soppressione dei vari enti/agenzie/consorzi che esercitano servizi di rilevanza economica e l'attribuzione delle loro funzioni alle province (co. 90)[30]. Non a caso, il primo commento dell'Upi sulla legge Delrio non è affatto negativo, quanto alle funzioni, e parla di «sensibile potenziamento» delle funzioni provinciali[31].

La l. 56/2014, dunque, non sembra affatto propedeutica all'abolizione delle province di cui al d.d.l. cost. "Renzi-Boschi", ma solo alla sostituzione degli organi provinciali elettivi con i sindaci ed i consiglieri comunali scelti da loro stessi; dunque, i comuni estendono il proprio potere alle funzioni provinciali (salvo il riordino di cui al comma 89) e questo può forse spiegare perché alle province vengano date le funzioni delle società strumentali anche di ambito subprovinciale.

[27] V. i commi 74 e 76, come modificati dall'art. 23 d.l. 90/2014.

[28] V. F. Pizzetti, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid – Rassegna*, 9/2014.

[29] V. i commi 55 e 56. Sulla "forma di governo" delle province nel d.d.l. "Delrio" v. M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, § 3, in *www.federalismi.it*, 29.1.2014, e O. Chessa, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/12/Chessa.pdf*.

[30] Inoltre, il co. 89 (che prevede il riordino delle funzioni provinciali diverse da quelle "fondamentali") fa riferimento al vigente art. 118 Cost. e, dunque, non sembra precludere il mantenimento di alcune funzioni alle province, in attuazione del principio di sussidiarietà.

[31] V. *www.upinet.it/docs/contenuti/2014/04/UPI_legge_entilocali_4aprile2014%20definitivo.pdf*.

Del resto, il d.d.l. cost. "Renzi-Boschi" abolisce le province ma, in una disposizione finale, prevede che, «per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale»[32]. Ciò fa pensare che, in realtà, l'abolizione si tradurrebbe in una "degradazione" delle province da ente costitutivo della Repubblica, dotato di autonomia politica e titolare necessario di funzioni, in ente rimesso alla discrezionalità del legislatore competente, e dunque che la disciplina della l. 56/2014 potrebbe restare (con i debiti adattamenti) anche in caso di eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale[33].

Queste norme (contenute nell'art. 14 d.l. 78/2010 e nella l. 56/2014), che tolgono quasi tutte le funzioni ai comuni fino a 5000 abitanti e che eliminano l'elezione diretta dei consigli provinciali, sono compatibili con la *Carta europea dell'autonomia locale*? In caso di risposta negativa, la Corte dovrebbe pronunciare la loro incostituzionalità per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost.?

3. Le recenti norme sugli enti locali e la Carta europea dell'autonomia locale

3.1. Considerazioni introduttive

Come noto, l'autonomia degli enti locali e, in particolare, le loro funzioni ricevevano ben poca attenzione dalla Costituzione del 1947[34]. Ad una "positivizzazione" del concetto di autonomia locale si arrivò con un trattato internazionale, concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa: la *Carta europea dell'autonomia locale*, firmata dall'Italia nel 1985 ed entrata in vigore nel 1990[35]. Tale documento indica sia il "valore" dell'autonomia locale, cioè la

[32] V. l'art. 40, co. 4, nel testo approvato dalla Camera il 10.3.2015. La disposizione aggiunge che «il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione». Già in precedenza i progetti di abolizione delle province si accompagnavano di regola all'idea di attribuire alle Regioni una competenza concorrente in merito ai nuovi enti "di area vasta": v. il d.d.l. costituzionale approvato dal Governo l'8.9.2011 e la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17.9.2013; sui "precedenti" della l. 56/2014 v., volendo, C. Padula, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2/2013, 361 ss.

[33] Per F. Pizzetti, *Una grande riforma istituzionale*, cit., § 9, «la l. n. 56 non è certamente una legge transitoria, destinata a essere rimessa in discussione a valle di una riforma costituzionale che cancelli le province dalla Costituzione».

[34] V. l'art. 118, co. 1 e co. 3, e l'art. 128 del Titolo V originario.

[35] La Carta europea dell'autonomia locale è stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre del 1985. L'Italia l'ha ratificata l'11 maggio 1990, sulla base della legge 30 dicembre 1989, n. 439. Essa è dunque entrata in vigore, per l'Italia, l'1 settembre 1990.

ragione della sua importanza (v. il Preambolo), sia il "concetto", cioè in cosa essa consista (v. in particolare gli artt. 3 e 4); inoltre, essa contiene norme ben congegnate in materia di controlli (art. 8), risorse finanziarie (art. 9) e tutela giurisdizionale degli enti locali (art. 11). La *Carta* non è solo fonte di un obbligo internazionale ma, dal 2001, anche di un obbligo interno a carico del legislatore ordinario (v. *infra*, il § 3.3). Essa, però, non è oggetto di ampia attenzione in dottrina né di molta considerazione da parte del legislatore ordinario e della Corte costituzionale. Anche questa circostanza conferma la scarsa effettività delle norme sull'autonomia. La *Carta*, invece, dovrebbe essere per le comunità locali quello che è la Cedu per i singoli, ferma restando l'assenza di una "corte europea delle autonomie locali"[36].

L'art. 3 della *Carta* stabilisce che l'autonomia locale consiste nel «diritto» e nella «capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (co. 1)[37], e che «tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti» (co. 2). L'art. 4 parla di «competenze di base delle collettività locali» (co. 1) e sancisce il principio di sussidiarietà (co. 3) e di completezza delle competenze degli enti locali (co. 4). Con tali norme «la Carta impone alle Parti l'applicazione di regole che garantiscano l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria delle comunità locali»[38].

Si tratta di principi "forti", ma l'Italia – forse perché all'epoca non c'era l'attuale art. 117, co. 1, Cost. – firmò la *Carta* il primo giorno dell'apertura alla firma e la ratificò dopo 5 anni, mentre altri Stati ci pensarono molto di più[39].

[36] Concordo sull'opportunità di rivalutare l'importanza di questo trattato: v., ad es., F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, § 2. Sulla *Carta* v. anche G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *www.federalismi.it*, 23.10.2012; T.F. Giupponi, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie locali*, in *Forum di Quad. cost.*, 2005; V. Antonelli, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/11/Antonelli_autonomie_questione-europea.pdf*, § 2.

[37] Su tale norma v., fra gli altri, L. Cristanelli, *La garanzia costituzionale dell'autonomia locale: un'analisi comparata tra diritto tedesco e diritto italiano (seconda parte)*, in *Informator*, 4/2011, 37 ss.

[38] Così si esprime il *Riassunto* ufficiale della Carta, rinvenibile nel sito del Consiglio d'Europa.

[39] Il Regno Unito ha firmato solo nel 1997, la Svizzera ancora più tardi, nel 2004. Il Belgio ha ratificato la convenzione solo nel 2004, la Francia addirittura nel 2007: v. F. Merloni, *op. cit.*, § 3.1.

A fronte della propria natura giuridica vincolante[40], la *Carta* consentì agli Stati un'adesione differenziata, potendo essi escludere dall'applicazione della Carta stessa: a) alcune sue disposizioni (art. 12); b) alcune categorie di enti territoriali (art. 13); c) alcune parti del territorio nazionale (art. 16)[41]; ma, al momento della ratifica (11.5.1990), l'Italia dichiarò di considerarsi «vincolata dalla Carta nella sua integralità». L'Italia, dunque, non appose alcuna riserva, dimostrando o un forte spirito autonomistico o di non prendere molto sul serio la *Carta*.

La *Carta* garantisce agli enti locali dei vari Paesi del Consiglio d'Europa uno standard comune minimo di autonomia, ma – come si è visto – negli ultimi anni il legislatore statale ha intaccato non l'autonomia in specifici settori ma la stessa struttura fondamentale degli enti locali (cioè, l'organizzazione politica) o il nucleo "di base" delle funzioni. Di qui l'interesse ad un approfondimento del tema dei rapporti fra la *Carta* e le leggi italiane.

3.2. Tre questioni da tenere distinte: efficacia "interna" della Carta, sua applicabilità e disapplicazione delle leggi contrastanti

È importante una precisazione preliminare. In buona parte della dottrina e nella stessa giurisprudenza costituzionale si sovrappongono questioni che, invece, vanno tenute distinte: quella dell'efficacia giuridica "interna" della *Carta* (o della Cedu), quella della sua applicabilità diretta e quella della disapplicazione delle leggi interne contrastanti con essa (o con la Cedu). Come esempio di ciò, si può ricordare che, nella prima delle famose sentenze "gemelle" (la n. 348/2007), si afferma che le norme Cedu «sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno», tali da legittimare la disapplicazione delle leggi interne con esse contrastanti. La Cedu «non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti».

Come si vede, nel giro di poche righe la Corte utilizza tre concetti che vanno, invece, tenuti distinti. L'efficacia giuridica della Carta (o della Cedu) nell'ordinamento interno si ha con l'entrata in vigore della legge di esecuzione (e, ovviamente, dell'obbligo internazionale). La legge di esecuzione determina l'"incorporazione" (o "nazionalizzazione") della disciplina pattizia nel sistema interno; in presenza di essa, le norme del trattato non possono più essere qualificate come "esterne".

L'applicabilità diretta è, invece, un carattere delle singole *norme*, e dipende dal loro contenuto: non tanto dalla loro genericità o meno, ma dal loro

[40] V. *infra*, § 3.3.
[41] V. F. Merloni, *op. cit.*, § 3.2.

essere incondizionate o no[42]; è ben noto, peraltro, che – se la capacità di regolare direttamente fattispecie concrete dipende dalla necessità o meno di una disciplina integrativa-attuativa – anche norme "condizionate" possono essere applicabili ai fini di un'interpretazione sistematica o a fini di un giudizio di invalidità di una fonte con esse contrastante[43]. Dunque, la Cedu e la *Carta europea* hanno pacificamente efficacia giuridica interna e le loro norme sono anche applicabili, alcune direttamente come fonte di regolazione delle fattispecie (se non sono condizionate), le altre perlomeno come parametro di validità delle leggi con esse contrastanti[44].

Altra questione è quella della disapplicazione delle leggi interne contrastanti con la Carta (e con la Cedu). Il fatto che, giustamente, la Corte costituzionale abbia sancito il divieto di tale disapplicazione non incide per nulla sull'efficacia e sull'applicabilità delle norme della Carta e della Cedu; tale divieto dipende dal regime della legge italiana, che, come noto, soffre un'eccezione solo per i rapporti con le fonti UE, in virtù del rapporto di competenza fra ordinamento interno e ordinamento UE; anche le leggi contrastanti con la Costituzione non possono essere disapplicate ma nessuno contesta l'applicabilità della Costituzione.

3.3. La Corte costituzionale potrebbe annullare le recenti norme sugli enti locali per violazione della Carta europea dell'autonomia locale?

Precisate in questi termini l'efficacia e l'applicabilità della *Carta europea dell'autonomia locale*, verifichiamo ora se essa possa fondare una sentenza di annullamento delle succitate norme relative alle province e alle unioni di piccoli comuni.

Mi pare che la risposta positiva a tale quesito richieda tre verifiche: a) che la Carta europea contenga vincoli ulteriori rispetto al vigente Titolo V (altrimenti, non servirebbe invocare l'art. 117, co. 1, Cost.) e che essi siano violati

[42] V., ad es., R. Bin, *I principi costituzionali: uso e applicazioni*, 2013, § 2, in *www.robertobin.it/ARTICOLI/ConvegnoCUIA.pdf*.

[43] Che questo sia il "rilievo minimo" dei principi risulta anche dall'art. 52, co. 5, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*: «Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi … possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti» [cioè atti europei e atti interni attuativi del diritto dell'Ue]. Sull'"uso giudiziario" della *Carta di Nizza* v. A. Guazzarotti, *Il ruolo dei diritti sociali (e dei giudici) nella "costituzionalizzazione" dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 55 ss.

[44] Sulla diretta applicabilità della Cedu v., ad es., E. Cannizzaro, *Diritti "diretti" e diritti "indiretti": i diritti fondamentali tra Unione europea, Cedu e Costituzione italiana*, in *Dir. Unione eur.*, 2012, 38 s.; G. Cataldi, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, in AA.VV., *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, 181 ss.; P. Ivaldi, *Convenzione europea sui diritti umani e giurisdizione nazionale*, in AA.VV., *Diritti individuali e giustizia internazionale*, cit., 401.

dalle norme di cui sopra; b) che tali vincoli condizionino il legislatore italiano; c) che tali vincoli non siano "bilanciabili" con altri interessi costituzionali.

3.3.1. Il rapporto tra la Carta e le recenti norme sugli enti locali

Quanto al primo punto, si è in altra sede argomentato che la Costituzione offre vari argomenti per sostenere la necessità di un'elezione diretta del consiglio provinciale[45], ma è chiaro che l'art. 3, co. 2, della *Carta europea*, nel prescrivere l'elezione del consiglio a suffragio universale e diretto, spazza via ogni dubbio ed è utilmente invocabile davanti alla Corte[46]. Altrettanto chiaro è che la l. 56/2014 non prevede consigli provinciali costituiti «da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti» (così l'art. 3, co. 2, della Carta)[47], pur mantenendo alle province funzioni proprie (v. le funzioni "fondamentali" di cui al comma 85), non funzioni di mera programmazione o coordinamento di quelle comunali o funzioni "derivate" dai comuni[48].

Le norme della l. 56/2014 relative agli organi provinciali sono state impugnate dalle Regioni Lombardia e Veneto, che hanno invocato anche l'art. 3 della *Carta europea*[49]. Nella sent. 50/2015, però, la Corte ha respinto tale censura, con argomenti che destano qualche perplessità, sia là dove si qualifica la Carta "documento di mero indirizzo" sia là dove si sovrappone il profilo dell'elettività degli organi con quello delle funzioni[50] sia là dove si osserva che «l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "*freely elected*", ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va

[45] V. C. Padula, *Quale futuro per le Province?*, cit., 371 ss.

[46] Sul contrasto tra legge "Delrio" e art. 3, co. 2, della *Carta* v. anche M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale*, cit., § 3.1.

[47] O. Chessa, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542*, cit., considera l'Assemblea dei sindaci «organo elettivo di I grado» (§ 2) ma non «organo di rappresentanza politica» (§ 5); sull'incostituzionalità delle norme del d.d.l. "Delrio" relative alle Province v. anche G..C. De Martin, *Il disegno autonomistico*, cit., § 6; G. Serges, *Soppressione delle province e "temporanea" ridefinizione della loro posizione nel sistema degli enti locali*, § 4, in *http://astrid.eu/FORUM-/SEMINARIO-/Giovanni-Serges.pdf*.

[48] Sulla "giurisprudenza" del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa in merito all'elezione indiretta delle province v. G. Boggero, *op. cit.*, § 4; v. anche i § 5 e 6.

[49] V., rispettivamente, i ricorsi nn. 39 e 42 del 2014, in G.U., I serie speciale, n. 31 del 23.7.2014 e n. 33 del 6.8.2014; invece le Regioni Campania e Puglia hanno impugnato la l. 56/2014, ma non hanno contestato le norme sugli organi provinciali (v. i ricorsi nn. 43 e 44, in G.U. n. 34 del 13.8.2014).

[50] La Corte (v. il punto 3.4.3, cui rinvia il punto 4.3.2) richiama «i principi di adeguatezza e differenziazione» a proposito della «possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli» e osserva che la Carta europea «lascia ferme "le competenze di base delle collettività locali […] stabilite dalla Costituzione o della legge"».

intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate»: senza considerare che l'art. 3, co. 2, della Carta richiede anche il "*direct… suffrage*".

Anche le norme sulle unioni obbligatorie di comuni violano l'art. 3, co. 2, perché gli elettori di un comune eleggono il proprio sindaco ed il proprio consiglio comunale ma poi le funzioni fondamentali sono esercitate da organi diversi.

Quanto alle funzioni dei piccoli comuni, non è facile stabilire se l'art. 3, co. 1, e l'art. 4 della *Carta* garantiscano agli enti locali qualcosa di più rispetto agli artt. 5, 114, co. 2, 117, co. 2, lett. p) e 118 Cost.[51]; certamente, l'art. 14 d.l. 78/2010 non sembra coerente con l'art. 3, co. 1, e con l'art. 4, co. 1, della *Carta*: esso priva i comuni piccoli della gestione individuale proprio delle funzioni *fondamentali*, cioè di quelle «connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento» (art. 2, co. 4, lett. b), l. 131/2003), e costituenti parametro (insieme ai livelli essenziali delle prestazioni) per il finanziamento "non derivato" dei comuni in base al fabbisogno standard[52]. Inoltre, è da precisare che la *Carta* disciplina specificamente il *diritto di associazione delle collettività locali*, configurandolo appunto come *diritto* (art. 10).

3.3.2. La soggezione del legislatore italiano alla Carta

Quanto al secondo punto, occorre distinguere i vincoli di diritto internazionale da quelli di diritto costituzionale. In base ai primi, gli Stati devono adeguare il proprio ordinamento, anche costituzionale, alla Carta[53]. Ricordiamo che l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati[54] ha codificato un "principio fondamentale" del diritto internazionale, «che preclude agli Stati di far valere una norma interna, ancorché costituzionale, per giustificare una violazione del diritto internazionale»[55]. Il rispetto dell'obbligo internazionale di adeguamento alla Carta è controllato dal Consiglio d'Europa tramite la procedura di *monitoring*, che può sfociare in risoluzioni

[51] Per G. Boggero, *op. cit.*, § 3, le norme della *Carta* sulle funzioni sono più complete e precise rispetto a quelle della Costituzione.

[52] V. gli artt. 2, co. 2, lett. m), 11 e 12 l. 42/2009.

[53] V., ad esempio, C. Himsworth, *Treaty-Making For Standards Of Local Government: The European Charter Of Local Self-Government And Its Possible Application Beyond Europe*, University of Edinburgh, School of Law Working Paper Series No. 2011/24, in *http://www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/2_186_treatymakingforstandardsoflocalgovernmen.pdf*.

[54] «Una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato».

[55] V. G. Tesauro, *Costituzione e norme esterne*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, I, Napoli, Jovene, 2009, 397.

e/o raccomandazioni[56]. Queste possono essere adottate anche a seguito di una *denuncia*, che singoli enti locali o le loro associazioni possono presentare al Congresso con riferimento a particolari situazioni che possano configurare una violazione dei principi della Carta[57].

Quanto ai vincoli di diritto costituzionale, la *Carta* è un trattato internazionale debitamente autorizzato e reso esecutivo con legge interna, ragion per cui l'art. 117, co. 1, Cost., come inteso da dottrina, giurisprudenza costituzionale e dalla stessa l. 131/2003, lo rende vincolante per il legislatore italiano[58]. In un'occasione, la Corte ha respinto censure fondate sulla Carta europea dell'autonomia locale rilevando che i principi di essa invocati «non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)»[59]. In realtà, si è già notato[60] che, se una norma superiore è definitoria o programmatica, ciò vuol dire che dev'essere attuata da un'altra fonte, non vuol dire che la fonte attuativa può contrastare con essa[61]. La Corte costituzionale pareva aver rettificato tale orientamento nelle risposte date alla Commissione di monitoraggio del Congresso dei poteri regionali e locali, in occasione del primo monitoraggio effettuato in Italia sull'applicazione

[56] Su ciò v. F. Merloni, *op. cit.*, § 5; G. Boggero, *op. cit.*, § 2. Sugli effetti della *Carta* v. F. Merloni, *op. cit.*, § 3.4 («Nel caso specifico, con la ratifica della Carta nascono per i singoli Stati obbligazioni di adeguamento ai principi della Carta del proprio ordinamento, tanto costituzionale, che legislativo ordinario (sicuramente a livello nazionale, ma anche a livello regionale se a questo sono riconosciuti poteri legislativi). Obbligazioni rafforzate dal fatto che l'organizzazione internazionale che ha promosso la convenzione internazionale è lì a vigilare sul loro effettivo adempimento. Non solo obbligazioni di uno Stato nei confronti degli altri Stati parti dell'accordo, ma obbligazioni nei confronti dell'organizzazione internazionale»); G. Boggero, *op. cit.*, § 3; T.F. Giupponi, *op. cit.*, § 3.

[57] Il 19 marzo 2013 il Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa ha adottato la raccomandazione n. 337 con cui, a seguito di visite in Italia compiute dal *Congress monitoring committee*, ha raccomandato al Comitato dei Ministri di invitare le autorità italiane a: «*b.* guarantee the maintenance of a substantial share of public functions for local and regional authorities, which should be full and exclusive (Art. 3.1); *c.* recommit to the democratic value of direct elections in any future structural reform proposals, notably as concerns the provincial level (Art. 3.2);[…] *i.* review the law in order to allow the provinces and municipalities with the right to apply, through a representative, to the Constitutional Court". F. Merloni, *op. cit.*, § 5, osserva che «le risoluzioni e le raccomandazioni del Congresso, per acquistare un valore ufficiale, devono essere adottate dal Comitato dei Ministri, unico organo esterno del Consiglio», e che «in questo modo la voce delle autonomie locali, naturalmente espressa dal Congresso, viene bilanciata dalla voce dei governi centrali».

[58] V. F. Merloni, *op. cit.*, § 9.

[59] V. la sent. 325/2010.

[60] V. *supra*, § 3.2; v. anche C. Padula, *Quale futuro per le Province?*, cit., 374.

[61] Il punto è stato chiarito già dalla sent. 1/1956 e, prima, da V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 11.

della Carta, il 3 novembre 2011[62], ma la sent. 50/2015 si è riallineata alla sent. 325/2010, qualificando la Carta europea «documento di mero indirizzo».[63]

Si dirà che questo vincolo è meno forte rispetto a quello discendente dalla Cedu, perché per la Carta manca un giudice transnazionale capace di accertare il contrasto con essa con effetti vincolanti per gli Stati. Sicuramente la differenza è rilevante, ma è da sottolineare il fatto che la Corte costituzionale ha negato l'efficacia vincolante, per se stessa, delle pronunce della Corte Edu, riservandosi il potere di "bilanciare" l'art. 117, co. 1, Cost. con altre norme costituzionali, e in un caso recente ha anche esercitato, per la prima volta, questo potere di "disapplicazione" delle sentenze della Corte europea (sent. 264/2012).

3.3.3. L'art. 117, co. 1, Cost. ed il bilanciamento; spunti di riflessione su obblighi costituzionali, regole e principi

Ciò ci conduce ad affrontare l'ultima questione, che si rivela quella di più difficile soluzione: è possibile un "bilanciamento" tra l'art. 117, co. 1, Cost., come integrato dalle norme della *Carta europea*, e altre norme costituzionali?

La questione del bilanciamento dell'art. 117, co. 1, Cost. ha notevole importanza in relazione alla Cedu ed emerge in numerose pronunce della Corte costituzionale: ad essa ho dedicato un apposito lavoro[64], ragion per cui qui mi limiterò a svolgere brevi considerazioni riguardanti specificamente la *Carta europea*, rinviando per il resto al succitato lavoro.

In parte della giurisprudenza costituzionale relativa alla Cedu[65], il potere di bilanciamento dell'art. 117, co. 1, Cost. viene fondato sulla soggezione

[62] V. il documento relativo all'incontro (M. Bellocci, R. Nevola (a cura di), *L'applicazione in Italia della Carta europea dell'autonomia locale*, in *www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_228_Carta_eur_aut_locale_questioni.pdf*, 13): «Sebbene nella sentenza n. 325 del 2010 la Corte abbia affermato il valore solo definitorio e programmatico delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale (citati art. 3, comma 1 e art. 4, commi 2 e 4), si può ritenere che la stessa, costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, ricada nell'alveo della previsione del primo comma dell'art. 117 Cost. che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Ne deriva che, nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima».

[63] Su ciò basti il rinvio ad A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015, § 8.

[64] V. C. Padula, *La Corte costituzionale ed i "controlimiti" alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: riflessioni sul bilanciamento dell'art. 117, co. 1, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 20.12.2014 e in corso di pubblicazione in AA.VV., *Dialogo tra corti e nuove frontiere della responsabilità*, Padova, Cedam, 2015.

[65] V. ad esempio la sent. 349/2007.

della Cedu alla Costituzione[66]; altre pronunce della Corte costituzionale, invece, distinguono il controllo di costituzionalità sulla norma Cedu dal bilanciamento: se il primo ha esito positivo e, dunque, la norma Cedu è idonea ad integrare l'art. 117, co. 1, Cost., allora essa diviene possibile oggetto di bilanciamento con altre norme costituzionali[67]. In pratica, *la prima tecnica argomentativa della Corte presuppone un contrasto tra il trattato e la Costituzione, la seconda presuppone la conformità del trattato alla Costituzione*.

Quanto alla prima tecnica argomentativa, pare chiaro che le norme della *Carta* sopra esaminate[68] non possono essere sospettate di illegittimità costituzionale. In particolare, l'art. 3, co. 2, nel prescrivere l'elezione dei consigli degli enti locali a suffragio universale e diretto, non fa che ribadire la norma vigente per decenni in Italia in relazione alle province (e tuttora vigente in relazione ai comuni).

A parte ciò, la prima tecnica argomentativa della Corte va incontro ad una difficoltà logica. Infatti, se la norma di un trattato contrasta con una o più norme costituzionali, essa non è idonea ad integrare l'art. 117, co. 1, Cost. (secondo quanto risulta dalla giurisprudenza costituzionale) e, dunque, la legge italiana (contrastante col trattato) non viola l'art. 117, co. 1; dunque, non c'è nessun bisogno di bilanciare la norma convenzionale e l'art. 117, co. 1, con altre norme costituzionali. Il bilanciamento presuppone l'operatività dell'obbligo internazionale e, dunque, la costituzionalità di esso[69].

Quanto alla seconda tecnica (bilanciamento dell'art. 117, co. 1, autonomo dal controllo di costituzionalità sul trattato), è da verificare se l'art. 117, co. 1, Cost., come integrato dalla *Carta europea*, possa veramente essere bilanciato con altre norme costituzionali (nel caso di specie, gli interessi costituzionali che potrebbero essere bilanciati con l'art. 117, co. 1, sono quelli dell'equilibrio finanziario – art. 81 Cost. – e, nel caso delle unioni obbligatorie di piccoli comuni, il buon andamento dell'amministrazione: art. 97 Cost.). A me pare che il bilanciamento debba essere escluso, per diverse ragioni.

Innanzi tutto, è da precisare che l'art. 117, co. 1, Cost. opera un rinvio "mobile" ai trattati internazionali, per cui questi restano autonomi rispetto alla norma costituzionale[70]. Le norme pattizie "integrano" il parametro

[66] Cui si collegano altri argomenti: l'art. 53 Cedu ed il margine di apprezzamento; v. sent. 317/2009.

[67] V. le sentt. 348/2007 e 236/2011, punto 9 («La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza»). Come si può vedere, in questa decisione il bilanciamento si fonda semplicemente sul fatto che l'art. 117, co. 1, è una norma della Costituzione, non sulla soggezione della Cedu alla Costituzione; anzi, il bilanciamento presuppone l'avvenuto accertamento di conformità della norma Cedu alla Costituzione.

[68] V. il § 3.3.1.

[69] Su ciò v., *amplius*, C. Padula, *La Corte costituzionale ed i "controlimiti"*, cit., § 5.

[70] In caso di rinvio mobile la norma richiamata mantiene la propria autonomia rispetto al

costituzionale nel senso in cui lo integrano tutte le fonti interposte, non nel senso che lo riempiono con il proprio contenuto. Poiché il bilanciamento si fa solo fra norme di pari grado, cioè fra *principi* costituzionali, resta escluso che la *Carta europea* possa rappresentare uno dei termini del bilanciamento.

Occorre, dunque, verificare se l'art. 117, co. 1, Cost., in sé considerato, possa essere oggetto di bilanciamento, cioè se sia un *principio*. Applicando i criteri di Dworkin e Alexy, si può osservare che l'art. 117, co. 1, non è una norma che tutela un interesse e richiede il maggior grado di osservanza compatibile con la situazione di fatto e di diritto[71], ma è una norma che pone un obbligo al legislatore e richiede di essere rispettata: essa, cioè, sembra rispondere alla logica del "o tutto o niente"[72].

I principi sono norme che consentono una scelta al momento della loro attuazione, a seconda del "peso" attribuito dal legislatore all'interesse tutelato, e si applicano tramite il bilanciamento[73].

Natura diversa hanno le norme che pongono *obblighi al legislatore a tutela di altri organi/enti/ordinamenti* (come gli artt. 76, 117, co. 3 e co. 1, Cost.): esse si applicano tramita la sussunzione. Se la Costituzione limita il potere legislativo a garanzia di altri organi/enti/ordinamenti, si suppone che non lasci al legislatore stesso la possibilità di "pesare" l'importanza dell'obbligo così posto. La Corte costituzionale non accetterebbe una violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. (da parte di una legge regionale) o dell'art. 76 (da parte del decreto legislativo) in nome della necessità di tutelare altri interessi. Il legislatore può "scegliere" di violare un obbligo? Nel caso dell'art. 117, co. 1, Cost., non si tratta di soddisfare un interesse in misura maggiore o minore, ma di adempiere o non adempiere un obbligo[74].

Tali considerazioni dovrebbero indurre a ritenere l'art. 117, co. 1, Cost. non bilanciabile, anche qualora la norma del trattato abbia natura di principio; nel caso di specie, comunque, l'art. 3, co. 2, della *Carta*, là dove prevede l'elezione a suffragio universale e diretto, è una regola, non un principio. Tale norma tutela un interesse il cui soddisfacimento non può essere graduato: o l'elezione è universale e diretta o non lo è. Non si può

sistema delle fonti interne: v., *amplius*, C. Padula, *La Corte costituzionale ed i "controlimiti"*, cit., § 8.1. La stessa Corte costituzionale precisa che le norme dei trattati non acquistano rango costituzionale per effetto dell'art. 117, co. 1, Cost., e che con questa norma «si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente», che può dunque fungere da "norma interposta": v. la sent. 349/2007, punto 6.2.

[71] V. R. Alexy, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino 2002, 37.

[72] V. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 2010, 51 («le regole sono applicabili nella forma del "tutto o niente"»).

[73] V. R. Dworkin, *op. cit.*, 54; R. Alexy, *op. cit*., 38.

[74] V., *amplius*, C. Padula, *La Corte costituzionale ed i "controlimiti"*, cit., § 8.2.

dire che la legge 56/2014 attui in modo temperato l'art. 3, co. 2, della Carta: essa lo viola.

Si può anche aggiungere che, di fronte alla *Carta europea*, sono meno forti le ragioni "di opportunità" che possono giustificare il bilanciamento dell'art. 117, co. 1, Cost., in relazione alla Cedu: la *Carta* ha un contenuto più preciso e limitato ad una certa materia e non è "assistita" da un giudice, mentre la Cedu è fonte inesauribile di "sviluppi" operati dalla Corte europea, di fronte alle cui sentenze la Corte costituzionale non vuole avere le "mani legate"[75].

In conclusione, risulta confermata l'illegittimità costituzionale delle recenti riforme degli enti locali, per contrasto con la *Carta europea dell'autonomia locale.*

L'art. 117, co. 1, Cost. è stato scritto senza la piena consapevolezza delle sue conseguenze[76]: lo si può modificare o si può denunciare una disposizione della *Carta europea* (v. l'art. 17 della *Carta*), se non si vuole che il legislatore la debba rispettare. Meno coerente mi pare legiferare come se la *Carta* e l'art. 117, co. 1, non esistessero.

[75] V., *amplius*, *ibidem*, § 9.

[76] V. M. Luciani, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. giur.*, 2008, 202; E. Lamarque, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.*, 2010, 955.

AUTONOMIA FINANZIARIA*

di Cristina Napoli

Sommario: 1. Premessa. – 2. Dalla nozione di autonomia a quella di autonomia finanziaria. – 3. L'autonomia finanziaria nell'originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nell'attuazione legislativa. – 4. L'autonomia finanziaria nel vigente art. 119 Cost. – 4.1. La fase della inattuazione legislativa. – 4.2. La legge n. 42 del 2009 e i successivi decreti legislativi delegati. – 5. L'autonomia finanziaria nelle Regioni a statuto speciale. Cenni. – 6. L'autonomia finanziaria in materia di servizi sociali. – 7. Autonomia finanziaria *vs* capacità di creare e gestire risorse (soprattutto *extra*-tributarie): valore o disvalore delle autonomie? Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali ha impegnato non poco la dottrina costituzionalistica, la quale, nel rilevare la costante scarsa propensione del legislatore alle ragioni dell'autonomia e del decentramento (anche) sotto il profilo finanziario, non ha omesso di osservare come la (per lo più apparente) inversione di tendenza registratasi a partire dagli anni novanta del secolo scorso abbia preso le mosse, non tanto da una sopravvenuta sua "conversione" al principio del pluralismo istituzionale territoriale, quanto, piuttosto, da ragioni, per così dire, *esterne* all'art. 119 Cost. ed alla sua attuazione legislativa. In questo senso, infatti, il superamento dell'originario sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, per come disciplinato nella l. 16 maggio 1970, n. 281, è derivato segnatamente dal processo di riforma della pubblica amministrazione e dagli obblighi derivanti all'Italia dalla partecipazione al processo di integrazione europea[1].

Ciò posto, non sottovalutando la centrale rilevanza che tali aspetti, ed in particolare il secondo, hanno rivestito e rivestono nella materia oggetto della presente indagine, la periodizzazione che si intende proporre in questa sede è

* Il presente contributo rielabora sinteticamente la Relazione di settore presentata al Convegno dell'Associazione "Gruppo di Pisa", svoltosi a Bergamo il 6 ed il 7 giugno 2014. La versione completa del testo è reperibile sul sito *web* dell'Associazione (*www.gruppodipisa.it*), cui si rinvia anche per più approfondite indicazioni bibliografiche.

1 Per un apparato bibliografico sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali in generale, sulle interconnessioni tra sussidiarietà amministrativa e autonomia finanziaria, nonché sulle ripercussioni del processo di integrazione comunitaria sulla finanza pubblica, v. C. Napoli, *Autonomia finanziaria*, reperibile in *www.gruppodipisa.it*, rispettivamente, note 1, 2 e 3.

quella, invece, *interna* all'art. 119 Cost., come scandita, cioè, dalle modifiche costituzionali intercorse. In questa misura, muovendo da una (proposta di) nozione di autonomia finanziaria, la ricerca si propone l'obiettivo di verificare se ed in quale misura quest'ultima, in vigenza dell'originario e dell'attuale testo dell'art. 119 Cost., abbia trovato e trovi riscontro nella relativa legislazione di attuazione, anche per come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale: in questa misura l'indagine mira a valutare non (sol)tanto il *quantum* di autonomia finanziaria riconosciuta, ed effettivamente garantita, agli enti territoriali, ma anche – e prima ancora – l'*an* di tali riconoscimento ed effettiva garanzia.

2. Dalla nozione di autonomia a quella di autonomia finanziaria

È opinione unanimemente condivisa quella per cui l'introduzione in Costituzione del principio di cui all'art. 5 Cost. abbia espresso un evidente segnale di rottura rispetto al passato ed in specie rispetto alla concezione sino ad allora invalsa degli enti territoriali in termini di *autarchia*, la quale comportava un forte ridimensionamento del ruolo di questi ultimi, potendo essi perseguire finalità proprie soltanto se coincidenti con quelle statali[2]. Con l'art. 5 Cost., invero, il Costituente ha posto le basi per un collegamento tra i diversi enti territoriali che compongono la Repubblica in termini di rapporti tra ordinamenti caratterizzati da origini e sviluppi differenti[3] ed in tal senso l'essenza della nozione di *autonomia* è stata identificata con la capacità dell'ente di darsi un proprio indirizzo politico(-amministrativo) sì da soddisfare interessi da esso stesso ritenuti meritevoli di tutela[4], pur nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente stabilito con riguardo alle Regioni e del principio di legalità con riguardo agli enti locali.

Se, pertanto, l'autodeterminazione nell'indirizzo politico(-amministrativo) è l'essenza della forma di Stato come delineata dalla Carta, gli stru-

[2] Sul concetto di autarchia, v. G. Treves, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 277 ss.; S. Cassese, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 324 ss.; P.A. Capotosti, voce *Autarchia*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 1 ss.; F. Roversi Monaco, voce *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, 1988.

[3] Nel suo significato contemporaneo (M.S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.) per "autonomia" si intende quella di indirizzo politico e presuppone l'esistenza di una Costituzione rigida che la garantisca di modo che «la nozione può essere utilizzata per indicare la posizione costituzionale di regioni e poteri locali quali soggetti derivati dall'ordinamento statale stesso e regolati, nell'ampiezza delle loro sfere di attribuzioni, dalla Costituzione di questo»: così P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato,* Roma-Bari, Laterza, 2009, 771.

[4] In questo senso, T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.; G. Rolla, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 1979, 67.

menti messi a disposizione dall'ordinamento per il relativo esercizio sono rinvenibili, per le autonomie regionali, nelle potestà statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria, allora come ora riconosciute e garantite a livello costituzionale, e, per gli enti locali, nelle potestà statutaria, regolamentare, amministrativa e finanziaria come riconosciute e garantite allora dal legislatore ordinario, ora da quello costituzionale[5].

In questo senso, dunque, l'autonomia finanziaria si misura e rileva non tanto e non soltanto poiché *in astratto* essa comporta una gestione autonoma delle risorse finanziarie, quanto piuttosto perché *in concreto* decidendo, sul versante dell'entrata, *cosa*, *da chi*, *quanto* e *come* entra e, sul versante dell'uscita, *su cosa*, *quanto* e *come* si spende, l'ente territoriale attua il proprio indirizzo politico(-amministrativo)[6], nondimeno nel rispetto della riserva di legge in materia di prestazioni (personali e) patrimoniali e del criterio di progressività cui è informato il sistema tributario, di cui rispettivamente agli artt. 23 e 53, co. 2, Cost.

Ed è proprio attraverso questa lente, peraltro, che si apprezza in grande misura la necessaria simmetria tra autonomia di entrata e autonomia di spesa, posto che solo in tal modo le scelte di politica finanziaria – costituendo aspetto niente affatto secondario nella fase della competizione elettorale e, al contempo e conseguentemente, elemento di valutazione di fine mandato – diventano un decisivo strumento di *responsabilizzazione* degli amministratori (anche) regionali e locali.

3. L'autonomia finanziaria nell'originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nell'attuazione legislativa

In via preliminare, pare opportuno rilevare come il Costituente, nel riconoscere alle (sole) *Regioni* una «*autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni*», avesse fornito non equivoche indicazioni circa le tipologie di *entrate* finanziarie riconosciute[7], nonché circa la relazione tra queste ultime e le funzioni da esercitare e/o gli scopi da perseguire, e quindi sulla *spesa*[8].

[5] Sulla "differenza ontologica" tra autonomie regionali e locali, v. R. Bifulco, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 145 ss., cui si rinvia per ogni ulteriore riferimento bibliografico.

[6] F. Pierandrei, *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Riv. dir. finanz. e scienza finanze*, 1949, 252 ss.; A. Fantozzi, *Diritto tributario*, Torino, Utet, 1991, 101.

[7] Ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost., infatti, alle Regioni avrebbero dovuto essere «*attribuiti*» «*tributi propri e quote di tributi erariali*», nonché «*contributi speciali*».

[8] Ancora, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost. l'attribuzione di tributi propri e di quote di tributi erariali avrebbe dovuto avvenire «*in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali*», mentre i contributi speciali avrebbero

In primo luogo, con riguardo alle Regioni, prescindendo dalla complessiva contraddittorietà della normativa di attuazione rispetto al dettato costituzionale[9], è difficile affermare che l'autonomia finanziaria abbia trovato un vero e proprio riconoscimento e ciò sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa. Se, infatti, in un senso, l'interpretazione che il legislatore di attuazione, non censurato dalla giurisprudenza costituzionale, ha dato alla potestà legislativa statale circa le *forme* ed i *limiti* dell'*attribuzione dei tributi propri* ha comportato la negazione in radice di qualsiasi possibilità per le Regioni di realizzare una autonoma politica finanziaria[10], in altro senso (la creazione e) la consistenza del Fondo di sviluppo[11] e dei Fondi a destinazione vincolata[12] rispetto alle entrate tributarie regionali ed al Fondo comune ha(nno) comportato una radicale alterazione del rapporto tra risorse finanziarie per l'esercizio di funzioni *normali* e risorse per il perseguimento di *scopi determinati*[13].

In secondo luogo, con riguardo agli enti locali, l'assenza di garanzia costituzionale, nonché il ritardo nella attuazione dell'art. 128 Cost. hanno determinato, almeno sino agli inizi degli anni novanta, una ancor più rilevante compressione della loro autonomia finanziaria: in attesa della riforma della finanza locale, infatti, quella tributaria del 1971 aveva, da un lato, eliminato pressoché ogni forma di imposizione propria degli enti locali pur sino ad allora riconosciuta[14] e, dall'altro, omesso di prevedere l'obbligatorietà del finanziamento delle funzioni agli stessi delegate e/o subdelegate dalle Regioni.

dovuto essere assegnati a singole Regioni «*per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole*».

[9] Cfr. S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 319 ss.; L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992, 243 ss. Per una puntuale periodizzazione della legislazione di attuazione dell'art. 119 Cost. sino alla fine degli anni novanta, v. S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali/1. Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, 273 ss.; L. Vandelli, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali/2. I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 1996, 151 ss.

[10] Nella misura in cui, individuando specificamente i soggetti ed i presupposti dei tributi propri regionali, nonché devolvendo agli uffici statali la competenza all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione dei medesimi, ha ridotto la potestà impositiva regionale alla mera determinazione dell'ammontare del tributo, peraltro all'interno di un ventaglio percentuale tutt'altro che generoso (cfr. l. n. 281 del 1970, art. 1 ss.).

[11] Art. 9 l. n. 281 del 1970.

[12] Art. 12 l. n. 281 del 1970.

[13] Agli inizi degli anni novanta, infatti, le risorse derivanti dai Fondi a destinazione vincolata rappresentavano circa l'80% del totale delle entrate regionali – quota consistente del quale era assorbito dalla spesa sanitaria – mentre il complesso delle entrate ordinarie (tributarie, extra-tributarie, per accensione di mutui, trasferimenti a valere sul Fondo comune, e sul Fondo di sviluppo) non superava il 20% delle entrate regionali; così S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, cit., 328-329.

[14] Cfr. r.d. 3 marzo 1934, n. 383, artt. 84 ss. per i comuni e 139 ss. per le province.

Tale assetto normativo comincia a subire, quantomeno sul versante dell'entrata, qualche cambiamento agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, allorquando, cioè, ha iniziato a farsi strada il convincimento circa l'opportunità di garantire una maggiore autonomia impositiva – benché dai contenuti formali e sostanziali non dissimili a quanto sino ad ora esposto – agli enti territoriali in ragione, non tanto del principio di autodeterminazione degli stessi, quanto piuttosto dell'esigenza, derivante dalla partecipazione dell'Italia alle Comunità europee, di sgravare sempre più il bilancio dello Stato della finanza periferica. Ed in tal senso la l. 14 giugno 1990, n. 158 con riguardo alle Regioni[15] e l. 8 giugno 1990, n. 142 con riguardo agli enti locali[16] hanno dato avvio ad un processo di ampliamento della potestà impositiva delle autonomie territoriali con contestuale progressiva diminuzione dei trasferimenti statali.

4. L'autonomia finanziaria nel vigente art. 119 Cost.

Con riguardo all'art. 119 Cost. come modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e, da ultimo, dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, due dati letterali assumono una – certamente formale – rilevanza: da un lato, la previsione espressa dalla duplice declinazione della autonomia finanziaria riconosciuta, in termini, cioè, di *entrata* e di *spesa*[17] e, dall'altro lato, l'estensione della garanzia costituzionale a tutti i livelli di governo di cui all'art. 114 Cost.[18]: tali

[15] Per una ricostruzione delle principali tappe successive alla l. n. 158 del 1990, v. S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali/1. Le Regioni*, cit., 288 ss.; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, 288 ss. In tale contesto notevole rilievo ha assunto l'assoggettamento delle Regioni all'osservanza del c.d. Patto di stabilità interno, recante l'impegno a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo tra il proprio ammontare del debito ed il prodotto interno lordo; sui vincoli derivanti dal c.d. Patto di stabilità, v. L. Mazzillo, *Federalismo fiscale e patto di stabilità*, reperibile in *www.astridonline.it*; C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e funzione regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 514 ss.

[16] In proposito, v. L. Vandelli, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali/2. I Comuni e le Province*, cit., 160 ss. È soltanto con la l. n. 142 del 1990, peraltro, che trova affermazione il principio della necessaria copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni trasferite. Ai presenti fini, ed in particolare per quello che si dirà, di primaria rilevanza appare la circostanza per cui l'art. 54 l. 142 del 1990 – poi trasfuso nell'art. 149 d.lgs. n. 267 del 2000 – e l'art. 2 d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, tra i titoli e le categorie delle entrate degli enti locali, hanno previsto, oltre alle entrate tributarie ed ai trasferimenti per l'esercizio di funzioni delegate, ulteriori e potenzialmente consistenti entrate extra-tributarie.

[17] F. Covino, *L'autonomia finanziaria*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 191 ss.; R. Di Maria, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti, limiti*, Torino, Giappichelli, 2013, 56 ss.

[18] Sulla differenza tra autonomia finanziaria regionale e locale, v. P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1461 ss.; G. Fransoni, G. della Cananea, *Art. 119*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2365 ss.

scelte linguistiche parrebbero orientate a superare definitivamente le perplessità emerse in passato circa la doppia valenza operativa dell'autonomia finanziaria[19], nonché a determinare una sorta di "livellamento" tra enti territoriali che, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., non può escludersi possa operare, invero, verso il basso.

Più specificamente, poi, con riguardo all'entrata, di notevole rilievo appaiono, in primo luogo, la differente terminologia utilizzata in relazione ai tributi propri regionali e locali, che sono *stabiliti* e *applicati* dagli stessi enti territoriali, benché «*in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*», e, ancora, la creazione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, il cui scopo è con ogni evidenza quello di ridurre le eventuali disuguaglianze derivanti dall'operare combinato del riconoscimento di una (più piena) autonomia finanziaria e della diversificazione territoriale per capacità fiscale per abitante[20].

Con riguardo alla spesa, invece, se pare più stringente, ed in quanto tale difficilmente aggirabile, la relazione intercorrente tra ricorse necessarie per esercitare le funzioni (tutte) *pubbliche attribuite* e quelle aggiuntive per enti e scopi determinati, le limitazioni più sensibili sembrano più che altro scaturire dalle modifiche costituzionali più recenti relative all'osservanza dei «*vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*», posto che quella relativa al ricorso all'indebitamento costituisce, a dire il vero, la costituzionalizzazione di principi e regole già ampiamente emersi a livello legislativo[21].

4.1. La fase della inattuazione legislativa

L'art. 119 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001, è, come noto, rimasto inattuato sino alla approvazione della l. 5 maggio 2009, n. 42 e, soprattutto, dei successivi decreti legislativi delegati, sicché *medio tempore* l'effettiva portata normativa della disposizione è da rinvenire nella definizione della stessa operata dal Giudice costituzionale[22].

Procedendo in questo senso, relativamente all'entrata, è circostanza nota quella per cui gli elementi di maggiore novità introdotti dalla riforma del 2001 siano stati "congelati" dalla Corte costituzionale in ragione del necessario e preventivo intervento del legislatore statale. Il riferimento è, con ogni evidenza, a quell'indirizzo giurisprudenziale che ha sospeso l'autonomia impositiva degli enti territoriali sino all'esercizio da parte dello Stato della

[19] S. Cassese, *Il finanziamento delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 327 ss.

[20] G. Fransoni, G. della Cananea, *Art. 119*, cit., 2372.

[21] Sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, v. C. Napoli, *Autonomia finanziaria*, cit., nota 31.

[22] Cfr. *ibidem*, nota 34.

potestà legislativa in materia di *coordinamento della finanza pubblica*[23], di tal che i tributi già regionali o locali ai sensi della normativa in vigore hanno continuato ad essere di competenza legislativa statale[24].

Relativamente alla spesa – nei cui confronti, a differenza di quanto appena visto, è stata affermata dalla Consulta l'immediata applicabilità dei nuovi principi costituzionali[25] – benché nelle pronunce più prossime all'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 la Corte avesse escluso forme di finanziamento vincolato al di fuori delle ipotesi dell'art. 119, co. 5 Cost.[26], nella giurisprudenza successiva tale divieto apparentemente assoluto è stato significativamente "relativizzato".

In tale guisa – rinviando a quanto si dirà circa i Fondi statali vincolati in materia sociale – il Giudice delle leggi ha circoscritto l'operatività del divieto alle materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale[27], purché, peraltro, il fondo non incida su materie oggetto della c.d. *chiamata in sussidiarietà* da parte dello Stato ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost. [28] ovvero su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, dovendosi in ipotesi applicare il criterio c.d. della *prevalenza*[29].

Alle compressioni derivanti da tali fenomeni di trasferimenti vincolati di risorse, si aggiungono quelle derivanti dall'estensione, operata altresì dalla giurisprudenza costituzionale, dei confini della potestà legislativa statale in materia di *coordinamento della finanza pubblica*, definita dalla Corte «più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato»[30]. In questo ambito, infatti, la Corte ha rilevato, in linea di principio, che le «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»[31], benché «[n]on [sia] contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento fi-

[23] V. sentt. nn. 37, 431 del 2004; 335, 397, 455 del 2005; 2, 75, 412, 413 del 2006; 451 del 2007; 102 del 2008; 123 del 2010.

[24] V. sentt. nn. 296, 297, 311 del 2003; 29, 37, 381, 431 del 2004; 397, 455 del 2005; 2 del 2006; 451 del 2007.

[25] *Ex multis* sent. n. 16 del 2004.

[26] Cfr. sent. n. 370 del 2003.

[27] *Ex multis* sentt. nn. 51, 77, 160 del 2005; 137 del 2007; 45, 50, 63 del 2008.

[28] V. sentt. nn. 303 del 2003; 6 del 2004; 155, 31 del 2005; 168 del 2008.

[29] V. sentt. nn. 6 del 2004; 133, 211 del 2006; 201 del 2007; 50, 63, 168 del 2008.

[30] Così sent. n. 414 del 2004.

[31] Cfr. sentt. nn. 88 del 2006; 412, 169 del 2007; 120, 289 del 2008; 297 del 2009.

nanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»[32].

4.2. La legge n. 42 del 2009 e i successivi decreti legislativi delegati

In via preliminare, non potendo soffermarsi puntualmente sui principi e sui criteri direttivi contenuti nella delega, su cui numerosi sono stati gli approfondimenti dottrinali[33], pare il caso soltanto di richiamare l'impostazione di fondo attribuita alla finanza regionale ed a quella locale, ispirata al principio del superamento del criterio della spesa storica ed a quello del finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni e dei costi *standards*.

In primo luogo, infatti, oltre al fondo perequativo ed ai contributi *ex* art. 119, co. 5, la legge delega all'art. 7 ha distinto le entrate regionali – per l'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché per l'esercizio delle competenze amministrative nelle materie di competenza esclusiva statale – nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, quali in particolare l'IVA, e nei tributi, suddivisi ulteriormente in *tributi propri derivati*, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; in *addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali*, per i quali le Regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale; in *tributi propri*, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Sul versante della spesa, invece, il legislatore delegante all'art. 8 ha distinto le spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, co. 2, lett. *m)*, Cost. – entro le quali sono espressamente comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti –, le spese non riconducibili a tale vincolo e, infine, le spese finanziate con i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione europea ed i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 119, co. 5, Cost.

In secondo luogo, oltre ai fondi comunali e provinciali istituiti nel bilancio regionale ed alimentati dal fondo perequativo statale tratto dalla fiscalità

[32] Così sent. n. 36 del 2004. Per la classificazione dei principi in materia di coordinamento finanziario e la relativa giurisprudenza costituzionale, v. P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 333-334.

[33] Cfr. C. Napoli, *Autonomia finanziaria*, cit., nota 48.

generale, le spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane sono distinte, nell'art. 11, in quelle riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. *p)*, Cost. come individuate dalla legislazione statale, quelle relative alle altre funzioni e quelle finanziate con i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione europea ed i cofinanziamenti nazionali *ex* art. 119 Cost.

Se queste sono le indicazioni derivanti dalla legge delega, è da dire che gli spazi di autonomia finanziaria, come in principio intesa, non risultano significativamente valorizzati nei successivi decreti legislativi[34].

Quanto all'autonomia di entrata, pur nella omogeneità della disciplina in termini di negazione della logica dello *stabilire* ed *applicare* tributi propri, è opportuno distinguere la posizione delle Regioni da quella degli enti locali.

Il d.lgs. n. 68 del 2011, oltre a prevedere una compartecipazione al gettito dell'IVA, ha sì determinato i tributi propri regionali di cui all'art. 7 della legge delega. Rinviando a quanto si dirà con riferimento al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m)*, il decreto ha, da un lato, previsto che a decorrere dal 2013 fosse rideterminata con d.p.c.m. l'addizionale regionale all'Irpef le cui aliquote avrebbero potuto essere modificate dalle Regioni all'interno dei precisi criteri stabiliti dal legislatore statale[35]; dall'altro, ha, per così dire, "regionalizzato" – reso, cioè, tributi *propri* regionali – alcuni dei tributi il cui gettito era già attribuito alle Regioni sulla base della normativa statale vigente[36] e ha ricondotto alla categoria dei *tributi propri derivati* gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione statale[37]. Se è vero poi che il Capo VI (*Norme finali ed abrogazioni*) ha previsto, all'art. 38, che «*[c]on efficacia a decorrere dall'anno 2013, la legge regionale può, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali […]*», non può tacersi come «*non [sia] chiaro quali siano effettivamente le basi imponibili attualmente libere, da assoggettare a questi prelievi*»[38] e come tale disposizione debba essere (senz'altro non agevolmente) coordinata con l'art. 28 (*Salvaguardia finanziaria*), co. 2, legge n. 42, secondo cui «*[i] decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano mec-*

[34] I decreti legislativi emanati a seguito della legge n. 42 sono i seguenti: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85; d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149; d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61. Sull'attuazione del federalismo fiscale, v. G. Campanelli (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Torino, Giappichelli, 2011.

[35] Cfr. art. 6, co. 4, 5 e 6, e art. 6.

[36] Cfr. art. 8, co. 1.

[37] Cfr. art. 9.

[38] Così M. Massa, *Il "federalismo fiscale regionale" inizia a prendere forma*, reperibile in *www.diritti regionali.org.*

canismi idonei ad assicurare che: b) […] sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria».

Con riguardo agli enti locali, similmente, il finanziamento delle funzioni comunali è ricondotto, dal d.lgs. n. 23 del 2011, oltre all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, alla c.d. fiscalità immobiliare disciplinata minuziosamente dal legislatore delegato, all'imposta di soggiorno (di cui è prevista la misura massima della stessa, nonché la destinazione del relativo gettito), all'imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche, ad un'*imposta municipale propria* fondata sul possesso di immobili (di cui il decreto individua soggetti passivi, base imponibile, casi di esclusione, possibilità e metodi di rateizzazione), nonché ad una *imposta municipale secondaria* fondata sull'occupazione del demanio o del patrimonio indisponibile comunale per la disciplina generale della quale è fatto rinvio ad un regolamento, da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 1, legge n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali[39]. Il finanziamento delle funzioni provinciali è ricondotto, dal d.lgs. n. 68 del 2001, oltre alla compartecipazione all'IRPEF e alla tassa automobilistica regionale, all'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore trasformato in tributo proprio derivato, agli altri tributi il cui gettito è già attribuito alle province sulla base della legislazione statale vigente, ad un'imposta di scopo da disciplinare con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa, nel rinviare a quanto innanzi esposto circa la "patente di costituzionalità" dei fondi a destinazione vincolata con riguardo alle materie di cui all'art. 117, co. 2, Cost.[40], importanza tutt'altro che secondaria rivestono, da un lato, l'ulteriore estensione della potestà legislativa concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica* operata della giurisprudenza costituzionale[41] e, dall'altro, le modifiche costituzionali apportate dalla l.cost. n. 1 del 2012. A questo proposito, è opportuno rilevare come, già nel periodo immediatamente precedente alla revisione costituzionale, il legislatore ordinario avesse previsto, in generale, che l'autonomia finanziaria delle Regioni, delle città metropolitane, delle

[39] Per il sistema finanziario delle città metropolitane, v. art. 24 d.lgs. n. 68 del 2011.

[40] Tra cui evidentemente rientrano quelli di cui alla lett. *m*) ed alla lett. *p*), con ogni conseguenza derivante dall'espansione dei confini delle prime derivante dalla giurisprudenza costituzionale e delle seconde derivante dalle previsioni di cui al d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *Spending review*) prima, e dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge "Delrio") poi.

[41] La giurisprudenza costituzionale in materia di *coordinamento della finanza pubblica* degli ultimi anni di pesante recessione finanziaria è copiosa e per essa si rinvia alle Relazioni di fine anno dei Presidenti della Corte costituzionale, disponibili sul sito *web* della Corte costituzionale.

province e dei comuni dovesse essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita[42] e, più specificamente, un delicato obbligo informativo a carico delle Regioni nei confronti del Governo nazionale circa il rispetto di quest'ultimo da parte dell'esercizio finanziario appena concluso[43], nonché un pesante meccanismo sanzionatorio in ipotesi di mancato rispetto del medesimo[44].

5. L'autonomia finanziaria nelle Regioni a statuto speciale. Cenni

Benché, quantomeno sotto il profilo dell'entrata, l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale sia stata tradizionalmente descritta come più "robusta" di quella riconosciuta alle autonomie regionali ordinarie non è, forse, del tutto inesatto affermare che da un punto di vista sostanziale i termini della questione si presentano in maniera non dissimile da quelli sino ad ora esposti.

Sin dall'entrata in vigore degli statuti di autonomia, infatti, sotto il profilo finanziario, gli elementi di maggiore diversificazione rispetto alla disciplina costituzionale (poi) dettata per le Regioni di diritto comune sono stati la significativa "trattenuta" sul gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio di riferimento, nonché il riconoscimento (sicuramente formale) di una vera e propria potestà impositiva.

In un primo senso, con previsioni statutarie di favore più o meno intense[45], è stata assicurata una compartecipazione ai tributi statali tale da coprire il 50% e per le Regioni settentrionali il 63% del totale delle entrate regionali[46] e, peraltro, tale regime di favore – comunque operante sul piano quantitativo e non qualitativo ai presenti fini – è stato mitigato non poco dalla giurisprudenza costituzionale che ha ammesso la possibilità per il legislatore statale di condizionarlo anche attraverso la soppressione delle imposte erariali "compartecipate" nell'ipotesi di riforma dell'ordinamento tributario in generale e conseguente quantificazione delle risorse finanziarie necessarie alle Regioni medesime[47].

[42] Art. 32 d.lgs. n. 68 del 2011 e art. 12 d.lgs. n. 23 del 2011.

[43] L. n. 183 del 2011.

[44] Art. 7 d.lgs. n. 149 del 2011.

[45] L'art. 8 St. Sardegna, l'art. 49 St. Friuli Venezia Giulia, l'art. 69 St. Trentino Alto Adige (art. 75 per le province autonome di Trento e Bolzano) e l'art. 12 St. Valle d'Aosta assegnano alle Regioni stesse una quota fissa di alcuni tributi statali. Singolare risulta la posizione della Regione Siciliana, per la quale l'art. 36 dello Statuto ha disposto l'assegnazione di tutte le entrate erariali già percepite dallo Stato, ad eccezione delle imposte per produzione, monopolio tabacchi, lotto, lotterie. L'art. 38, poi, ha istituito un "contributo di solidarietà nazionale" per la realizzazione di lavori pubblici, rapportato annualmente al minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione rispetto alla media nazionale.

[46] Là dove nelle Regioni a statuto ordinario tale forma di finanziamento arrivava, al più, al 3%. In proposito, v. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 301.

[47] V. Corte costituzionale, sentt. nn. 381 del 1990; 52 del 1994. In proposito P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 353.

In un secondo senso, se è vero che gli statuti speciali hanno previsto la possibilità di istituire con legge regionale *nuovi* ed *ulteriori* tributi, relativi a cespiti non già "occupati" con imposizione statale[48], non può tacersi come – condizionati dalla giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto (anche) questa potestà legislativa a quella di tipo integrativo/attuativo[49], nonché dalla necessaria armonia con il sistema tributario dello Stato, delle province e dei comuni e dalla esigenza che dalla legislazione regionale «non deriv[asse] turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale»[50] – i legislatori regionali hanno fatto un uso modestissimo della propria potestà impositiva, risolvendosi, peraltro, le poche eccezioni riscontrabili per lo più nell'istituzione di tributi sì *propri*, ma in quanto specificamente e dettagliatamente disciplinati nello statuto[51].

Con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, si rileva che, pur avendo la Corte costituzionale affermato, in linea di principio, la non applicabilità dell'art. 119 Cost. alle Regioni speciali i cui statuti garantiscono una maggiore autonomia[52], la medesima ha "esteso" a queste ultime alcuni principi contenuti nella disposizione richiamata, tra i quali, ad esempio, l'espansione della potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica[53], in particolare con riguardo al rispetto del Patto di stabilità interno[54] ed alla conseguente legittimità dell'apposizione di vincoli alle politiche di bilancio previo raggiungimento di appositi accordi tra Stato e Regioni[55], nonché alla competenza legislativa statale in materia di tributi istituiti dallo Stato[56], alla non conformità a Costituzione dei fondi settoriali nelle materie di potestà legislativa concorrente o residuale regionale[57].

Infine, pare opportuno ricordare come l'art. 27 (*Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*) l. n. 42 del 2009 avesse stabilito come le Regioni speciali e le province autonome di

[48] Cfr. art. 8 St. Sardegna; art. 51 St. Friuli Venezia Giulia; art. 63 St. Trentino Alto Adige; art. 12 St. Valle d'Aosta.

[49] Sulla classificazione, invece, della potestà legislativa della Regione Siciliana come *concorrente*, v. Corte costituzionale, sent. n. 9 del 1957. Sul sostanziale ridimensionamento dell'autonomia finanziaria siciliana nella prassi, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 252-253.

[50] Corte costituzionale, sent. n. 19 del 1957.

[51] È il caso dell'istituzione in Trentino Alto Adige dell'imposta sulla produzione dell'energia elettrica prima e dell'imposta di soggiorno, cura e turismo poi. Sul punto, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 249.

[52] Cfr. sent. n. 102 del 2008.

[53] Sulle funzioni di controllo della Corte dei conti, v. sent. n. 267 del 2006; sulla possibilità per lo Stato di determinare la modifica di un tributo che comporti un minor gettito per le Regioni, v. sent. n. 155 del 2006.

[54] Cfr. sentt. nn. 102, 190, 29 del 2008.

[55] V. sentt. nn. 169 del 2007; 120 del 2008.

[56] Sentt. nn. 75 del 2006 e 442 del 2008.

[57] Sent. n. 118 del 2006.

Trento e di Bolzano «*nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed 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[…] e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)*» [58].

6. L'autonomia finanziaria in materia di servizi sociali

Delimitata nei termini generali innanzi esposti l'autonomia impositiva di Regioni, province e comuni, infatti, è da dire che l'ambito nel quale più si è registrata una consistente ingerenza dello Stato nell'autonomia di spesa è stato proprio quello – che più significativamente dovrebbe qualificare l'attività programmatoria e amministrativa degli enti sub-statali – delle politiche sociali[59], e ciò pur nel mancato protratto esercizio o, forse, proprio in ragione del mancato protratto esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa concorrente nelle materie di cui all'art. 117 Cost. ad esso ricollegabili.

Sino alla riforma costituzionale del 2001, infatti, la richiamata radicale alterazione nel rapporto tra risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni *normali* e risorse per il perseguimento di *scopi determinati*, con conseguente compressione della discrezionalità delle Regioni di impegnare liberamente le entrate regionali nei relativi bilanci, ha riguardato principalmente il settore in argomento: oltre al fondo sanitario nazionale[60] ed al fondo nazionale trasporti[61], i finanziamenti assegnati alle Regioni con specifico vincolo di destinazione hanno riguardato, tra gli altri, gli asili nido, gli interventi di edilizia residenziale pubblica, i consultori familiari, gli interventi per la eliminazione delle barriere architettoniche, la realizzazione di centri di prima accoglienza,

[58] Per l'attuazione dell'art. 27 richiamato nella Regione Trentino Alto Adige v. art. 2, co. 106 ss. l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), nel Friuli Venezia Giulia v. art. 1, co. 151 ss. l. n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011), in Valle d'Aosta v. art. 1, co. 160 ss. legge da ultimo citata.

[59] Sul ruolo delle autonomie territoriali nell'erogazione e nella garanzia dei diritti e dei servizi sociali, v. almeno P. Bianchi (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Pisa, Edizioni Plus, 2006; E. Vivaldi, *I servizi sociali e le regioni*, Torino, Giappichelli, 2008; P. Masala, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, Pisa University Press, 2014. Più in generale, si rinvia agli atti del recente Convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Trapani l'8 e il 9 giugno 2012: E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013.

[60] Istituito con l. 23 dicembre 1978, n. 833.

[61] Istituito con l. 10 aprile 1981, n. 151.

la solidarietà nazionale, l'attività di promozione sociale, la protezione civile[62]. E il quadro descritto non pare mutare nei suoi contorni sostanziali là dove la frammentarietà dei finanziamenti è stata superata dall'istituzione, sul finire degli anni novanta, del fondo nazionale per le politiche sociali[63], il quale, pur ispirato al principio del *cofinanziamento statale* di programmi ed interventi realizzati da Regioni ed enti locali, di fatto ha determinato un sistema di finanziamento «*fortemente dipendente dalle risorse che lo Stato decide discrezionalmente di destinare, in sede di approvazione della legge finanziaria, alle politiche sociali mediante trasferimenti a Regioni ed enti locali*»[64].

E del resto, lo stretto legame tra finanziamenti statali e competenze *de quibus* è confermato anche a livello locale dalla l. n. 142 del 1990, la quale dopo aver elencato le diverse tipologie di entrate di province e comuni, all'art. 54, co. 5 ha previsto che «*[i] trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale*».

Tale compressione dell'autonomia di spesa nella materia sociale, a dire il vero, pare niente affatto venuta meno con l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

Nonostante le richiamate affermazioni di principio sulla non conformità a Costituzione di forme di finanziamento con vincolo di destinazione al di fuori dei confini di cui all'art. 119 Cost., nonché la successiva individuazione di significative deroghe giustificate dalla titolarità della potestà legislativa statale, il fondo nazionale per le politiche sociali, pur investendo ambiti di competenza riconducibili all'art. 117, co. 4 Cost., è, come noto, *sopravvissuto* "in via transitoria" alla dichiarazione di incostituzionalità (differita) della legge finanziaria per l'anno 2003[65].

E tuttavia, la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*) nelle materie diverse dalla *sanità* di cui all'art.

[62] Istituiti rispettivamente con l. 6 dicembre 1971, n. 1044; l. 27 ottobre 1971, n. 865; l. 29 luglio 1975, n. 405 e l. 22 maggio 1978, n. 194; l. 9 gennaio 1989, n. 13; l. 28 febbraio 1990, n. 39; l. 15 ottobre 1981, n. 590; l. 19 novembre 1987, n. 476; l. 22 dicembre 1980, n. 874.

[63] Il fondo statale per le politiche sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato introdotto dall'art. 59, co. 44, l. n. 449 del 1997. Rinominato fondo *nazionale* per le politiche sociali dal d.lgs. n. 112 del 1998 è stato ricondotto alla competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dal d.lgs. n. 303 del 1999 e successivamente confermato dalla l. 8 novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*».

[64] Così E. Vivaldi, *I servizi sociali e le regioni*, cit., 115.

[65] Corte costituzionale, sent. n. 423 del 2004. A commento, v. E. Vivaldi, *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, 649 ss.

14 d.lgs. n. 68 d.lgs. n. 68 del 2011[66] – dal che evidentemente deriva un finanziamento, per così dire, più *libero* dello Stato, non vincolato cioè da precisi fabbisogni e costi *standard* – ha comportato il protrarsi di tale regime transitorio sino ai giorni nostri, posto che è del 21 febbraio 2014 il decreto interministeriale di *riparto del fondo nazionale per le politiche sociali* per il medesimo anno.

7. Autonomia finanziaria *vs* capacità di creare e gestire risorse (soprattutto *extra*-tributarie): valore o disvalore delle autonomie? Considerazioni conclusive

Quanto si è sinora avuto modo di osservare induce a ritenere che – sia pure con le dovute distinzioni, da effettuare sulla base dei diversi *tempi* dell'attuazione – è ad oggi tuttora difficile trattare di forme compiute di autonomia finanziaria degli enti territoriali, almeno se con questa locuzione si intende riferirsi alla possibilità che gli stessi utilizzino, sia sul versante delle entrate che su quello delle uscite, strumenti appunto finanziari per la definizione e l'attuazione del proprio indirizzo politico(-amministrativo).

A determinare simile assetto hanno contribuito, ed ancora contribuiscono, diversi fattori, ed in questa sede pare opportuno evidenziarne almeno tre.

Anzitutto, vengono in considerazione il ritardo nella realizzazione della riforma della finanza pubblica e la (per certi versi conseguente) estrema complessità del sistema tributario generale, principalmente dovuta dalla natura fortemente frammentaria dei meccanismi di imposizione fiscale operanti nelle diverse fasi della periodizzazione proposta, da sempre *spezzettati* su tre, se non quattro, livelli territoriali, e da sempre carenti delle pur opportune forme di coordinamento tra i livelli stessi.

Un ruolo non secondario è stato, poi, giocato anche dalla complessiva diffidenza nei confronti delle autonomie territoriali che spesso ha contraddistinto l'azione statale anche soltanto avendo riguardo al ritardo ultraventennale nell'attuazione delle Regioni ed a quello di oltre quaranta anni nell'attuazione dell'art. 128 Cost., e ciò nonostante le indicazioni ricavabili dall'art. 5 Cost. – su tutte quella di adeguare «*i principi ed i metodi della […] legislazione [della Repubblica] alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*» – fossero di tutt'altro segno[67].

[66] Cfr. art. 20, co. 2, l. n. 42 del 2009. Diversamente dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, però, la legge n. 328 del 2000, in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali, e le altre leggi di settore non consentono una puntuale elencazione e quantificazione delle prestazioni, individuando piuttosto mere aree di intervento.

[67] Peraltro, tale atteggiamento del legislatore statale può dirsi non abbia trovato, né prima né dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ostacoli particolarmente significativi nella giurisprudenza costituzionale.

Ancora, certe deficienze sistematiche sono dovute all'incoerenza nell'attuazione del Titolo V – sia per come originariamente formulato, sia per come risultante dalla novella del 2001 – ed in particolare, al costante scollamento tra l'attuazione dell'art. 118 Cost. e quella dell'art. 119 Cost.[68].

Il mancato riconoscimento dell'autodeterminazione sotto il profilo finanziario ed il fatto che la politica finanziaria regionale e locale sia stata e, per certi versi, sia ancora per lo più ascrivibile alle scelte imposte a livello centrale avrebbero dovuto determinare, in teoria e nel tempo, un assetto uniforme nei diversi territori. L'osservazione empirica, tuttavia, restituisce dati discordanti con simile assunzione, mostrando invece – è noto – una sensibile differenziazione tra ambiti territoriali, sicché vi è da chiedersi quali siano le ragioni che giustificano la discrepanza tra i risultati attesi e quelli effettivamente rilevabili e, quindi, come questi ultimi debbano essere interpretati.

L'ipotesi che appare più convincente è quella relativa alla differente abilità delle diverse amministrazioni nel *gestire* le risorse finanziarie, sia in entrata che in uscita, cosicché il discrimine potrebbe essere rintracciato nella diversificazione tra capacità ed incapacità di realizzare dinamiche di *buona amministrazione*.

Non sottovalutando l'incidenza sul profilo in esame delle profonde differenze in termini di capacità fiscale per abitante – oggi, peraltro, potenzialmente amplificate dalla c.d. territorializzazione delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali di cui all'art. 119, co. 2, Cost. – che gli enti territoriali sono da sempre chiamati a fronteggiare, l'interrogativo cui si ritiene di dover rispondere è sino a che punto queste differenze, nel lungo periodo, occasionino sperequazioni nel godimento di diritti e servizi e sino a che punto, invece, le medesime risultino "cristallizzate" dal protrarsi di fattispecie di cattiva amministrazione.

Tanto significativa quanto allarmante è, da questo punto di vista, la lettura dei bilanci comunali, dalla quale emerge il *peso* delle c.d. entrate *extra*-tributarie, quali i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, gli interessi su anticipazioni e crediti, gli utili netti delle aziende speciali e partecipate, i dividenti di società[69]. Del resto, va anche evidenziato che, mentre le entrate tributarie e quelle derivanti dai trasferimenti non possono che essere impiegate al principale scopo di assicurare l'organizzazione ed il funzionamento *basilari* dell'ente, le entrate invece *extra*-tributarie possono essere utilizzate con vincoli meno stringenti, ed è dunque proprio mediante queste scelte di spesa che l'ente può differenziarsi attraverso l'esercizio in concreto di un indirizzo politico(-amministrativo) peculiare. Tendenzialmente, incrociando i dati contabili con quelli relativi alla diversificazione territoriale, si ha

[68] Sia consentito rinviare sul punto a C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011, 185-186.

[69] Art. 2, co. 3, lett. *a*), n. 3, d.P.R. n. 194 del 1996.

l'impressione che la linea di demarcazione tra pratiche di buona e di cattiva amministrazione possa essere collocata nel reperimento di entrate *extra*-tributarie il cui ammontare non sia inferiore alla metà di quello derivante dalla somma delle entrate tributarie e delle entrate da trasferimenti.

Se, però, il *banco di prova* delle amministrazioni territoriali diviene quello del reperimento e della gestione di entrate che, in ultima analisi, altro non sono che il *management* della vendita di servizi, allora quel che pare determinarsi è una ricollocazione (se non un dissolvimento) del confine tra *buona amministrazione pubblica* e *buona amministrazione in generale*, o, addirittura, *buona gestione imprenditoriale*. E tuttavia, per quanto l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012 possa forse suggerire una diversa lettura dei principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., tale ridefinizione del concetto di amministrazione pubblica si ritiene non possa costituire efficace metro di misurazione dell'autonomia, né dunque criterio di valutazione del suo *valore* (o, in ipotesi, *disvalore*).

Per *invertire la rotta* potrebbe allora rivelarsi forse utile preoccuparsi, prima di attuare l'art. 119 Cost., del sistema tributario generale nell'ottica di una sua significativa semplificazione, anzitutto attraverso l'esercizio della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost. e, poi, di quella concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*; solo così si potrebbe realizzare quella disciplina generale in tema di finanza pubblica certa e stabile che l'art. 119 Cost. (non impone, ma senz'altro) presuppone. Del resto, non può che suscitare qualche perplessità la circostanza per cui sia la Corte costituzionale ad indicare, inevitabilmente *a valle*, quali tra le norme poste dalle leggi statali debbano qualificarsi come *principi di coordinamento*, spettando piuttosto al legislatore (almeno, si intende, in prima battuta) il compito di dettare le linee, possibilmente organiche, di attuazione della Costituzione.

Volendo, per concludere, provare ad indicare quale potrebbe essere una soluzione applicativa idonea a garantire effettivamente le ragioni dell'autonomia finanziaria e quelle, ad esse intimamente connesse, dell'autonomia politico-amministrativa, si ritiene che lo Stato, oltre a prevedere necessari meccanismi perequativi, nonché il limite massimo della imposizione sui singoli, ben potrebbe (esso stesso) anche individuare le basi imponibili da assoggettare a prelievo fiscale, purché però queste ultime risultino *politicamente* caratterizzate. In questa misura, agli enti territoriali sarebbe garantita la possibilità di modulare, pur all'interno di predeterminati margini di manovra, l'imposizione secondo un disegno genuinamente politico e dunque realmente autonomo – attraverso l'esercizio di scelte fiscali immediatamente suscettibili di riverberarsi nella tutela di questo o quel ceto economico, potere strutturato o interesse collettivo – sulla base del quale gli amministratori senz'altro potrebbero improntare i programmi elettorali e sottoporsi poi al giudizio di fine mandato.

DEMOCRAZIA E CITTADINANZA NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

di Stefania Ninatti

Sommario: Prima Parte: Le autonomie territoriali come elementi costitutivi della democraticità dell'ordinamento italiano. 1. Introduzione: gli *spazi* della democrazia. – 2. La tela di Penelope: tempi e modi dell'attuazione del titolo V della Costituzione. – 3. Le Regioni in bilico: il duplice dilemma democratico e federale alla luce della Costituzione italiana. – Seconda Parte: La cittadinanza come territorio d'esplorazione di un nuovo bilanciamento del rapporto centro-periferia. 1. Introduzione: gli *spazi* della cittadinanza. – 2. La cittadinanza al banco di prova della residenza. – 3. I nuovi confini della cittadinanza.

«La tutela delle minoranze e la garanzia delle autonomie territoriali sono elementi fondanti di ogni società che intenda valorizzare la persona umana»[1]

Prima Parte: Le autonomie territoriali come elementi costitutivi della democraticità dell'ordinamento italiano.

1. Introduzione: gli *spazi* della democrazia

Tornare oggi a indagare – a fronte anche del deciso indirizzo centralista intrapreso dalle nuove riforme in discussione in Parlamento – sul delicato rapporto fra democrazia e autonomie territoriali comporta un'analisi che inevitabilmente deve attraversare tutta una serie di questioni già aperte, discusse e, certo, mai interamente risolte fin dall'approvazione della nostra Carta costituzionale. Da quel momento, infatti, ciclicamente, legislatori, giudici e dottrina si interrogano sulla *natura* di Regioni, Province e Comuni (e, oggi, anche Città metropolitane) nell'assetto costituzionale italiano, e meno sul *perché* delle autonomie locali stesse in relazione alla forma di Stato, inteso come Stato democratico.

Compito di questa ricerca, all'interno del *mare magnum* (o *incognitum*) della democrazia e delle sue molteplici accezioni e sfaccettature, è di indagare sugli *spazi* della democrazia, ossia sull'incidenza che l'elemento territoriale (che può essere a sua volta unico o plurimo) esercita su un sistema democratico nel suo complesso, con particolare attenzione all'ambito regionale.

[1] G. Mor, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del governo nella redistribuzione delle funzioni tra regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999, 192.

È noto, infatti, come le teorie del federalismo, o comunque quelle del decentramento dei poteri, si caratterizzino da sempre per il forte legame che esse intrattengono con le teorie democratiche. Del resto, esse vengono inizialmente formulate per spiegare il primo esperimento di Stato federale (gli Stati Uniti d'America) e le tensioni ideali che percorrono questa forma di Stato, individuabili innanzitutto nella vicinanza del cittadino al governo locale (e nella partecipazione che esso favorisce) come precondizione della democraticità dell'intero sistema federale.

In via preliminare può, quindi, essere utile anteporre all'analisi della materia costituzionale italiana un breve cenno alla discussione che prese l'avvio dal celebre viaggio di Alexis de Tocqueville in America e alla sua celeberrima descrizione del modello americano, laddove si unisce l'idea dei diritti a un sano «gusto per le libertà locali»[2]. Come noto, infatti, nella teoria classica del federalismo (non soltanto) americano la decentralizzazione dell'organizzazione rappresenta l'anima vitale dei diritti individuali, stante l'origine dal basso di questi ultimi. Per questo, la vera democrazia sarebbe, dunque, quella più vicina al cittadino.

Tuttavia, rimanendo sempre oltreoceano, è altresì noto come tale teoria classica del federalismo (qui sintetizzata nel naturale *favor* verso le forme di democrazia più vicine al cittadino) sia stata da subito contrapposta a quella illustrata da J. Madison nel *Federalist*[3] in base alla quale, viceversa, sarebbe la sfera più ampia di governo ad essere la più democratica, poiché è solo al li-

[2] A. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique,* Paris, Gosselin, 1835, trad. it., *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 2012, *passim*: non è questa la sede per approfondire l'approccio alla teoria democratica di Tocqueville, che chiaramente non può di per sé sola essere contrapposta a quella di Madison né trasposta in altri contesti giuridici, se non per una prima identificazione della problematica in esame. Nello specifico caso, si è infatti obiettato che «questo concetto di democrazia non è trasferibile *tout-court* all'idea di Stato che è nata con la tradizione europeo-continentale e che è sempre stata, e lo è tuttora, legata a doppio filo con il concetto di sovranità» (E.W. Böckenförde, *La democrazia come principio costituzionale*, in Id., *Stato, costituzione e democrazia, Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, 482). La dottrina italiana non è rimasta insensibile al fascino dell'argomento: più specificamente sul contesto federale americano si veda per tutti G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. I. La costituzione liberale*, Torino, Giappichelli, 1998, 195-219; Id., *Lo spirito del costituzionalismo americano. II. La costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000, 203-232.

[3] Come nella precedente nota, si sta qui solo accennando al modello proposto da Madison nel X capitolo del Federalista, la cui importanza per le teorie democratiche è ampiamente riconosciuta (esemplarmente, R.A. Dahl, *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, 5). Secondo M.L. Diez Picazo, *I problemi della democrazia nei livelli non statali di governo*, in M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 157 ss., «il problema della democrazia e del livello sub-statale del governo è tutto lì: se uno aderisce al capitolo X del Federalista o invece aderisce a tutta la tradizione del pensiero politico anteriore al Federalista e, in grande misura, anche a quello posteriore».

vello superiore che si possono superare le problematiche tipiche delle piccole comunità (o dei piccoli numeri). Senza scendere ora nei dettagli di questo dibattito – che andrebbe, peraltro, compreso alla luce dello speciale contesto statunitense – esso mostra, comunque, come, quando si tratta del rapporto fra autonomie locali e Stato centrale, ci si trovi sempre al cuore della discussione democratica.

Seguendo, infatti, la scia tracciata dalla dialettica fra Tocqueville e Madison – qui sintetizzata con evidenti semplificazioni – si evidenzia l'esistenza di due modelli di democrazia particolarmente rilevanti per comprendere il tema in esame e caratterizzati, se così si può dire, da un dato spaziale cioè dalla vicinanza o meno del processo decisionale al cittadino. L'elemento della prossimità parrebbe rispondere a una logica di immediata e più certa rispondenza agli interessi del singolo, mentre un'eventuale maggiore distanza (tramite la mediazione della rappresentanza e del principio di maggioranza) sarebbe in grado di assicurare una più ponderata garanzia di tutti gli interessi in gioco e del vero interesse del Paese nel suo complesso, sfuggendo ai possibili arbitri del processo politico immediato.

Prendendo a prestito le parole di Dahl, è del resto, questo il cuore del «dilemma democratico fondamentale»[4]: se la trama portante del principio democratico si ritrova nel consentire la più ampia partecipazione possibile dei cittadini, allora la scelta «massimamente» democratica dovrebbe cadere sul primo modello, che, come detto, prevede un governo vicino ai cittadini, garantendo loro una qualche forma di integrazione nel processo decisionale. È noto, tuttavia, agli studiosi della materia che non sempre «piccolo è bello», proprio per il rischio insito in questa forma di democrazia di ottenere poi una scarsa partecipazione popolare (perché le decisioni sono troppo poco importanti per indurre alla partecipazione) e di risultare costretta entro gli argini delle voci dei «più forti» (o, tradotto nei termini delle teorie democratiche, delle *élites*).

Se, invece, nella struttura della democrazia è presupposta, innanzitutto, l'esistenza di un governo in grado di «abbracciare un più ampio numero di cittadini ed un più ampio territorio»[5] (e, quindi, i numeri contano), allora il sistema rappresentativo «alla Madison» ha maggiori garanzie di imparzialità. Mutuando il vocabolario di Madison, in questa seconda strada vengono tracciati i confini della "Repubblica estesa", con uno spostamento della discussione sui temi della democrazia rappresentativa liberale.

Due modelli, in estrema sintesi, che da sempre si dividono la scena del dibattito sulle teorie democratiche (e che non necessariamente si escludono uno con l'altro) animando la discussione fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa fino ad arrivare oggi a lambire le spiagge delle più recenti

[4] R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 117.
[5] *The Federalist*, nr. 10.

forme di democrazia deliberativa e partecipativa. Ci si sta qui riferendo, dunque, all'espressione della democrazia locale come una sorta di «democrazia di prossimità»[6], in grado di coniugare i pregi della democrazia diretta con quelli della democrazia rappresentativa.

Il percorso della ricerca si sviluppa lungo due direttrici che possono anche essere viste come i due lati della stessa medaglia: se la prima parte dell'analisi si concentrerà sugli spazi territoriali della democrazia così come individuati dai nostri costituenti e poi attuati (non senza rotture del modello stesso e lunghi ritardi), questo stesso modello verrà poi analizzato tramite le cd. comunità rilevanti ai fini del processo democratico, e dunque tramite gli spazi della cittadinanza, o delle cittadinanze. La scelta degli organizzatori del Convegno di affidarmi una relazione che legasse democrazia e cittadinanza nell'ambito territoriale ha chiesto alla ricerca di misurarsi con il versante ascendente della democrazia (la catena ininterrotta di legittimazione del potere) lasciando però in ombra l'altrettanto importante versante discendente della stessa, riguardante il profilo della responsabilità e dei controlli.

Un nota bene finale: si è ben consci che anche solo il parlare di territorio e democrazia oggi potrebbe essere visto come problematico, se non anacronistico. Gli studi più avanzati dei filosofi politici e dei politologi in materia, infatti, hanno oramai ben evidenziato come le linee del processo democratico odierno sembrano svilupparsi su percorsi inediti, che certo non sono tracciabili all'interno di cartine geografiche. In particolare è stato evidenziato come il linguaggio dei diritti ha, in un certo senso, scalzato il linguaggio della politica ed è diventato il vero elemento di novità (o di rottura) della democrazia del nuovo millennio. In questo senso, anche le comunità politiche di riferimento assumono i contorni nuovi di gruppi o minoranze che operano all'interno di reti transnazionali[7].

Ciò nondimeno emergono comunque due fenomeni per cui ci pare che parlare di territorio e democrazia abbia ancora un (importante) significato, sebbene certo tali ultimi sviluppi del costituzionalismo siano da prendere attentamente in considerazione: da un lato, queste richieste, riguardanti specifici diritti, mosse da gruppi di minoranze, sono richieste *di riconoscimento*[8], e il riconoscimento ha come implicito contraltare una comunità di riferimento rispetto cui essere riconosciuti; dunque, uno spazio (di popolo e di territorio) ancora esiste , seppure sia di più difficile individuazione e spesso ampiamen-

[6] L. Trucco, *Autonomie e* governance, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, 3 ss.

[7] Esemplarmente sul tema, M. Gauchet, P. Manent, A. Finkelkraut, *The Perils of Identity Politics*, in *Journal of Democracy*, 15, 2004, 152 ss.

[8] Pare qui riecheggiare, con un nuovo lessico ed entro un mutato orizzonte, la teoria classica della rilevanza giuridica: esemplarmente C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 38.

te stratificato. In secondo luogo, è proprio di quest'ultima evoluzione del costituzionalismo l'emergere di sempre più marcati tratti identitari regionali (o comunque locali). Le domande di secessione – si pensi alla Scozia o alla Catalogna, ad esempio – o di maggiore autonomia politica territoriale in altri Stati – con i processi di *devolution* dell'est Europa (fino al moltiplicarsi stesso delle statualità), o anche solo le ultime vicende che hanno interessato l'Ucraina – se, in prima battuta, possono essere viste come una eco di movimenti nazionalisti, in realtà, forse più profondamente, dimostrano come la politica sia quasi naturalmente *local*[9], nonostante la crisi dello Stato e i processi di globalizzazione. Anzi, forse è proprio il livello locale quello che in questa crisi ha trovato ambiti di innovazione e sperimentazione democratica più vivaci.

In sintesi: la grammatica della democrazia sta in parte cambiando la sua sintassi ma questa profonda trasformazione, se certo ci chiede di rileggere con nuove lenti alcune dinamiche (come si vedrà in special modo nell'analisi della cittadinanza), ha ancora nel territorio e nella comunità di riferimento l'elemento portante.[10]

2. La tela di Penelope: tempi e modi dell'attuazione del titolo V della Costituzione

L'aspetto riguardante il *come* delle autonomie territoriali – come sono venute in essere, com'erano state pensate e come sono state (o non) realizzate – era un argomento che francamente, all'inizio della ricerca, si pensava di potere evitare: ci si è accorti, viceversa, che per trattare di democrazia in modo compiuto, l'interrogativo riguardante il disegno costituzionale delle Regioni e la loro successiva attuazione illumina eloquentemente il sistema democratico italiano. In un certo senso, sembra di trattare un tema tutto interno al regionalismo ma, al contempo, questa stessa tematica presenta inevitabilmente anche elementi di riflessione esterni, andando a toccare il delicato bilanciamento fra centro e periferia e raccontandoci una delle diverse *narratives of democracy* del tessuto costituzionale italiano.

Si noti fin da subito che questa discussione non è solo un problema definitorio (anche se molta letteratura si ferma ad indagare sui contorni del tema); al contrario, essa si colloca al cuore dello sviluppo democratico dell'intero ordinamento. Se, guardato dal punto di vista istituzionale, una certa dose di continua contrattazione tra le diverse autonomie territoriali e lo Stato centrale, finalizzata ad una più puntuale definizione delle rispettive funzioni (e il

[9] Più ampiamente si rimanda a M. Walzer, *Cittadinanza, pluralismo e azione politica*, relazione alla Fondazione Feltrinelli, Milano, 8 maggio 2014.

[10] Per tutti si veda più recentemente I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, *passim*.

loro permanente ribilanciamento sull'asse centro-periferia), può considerarsi inscritta nella natura stessa della nozione di autonomia locale, non è così, però, se si considera la medesima questione in una prospettiva sostanzialistica, e quindi dal punto di vista del cittadino. Che esista una garanzia costituzionale in materia di autonomie territoriali emerge dal «diritto dei cittadini di esigere che tali enti non confondano o non scambino i loro ruoli, e che le normative che regolano il modo di agire dei vari centri di amministrazione, così come gli atti che incidono sui diversi – o sui diversi generi di – interessi collettivi o individuali siano adottati da enti posti al giusto livello»[11].

Nella presente discussione non gioca, dunque, solo un problema di architettura istituzionale, di rapporti fra poteri centrali e locali, ma è prima di tutto in questione il significato di autonomia territoriale, in quanto parte del più ampio ordinamento democratico voluto dai nostri Costituenti.

In questo secondo senso, dunque, tempi e modi dell'attuazione del regionalismo in Italia – per quello che era stato pensato in sede costituente e poi di revisione – sono anch'essi parte della «questione democratica», il cui rispetto tocca direttamente le garanzie ultime del cittadino e, dunque, costituisce una necessaria premessa all'analisi nel merito della materia che qui ci occupa.

Si può, forse, solo accennare, data la vastità della materia, alle tappe di questo processo, analizzate per sommi capi e senza considerare la parzialmente diversa condizione delle Regioni a Statuto speciale. Tali stagioni sono scandite con ritmo cadenzato: alla fase costituente del '46-'48 segue un'attuazione legislativa negli anni Settanta, tramite l'approvazione della legge per l'elezione dei Consigli regionali e un primo trasferimento di funzioni nel 1972 e, di seguito, nel 1976 (secondo trasferimento, quello dei settori organici). A questa prima ondata, succede la svolta di fine secolo segnata da una duplice novella costituzionale (l. cost. 1/1999 sugli statuti regionali e sulla forma di governo e l. cost. 3/2001 sulla ripartizione di competenze), invero preceduta da quella che viene chiamata la riforma «a costituzione invariata» volta a realizzare una sorta di «federalismo amministrativo» tramite atti di legislazione ordinaria, la cd. riforma Bassanini (l. 59/1997 e l. 127/1997, ed altre). Oggi, di nuovo, è in discussione un'ennesima riforma costituzionale del titolo V della Costituzione (d.d.l. cost., A.S. 1429, presentato l'8 aprile 2014) nonché delle norme costituzionali riguardanti il Senato come organo di rappresentanza degli interessi territoriali.

Il processo ciclico di rivisitazione dello Stato regionale, in realtà, spesso finisce per incrociarsi con il destino di un più ampio tentativo di ridiscutere l'intero testo della Costituzione e come tale va in parte considerato. Così se, da un lato, infatti, a testimonianza della centralità della problematica riguardante i processi di decentramento del potere e della difficile attuazione che

[11] A. Bardusco, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, 11.

si è avuta nel nostro ordinamento nell'ambito dei vari progetti di riforma, le uniche parti della Costituzione a poter essere revisionate sono state le disposizioni del titolo V, dall'altro, non è sfuggito alla dottrina come esse si siano rivelate «marginali e comunque certamente insufficienti a rilegittimare la Costituzione (…)»[12].

Che non fosse possibile trattare del decentramento di poteri nell'architettura costituzionale italiana in maniera isolata dal resto dell'impianto tracciato dalla nostra Carta fondamentale, poiché le sue alterne vicende sono legate a filo doppio con il destino dell'intera struttura della Costituzione, può apparire un'osservazione ovvia; meno ovvio, però, è il fatto che queste riforme siano state lette anche come una sorta di *second choice*. Alla luce di un più ampio e ambizioso progetto di revisione costituzionale, esse costituiscono cioè solo parte di una risposta più estesa su cui non è stato possibile trovare un accordo politico[13]. La sola revisione del Titolo V prova, dunque, la centralità del problema posto dalle autonomie territoriali all'interno dello sviluppo democratico del nostro Paese e, nello stesso tempo, lo nega, dimostrando di essere l'ambito della Costituzione, in un certo senso, che più si presta ad essere modificato e che pone meno ostacoli alle riforme, forse perché meno rilevante per gli attori politici coinvolti e per gli interessi sottesi.

Comunque la si voglia leggere, la riforma del Titolo V sembra testimoniare un'ansia inconfessata di qualcosa di diverso e un'ultima richiesta di rinnovamento dei valori costituzionali in tema di rappresentanza, ovvero come la voce dei territori che riprende forza prima a livello politico e poi a livello costituzionale[14]. Del resto, connettere il tema della democraticità di un ordinamento alla valorizzazione della dimensione locale è un *fil rouge* che ha accompagnato anche le riforme comunitarie, dove si è cercato di bilanciare il *deficit* democratico con uno sguardo più attento ai valori nazionali e locali.

Non stupisce, quindi, che nel processo costante di riforma delle Regioni si respiri un'aria di rinnovamento della democrazia, poiché, fin dalle sue origini, il tema è (almeno ad una prima lettura) analogo. Prova ne sia che

[12] F. Pizzetti, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 474 (sia pur considerando che è della natura stessa delle revisioni costituzionali di essere puntuali e specifiche)

[13] E, in un tale contesto, le Regioni e il regionalismo diventano parte di uno scambio politico più ampio (cfr. G. Mor, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale,* in *Le Regioni*, 1999, 195).

[14] È stato notato come, sebbene le riforme si siano comunque compiute nonostante il fallimento della Commissione D'Alema, esse rappresentassero in ultimo «un federalismo per abbandono dovuto agli oneri imposti dall'UE e dalla politica monetaria europea». E, tuttavia, «il federalismo amministrativo, prima, e la revisione del titolo V e degli statuti speciali, poi, furono percepiti, dalla comunità politica e sociale, come una grande innovazione di cui il paese aveva bisogno» (S. Mangiameli, *Quale futuro per il regionalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, 596).

tutti oggi sanzionano come costituzionalmente scorretto, un vero e proprio tradimento dell'istanza innovatrice presente in assemblea costituente, la lunga attesa delle Regioni nell'anticamera dell'attuazione costituzionale. Come si deve leggere un ritardo di quasi 20 anni per mettere in atto quel titolo V, già scritto nel 1946, e che nelle disposizioni transitorie richiedeva, viceversa, un'attuazione pressoché immediata? E non può essere che un tale iniziale (grave) ritardo finisca per compromettere già dall'inizio la forza espressiva del messaggio costituzionale?

In maniera ancora più rilevante – guardando questo dato con la lente del principio democratico – è stato notato in dottrina come la necessità di scrivere quasi istantaneamente le pagine lasciate bianche dal Costituente affinché il legislatore ordinario vi adempisse, poteva avere un preciso significato politico, volto a instaurare un dialogo a più voci all'interno dell'ordinamento unitario dello Stato italiano, che coinvolgesse anche gli enti interessati dal processo di attuazione tramite il potere d'iniziativa legislativa regionale previsto dall'art. 121, comma 2, Cost. [15].

Un dialogo che avrebbe arricchito in senso pluralistico lo stato della democrazia nell'immediato dopo-guerra. E non solo: «nel lunghissimo periodo di mancata attuazione costituzionale, il sistema politico italiano (partiti, sindacati, gruppi di pressione, ecc.) si costruisce secondo moduli conformi ad un ordinamento solo nazionale»[16]. Così, gli stessi partiti si strutturano senza rilevanti articolazioni locali, bloccando ogni possibile sviluppo a favore della formazione di una reale rappresentanza politica territoriale, con evidenti riflessi sulla conformazione democratica dell'ordinamento italiano.

Se, certo, chiare possono essere le motivazioni storiche che hanno portato le forze della maggioranza a percorrere un'altra strada, sul piano giuridico tale scelta ha, però, prodotto un duplice effetto: da un lato, si è indebolito il contenuto delle disposizioni costituzionali – quando si è arrivati a attuare la Costituzione (dopo ben 20 anni) il senso originario dell'afflato costituzio-

[15] F. Bassanini, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, 36-37.

Si noti, peraltro, che la Costituzione nelle disposizioni transitorie poneva scadenze decisamente ravvicinate per l'attuazione dell'ordinamento regionale: più precisamente, entro il 31 dicembre 1948 si sarebbero dovute svolgere le prime elezioni dei Consigli regionali (VIII disp. trans.), mentre entro tre anni si sarebbero dovute adeguare le leggi statali alle esigenze delle autonomie locali, nonché alla stessa competenza legislativa regionale. E, in effetti, con l. 1465 del 1948, il legislatore provvide, una prima volta, a prorogare tali termini, poi non si preoccupò neanche più di prorogarli. In quest'ottica è importante ricordare come le stesse Regioni, viceversa, si erano già mosse persino prima della definitiva approvazione della carta costituzionale: per approfondimenti in merito si rimanda a L. Violini, *I principi generali,* in L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, 2, la quale osserva come in quel periodo (a livello di Regioni) si poteva assistere ad una sorta di «clima regionale *ante litteram*».

[16] U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, cit., 74.

nale si era abbondantemente spento – dall'altro, si è di fatto anche impedito che vi fossero altri soggetti interessati in grado di partecipare alla scrittura delle pagine lasciate appositamente bianche dal costituente. E tutt'al più, si è discusso di mere questioni di natura tecnica.

Si comprende così come la democrazia inizi a viaggiare su un doppio binario, quello della Costituzione scritta e quello della Costituzione vissuta di fatto dalle istituzioni e dai partiti politici. Se i due binari, tuttavia, in qualche modo, non si intersecano, si produce un'ennesima fonte di ambiguità sulla materia: tanto più cresce il divario fra ciò che è scritto e ciò che poi realmente esiste, tanto più rimane offuscata la scelta di fondo operata in Costituzione, che inevitabilmente si stempera nel tempo.

Un nota bene: non si vuole certo negare che in tutti gli ordinamenti federali o decentrati il rapporto che intercorre fra Stato e Regioni sia, per sua stessa natura, contraddistinto da un certo grado di elasticità, e quindi anche di discrezionalità. Non a caso, infatti, nella determinazione di questo delicato equilibrio fra livelli di governo un ruolo fondamentale viene assunto storicamente dalle Corti costituzionali, sollecitate – all'interno di queste maglie larghe – a ridefinire volta per volta la concreta realizzazione della specifica forma di Stato delineata in Costituzione[17]. Non sfugge a tale constatazione la storia della Corte costituzionale italiana, chiamata letteralmente a riscrivere ogni attuazione e ogni riforma in sede di contenzioso Stato-Regioni.

Stante questa puntualizzazione sulla rilevanza dell'opera mediatrice del giudice costituzionale in quest'ambito (non oggetto di questo convegno), la dottrina non ha mancato di ribadire la rilevanza dei «nodi irrisolti presenti nel dettato costituzionale e poi perpetuati, quando non ulteriormente complicati, dagli sviluppi successivi della nostra esperienza autonomista». Le scelte mancate nel corso dell'attuazione sono state molte – da quella sul livello di governo da privilegiare nei confronti degli organi dello Stato, a quella del modello cooperativo o dualista, e così via – ma soprattutto «al di là di questo, lo stesso fatto che ancora oggi a oltre 50 anni dall'entrata in vigore della Costituzione ci si interroghi sul ruolo che rispettivamente Regioni ed enti locali dovrebbero svolgere nel nostro sistema costituzionale e su quale tipo di relazioni, verticali e orizzontali, si debbano stabilire tra i livelli locali ed il governo centrale appare come la conseguenza di una scelta non fatta allora, in sede costituente, e che, tuttora, non è chiaro in quale direzione orientare»[18].

[17] L.P. Vanoni, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Torino, Giappichelli, 2009, 8: tanto più si può ripetere questa osservazione rispetto al ruolo svolto dalla Corte costituzionale italiana nel rileggere il titolo V.

[18] P. Caretti, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 552-553. Del resto, è noto che dopo un periodo di totale oscuramento delle Regioni nel periodo fascista e un incerto orientamento delle forze politiche sulla configurazione da attribuire ai nuovi enti regionali, gli stessi costituenti reagirono in maniera opposta e tutt'altro che univoca alla presentazione del progetto sulle autonomie locali redatto

Tale non-scelta (e non-attuazione) iniziale si ripercuote a cascata sui successivi passaggi. Se non è certo questa la sede per approfondire ulteriormente tempi e modi dell'evoluzione dello Stato regionale italiano, credo tuttavia sia rilevante anteporre all'analisi nel merito del nostro sistema autonomistico anche «la variabile del modo con cui i processi decisionali che interessano di volta in volta ognuno di questi temi si avviano e si sviluppano»[19]. È ben diverso, infatti, discorrere di riforme, progettazioni e sperimentazioni che nascono sul luogo e da lì si sviluppano attraverso un procedimento che arriva poi a coinvolgere l'unitarietà dell'ordinamento cui le autonomie territoriali appartengono (il cd. processo dal basso verso l'alto) e di riforme la cui revisione venga predisposta a livello centrale e da lì poi estesa alle autonomie locali (processo dall'alto verso il basso). Il disegno costituzionale, ricavabile da più disposizioni costituzionali, si muoveva nella direzione «di una forte corrente ascensionale, dal basso verso l'alto, generata dalle diversità sostanziali delle varie società regionali e del rispettivo contesto socio-economico nonché sulla probabilità di un marcato, e diverso, orientamento delle maggioranze politiche»[20]. Ma, come per la tela di Penelope, ogni notte tale disegno viene disfatto nei mille rivoli delle revisioni, attuazioni e correzioni giurisprudenziali, tutte predisposte a livello centrale: come è stato notato, se questa osservazione è caduta in disuso è perché ci siamo oramai assuefatti a questo capovolgimento di prospettiva.

Se, forse, la nota osservazione di Salvemini secondo cui in quest'ambito la disciplina costituzionale è solo un vaso vuoto con apposta l'etichetta "Regione" può apparire eccessiva, tuttavia, fu chiaro fin da principio come la Carta costituzionale e la sua attuazione avesse lasciato in ultim'analisi «indefinita la stessa ragion d'essere delle autonomie regionali nell'ordinamento complessivo»[21]. Questa considerazione ricorda immediatamente le osservazioni critiche mosse alla prima imperante crisi del Parlamento, per cui ci si poteva chiedere se, pur apprezzando l'austerità e la formale bellezza della

da un ristretto comitato speciale: per le varie posizioni cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985, 10. A questo si deve aggiungere che, se il processo di trasformazione da Stato centrale a Stato regionale è molto raro nel diritto comparato, tanto più particolare è il suo realizzarsi in un momento storico che porterebbe alla centralizzazione (ricostruzione sociale ed economica del paese) e, per di più, senza toccare l'impianto generale dei poteri centrali: dall'insieme di questi fattori si è così quasi naturalmente prodotto «un livello di autonomia ed un assetto istituzionale delle regioni fondamentalmente deboli dinanzi al vasto potere del legislatore nazionale» (U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, cit., 74).

[19] M. Cammelli, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 618.

[20] *Ibidem*, 619. Da ciò è conseguito anche che «si è innescato così un classico circolo vizioso, per cui l'inaffidabilità politica delle Regioni, nel loro complesso, ha legittimato l'estensione del "protettorato statale" su di esse; ma l'estensione del "protettorato" ha contribuito a mantenere modesto il senso politico dell'istituto regionale» (R. Bin, *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 153).

[21] L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., 12, cui si rimanda anche per la citazione di Salvemini.

facciata di Montecitorio, «dietro quella bella facciata mancasse il "Palazzo", che il Parlamento, secondo l'idea che se ne aveva fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, fosse praticamente introvabile.»[22] Anche nel caso delle Regioni ci si domanda inevitabilmente se dietro la facciata ci sia effettivamente un palazzo.

Guardata con gli occhi del cittadino – come abbiamo detto all'inizio del lavoro – la domanda posta è, dunque, pregnante e si ripete oggi, davanti agli attuali progetti in discussione in Parlamento: esiste un palazzo dietro le ripetute riforme costituzionali e legislative del sistema autonomistico italiano? In altri termini: «ma esiste un modello? Si può dire che dal testo costituzionale emerga un disegno coerente di Stato regionale?»[23].

3. Le Regioni in bilico: il duplice dilemma democratico e federale alla luce della Costituzione italiana

Il precedente paragrafo si era concluso con un interrogativo di fondo – in questa sede indagato rispetto alla prospettiva del modello di democrazia che si voleva proporre con l'introduzione delle Regioni, e più in generale, del decentramento, all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano – che ha animato non solo il momento fondativo delle autonomie territoriali ma anche la sua attuazione passo dopo passo.

Esiste, dunque, nell'ordinamento italiano un modello (sia pur un modello dinamico, intersecandosi questa scelta con le problematiche proprie dei cd. *federalizing processes*) ? Vi fu una scelta fra le due opzioni "democrazia lontana" e "democrazia vicina" nell'organizzazione istituzionale italiana? Se posta in termini teorici la questione assume contorni limpidi (e nel contempo drammatici), nell'evoluzione storica questa vicenda assume dei tratti peculiari, tali per cui emerge una forte difficoltà a riagganciare i valori del federali-

[22] M. D'Antonio, *La Costituzione di carta*, Milano, Giuffrè, 1977, 3.

[23] A. Bardusco, *Lo Stato regionale italiano*, cit., 7-8. A queste domande, ricorrenti nella dottrina, si può aggiungere la nota osservazione critica di Giannini negli anni Sessanta, secondo cui «sino a quando le Regioni non ci saranno, non possiamo dire cosa esse esprimeranno. O se lo facciamo, manifestiamo delle opinioni personali, ammesso sempre che si seguano i precetti della probità scientifica» (M.S. Giannini, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, 1963, 42-43). La responsabilità di molte scelte sembra così essere delegata alla legislazione ordinaria poiché, «in definitiva, anche dal lato dei difensori del testo costituzionale si ammetteva che esso (…) si caratterizzava per una certa indeterminatezza, per una mancanza di precisione del disegno, che consentiva di prospettare soluzioni alternative per la concreta attuazione delle istituzioni regionali» (S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 211). Da questa osservazione si è anche tratta, almeno in parte, la «convinzione che la legge diventi la fonte legittimante i poteri dei soggetti autonomi, nel senso che dipendono da essa l'oggetto, i modi di manifestazione e i limiti dell'autonomia» (G. Rolla, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, Giuffrè, 2002, 1153).

smo a una realtà come la nostra, che difficilmente si lascia inquadrare all'interno di schemi concettuali ben definiti. Documenta bene questa difficoltà D'Atena quando, proprio citando Tocqueville, osserva come in Italia non sia l'impianto teorico a mancare, ma la realtà stessa cui ci si sta riferendo: «non è infatti la parola a far sentire la sua mancanza. Quello che manca è la "cosa", che, nonostante il gran parlare che se ne fa, presenta ancora un contenuto notevolmente indeterminato»[24].

In altri termini, nel contesto italiano Tocqueville e Madison, e la connessa discussione sulla democrazia «vicina» o «lontana», fanno fatica ad ambientarsi poiché la scelta teorica è fortemente influenzata da una scelta storica non sempre individuabile alla luce del sole: nella descrizione che segue si descrive un sistema che funziona secondo logiche proprie e sempre *in itinere,* mentre le parole della Costituzione e la discussione in Assemblea costituente sembrano scivolare sullo sfondo della scena. Inevitabilmente – ed entro certi limiti è bene che sia così – il modello teorico e il modello storico s'intersecano in questa ricerca, così svelando quella evidente distanza che la dottrina ha da sempre individuato esistente, più in generale, fra Costituzione scritta e Costituzione materiale e, all'interno del contesto delle autonomie territoriali, fra regionalismo e Regioni, di cui si darà conto più avanti.

Prima di entrare nel merito del modello teorico di «democrazia vicina/lontana» scelto dai nostri Costituenti, pare utile una premessa d'ordine generale: non si vuole in quest'analisi sostenere che per il fatto di prevedere un più o meno ampio grado di decentramento uno Stato risulti di per sé democratico – basti in proposito ricordare, da un lato, che l'avvento del nazismo in Germania è avvenuto in una struttura federale e che, dall'altro, le autonomie stesse potrebbero trasformarsi in piccole tirannidi – ma sostenere il contributo (importante) che le autonomie territoriali potrebbero apportare alla democraticità e al pluralismo dell'intero sistema[25].

Entriamo, dunque, nel merito della vicenda.

Premesso che, nell'ottica del Costituente, tali dibattiti rimanevano sempre all'interno di un quadro unitario nonostante le sfere di autonomia costituzionalmente garantite[26], su cui lo Stato aveva il compito di vegliare, non si può negare che la valorizzazione delle comunità territoriali nel dopoguerra sia legata alla sottolineatura del loro carattere intrinsecamente democratico, anche a difesa di una mortificazione subita nel precedente regime fascista

[24] A. D'Atena, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam, 1997, 9.

[25] Critico rispetto a letture semplicistiche del federalismo in connessione con il principio di libertà e democrazia risulta M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi*, cit., 1997, 233 ss., in particolare 251.

[26] Per tutti cfr. G. Grottanelli de' Santi, *I conflitti di attribuzione tra lo stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 20.

nonché nel non troppo lontano periodo di piemontesizzazione dell'Italia. In estrema sintesi, le Regioni furono inizialmente concepite «come limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»[27].

Certo i Costituenti pensavano anche alle autonomie territoriali, e *in primis* alle Regioni, come luoghi di rafforzamento della partecipazione popolare alla *res publica*, o meglio come un nuovo canale di partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico. Il dibattito in Assemblea Costituente mostra, almeno in parte, come le Regioni siano state ideate anche al fine di avvicinare i vari livelli di governo al cittadino, in modo che quest'ultimo potesse esercitare più direttamente un'influenza sull'esercizio del potere nonché un controllo sullo stesso. Come osservò Ruini, l'adozione del principio autonomistico non era volta solo al fine di «portare il Governo alla porta degli amministrati», ma prima ancora «di porre gli amministrati nel Governo di sé medesimi»[28].

Ma, a lato di questa concezione più prettamente democratica delle autonomie locali, in sede costituente era piuttosto sentita l'esigenza liberal-garantistica, tesa a considerare questi nuovi istituti in funzione di contropotere. Le autonomie locali furono, perciò, viste – almeno da una parte delle forze politiche – come un eventuale contrappeso a qualsiasi tendenza di eccessivo accentramento di potere: esse risultano, dunque, parte di un ideale equilibrio dei poteri, anch'esso certamente voluto dal Costituente del 1948.

A ben vedere, l'accezione liberal-garantista ora richiamata ricorda in maniera quasi speculare le classiche teorie federaliste sviluppatesi oltreoceano, secondo cui, dietro alla progettazione di una forma di Stato federale, si cela il timore – nel caso americano ereditato dalla recente esperienza coloniale – di una soggezione a un'ennesima forma di tirannia come possibile conseguenza dell'istituzione di un governo centrale. Così, non a caso, oltre all'enumerazione delle competenze attribuite al livello federale, alla Costituzione si volle prontamente aggiungere il *Bill of Rights*, in funzione di limite ad ogni eventuale eccesso di potere. Quest'ultimo, insieme alla separazione dei poteri

[27] V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 523. Similmente si può ricordare l'osservazione di Benvenuti, secondo cui nella Carta costituzionale «la Regione non vi è vista come efficienza amministrativa, ma come efficienza democratica» (F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libr. Univ. Ed., 1975, cit. in M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, 676).

[28] M. Ruini, *Relazione provvisoria al progetto di costituzione repubblicana* (*online*). Cfr. anche Ass. Cost., Comm. Cost., II Sottocomm., 5 ss., 26 ss., 30 ss., 49 ss., 488 ss., 504 ss. In questa direzione si devono intendere anche le affermazioni di Berti secondo cui le autonomie territoriali sancite in Costituzione vanno intese come «trasferimento della politicità essenziale dell'ordinamento nelle amministrazioni locali e, quindi, come piena democratizzazione dei procedimenti politici» (G. Berti, *Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale*, in *Le Regioni*, 1979, 627).

e all'adozione del principio federale, avrebbe dovuto costituire una struttura di difesa contro l'ipotesi di un'oppressione egemonica. Tali osservazioni – calate in un contesto profondamente diverso e quindi solo nel loro valore ideale comparabili alla storia del regionalismo italiano (che nasce anche in una maniera decisamente diversa) - riecheggiano in parte le affermazioni della dottrina italiana che, fin dall'inizio della nostra storia costituzionale, aveva ribadito che «l'autonomia degli enti locali costituisce un aspetto essenziale delle libertà individuali e sociali»[29].

E, tuttavia, sempre rimanendo all'interno dello stesso frasario, questa costruzione posta alla base del rapporto fra decentramento del potere e democrazia può finire per essere un'arma a doppio taglio: se, infatti, la divisione di livelli nell'organizzazione pubblica è funzionale alla garanzia delle libertà e se quest'ultima deve prevalere su qualsiasi forma di prevaricazione, è necessario riconoscere in capo alla federazione un potere d'intervento a tutela di tali diritti, indipendente dall'enumerazione delle competenze. Si può così intuire la strutturale debolezza connaturata ad un principio federale costruito in questi termini, poiché, mentre da un lato esso cerca di difendere il decentramento e le diversità territoriali, dall'altro promuove azioni volte a prevenire eventuali distorsioni locali. Il sistema si regge, dunque, su clausole elastiche che permettono sempre il ribaltamento della situazione. In questo senso, la storia documenta ampiamente continue incursioni del livello centrale sul livello locale nei modelli caratterizzati da un decentramento di potere. Se in precedenza si è detto del dilemma della democrazia, ora dovremmo aggiungere un secondo dilemma, quello proprio del federalismo.

Se questi, dunque, sia pur descritti solo per brevi cenni, sono i tratti portanti della scelta attuata in Costituzione rispetto al modello teorico esistente fra principio democratico ed enti territoriali, il 18 aprile 1948 tali tesi e tali discussioni vennero presto accantonate: certo vi furono ragioni di diversa natura[30] che impedirono ogni programma di seria attuazione costituzionale, ma la storia (meno ingenuamente) insegna anche che una volta occupato il potere, le forze al governo tendono piuttosto a conservarlo che a creare istituti in

[29] E. Tosato, *La regione nel sistema costituzionale*, 1964, in Id., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, Giuffrè, 1989, 117. In questo senso pare indicativo ricordare che anche il manuale di Mortati (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976) nel suddividere i diversi temi oggetto del diritto pubblico, accomuni nell'unica parte sesta due distinte sezioni: quella della «autonomia degli enti e dei soggetti pubblici» (quasi interamente dedicata agli enti territoriali) e quella della «autonomia dei singoli e delle formazioni sociali», occupata dall'analisi delle libertà.

[30] Tali cause sono state ampiamente indagate dalla dottrina: si ricorda, in estrema sintesi, il successo elettorale della Democrazia Cristiana il 18 aprile 1948, una serie di eventi a livello internazionale, quali il colpo di stato di Praga e l'aggravarsi della guerra fredda e, a livello economico, la necessità di assecondare le nuove linee di politica economica tramite l'adozione di un modello centralistico.

grado di frazionarlo. In altre parole, si registra qui una prima grande frattura fra modello teorico e modello storico: le prime elezioni della Repubblica italiana danno il via ad una diversa lettura del regionalismo, non più interamente rintracciabile fra le pagine scritte e le pagine bianche della Costituzione.

Da quel momento in poi, dunque, la teoria si dissocia da ciò che concretamente accade, cioè con le autonomie territoriali così come concretamente realizzatesi, riforma dopo riforma, nell'ordinamento italiano: uno scollamento, come già si è detto, che la dottrina ha icasticamente definito «fra regionalismo e Regioni»[31] o – parallellamente – una distanza che fin da subito si è stabilita fra l'art. 5 e il Titolo V[32]. Questo duplice livello di confronto (si potrebbe dire, in linea teorica e in via di attuazione) con le problematiche federali nell'ordinamento costituzionale italiano ha segnato l'evoluzione della storia di uno dei punti più complessi, o contorti, del costituzionalismo italiano, rappresentato dal precario (e ambiguo) equilibrio fra unità e autonomia. Ci si trova così posti davanti alla sovrapposizione di due dilemmi, quello democratico e quello federalista: entrambe queste scelte – presenti nel dibattito costituente e lasciate aperte alla successiva attuazione in via legislativa – rimangono nella realizzazione pratica in sospeso (per non dire negate).

Le stagioni politiche attraverso cui si persegue questo scopo possono subire strategie diverse, ma il risultato è comunque sempre lo stesso: sia ritardando l'attuazione, sia svuotando la forza espressiva insita nel testo costituzionale, le Regioni non vengono riconosciute come soggetti in grado di compiere scelte di indirizzo politico (eventualmente) divergenti dal livello statale e come reali strumenti di partecipazione democratica.

In sintesi, se anche, come ritiene la dottrina, un modello teorico c'era – sia pur con ampie possibilità per il legislatore ordinario (se non costituzionale) di correzioni e aggiustamenti in corso d'opera, come sempre accade e mas-

[31] Così, più recentemente M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, cit., 673 ss., il quale ripercorre il fondamentale intreccio tra politica e amministrazione all'interno dell'evoluzione regionale italiana. Come ricorda l'A., il dibattito sulle Regioni è sempre stato «squisitamente politico» (676), fin dalla loro prima ideazione nell'Ottocento e lo è rimasto nel corso della loro evoluzione fino ad oggi: «stando così le cose, è agevole riconoscere che il vero problema dell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario è che la loro introduzione apriva frontalmente (…) il problema politico, istituzionale e strutturale del centro» (692).

[32] Vedi, fra i tanti, già G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 277, secondo cui fin da subito «la dottrina non ha conferito al nostro articolo il rilievo che esso meritava come norma guida della lettura di tutta la Costituzione, perlomeno quanto alla parte in cui i principi di fondo debbono riflettersi nelle strutture dell'ordinamento. Esso è stato letto invece prevalentemente attraverso la lente, e storica e giuridica, delle autonomie locali intese in senso tradizionale, con conseguente mortificazione della carica davvero rivoluzionaria che il testo normativo celava nelle sue espressioni, peraltro insolite rispetto al modo tradizionale di esprimere norme per gli enti pubblicistici».

simamente accade nei sistemi a più livelli di governo –, il modello sembra comunque essersi perso per strada[33].

Eppure, come un fiume carsico, la domanda di democrazia attraverso il decentramento, la scelta ultima (e, forse, in penombra) dei Costituenti a favore di enti territoriali in grado di porsi come contropoteri allo Stato centrale, attraverso anche un rafforzamento della democrazia più vicina al cittadino, riemerge nei corsi e ricorsi della storia fino ad occupare prepotentemente la scena del dibattito politico giuridico nel 1997 con le riforme Bassanini e nel 2001 con la successiva approvazione della riforma costituzionale. La parola magica (e, forse, a considerarne l'attuazione, fraudolenta) che si fa strada in Europa prima, e in Italia poi, è sussidiarietà. E, in effetti, quest'ultima sembra, almeno in parte, voler rispondere al duplice dilemma della democrazia e del federalismo posto nel corso del lavoro, e sembra rispondervi attraverso l'introduzione all'interno dell'ordinamento legislativo, prima, e costituzionale, poi, di un principio «eversivo in senso positivo, perché postula una rivoluzione copernicana» nell'intera forma di Stato[34].

Con le riforme Bassanini si è proceduto così a rileggere l'art. 5 Cost. in maniera «sussidiariamente orientata»[35] e si è cercato di dare risposta a un'esigenza di cambiamento fortemente avvertita sia a livello sociale che in ambito politico in forza anche di una rilettura dell'autonomia come vicinanza dell'amministrazione ai cittadini. Sembrò in quegli anni che si fosse sulla soglia di un nuovo capitolo del regionalismo italiano, in cui gli ideali sottesi

[33] È sempre di A. D'Atena, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, cit., 9, il severo giudizio sulle responsabilità di questo scollamento, quando, riferendosi all'attuazione del dettato del titolo V in via legislativa e giurisprudenziale, ritiene che con essa si sia attuata una «perversione del modello» costituzionale. Critico sulla «sostanziale accettazione di questa situazione da parte delle classi politiche regionali» U. De Siervo, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, 592.

[34] M. Bertolissi, *Il federalismo fiscale*, in AA.VV., *Sussidiarietà e riforme istituzionali. Rapporto sulla sussidiarietà 2007*, Milano, Mondadori, 2008, 51. Più in generale sulle innovazioni introdotte dalla riforma Bassanini (che poi sono in parte confluite nella successiva riforma costituzionale), esse sono state lette dalla dottrina come «l'ultimo atto di promozione di una politica delle autonomie compiuto in Italia (…) che dovremmo celebrare come un evento storico importante, in quanto tale riforma costituisce l'ultimo atto politico che abbia cercato di tracciare un assetto effettivo delle autonomie. Dopo c'è stato solo un lungo e travolgente riflusso» (R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia,* Intervento al Gruppo San Martino, 8 novembre 2013, in *Ist. federal.*, 1/2014, §. 2).

[35] G. Falcon, *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel d.lgs. nr. 112/1998 di attuazione della legge Bassanini nr. 59/1997*, Bologna, Il Mulino, 1998. Secondo autorevole dottrina, peraltro, la struttura dell'art. 5 Cost. indicherebbe già una «logica sussidiaria» circa i rapporti tra Stato centrale ed autonomie territoriali atta ad esprimere, già nella sua formulazione originaria, «non solo una decisione di preferenza in favore di tali autonomie ma anche il proposito che le competenze originariamente loro accordate fossero destinate ad ampliarsi per effetto degli interventi del legislatore ispirati dal principio della promozione»: cfr. A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*, 1997, 603 ss.

all'introduzione delle Regioni in Costituzione – e quindi anche lo stretto legame esistente fra decentramento e principio democratico – potessero riemergere in forma nuova e innovativa.

Come noto, tale rilettura del titolo V ha portato non solo all'inversione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ma anche ad una equiordinazione – secondo la nuova disposizione dell'art. 114 Cost. – fra i diversi livelli di governo; anzi, la dottrina ha persino osservato come l'attuale versione dell'elenco degli enti territoriali tenda «a definire una nuova statualità che nasce dal basso, dal livello più vicino al cittadino (il Comune) e si svolge progressivamente in enti di maggiori dimensione disposti in cerchi concentrici»[36]. Per qualche anno almeno, i venti della riforma costituzionale hanno riacceso, sotto l'insegna della sussidiarietà, lo spirito del *federalizing process* italiano e il suo rapporto con il principio democratico. Ma, dopo un iniziale entusiasmo, la Corte costituzionale ha in realtà presto placato il vento delle riforme anche utilizzando la sussidiarietà come un criterio innanzitutto procedurale, volto a riconfermare l'interesse nazionale dell'ordinamento, piuttosto che un *favor* verso il governo locale[37]. Col tempo poi, si è detto, «il principio di sussidiarietà e quello di differenziazione spariscono dalla circolazione»[38].

Ci sarebbe stato, tuttavia, un altro modo di leggere il principio di sussidiarietà, non solo rispetto alla ripartizione di competenze di ordinamenti compositi, ma anche nei confronti di una più ricca esperienza democratica:

[36] M. Olivetti, *Lo stato policentrico delle autonomie (art. 114, comma 1),* in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, *Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V,* Torino, Giappichelli, 2001, 40; l'affermazione è stata in seguito smentita dal giudice costituzionale e, tuttavia, ancora oggi, in un mutato contesto politico, economico e sociale, rimane attuale la domanda di procedere ad una rilettura dell'autonomia tale da farle esprimere la comunità cui si lega (più ampiamente, L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 897).

[37] Si tratta, come noto, di un'interpretazione del principio di sussidiarietà elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, per cui la Corte ha inteso sfruttare il meccanismo di attrazione verso l'alto delle competenze amministrative anche per le competenze legislative, ovvero autorizzando lo Stato «come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato ad intervenire» (cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003). Si noti, peraltro, che non solo nella giurisprudenza costituzionale è da rinvenire la pietra d'inciampo del principio di sussidiarietà, ma anche nella «carenza di una legislazione nazionale di attuazione del Titolo V nei punti essenziali» e nella «estrema "tiepidezza" dei legislatori regionali nell'attuazione della sussidiarietà a livello regionale» (più ampiamente sul versante dell'attuazione in via legislativa della sussidiarietà, si veda per tutti A. Poggi, *Intervento* al Convegno *Autonomie, cooperazione e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, testo dattiloscritto, 22 febbraio 2006, 6 e ss.).

[38] R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia,* cit., § 8. L'A. nota più specificamente anche come «il principio di differenziazione è forse la cosa più intelligente che sia stata scritta in Costituzione con la riforma del 2001, ma è totalmente disapplicato, per la semplice ragione che i sindacati delle Regioni e degli enti locali non lo vogliono applicare».

ci sarebbe stato, cioè, un altro modo di uscire dalla prigionia di un modello storico così improntato a spinte centraliste. Accettare il principio di sussidiarietà nella sua integrale portata avrebbe allora significato superare diversi schemi concettuali, fra cui «quello fondato sulla differenza fra il cittadino elettore e i soggetti titolari del potere di definire, in vista e in ragione del loro ruolo e del loro potere politico-amministrativo, sempre e comunque cosa sia l'interesse generale»[39]. In altri termini, avrebbe significato aprirsi a nuove forme di democrazia che avessero al loro centro il cittadino, con i suoi bisogni e necessità, ma anche con le sue libertà e la sua autonomia.

[39] F. Pizzetti, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 211.

SECONDA PARTE: La cittadinanza come territorio d'esplorazione di un nuovo bilanciamento del rapporto centro–periferia

1. Gli *spazi* della cittadinanza

Al termine della prima parte della ricerca è rimasta inevasa, quasi come una nota nascosta in sotto fondo, una domanda: guardando al sistema nel suo complesso, l'esistenza di autonomie locali che ruolo ha giocato, e gioca tuttora, nello sviluppo democratico del nostro Paese ? E ancora, e forse più direttamente: le articolazioni territoriali sono state una risorsa o un problema per la democrazia?[40]

Viste nella prospettiva della lunga strada verso la realizzazione del pluralismo istituzionale e di un approfondimento della partecipazione democratica, le Regioni hanno in ultima istanza svolto una funzione indubbiamente positiva: come è stato riconosciuto recentemente da un'attenta dottrina, corroborata anche da autorevoli lettori esterni al contesto italiano: «nella storia d'Italia dall'unificazione in poi, la democrazia territoriale ha assolto ad un importante compito di riequilibrio dei poteri politici»[41]. Così, pur all'interno di una controversa vicenda evolutiva, la caratura democratica che aveva accompagnato l'introduzione delle Regioni in Costituzione, riemerge come carattere portante anche dello sviluppo di quest'ultime e dell'intera forma di Stato.

E, del resto, è parte del *dna* negli ordinamenti che attuano un più o meno profondo decentramento dei poteri la possibilità che gli Stati membri o le autonomie territoriali realizzino nuove forme di gestione della *res publica,* così collaborando a potenziare il pluralismo nel suo complesso. E, forse, anche dal sistema autonomistico italiano potrebbero arrivare oggi gli esempi più interessanti di forme innovative di sperimentazione di quella democrazia vicina al territorio di cui si è trattato nella prima parte del lavoro.

Lasciando alle ulteriori due relazioni della presente sezione il compito di toccare in concreto i punti più acuti di tali tentativi – da un lato, quello della democrazia partecipativa, dall'altro, quello della inclusione e della solidarietà – in questa esposizione generale si guarderà alla cittadinanza come nuovo sbocco di una democrazia sostanziale, differenziata fra le autonomie territoriali. Si anticipa subito, per chiarezza ai fini della relazione, che delle due componenti che descrivono quest'istituto – la cittadinanza come *status*, di cui l'ordinamento disciplina le condizioni di accesso (cittadinanza forma-

[40] V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, in *Rivista ISSiRFA*, 2013, 24.

[41] S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, 2013, 37, il quale cita – a supporto di questo giudizio – studiosi stranieri come Colin Crouch e Robert Putnam.

le), e la cittadinanza come insieme di diritti e doveri che si accompagnano a tale *status* (cittadinanza sostanziale) –, è quest'ultima a venire in rilievo nelle ultime trasformazioni in corso[42].

Si proverà, dunque, a rivisitare la tematica finora percorsa del rapporto fra democrazia ed enti territoriali dalla speciale prospettiva del contenuto della cittadinanza, cioè dell'insieme dei diritti civili, politici e sociali che ne accompagnano la sua attribuzione. Anche in questo caso la tematica di fondo del Convegno – le autonomie territoriali – determina il taglio dell'analisi che segue: e, del resto, sono proprio i *federalizing processes* che si sviluppano tanto a livello sovranazionale quanto a livello locale, congiuntamente ad una certa espansione dei modelli di assetto regional-federalisti, a porre «gli *individui* – e non più solo i *cittadini* – al centro del processo di composizione di nuove comunità politiche»[43].

Per comprendere come funzionino la cittadinanza e i diritti ad essa collegati in un sistema a più livelli di governo, può essere interessante accennare ancora una volta al caso statunitense: la Corte Suprema, già all'inizio della storia costituzionale americana, ha più volte ragionato di doppia cittadinanza per distinguere l'ambito di applicazione dei primi 10 emendamenti nella Costituzione[44]. Anche se, poi, questa giurisprudenza è stata superata per evidenti ragioni di uniformità, è comunque rimasto un possibile ambito di differenziazione a livello legislativo e giurisprudenziale «sul contenuto della cittadinanza, cioè sui diritti e doveri del cittadino, dal punto di vista del loro riconoscimento, della loro estensione e della loro tutela giurisdizionale»[45].

[42] Più ampiamente, per tutti, si rimanda a E. Grosso, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, *paper*, IX Convegno internazionale SISE, Firenze, 14-15 dicembre 2006, 14, nel momento in cui il distingue fra il concetto di cittadinanza-appartenenza (la cd. *Staatsangehörigkeit* della dottrina tedesca) e quello di *Staatsbürgerschaft* (o *citoyenneté*), volto a individuare quel tipo di legame che accomuna a livello orizzontale i rapporti tra gli appartenenti alla medesima comunità.

[43] B. Caravita, *I diritti politici dei non cittadini. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, XXIV Convegno AIC, Napoli, Jovene, 2010, 149. Si veda come, ad esempio per il diritto di voto (e più generalmente della cittadinanza politica), spesso gli Stati abbiano precorso la scelta del governo federale, ben mostrato dal caso del voto agli afro-americani e del voto alle donne.

[44] Esemplare in questo senso è il caso *Slaughterhouse* (1873), che ha stabilito che i diritti tutelati dal XIV emendamento della Costituzione americana contro eventuali violazioni da parte degli Stati non includevano molti diritti attribuiti dalle singole costituzioni statali (come noto, questa giurisprudenza poi è stata superata nell'era Lochner). Così C. Bologna , *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bononia University Press, 2010, 83, a commento della sentenza, segnala che «le due cittadinanze hanno contenuti diversi: a quella federale si collegano le libertà dalla schiavitù e alcuni diritti che la Costituzione impone esplicitamente agli Stati di rispettare (…); alla cittadinanza statale, al contrario, si collega la generalità dei diritti civili che spettano ad ogni individuo».

[45] G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza: profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998, 198.

Tradotto nei classici termini delle teorie democratiche, si sta qui toccando l'eterno problema del *demos* e la possibilità di identificare una sua quota a livello locale – il cd. *Volksteil*, secondo la dottrina tedesca – capace di mettere in moto un autentico processo decisionale e di accreditarsi con una sua dote di diritti e doveri. In questo senso risulta esemplificativa la discussione, all'interno del sistema federale tedesco, sull'art. 28, comma 1, GG, secondo cui alla classica clausola di omogeneità richiesta dagli ordinamenti federali segue l'esplicitazione della necessaria legittimazione democratica diretta, di derivazione elettorale, nei *Länder*, nei Comuni e nelle circoscrizioni. Come è stato osservato in dottrina, con questa affermazione la Legge fondamentale tedesca non richiede che si creino «entità politiche indipendenti», tali da far pensare a tanti piccoli popoli, quanto piuttosto si rende evidente – anche in forza della lettura del secondo comma dell'art. 28 GG – che lo stesso Costituente tedesco ha predisposto «una struttura di legittimazione parallela a quella del popolo dello Stato», con ciò chiarendo che le autonomie territoriali rappresentano un pezzo della democratizzazione dell'intero sistema all'interno del quadro generale della Repubblica federale[46]. Anche in questo caso – come in quello statunitense – la creatività delle autonomie territoriali nel formulare il proprio *Bill of Rights* ha superato di gran lunga quella dello Stato federale.

Questi brevi cenni di natura comparatistica ci servono per introdurre l'osservazione in base a cui le autonomie territoriali o gli Stati parte di una federazione, in maniera più o meno ampia a seconda del grado di decentramento, possono sfruttare determinati margini di manovra lasciati aperti in campo di cittadinanza, non certo sulla sua definizione quale *status*[47], quanto piuttosto sul suo contenuto, cioè su quel corredo di diritti e doveri che ad esso si lega secondo una visione sostanzialistica della cittadinanza.

Del resto, come non ricordare in questo frangente la teoria dei *multiple demoi*[48] elaborata per spiegare la natura della cittadinanza comunitaria?

[46] E.W. Böckenförde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., 415. Sulla diversificazione in materia di diritti a livello dei singoli *Länder* conseguente a tale affermazione e sulla difficoltà di applicare la teoria dei livelli paralleli ed autonomi, si veda M.E. Gennusa, *I diritti fondamentali in Germania tra Costituzione dei Länder e legge fondamentale federale*, in U. De Siervo (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 174-175, laddove si osserva che «una siffatta duplicità di livelli in materia di tutela dei diritti fondamentali solo assai teoricamente corrisponde all'idea degli "spazi costituzionali separati e paralleli" di *Bund* e *Länder* postulata dal Tribunale costituzionale federale», dovendosi pensare piuttosto «ad un sistema costituzionale unico fortemente integrato e coordinato che ad ambiti fra loro scarsamente interagenti».

[47] Per una attenta ricostruzione della teoria della cittadinanza come *status* cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, 2008, *passim* e, in particolare, 7.

[48] Ci si riferisce alla tesi inizialmente prospettata da J.H.H. Weiler secondo cui il *multiple demos* si declinerebbe poi in tre diversi possibili modelli: per approfondimenti si veda J.H.H.

Come noto, la cittadinanza comunitaria «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce» (art. 20 TFUE): anche in questo caso ci si trova di fronte ad una sovrapposizione di cittadinanze che, se certo non coincide propriamente con la cittadinanza duale tipica delle forme di Stato federali, tuttavia ripropone la problematica di diverse cittadinanze capaci di agire su un medesimo spazio territoriale, con un contenuto sostanzialmente diversificato. Emerge così con particolare chiarezza come ci si trovi di fronte a una cittadinanza basata sui diritti e non sull'appartenenza, una cittadinanza, cioè, concettualmente distinta dalla nazionalità (seppure dipenda per la sua costituzione dalle nazionalità dei singoli Stati membri).

Se è vero che i brevi cenni ora compiuti sui sistemi federali o multilivello non possono riadattarsi al contesto delle autonomie territoriali italiane, tuttavia la terminologia della doppia cittadinanza e di una parziale diversificazione dei diritti e dei doveri ad essa collegati viene riecheggiata anche dal nostro giudice costituzionale, laddove esso, trattando il caso degli apolidi, si riferisce ad una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri», così prescindendo dallo stretto ed esclusivo legame di cittadinanza[49], o se si preferisce dalla cittadinanza come *status*.

A questo punto è doverosa, però, una precisazione che sottolinea la diversità dai casi ora sinteticamente richiamati: il sistema italiano è caratterizzato dalla presenza di *autonomie* territoriali e la giurisprudenza costituzionale si dimostra ferma nel distinguere con nettezza i confini del concetto di autonomia da quello di sovranità, che resta attributo esclusivo dello Stato. Ciò nonostante, si deve pure ricordare come la Corte costituzionale, in forza del principio della sovranità popolare, nell'affrontare il noto caso del «Parlamento ligure» abbia osservato che «l'art. 1 della Costituzione, nello stabilire (…) che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rinfrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere

Weiler, *La cittadinanza europea*, in M. Cartabia, J.H.H. Weiler (a cura di), *L'Italia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000, spec. 238-240.

[49] La sentenza della Corte costituzionale del 10 maggio 1999, n. 172, riguardante l'imposizione all'apolide del servizio di leva obbligatorio, viene qui richiamata solo al fine di mostrare che una accezione allargata di cittadinanza («una seconda cittadinanza») è stata ritenuta possibile anche nel contesto italiano, ben consci che la presente sentenza pone numerose domande, soprattutto rispetto al fatto che in questo caso si spezzi il legame fra cittadinanza e doveri in un ambito classicamente caratterizzato dal "sentimento patrio".

certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali»[50]. In realtà, la giurisprudenza costituzionale mostra sullo spinoso tema, anche in tempi più recenti, luci e (parecchie) ombre[51]; tuttavia, può essere interessante ricordare come nel caso poc'anzi evocato essa abbia rinvenuto nella stessa formulazione dell'art. 114 Cost. la «comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» degli enti territoriali e dello Stato, così riconoscendo spazi di sovranità popolare anche a livello territoriale.

All'interno del descritto quadro unitario, la Costituzione italiana attribuisce, dunque, una certa autonomia agli enti territoriali, rimasta almeno formalmente indiscussa anche nelle alterne stagioni dell'attuazione costituzionale, e tale per cui, ad esempio, *ex* art. 114 Cost., si deve riconoscere «alle assemblee regionali e locali la dignità di assemblee politiche, addirittura costitutive della Repubblica»[52]. Da questa stessa constatazione deriva poi che è possibile un'area d'intervento riservata alle Regioni, che non solo si sostanzia in uno spazio di legittimazione democratica, ma si declina altresì in un insieme di possibili scelte politiche che possono coinvolgere anche i diritti di cittadinanza (certo, all'interno delle competenze attribuite). Tale prospettiva di indagine manterrebbe una sua profonda ragion d'essere, dal momento che il modello prefigurato dal Costituente si sviluppava secondo logiche liberal-garantistiche.

È proprio in tale contesto che la cittadinanza si rivela come «un concetto strategico, in quanto consente di inquadrare le vicende della democrazia non dal punto di vista istituzionale ma sotto il profilo dei cittadini»[53], tanto più se viene letta all'interno di un sistema a più livelli di governo e, in questo senso, come si è anticipato, potrebbe rappresentare un prezioso laboratorio per sperimentare nuove forme di democrazia più vicine al territorio.

2. La cittadinanza al banco di prova della residenza

Anche considerato dall'angolazione della cittadinanza, il territorio rimane a tutt'oggi il punto di snodo (e di crisi) del costituzionalismo moderno: se cittadini sono coloro che costituiscono, e nel contempo, partecipano alla vita

[50] Così Corte cost., sent. n. 106/2002, in cui era stata impugnata la delibera della Regione Liguria riguardante la "Istituzione del Parlamento della Liguria", par. 3, che prosegue affermando che «risale alla Costituente la visione per la quale esse [le autonomie territoriali] sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare».

[51] A partire dalla sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 365, sullo statuto sardo, in cui la stessa Corte ha drasticamente ridimensionato le precedenti affermazioni.

[52] A. Barbera, *La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica*, in M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia,* cit., 97.

[53] S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale,* in *www.forumcostituzionale.it*, 2008.

e al destino politico dello Stato e se, nei suoi termini minimi, la cittadinanza individua l'appartenenza di un soggetto a una comunità politica (sia pur con tutte le diverse accezioni che di questa prima definizione si sono poi fornite), non si è però mai ammessa una modulazione del concetto, ossia una partecipazione diversificata, più o meno intensa a seconda del tipo di coinvolgimento che il soggetto ha con lo Stato.

La cittadinanza, infatti, è un istituto per sua natura esclusivo, o chiuso, che delimita uno spazio invalicabile. Tali teorie – legate ad una visione classica di cittadinanza come *status* e, con essa, ai classici percorsi della sovranità – sono oggi entrate in crisi. La dottrina ha, così, iniziato a indagare le forme della cittadinanza sostanziale, ossia di «quel patrimonio di diritti e doveri propri della persona in quanto tale, indipendenti da un vincolo giuridico formale che la lega allo (o ad uno) Stato»[54], esplorando nuovi percorsi della cittadinanza – e in particolar modo del suo contenuto, cioè quella dote di diritti e doveri che ad essa si collega – in grado di rileggere un istituto messo alla prova da molteplici fattori. Questi percorsi si fanno in qualche modo strada lungo i margini di una sorta di faglia di Sant'Andrea rappresentata dalla crisi della sovranità e di tutti quegli istituti propri del costituzionalismo che su di essa poggiavano.

Ma la crisi che investe l'istituto della cittadinanza, invero, è più radicale: messe alla prova da decenni di grandi migrazioni, la nozione prevalente di cittadinanza in forza dello *jus sanguinis* e la richiesta omogeneità del popolo e del corpo elettorale, sono oggi oggetto di profondi ripensamenti. È la stessa distinzione fra cittadino e straniero – tale per cui il primo avrebbe un rapporto originario e permanente con lo Stato, mentre il secondo solo derivato e temporaneo[55] – a entrare in un cono d'ombra, mentre la scena viene letteralmente conquistata da un nuovo soggetto, il residente di lunga durata (se non addirittura il residente che mira alla definitività della sua permanenza).

Ed è a questo punto che cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale sembrano dividersi: se per l'accesso alla cittadinanza intesa come *status* la questione rimane saldamente ancorata a livello statale, per i diritti e doveri ad essa tradizionalmente collegati altri livelli di governo – sia quello sovranazionale sia quello delle autonomie territoriali – intervengono in materia, andando a ricomporre comunità di riferimento diversificate a seconda del livello di governo. Residenza e cittadinanza (nazionale e comunitaria) – e i correlati diritti e doveri – necessitano, dunque, di essere ripensate secondo linee finora inedite.

[54] E. Rossi, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, 88.

[55] Corte cost., sent. n. 104/1969, cit. in L. Montanari, P. Gargiulo, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012, 96.

Sia che si veda residenza e cittadinanza in soluzione di continuità o di complementarità, oppure, ancora, che le si interpreti come un progressivo abbandono della seconda a favore della prima, l'analisi condotta sul versante sostanziale permette, in ogni caso, di sviluppare una visione dinamica della cittadinanza, di «liberarne potenzialità e contenuti diversi»[56], *in primis* proprio a livello territoriale, poiché – si noti – è a questo livello che le nuove evoluzioni in materia s'incarnano. Lasciando immutata la concezione formale della cittadinanza, che rimane prerogativa dello Stato centrale, si arriva qui a toccare i contorni di una cittadinanza sostanziale che a tratti si confonde con i diritti dei residenti di lunga durata e che trova una sua disciplina anche a livello territoriale: da questa particolare angolazione è stato così possibile parlare di una sorta di «cittadinanza regionale»[57].

Seguendo la traccia della percorso svolto si arriva, così, a toccare la reale partecipazione dei consociati al processo decisionale regionale e locale e la loro integrazione in questo contesto: si arriva, cioè, ad una verifica della democrazia sul territorio attraverso una speciale lente di ingrandimento, quella della comunità che tradizionalmente si identificava con la cittadinanza e che oggi viene riletta secondo criteri ampliati[58].

All'interno di questo settore, punto di vista privilegiato sarà l'analisi dei diritti politici e della speciale configurazione del più politico fra tutti i diritti politici, il diritto di voto, che per sua stessa natura si colloca al cuore di ogni sistema democratico. Si viene così a toccare anche l'ambito più delicato, poiché incidere sul nesso esistente fra esercizio dei diritti politici e cittadinanza incrinerebbe uno dei tabù del costituzionalismo. Nella teoria costituzionale classica, infatti, i diritti di compartecipazione democratica presuppongono

[56] G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost*., 1997, 11.

[57] Così L. Ronchetti, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, a partire dall'analisi delle competenze regionali nell'ambito della cittadinanza sostanziale intesa come forma di partecipazione alla vita consociata e dell'integrazione sociale.

[58] Cfr. per tutti, classicamente, T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*[6], Milano, Giuffrè, 2002, 12, nel momento in cui si osserva che la comunità regionale non assume il significato che ancora oggi ha a livello statale, legato alla nozione di cittadinanza come *status*. E, tuttavia, si può ben individuare una comunità che intrattiene un legame specifico con il territorio della Regione e che prescinde dai vincoli derivanti dallo *status* di cittadino: «la tendenza è, anzi, proprio nel senso di mettere sempre più in ombra quest'ultimi ponendo in risalto piuttosto il primo». Così anche L. Violini, *La forma di Regione secondo gli statuti: tornando a riflettere sui principi fondamentali statutari e la loro effettività*, in G. D'Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, 816, nel momento in cui – per illustrare in che senso si possa parlare di «forma di regione» – osserva che «pur in carenza di un vero e proprio "popolo regionale", è innegabile che le Regioni instaurino rapporti con le relative comunità. La stessa essenza di tale ente, come organizzazione provvista di autonomia, comprova la solidità di questo legame».

l'appartenenza al popolo dello Stato di riferimento e, proprio in quanto attinente all'esercizio di sovranità, il diritto di voto è da sempre stato indicato come proprio dei soli cittadini. Da sempre, dunque, esiste un nesso rigorosissimo fra partecipazione democratica e cittadinanza in senso formale, di cui il diritto di voto rappresenta uno degli ultimi baluardi[59].

Ma, come si è detto, è l'istituto della residenza a interrogare questo orizzonte concettuale: in quanto punto di avvio di una nuova dimensione della cittadinanza sostanziale, giocata sull'esigenza d'integrazione che questi soggetti esprimono rispetto al luogo in cui si stabiliscono e sulla conseguente ricomposizione delle comunità di riferimento, l'estensione agli stranieri dei diritti politici diventa così il punto più acuto della problematicità di una concezione della cittadinanza come appartenenza e omogeneità, come istituto in ultimo sovrapponibile con quello di sovranità e da esso derivato o, come è stato detto, «neutralizzato»[60] nella forma di uno *status*.

Se la cifra del principio democratico è la (tendenziale) identità fra governanti e governati, questo legame viene oggi interrogato dalla presenza di soggetti che si stabiliscono legalmente nello Stato e ad esso contribuiscono per un lungo periodo di tempo. Quale tipo di partecipazione al processo democratico è ipotizzabile per tali soggetti? E quali i limiti della loro inclusione, dal punto di vista della teoria democratica?[61] E soprattutto: qual è l'incidenza del livello locale, visto che le autonomie territoriali, proprio in quanto «zone di frontiera»[62], vengono prospettate come «il nuovo punto di contatto tra cittadinanza (più esattamente: tra manifestazione delle posizioni soggettive che alla cittadinanza fanno capo) e sovranità»?[63]

[59] A testimonianza di una generale difficoltà degli ordinamenti ad aprire il diritto di voto ai non cittadini si può notare come la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale – promossa dal Consiglio d'Europa, stipulata nel 1992 ed entrata in vigore nel 1997 – sia stata ratificata ad oggi da soli 8 Stati dei 13 firmatari, laddove gli Stati membri del Consiglio d'Europa sarebbero, come noto, 47. La prevalenza dei Paesi che hanno ratificato la Convenzione appartiene al Nord Europa: per quanto riguarda l'Italia, essa è stata una delle prime a ratificare la Convenzione, con riserva, però, di non applicare l'allegato C, riguardante appunto l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni locali.

[60] Secondo l'efficace espressione di G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti della persona*, in *Dir. pubbl*., 2011, 429.

[61] La domanda ricorre negli studi di giuristi, filosofi e politici da molto tempo: per tutti, si veda M. Walzer, *Spheres of Justice. A defence of pluralism and equality*, New York, Basic Books, 1983, trad. it. *Sfere di giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1987, 61: gli stranieri legalmente residenti «possono rivendicare, nella comunità in cui ora vivono, la cittadinanza e i diritti politici? La residenza porta con sé la cittadinanza?».

[62] F. Sorrentino, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. Ronchetti (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*. Atti del Seminario di Studi, Roma, 12 luglio 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 122, nel momento in cui osserva che il legislatore potrebbe discrezionalmente estendere in certe zone di frontiera, quali ad esempio le elezioni amministrative, taluni diritti politici agli stranieri per favorirne l'integrazione.

[63] S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., 11.

3. I nuovi confini della cittadinanza

Non a caso il nesso esistente fra diritto di voto e cittadinanza, di cui prima si è detto, viene almeno inizialmente rotto a livello sovranazionale. Come noto, infatti, il Trattato di Maastricht introducendo l'istituto della cittadinanza europea, ha altresì previsto, quale suo naturale corollario, che ciascun cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, goda del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni *comunali* nello stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

Per comprendere il significato di quest'articolo, bisogna ricordare brevemente come l'Europa dei cittadini nasce, fin dalla sua origine, come un'Europa dei *diritti* dei cittadini e in questo senso la cittadinanza comunitaria sembra svilupparsi tutta (o quasi) lungo le direttrici sostanziali della stessa. Lo *status* di cittadino comunitario introdotto dal trattato di Maastricht rappresenta, infatti, la chiave di volta per accedere ad una serie di diritti e doveri: invero questi ultimi, poi, non sono previsti dagli articoli seguenti, che si limitano ad una lista di diritti, alcuni dei quali peraltro previsti espressamente per tutti i residenti nell'Unione e non solo per i cittadini[64].

Nello specifico, come si è anticipato, il diritto politico previsto a livello sovranazionale, che sembra interrompere quello stretto nesso esistente fra cittadinanza nazionale e partecipazione politica, si declina nella possibilità che ciascun cittadino dell'Unione goda del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni *comunali* nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato[65]. La costruzione è singolare (e complessa): da un lato, in questo intrecciarsi di cittadinanze, la cittadinanza europea, se sommata al requisito della residenza, supplisce – ai fini dell'accesso alle elezioni comunali – alla carenza della cittadinanza dello Stato in cui si risiede. Dall'altro, essa sembra favorire il riconoscimento di uno *status* di cittadino europeo non tanto nei confronti delle istituzioni comunitarie (come accade chiaramente per il caso delle elezioni europee), bensì nei confronti dello Stato di

[64] A conferma dello speciale nesso "cittadinanza-diritti" si ricorda che con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE non solo viene redatto un apposito *Bill of Rights* per il cittadino comunitario, ma in esso viene introdotto anche un titolo (titolo V, artt. 39-46) interamente dedicato – in maniera singolare rispetto a quanto solitamente predisposto dalle costituzioni nazionali – ai diritti di cittadinanza, specificamente mirati a consentire la partecipazione politica dei cittadini alle istituzioni comunitarie.

[65] In realtà, fin da subito la dottrina ha evidenziato come tale diritto è piuttosto il dovuto corollario della libertà di circolazione e soggiorno che il riconoscimento di una dimensione politica del cittadino europeo nello Stato di residenza diverso dal proprio. Si ricorda, inoltre, che questa prima rottura del binomio cittadinanza-diritti politici a livello locale era già stata saggiata in alcune esperienze comparate: più ampiamente su questo tema si veda, per tutti, V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1992, 155 ss.

residenza[66]. In altre parole, tende a potenziare l'integrazione fra lo straniero (qualificato, certo, dalla cittadinanza comunitaria) e la comunità statale in cui si è stabilito, favorendo la partecipazione politica alla vita di quest'ultima. Certo, indirettamente, si ottiene anche un rinforzamento della cittadinanza comunitaria in quanto tale, ma il primo obiettivo che sembra porsi in questa peculiare formulazione del diritto di voto è il pieno inserimento dello straniero comunitario nelle comunità di riferimento del luogo in cui si risiede attraverso la partecipazione politica locale.

Non di minor rilievo, è notare che la cittadinanza di *uno qualunque* degli Stati dell'Unione europea basta per poter accedere al diritto di voto (o meglio, basta avere la cittadinanza europea). Una cittadinanza, dunque, dal contenuto nuovo, forse più "a maglie larghe" o comunque a maglie diverse, tutte giocate sui diritti più che su una appartenenza specifica, e che, in ultimo, rimanda al concetto di residenza come faro delle scelte politiche locali. Ma, riflettendo più approfonditamente su queste ultime annotazioni, viene in evidenza come sia profondamente diverso il presupposto iniziale: nel caso comunitario non si tratta, infatti, di immigrazione (e, quindi, di sovranità territoriale e di possibili conflitti con l'istituto della cittadinanza) ma di libera circolazione; non si superano i confini invalicabili dello Stato straniero, ma ci si muove all'interno di uno spazio politico e giuridico parzialmente unificato; non ci si imbatte nel paradigma esclusivo della cittadinanza (dentro o fuori) ma in quello inclusivo dei diritti[67] – anche se poi si riproduce, almeno per il momento, il paradigma classico della cittadinanza come esclusione, nel momento in cui tratta di cittadini extra-comunitari, così mostrando di riappropriarsi dei caratteri tipici di quest'istituto nel momento in cui le frontiere da attraversare sono quelle esterne all'Europa.

È, dunque, un'appartenenza più ampia e dai caratteri *sui generis* quella che viene in essere e che gioca contemporaneamente su più piani: un fattore di integrazione diretta, dal livello comunitario a quello delle autonomie locali che ha, se così si può dire, neutralizzato lo schermo dell'appartenenza allo Stato membro proprio perché si è cambiato il criterio di riferimento (da cittadinanza/appartenenza a residenza di lunga durata).

Questo modo di procedere non stupisce lo studioso dei fenomeni comunitari: la gran parte dei diritti enucleati nel tempo dalla Corte di giustizia sulla base della cittadinanza europea si caratterizza per poter esser fatta valere dinanzi ad uno Stato *diverso* da quello di cittadinanza, ossia, lo Stato

[66] Di «trattamento privilegiato degli stranieri-cittadini comunitari nell'ambito degli stati membri» piuttosto che di un vero e proprio *status* parla anche M. Cartabia, *La cittadinanza europea*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1995, 1. In questo senso nota correttamente P. Bonetti, *Intervento*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 448, come si debba approfondire con più attenzione la posizione dei cittadini comunitari e non solo (o soprattutto) quella dello straniero extra-comunitario.

[67] Risulta preziosa in questo senso la lettura di G. Itzcovich, *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, storia e fonti del diritto di migrare*, in *Ragion Pratica*, 2013, 435.

di residenza. A partire, infatti, dalle famose conclusioni del caso *Konstantinidis*, la Corte di Lussemburgo ripeterà, come un *refrain* costante nel corso degli anni, che «un cittadino comunitario (…), dovunque egli si rechi per guadagnarsi da vivere all'interno della Comunità europea, sarà trattato in conformità ad un codice comune di valori fondamentali, in particolare quelli proclamati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In altre parole, egli ha il diritto di dichiarare "*civis europeus sum*" e di invocare tale *status* per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali»[68].

Gli spazi e i confini della cittadinanza, oggi, considerati da questa speciale angolazione, sono quanto mai innovativi: non sono i classici rapporti di tipo verticale fra Unione e Stato membro, ma giocano anche a livello orizzontale con un secondo Stato membro, di cui il cittadino comunitario è residente (con il limite però – sempre di natura territoriale – del solo livello comunale come spazio di garanzia del diritto di voto grazie alla norma comunitaria). Alla limitazione posta dal legislatore europeo per le sole elezioni locali (e alla conseguente preclusione della partecipazione politica degli stranieri a livello nazionale) possono conseguire varie problematiche: cosa accade, ad es., nel caso di assemblee politiche nazionali composte anche da sindaci rappresentativi di grandi Comuni, i quali a loro volta, tuttavia, vengono eletti in base al criterio della residenza? Il caso, in parte, era stato affrontato dal *Conseil Constitutionel* riguardo al Senato francese al momento della ratifica del Trattato di Maastricht; in quell'occasione il giudice costituzionale francese aveva espressamente escluso che i cittadini membri dell'UE residenti in Francia potessero, anche in via indiretta, partecipare all'elezione dei senatori[69].

Ma le domande sono più profonde e giungono ad interrogarsi sulla distinzione fra il circuito democratico locale rispetto a quello nazionale, poiché sembra che qui solo le esigenze di partecipazione e integrazione dei residenti assumono una rilevanza tale da dover essere necessariamente considerate in un processo che possa davvero definirsi democratico. Si apre a questo punto la domanda sulla natura della cd. cittadinanza amministrativa (che si esplica in una partecipazione alla dimensione locale) o, prendendo a prestito le parole di Rusconi, della «cittadinanza di residenza»[70], che interessa una fascia di diritti conseguenti alla vita comune locale.

Come sempre accade nell'integrazione comunitaria, gli sviluppi che sono seguiti dall'affermazione del diritto di voto alle elezioni comunali, in quanto

[68] Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs del 9 dicembre 1992, causa C-168/91, *Konstantinidis,* §. 46. Queste affermazioni verranno, poi, riprese dai giudici comunitari successivamente (Corte giust, 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*) e diventeranno poi una costante delle decisioni in materia.

[69] Conseil constitutionnel, sent. 9 aprile 1992, n. 92/308 Dc, cd. *Maastricht I*.

[70] G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, 176-177. Sulla cittadinanza amministrativa cfr., per tutti, R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 201 ss.

parte costitutiva della cittadinanza comunitaria, sono andati ben oltre l'intento iniziale di rafforzare la libera circolazione e conferire una lista di diritti speciali ai propri cittadini. L'integrazione comunitaria opera per sua natura come fattore di accelerazione di processi in corso e ha, così, riposto con decisione al centro dell'attenzione un tema particolarmente delicato e attuale per la configurazione democratica degli Stati membri, quale quello della partecipazione degli stranieri – sia comunitari sia extra-comunitari – alla vita politica di uno Stato.

In questo senso lo sviluppo stesso dell'ampia giurisprudenza comunitaria sulla cittadinanza dell'Unione – con uno spiccato accento posto sul binomio diritti/residenza e non sulla nazionalità – ha aperto degli spiragli di riflessione preziosi per guardare all'evoluzione in corso a livello di autonomie locali.

E, in effetti, la considerazione che anche i cittadini extra-comunitari possano accedere ai diritti politici a livello locale ha iniziato timidamente a fare qualche passo: si può ricordare in proposito l'esempio dello statuto della Toscana e di quello dell'Emilia Romagna che avevano incluso il diritto di voto a livello locale. Non è il caso di ripercorrere in questa sede la vicenda di questi statuti, basti ricordare che la Corte costituzionale, in sede di impugnazione dei medesimi, si è pronunciata nel senso di escludere la portata normativa di tali affermazioni di principio[71].

Più decise sono state le esperienze comunali dirette principalmente a estendere agli stranieri l'elettorato attivo e passivo per i rispettivi Consigli e/o per le relative circoscrizioni (esperienze che, da un lato, premono per un riconoscimento legislativo in sede regionale, dall'altro, nel contempo, circolano e si diffondono a livello orizzontale)[72]. Il Governo ha subito provveduto ad annullare d'ufficio in via straordinaria queste iniziative dopo aver consultato il Consiglio di Stato: quest'ultimo non ha negato la possibilità di estendere a livello locale la partecipazione degli stranieri alla vita politica, ma piuttosto – alla luce delle norme costituzionali riguardanti i diritti politici e di quelle sulla ripartizione di competenze – ha ribadito il fatto che tale scelta spetti solo al legislatore statale[73].

[71] Corte cost., sentt. n. 372/2004 e n. 379/2004.

[72] Esemplarmente si veda il caso di Genova (delibera del 27 luglio 2005) volto a estendere tale diritto sia per le elezioni comunali sia per quelle circoscrizionali, il caso di Torino (delibera del 21 luglio 2005) limitato alle elezioni circoscrizionali, quello di Ancona (delibera di agosto 2005) con cui si aggiunge l'estensione di tale diritto alle elezioni comunali dopo averlo già previsto per quelle circoscrizionali, e poi ancora Firenze, Jesi, Ragusa, Perugia, La Spezia, Cesena.

[73] Cfr. specialmente Cons. St., sez. I, 16 marzo 2005, n. 9771 e Cons. St., sez. I e II, 6 luglio 2005, n. 11074/04 (ma vedi anche Cons. St., Ad. plen., 28 luglio 2004, n. 8007, che sembrava aprire degli spiragli, nel solo caso delle elezioni circoscrizionali, a favore della competenza comunale), la cui impostazione di fondo è stata poi adottata dalla successiva giurisprudenza amministrativa.

Da questi brevi cenni si può agevolmente cogliere come quello "schermo" (lo Stato), che sembrava essere passato in secondo piano nel caso dei cittadini comunitari, ritorni ad essere in primissimo piano nel caso dei cittadini extra-comunitari: quest'ultimo, infatti, ha fortemente ridimensionato ogni tentativo di autonomia e differenziazione in quest'ambito. Le contraddizioni latenti che abbiamo visto percorrere la prima parte del lavoro – si riforma il Titolo V, ma poi si nega ogni spazio di autonomia – sembrano ripetersi anche in questo speciale settore, senza con ciò disconoscere le ragioni di fondo dell'unitarietà dell'istituto in generale. Gli spazi dell'autonomia territoriale nella configurazione della partecipazione politica degli stranieri a livello locale paiono, dunque, per il momento risicati: detto in altri termini, la scissione fra cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale riguardo la partecipazione politica e, in special modo, il diritto di voto a livello locale, viene ammessa solo entro stretti parametri, e questi devono essere decisi dal legislatore statale. Una scelta politica, dunque, rimessa al legislatore statale.

Insieme a queste osservazioni – dal tono un po' amaro – non si può però non registrare una forte spinta a ricomporre secondo nuove direttrici (in forma allargata) il cd. *demos*, almeno a livello locale: cittadinanza sostanziale e residenza/libera circolazione sono i bastioni di questa (certo, ancora iniziale) svolta. E anche se i tentativi regionali o comunali in quest'ambito non sono andati a buon fine, la discussione si è oramai aperta.

Una nota conclusiva: può forse risultare curioso che le spinte volte a rafforzare il livello di democrazia più vicino al cittadino, che arrivano fino ad ampliare la categoria della cittadinanza per includervi la residenza stabile, discendano in ultimo dal livello più lontano di democrazia (se così può essere definita), quello comunitario. I due modelli di democrazia di cui si è detto all'inizio del lavoro tornano, dunque, a confrontarsi, o forse meglio, ad intrecciarsi: la direzione intrapresa, almeno per il momento, si muove nel senso di una valorizzazione della democrazia di prossimità nelle questioni ritenute di minor rilievo, mentre rimangono saldamente ancorate alla democrazia di lontananza le questioni politiche importanti. All'interno di questo orizzonte, come si è detto, si sta facendo strada una sorta di cittadinanza sostanziale o di secondo grado (autonomamente concessa) che si intreccia con la residenza e la libera circolazione e che viene a ricomporre un *demos* allargato all'interno della democrazia di prossimità: inutile dire che il grande assente in queste trasformazioni è una politica nazionale che rilegga la materia in maniera attuale e complessiva, e non solo per capillari[74].

[74] È inevitabile, infatti, chiedersi se questa strada, giuridicamente percorribile, non incontri poi delle serie difficoltà di tipo pratico: vista la dimensione dei fenomeni migratori, ad esempio, sorge naturale domandarsi se le pubbliche amministrazioni saranno in grado di gestire una (sia pur limitata) discrezionalità in materia di cittadinanza ed è sempre la dimensione del fenomeno a porre più di un interrogativo sui confini della competenza regionale in

Nel processo di integrazione europea e di (tentato) rafforzamento delle autonomie territoriali, dunque, la domanda riguardante il modello democratico – democrazia lontana e democrazia vicina – è ancora aperta: non si può, però, non concludere la relazione con l'osservazione secondo cui un riconoscimento di un *demos* ampliato con i residenti di lunga durata (a partire dall'ambito locale), secondo forme e modi tutti da stabilire, risponderebbe al modello teorico di rafforzamento della democrazia di prossimità, introdottosi nel lontano '48 con la scelta per le regioni in sede costituente. Questa scelta, come si è visto, sarebbe giuridicamente percorribile: ma «lo è anche politicamente?»[75].

questa materia. Interessante, a partire da queste osservazioni concrete, l'osservazione di G. Itzcovich, *Migrazioni e sovranità,* cit., secondo cui i fenomeni migratori portano di fatto al congedo dalle teorie classiche del diritto internazionale e del diritto costituzionale «a favore di un vocabolario economico-gestionale tipico del diritto amministrativo, incentrato sul governo, il coordinamento delle politiche pubbliche, la collaborazione fra diverse istituzioni e la ponderazione di una pluralità di beni e interessi» (446).

[75] M. Luciani, *La partecipazione politica e i migranti*, in L. Ronchetti (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 85.

PARTECIPAZIONE E CONTROLLO. IL RAPPORTO TRA DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE ALLA PROVA DEL LIVELLO REGIONALE E LOCALE

di Matteo Carrer

Sommario: 1. Problemi introduttivi: la necessità di una ricerca "circolare". – 2. Partecipazione e democrazia. Un'ipotesi per un modello di descrizione. – 3. Dagli statuti alla prassi: gli strumenti di partecipazione locale. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Problemi introduttivi: la necessità di una ricerca "circolare"

Il tema affidato pone dei rilevanti interrogativi, che devono essere correttamente affrontati per evitare che un circolo vizioso tra definizione ed analisi ne vizi il contenuto.

Esiste, infatti, un rapporto molto stretto, sostanzialmente inscindibile, tra partecipazione e democrazia.

È questo il punto centrale che sarà trattato nelle pagine che seguono.

In esse «partecipazione» e «controllo» non verranno intesi come due concetti da contrapporre tra loro, ma come aspetti contigui. Entrambi, infatti, possono avere più di un significato.

Per quanto riguarda la partecipazione, le capacità espansive dei significati che assume saranno specifico oggetto di analisi[1]; quanto al controllo, esso può a sua volta intendersi in diversi modi, pur se, nella sua nozione[2], sembrano essere sempre presenti gli aspetti della valutazione e dell'intervento. Molte sono le tipologie di controllo, difficili da ricondurre ad unità. Si pensi al controllo politico che – tipicamente – l'assemblea rappresentativa svolge nei confronti dell'esecutivo o che i cittadini esercitano valutando, precipuamente al momento delle elezioni, l'azione degli eletti, elargendo o negando il proprio voto non solo sulla base delle promesse elettorali, ma anche sulla

[1] Si rinvia al paragrafo che segue e, in particolare, al riferimento alle radici della partecipazione.

In generale, cfr. R. Bifulco, E. Paparella, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, 282 ss.; A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010; G.C. De Martin, D. Bolognino (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010; nonché G. Rivosecchi, *Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2002.

[2] Cfr., per tutti, A. Pizzorusso, *Controlli costituzionali*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, 1988, 1 ss.

base di quanto realizzato nel precedente mandato. Ovvero, in diverso contesto, al controllo che l'opinione pubblica effettua nel dialogo con – e nella reazione a – le decisioni istituzionali. Vi è poi un controllo tecnico, quale può essere quello svolto dagli organi di garanzia, o un controllo gerarchico: questa seconda tipologia è solitamente tecnica e consiste più nell'assicurare il rispetto della legalità che nel valutare l'opportunità della decisione oggetto del controllo.

Tra i diversi possibili significati del controllo, si privilegerà qui il profilo più vicino alla partecipazione, che ne costituisce in sostanza il complemento e lo sviluppo, nella convinzione che, di fronte ai molti aspetti e significati dell'uno e dell'altra, sia più fruttuoso valutare la sinergia di entrambi rispetto al principio democratico che non analizzarne le specifiche differenze e somiglianze.

Dunque, il rapporto sostanziale più ricco di spunti di interesse sembra proprio quello tra la democrazia e il binomio partecipazione-controllo.

Venendo al primo punto propriamente definitorio, la democrazia è il concorrere dei cittadini al governo della *res publica*. La partecipazione, nel significato più ampio possibile, potrebbe quasi essere identificata nella democrazia stessa[3]. Tuttavia, anche se la partecipazione e la democrazia sono concetti strettamente correlati, essi non possono considerarsi sinonimi, come si illustrerà in seguito[4].

Da ciò discende subito un interrogativo importante: la partecipazione attiene al diritto costituzionale o al diritto amministrativo? In altri termini, meno generici, la partecipazione riguarda (o deve riguardare) l'essenza della decisione o gli aspetti accessori di essa? Nel primo caso, è logico che la partecipazione intervenga in una sede al contempo molto "alta" (utilizzando il classico modello della "scala") e molto "anticipata", nel secondo caso può avvenire in "basso" e "nel corso".

Si può replicare che la risposta a tale interrogativo dipende dal modello che si ha di fronte, ma tale risposta non esaurisce la questione[5]. In fase intro-

[3] Si inseriscono qui tutta una serie di principi e profili fondamentali del diritto costituzionale, che sono ben noti e che non possono essere richiamati in questa sede. Di termine «intrinsecamente ambiguo», con riferimento alla partecipazione, parla L. Pellizzoni, *Cosa significa partecipare*, in *Rass. it. sociologia*, 3/2005, 478 ss., mentre secondo V. Atripaldi, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 79, trattasi di parola-mito; infine, secondo L. Cataldi, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Working Papers LF, in *http://astrid-online.com/Forme-e-st/Studi--ric/Cataldi_WP_LPF_3_08.pdf*, trattasi di "involucro".

[4] Secondo la Corte costituzionale (sentt. n. 453/89 e n. 496/00) «la partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione».

[5] Anche perché la dottrina più attenta mette in guardia sui pericoli della "vaghezza" del modello di forma di Stato uscito dalla riforma del Titolo V Cost. nel 2001: v., per tutti, G.

duttiva, dunque, sembra che non si possa determinare un "ottimo paretiano" in tal senso; perciò l'indagine deve essere la più completa possibile, per non escludere nessun elemento potenzialmente interessante.

In secondo luogo, la partecipazione trova un possibile riscontro costituzionale nel principio di sussidiarietà, soprattutto nella sua versione cd. "orizzontale", ma è pure vero che il termine non viene citato[6]. Le attività e le iniziative che afferiscono al principio di sussidiarietà costituiscono forme di partecipazione?

In terzo luogo, vi è la questione della "creazione del dibattito", ovvero il ruolo delle modalità di assunzione delle decisioni. Per fare un esempio chiarificatore, dal punto di vista del diritto costituzionale, la partecipazione del corpo elettorale al referendum rappresenta un elemento imprescindibile di tale istituto di democrazia diretta (fino quasi a coincidere con l'istituto stesso), che è espressione "immediata" della sovranità popolare. Tuttavia, è evidente che, al momento in cui avviene tale partecipazione, vi è già stato un importante processo di selezione dovuto alla struttura dello strumento referendario, il quale è caratterizzato da un'alternativa binaria (sì o no) su una determinata questione sottoposta al corpo elettorale tramite meccanismi che, a seconda della tipologia di consultazione di cui si tratta, discendono da ulteriori processi di selezione e di "mediazione".

Pertanto, l'espressione della sovranità popolare è – strutturalmente ed inevitabilmente, ma non per questo meno significativamente – guidata da ulteriori procedure che, a loro volta, richiedono la partecipazione.

Un'altra questione riguarda il rapporto fra trasparenza e partecipazione. È evidente che, senza la trasparenza e la conoscenza delle decisioni, del meccanismo di decisione e dei presupposti che guidano entrambi, la partecipazione avrebbe un significato completamente diverso da quello che siamo soliti attribuirle. Si potrebbe facilmente sostenere che ipotizzare fenomeni di partecipazione al di fuori del contesto democratico non ha significato, o, meglio, ne ha uno ben diverso e non ha alcuna relazione con la forma di Stato democratica e sociale. Dunque, non per la prima volta, si deve circolarmente ammettere che non vi è autentica e sincera partecipazione senza democrazia e nemmeno democrazia senza partecipazione.

Si comprende bene come, andando alla ricerca della partecipazione al livello regionale e locale, i problemi definitori che si sono sommariamente elencati finora si sovrappongono al ruolo e alla posizione degli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., compongono la Repubblica.

AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *www.costituzionalismo.it*, 2010.

[6] Si potrebbe peraltro argomentare, non senza ragioni, che definire la partecipazione mediante la sussidiarietà non gioverebbe alla chiarezza del testo, né renderebbe un buon servizio ad entrambi i concetti.

La partecipazione a livello regionale e locale, in particolare, rappresenta una sfida, poiché ci si deve chiedere se essa esista in quanto, a loro volta, esistono temi e problemi aventi una naturale dimensione sub-statale oppure, al contrario, se essa rappresenti una forma di gestione degli affari pubblici che non dipende dall'esistenza di problemi "di dimensione regionale o locale" ma sia utilizzata a quel livello soltanto per il fatto che la Repubblica è organizzata in Regioni, Province, Comuni (e, sulla carta, Città metropolitane).

La domanda non è di poca importanza se si considera che: nei tempi di crisi economica il riassetto degli enti territoriali torna sempre all'ordine del giorno[7]; che l'attivazione delle Città metropolitane[8] e la riforma delle Province riguarda proprio un livello intermedio di area vasta cui non sono estranei nemmeno le Regioni e i Comuni, quantomeno per la redistribuzione delle competenze; che se il livello nazionale ha – o sembra avere in prima approssimazione – una dimensione sufficientemente stabile e coerente, la sovrapposizione e la complessità dei livelli territoriali e locali merita specifica e diversa attenzione[9].

La ricerca della partecipazione a livello locale, pertanto, non può prescindere da un'analisi ad ampio raggio e le cui conclusioni rappresentano il punto d'arrivo di problemi definitori che non è opportuno ritenere risolti sin d'ora.

2. Partecipazione e democrazia. Un'ipotesi per un modello di descrizione

Le questioni sopra presentate evidenziano quanto sia complesso definire cosa sia la partecipazione e soprattutto valutare in quale rapporto essa (e il connesso controllo politico) stia con la democrazia. Ancor più difficile è specificare la medesima questione con riguardo al livello regionale e locale.

Per evitare che la necessità di una ricerca "circolare", nei termini precedentemente descritti, confonda i risultati con le premesse e viceversa, si considera, innanzitutto, cosa *non* è la partecipazione: non è sinonimo né sostituto, potenziale o effettivo, di democrazia.

La contiguità dei due concetti, infatti, non va confusa con la loro reciproca immedesimazione. Si propone di seguito una ricostruzione dei rispettivi rapporti, che, invece di immedesimazione, possono essere considerati come di distinzione e di reciproco equilibrio.

[7] A livello comparato, cfr. le osservazioni di S. Troilo, *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il modello del* local government *britannico*, Roma, Aracne, 2013, 401 ss. (in particolare nota 12), nonché L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 845 ss.

[8] Da ultimo, v. la l. 56/2014.

[9] Senza dimenticare nemmeno il livello dell'Unione Europea, su cui, tra gli altri, cfr. D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *www.astrid-online.it*, 2009; D. Ferra, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Ist. federal.*, 2/2011, 297 ss.

Tale equilibrio – è bene specificarlo – è tanto virtuoso nella ricostruzione teorica quanto problematico in sé stesso, ove si ammetta che la partecipazione possa avere come obiettivo ultimo quello di «democratizzare la democrazia»[10], qualora (purtroppo o per fortuna) ve ne fosse bisogno.

Il punto, sia immediatamente chiaro, è di tono costituzionale, pur riguardando la Costituzione solo per certi aspetti e non per certi altri.

Se fosse lecito condensare fin d'ora ogni valutazione di sistema riguardo alla partecipazione a livello sub-statale, la sintesi sarebbe la seguente: il livello locale è un ottimo banco di prova per la partecipazione, in quanto costituisce per molti aspetti il suo ambiente naturale e, in quanto tale, permette di collocarla nella giusta prospettiva e, soprattutto, di non sopravvalutarla costituzionalmente.

Parlando per immagini, la democrazia e la partecipazione appartengono alla medesima figura geometrica, la quale si potrebbe immaginare composta da due piramidi il cui vertice si tocchi in un punto. Volendo essere meno spigolosi, da una clessidra.

All'estremità superiore, larga, si colloca il principio di partecipazione democratica inteso nel senso classico. La titolarità della sovranità in capo al popolo richiede che esso partecipi all'esercizio del potere. L'art. 1 della Costituzione esprime con sufficiente chiarezza il concetto, fornendo il principio e il limite allo stesso tempo: «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Il risvolto concreto della democrazia nell'ordinamento italiano è, come noto, la democrazia rappresentativa, la quale, è inutile specificarlo, non viene ad esistenza soltanto nel momento delle elezioni politiche, anzi, ben altro è il disegno del costituente.

Esistono infatti altre modalità di partecipazione del popolo sovrano alla gestione del potere. Tra queste, scendendo verso il centro della clessidra, le forme classiche previste dalla stessa Costituzione.

Per quanto riguarda i livelli inferiori a quello statale, la Carta costituzionale annovera il referendum regionale (quello sullo statuto *ex* articolo 123 e quelli che deve disciplinare lo statuto come proprio contenuto essenziale, nonché l'iniziativa di legge, di regolamento e di atto amministrativo e la petizione popolare) e, a livello inferiore alla Regione, i referendum per le modifiche territoriali degli enti locali[11].

[10] U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, 5 ss.

[11] In tema di referendum regionali la dottrina ha analizzato anche aspetti specifici, con ricognizioni puntuali: v., tra gli altri, R. Pinardi, *I controlli di regolarità e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria*, in *Rivista AIC*, 1/2012; F. Biondi, *Il* referendum *negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, 303 ss.

Altre forme di partecipazione politica, a tutti i livelli, sono rimesse interamente alla legge e, nonostante trovino senza difficoltà un solido appiglio costituzionale, sono disciplinate e regolate dalla legislazione ordinaria con tutti i *pro* e i *contro* di tale evenienza.

La partecipazione all'attività amministrativa costituisce una parte rilevante del fenomeno inteso nella sua complessità, ma, con essa, ci si allontana sempre più dall'esercizio di quel potere di imperio che costituisce la parte più pregnante della sovranità.

Ecco perché, allontanandosi dal nucleo dell'esercizio della sovranità, il livello della partecipazione diviene amministrativo. Ciò non influisce in senso deteriore sul suo valore, ma, piuttosto, la colloca in una corretta prospettiva costituzionale.

Fino a qui, tuttavia, si è giunti solo fino al punto più stretto della clessidra.

Si osserva, poi, con relativa facilità e argomenti non banali, che la democrazia classica (ed i partiti politici che la animano) è in crisi[12]. La partecipazione, pertanto, può essere (ed è) considerata un ottimo strumento per rimediare agli odierni malanni del sistema democratico.

Il coinvolgimento diretto dei cittadini nell'assunzione delle decisioni di rilevanza pubblica diviene così la via per riavvicinare cittadini e istituzioni rappresentative, in particolare per quanto riguarda gli interventi più concreti che trovano collocazione proprio a livello locale (e non le decisioni di livello più alto, per le quali esistono già consolidati istituti di democrazia diretta a ciò deputati[13]).

Cionondimeno, la partecipazione, così intesa, ha un potenziale notevole, poiché, più che consistere in un determinato strumento, assume i contorni di un metodo. Questo metodo, a sua volta, è basato su dei principi. Ecco dunque che si percorre a rovescio il cammino di specificazione svolto in precedenza e dall'aspetto minore si giunge al maggiore: dalla consultazione delle opinioni di quartiere, si giunge ad un modello potenzialmente, se non tendenzialmente, riassuntivo e complessivo del rapporto tra istituzioni e cittadini e del ruolo stesso della sovranità popolare.

[12] Tanto che l'argomento è divenuto quasi un *topos*. Cfr., *ex plurimis*, P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Milano, Feltrinelli, 2006; L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011; nonché S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2001; N. Irti, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Dir. soc.*, 2009, 465 ss.

Con specifica attenzione ai partiti politici v. V. Vanacore, *La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014 e, con ancor più specifica attenzione alla cd. "antipolitica", I. Diamanti, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione politica*, 1/2013, 3 ss.

[13] Inoltre, non va trascurato il problema della complessità delle decisioni da assumere a tale livello, tale che in non pochi casi pone gravi difficoltà e remore alla partecipazione stessa.

Così, l'articolo 1, comma 2, lett. b) della legge della Regione Toscana sulla partecipazione (l.r. 46/2013)[14] identifica come obiettivo della partecipazione il seguente: «contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni». La formulazione è piana e non nasconde un obiettivo ambiziosissimo: rinnovare la democrazia (senza, peraltro, che siano indicati limiti o specificazioni), nonché le sue istituzioni, che pure discendono da norme costituzionali.

Le radici profonde della partecipazione, quelle medesime che consentono ad una legge regionale[15] di porsi come obiettivo il rinnovamento della democrazia – obiettivo nobile, meritorio, ma che non può essere inteso come banale amministrativizzazione di concetti costituzionali –, non devono nemmeno condurre a leggere una contrapposizione tra democrazia e partecipazione, come se, per semplificare, potesse esistere una forma statuale "partecipativa" diversa dalla forma di Stato democratica.

Se l'analisi si concludesse qui, giunti alla base, di nuovo solida e larga, della seconda piramide opposta alla prima, i risultati sarebbero sufficientemente chiari, seppur non univoci.

È evidente che la partecipazione ha un potenziale molto ampio[16]. La difficoltà definitoria è chiaro indice delle sue possibili sfaccettature. Già il fatto che la partecipazione possa mettersi in dialogo dialettico con la democrazia ne è la conferma.

Così come la democrazia affonda le proprie radici in valori che, per loro stessa natura, sono extra- e pre-giuridici, anche la partecipazione, una volta discesa la doppia piramide che si è descritta, a sua volta affonda le radici in valori che non possono essere limitati ad una semplice concretizzazione per via legislativa o amministrativa dei principi democratici classici, da cui si è fatta discendere la costruzione[17].

[14] Sulla normativa toscana relativa alla partecipazione v. V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione,* in *Rivista AIC*, 2013; L. Corchia, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 4/2011, 84 ss.; M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2008; E. Stradella, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2008; G. Pizzanelli, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Ist. federal.*, 2008, 141 ss.

[15] E non è necessario ricordare quale sia la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, orientata a favore del primo.

[16] Cfr., per tutti, U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Dem. dir.*, 2/2008, 175 ss.

[17] Ammette U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarant'anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 5, che «in generale i

3. Dagli statuti alla prassi: gli strumenti di partecipazione locale

La ricostruzione che si è proposta sopra non sembra assegnare una specifica e precisa collocazione agli statuti regionali e locali e alle norme sulla partecipazione in essi contenuti.

Eppure, nella fase di riscrittura degli statuti regionali che ha seguito la riforma del Titolo V della Costituzione (e, prima ancora, in quella degli statuti comunali e provinciali), il principio di partecipazione ha trovato spazio in tutte le nuove carte statutarie[18] con riferimenti tra i principi generali, norme appositamente dedicate, e altre statuizioni, così come era avvenuto nella prima stagione statutaria.

Si deve, peraltro, ribadire che è la legge, e non gli statuti, il cardine della partecipazione. Far discendere la partecipazione a livello regionale e locale dalle formulazioni degli statuti, allo stato, significherebbe dare eccessivo peso a dichiarazioni di principio spesso generiche, la cui forza vincolante non è univoca. Il problema, ovviamente, non risiede solo in quel noto filone della giurisprudenza costituzionale che relega i principi contenuti negli statuti regionali a dichiarazioni prive di valore giuridico.

Il vero punto focale è che ogni statuto definisce la partecipazione in modo diverso, mentre sono molto più coerenti tra loro, e meglio definiti, gli strumenti di partecipazione che sono previsti dalle leggi regionali, o comunque, dove si riscontrano novità, la differenza è dovuta alla legge e non alle norme statutarie. Rispetto al livello sub-regionale, poi, è direttamente il testo unico sull'ordinamento degli enti locali (oggi il d.lgs. 267/2000) a prevedere le principali forme di partecipazione, lasciando agli statuti degli enti il compito di farle proprie e disciplinarle.

Gli statuti regionali sono la dimostrazione della difficoltà definitoria della partecipazione anche a livello normativo. A seconda del caso, infatti, la Regione «riconosce» (art. 12 st. Abruzzo), «promuove» (art. 4 st. Calabria, art. 6 st. Lazio), «garantisce» (art. 1 st. Campania, art. 2 st. Marche, art. 3 st.

successi e l'idea stessa della democrazia partecipativa generati in tale contesto [ovvero il Sud America] conquistarono porzioni del mondo intellettuale e politico della sinistra». Senza, con ciò, concludere che si tratti di un principio orientato dal punto di vista ideologico: cfr. gli studi, più risalenti, di V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, ESI, 1974, 11 ss. e di P.L. Zampetti, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. II. Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, 520 ss.; nonché quello più recente di R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009, in *www.astrid-online.it*.

[18] Secondo l'efficace espressione di F. Dal Canto, *Commento all'art. 59*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, 303, si riscontra un'«ansia da partecipazione».

Toscana), «riconosce e promuove» (art. 6 st. Liguria) «persegue» (art. 5 st. Veneto) la partecipazione, ovvero, con formulazione solo apparentemente simile, «promuove la coesione sociale mediante forme (…) di partecipazione» (art. 4, lett. d, st. Emilia-Romagna), o ancora «riconosce che la partecipazione (…) è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica» (art. 2 st. Piemonte), ovvero «riconosce e garantisce» la partecipazione allo specifico fine «di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale» (art. 20, comma 1, st. Umbria).

I soggetti chiamati a partecipare, poi, non sono sempre i medesimi: le formulazioni spaziano dall'inclusione dei soli cittadini, a quella di tutti i residenti, dei cittadini residenti all'estero e dell'amplissima gamma degli enti e delle formazioni sociali, che ogni statuto individua secondo la propria sensibilità.

Significativo è anche l'esame dell'oggetto della partecipazione. Si registra una pluralità di formulazioni disomogenee. Di nuovo, a seconda dello statuto, la partecipazione è finalizzata allo «svolgimento delle funzioni regionali» (art. 12 st. Abruzzo), alla «vita delle istituzioni regionali» (art. 4 st. Calabria), alla «determinazione e attuazione dell'indirizzo politico regionale» (art. 3 st. Campania), agli «apporti propositivi alle iniziative regionali» (art. 6 st. Liguria), a «l'attività legislativa e amministrativa» (art. 2 st. Marche), «alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici» (art. 2 st. Piemonte), alle «scelte politiche regionali» (art. 3 st. Toscana), ai «processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative» (art. 9 st. Veneto).

Tale ricognizione è parziale, soprattutto perché molti statuti contengono più di una formulazione relativa alla partecipazione[19], tipicamente in una norma di principio e in una norma più settoriale, riferita precipuamente agli strumenti partecipativi. Le due formulazioni tendono a non coincidere alla lettera e, in ogni caso, restano non riconducibili ad unità, nel senso che è impossibile delineare in modo uniforme una disciplina della partecipazione che possa essere valida per tutte le Regioni.

Come anticipato, piuttosto sono gli strumenti classici di partecipazione a restare ancorati ad una classificazione molto meno difforme di quanto i vari statuti non possano far sospettare.

Iniziando dal livello regionale, è la norma di cui all'art. 123 Cost. a richiedere a tutte le Regioni ordinarie di inserire negli statuti la disciplina «del diritto di iniziativa e del referendum». Perciò, sono presenti in tutte le Regioni gli istituti di partecipazione classici: il referendum, l'iniziativa popolare e la petizione[20]. Quanto al referendum, esso è previsto nella forma abrogativa e

[19] Cfr. G. Matucci, *Gli istituti di partecipazione*, in L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, spec. 215.

[20] I quali, anche a livello manualistico, sono ritenuti non particolarmente significativi o, comunque, guardati «con notevole prudenza» dal legislatore statutario: v., per tutti, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 209.

in quella consultiva. Nello statuto campano è prevista una peculiare fattispecie di referendum approvativo, tipologia che pure è prevista da vari statuti speciali[21].

Di nuovo lo statuto della Regione Campania si distingue per la previsione, secondo l'art. 31, del dibattito annuale sullo stato della Regione, aperto da una relazione che il Presidente della Giunta deve presentare al Consiglio non solo nell'ambito di una dialettica di controllo da parte dell'organo assembleare[22], ma «anche al fine di contribuire alla costruzione della opinione pubblica regionale», dimostrando la contiguità del controllo politico e della partecipazione.

Sarebbe poi sbagliato pensare ad una sostanziale uniformità di disciplina. Al contrario, gli istituti di partecipazione e controllo si differenziano in modo anche non trascurabile da Regione a Regione, in ossequio all'autonomia di cui tali enti godono. Dunque, se non cambia la denominazione e la veste formale degli istituti, molte Regioni hanno interpretato gli strumenti classici di partecipazione in modo "personalizzato"[23].

Scendendo al livello locale, l'art. 8, comma 1, del testo unico degli enti locali (d.lgs 267/2000), prevede che «i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale», mentre al successivo comma 3 è statuito che «nello statuto [comunale o provinciale] devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini».

[21] Mentre non può realmente definirsi tale il referendum previsto dall'art. 62 dello statuto del Lazio, che comporta solo l'obbligo per il Consiglio regionale di prendere in esame la proposta approvata nella consultazione popolare.

[22] Dialettica prevista in molti statuti: v. S. Troilo, *Le Regioni come enti politici: considerazioni sul perdurante iato tra le aspirazioni e la realtà*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*. Atti del convegno Issirfa di Roma, 20-21-22 ottobre 2011, II, Milano, Giuffrè, 2012, 139 ss.

[23] Senza pretesa di completezza, si rimanda a A. Valastro, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2009, 76 ss.; G.C. Conti, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 248 ss.; T.F. Giupponi, *Le popolazioni interessate e i referendum per le variazioni territoriali ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interessi che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, 417 ss.; M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale nell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 2002, 1381 ss.; A. Ruggeri, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001, 224 ss.; A. Spadaro, *I referendum regionali consultivi: perché illegittimi*, in *Quad. cost.*, 2001, 129 ss.

Nonostante le potenziali differenziazioni, la prassi risulta piuttosto uniforme, nel senso, innanzitutto, che gli strumenti classici di partecipazione a livello regionale e locale non conoscono grande fortuna. I referendum regionali chiesti e svolti[24] sono un numero molto ridotto[25] (ma sono poco numerosi anche quelli locali) e gli altri strumenti di controllo non raggiungono, d'abitudine, gli onori della cronaca[26], anche per la non infrequente gravosità delle procedure previste[27] e per il lungo lasso di tempo che normalmente intercorre tra l'attivazione della mobilitazione popolare e il momento della votazione (alcuni mesi, se non addirittura un anno)[28].

Accanto agli strumenti classici di partecipazione, se ne possono annoverare altri interessanti, maggiormente innovativi.

Tra questi, il bilancio partecipativo, che è stato introdotto da non pochi Comuni e anche dalla Regione Lazio (l.r. 25/2001 e reg.r. 4/2006), l'urbanistica partecipata, le inchieste pubbliche, le audizioni.

A livello regionale[29], la Toscana ha introdotto una specifica normativa nel 2007[30] – poi modificata nel 2013 dalla già ricordata l.r. 46 recante "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" –, la Regione Emilia-Romagna ha approvato la l.r.

[24] Si segnala il caso del referendum sulla caccia nella Regione Piemonte, dall'*iter* particolarmente travagliato, indetto e poi annullato per l'intervenuta abrogazione della normativa oggetto di consultazione.

[25] La tipologia più diffusa è il referendum consultivo territoriale. Al di fuori di questa, si segnalano i recenti referendum tenutisi in Sardegna: quello consultivo svoltosi il 15 e 16 maggio 2011 e i 10 referendum tenuti il 6 maggio 2012 (di cui 5 abrogativi e 5 consultivi).

[26] Anche per questo manca in dottrina uno studio esauriente in merito.

[27] O, in altri casi, per la mancata adozione di norme attuative «che stabiliscano preventivamente le necessarie modalità operative (relative ai soggetti chiamati alla consultazione, ai requisiti di legittimazione dei partecipanti, al soggetto competente a verificare l'ammissibilità del quesito, all'organizzazione dei seggi, alla fissazione dei luoghi e dei tempi della consultazione, etc.)», in mancanza delle quali una «norma statutaria non p[uò] trovare applicazione e, conseguentemente, la consultazione popolare non p[uò] essere indetta» (Tar Veneto, sez. II, 21 marzo 2007, n. 807; Cons. St., sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3769, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

[28] Per le forme di consultazione diverse dai referendum, poi, vi è anche il vincolo strutturale «che, in quanto strument[i] di partecipazione popolare all'elaborazione delle scelte amministrative e non di verifica a posteriori da parte dei cittadini di scelte già definite con formali provvedimenti amministrativi, dev[ono] precedere l'attività decisionale, non seguirla» (come evidenziato ancora da Tar Veneto, sez. II, 21 marzo 2007, n. 807, cit.; Cons. St., sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3769, cit.).

[29] Cfr. A. Mengozzi, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Ist. federal.*, 2011, 273 ss. Un cenno a parte meriterebbe l'esperienza della Lombardia, Regione i cui organi hanno più volte insistito sul coinvolgimento dei cittadini, ma sotto la forma della valorizzazione del principio di sussidiarietà (non di meno, il 5/11/2013 il Consiglio regionale non ha approvato una mozione volta ad introdurre il bilancio partecipativo in Regione).

[30] La l. 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

3/2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"[31], mentre la Regione Umbria ha approvato la l.r. 14/2010 "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"[32].

Si è già sommariamente riferito del contenuto, non scevro di ambizioni, della normativa toscana. D'altronde, come si diceva all'inizio, la partecipazione trova proprio nel livello sub-nazionale il suo terreno d'elezione, dove la distanza tra governanti e governati non è troppo ampia, dove i problemi e le esigenze sono vicini ad entrambi. Posto che la valutazione empirica dei processi partecipativi è estremamente difficile[33], posto che essa non attiene – almeno in primo luogo – alla scienza giuridica soprattutto quanto a metodi di rilevazione e quantificazione, nondimeno non si può trascurare completamente l'aspetto concreto del fenomeno che ci occupa. A fronte di tali e tante ambizioni, tuttavia, non costituisce novità inattesa concludere che proprio a livello locale gli strumenti in oggetto non incontrano grande successo in termini di "partecipazione", ovvero di adesione dei cittadini. Inoltre – altro punto di difficile rilevazione scientifica ma comunque evidente ad ogni cittadino attento – l'importanza delle questioni trattate attraverso gli strumenti partecipativi innovativi è solo relativa.

Per fare un esempio tratto da dati ufficiali, secondo la Regione Toscana[34], i processi partecipativi sono stati 387 nel 2012. Tra questi, a solo 15 (di cui 11 stimati) hanno preso parte più di 1.000 cittadini[35]. Sulla stima generale di 10.000 cittadini partecipanti, gli effetti delle decisioni hanno riguardato più di 2 milioni di persone.

Il bilancio partecipativo della Regione Lazio del 2010 ha visto la partecipazione di soli 12.580 persone[36] e anche a livello locale i dati non evidenziano in nessun caso fenomeni di adesione massiccia[37].

[31] Si veda anche la Delibera del Consiglio-Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 77 del 5 giugno 2012.

[32] Per un commento ed un raffronto delle normative regionali in tema di partecipazione, v. V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, 197 ss.

[33] «Nonostante vi siano rilevanze che indicano l'esistenza di potenzialità molto interessanti nell'uso delle pratiche partecipative, si registra in realtà spesso una grande ambiguità valutativa relativamente agli esiti della partecipazione»: L. Fazzi, *Qualità della democrazia e qualità della partecipazione*, in D. Ropelato (a cura di), *Democrazia intelligente. La partecipazione: attori e processi*, Roma, Carocci, 2010, 59.

[34] V. il Rapporto annuale 2012-2013 dell'Autorità regionale per la partecipazione della Regione Toscana, in *www.consiglio.regione.toscana.it*.

[35] Il problema di "chi partecipa" (ovvero quali fasce e categorie di cittadini) è tutt'altro che da trascurare. Per una ricognizione di alcuni aspetti problematici v. L. Bobbio, G. Pomatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *www.partecipazione.formez.it*, 2007.

[36] Cfr. *www.regione.lazio.it.*

[37] Solo a titolo di esempio, le relazioni sulla partecipazione del Comune di Bergamo par-

Ulteriormente, va detto che la partecipazione a livello regionale e locale tende ad addensarsi proprio dove l'analisi costituzionalistica incontra più difficoltà.

Accanto a quella realizzata attraverso strumenti giuridici – classici o innovativi – vi sono la volontà, o la richiesta, dei cittadini di partecipare alla cosa pubblica e vi sono pure fenomeni partecipativi (la cui stessa definizione è problematica) di diverso tipo, anche spontanei e non previsti dalla legge.

Raccolte di firme, comitati e movimenti[38] sono espressioni di partecipazione da non sottovalutare e tantomeno escludere. Pur trattandosi di fenomeni abitualmente spontanei, i cittadini dimostrano in questo modo di essere interessati al coinvolgimento nelle decisioni pubbliche.

Tuttavia, dove, in non pochi casi, l'adesione è significativa in termini numerici, dove la volontà è chiara (anche se spesso oppositiva: si rimanda più oltre), dove l'importanza del tema o dell'azione oggetto di disputa non è marginale, l'analisi giuridica incontra le più ampie difficoltà classificatorie, definitorie e di valutazione dell'effettività.

Il rilievo mediatico di tali iniziative non è d'ausilio: infatti, in quanto fenomeni spontanei, per far "sentire la propria voce" la via più immediata e ricercata è proprio quella dell'attenzione dei *mass media*. Ancora, è importante il problema del fenomeno partecipativo spontaneo come forma di opposizione alla decisione pubblica. Nonostante non sia questa l'unica forma, è del tutto evidente che molti dei comitati più conosciuti siano addirittura definiti nella propria denominazione dall'opposizione all'opera o al fatto di loro interesse. Sono i cd. comitati del "no"[39].

Se, dunque, l'aspetto di opposizione alla decisione presa attraverso altri strumenti giuridici o da organi rappresentativi è senza dubbio alcuno quella più caratteristica e nota di simili forme partecipative, è difficile, e per certi versi impossibile, stabilire quale sia il risultato dell'impegno di questi comitati, poiché a sua volta è complesso – e forse nemmeno molto significativo per il diritto costituzionale – stabilire quale sia l'impatto del "desiderio di intervento" sulla decisione finale. La più grande vittoria di un comitato del no, probabilmente, è fermare l'opera prima ancora che sia progettata operativamente. Ovvero, prima che la volontà politica si traduca in atti d'amministrazione e quindi in strumenti giuridici. Ovvero ancora, prima che si

lano di riunioni cui partecipano poche decine di persone (*www.comune.bergamo.it*), mentre la spesa più rilevante nel bilancio partecipato del 2013 del Comune di Faenza (uno dei molti che adottano forme di bilancio partecipato), che ammonta a 60 mila euro, riguarda la «Messa in sicurezza delle caditoie dell'acqua piovana posizionate nella pista ciclabile di Errano e parziale asfaltatura della stessa» (v. *www.comune.faenza.ra.it*).

[38] Ma anche «una newsletter periodica (…) un seminario di studio»: D. ROPELATO, *Scenari della partecipazione. Interrogativi e prospettive*, in ID. (a cura di), *Democrazia intelligente*, cit., 25.

[39] Sul più noto di tali movimenti, quello "no-TAV", v. almeno A. ALGOSTINO, *La democrazia e le sue forme. Una riflessione sul movimento No-Tav*, in *Pol. dir.*, 2007, 653 ss.

renda necessario protestare la propria opposizione in forme partecipative classiche.

Inoltre, è ugualmente difficile, pur se non sempre impossibile, stabilire se la variante ad un'opera già progettata e iniziata sia stata approvata su pressione di una *lobby*, di un comitato, della volontà politica del titolare della decisione o su consiglio tecnico dei progettisti.

Infine, la visibilità mediatica di queste forme di opposizione suggerisce una funzione oppositiva della *vox populi* che non può essere considerata come l'unico aspetto, né il principale, della partecipazione, in senso ampio.

A tale proposito, è più significativo notare come, dove il diritto alla partecipazione non raggiunga lo scopo prefissato dai soggetti partecipanti, lo spettro di soluzioni si amplia spesso – senza apparenti soluzioni di continuità – alla valutazione in sede giudiziale delle ragioni dei partecipanti, che divengono parti in giudizio senza cambiare altro che la loro veste giuridica. Il ricorso giurisdizionale diviene o può divenire, malauguratamente per molti aspetti, la continuazione della politica con altri mezzi. Medesimi gli interessi, identica la volontà di incidere sulla decisione pubblica, stravolto il concetto formale.

Ecco che, dove si addensano questi diversi fenomeni partecipativi, l'analisi giuridica perde i suoi punti di riferimento abituali. È ovvio che comitati e iniziative simili sfruttano o possono sfruttare i meccanismi di partecipazione già disponibili, spaziando tra forme giuridiche diverse o, meglio, tra forme giuridiche che sono diverse secondo l'analisi, ma che possono tutte essere funzionali all'obiettivo che essi perseguono.

Ulteriormente, nel caso dei più noti movimenti "del no" – e di nuovo la rilevanza mediatica assume più importanza della qualificazione giuridica –, non si può nemmeno dare per scontata la dimensione territoriale della decisione da assumere. Ecco che l'interlocutore istituzionale non è necessariamente un ente locale, ma può – in modo autenticamente trasversale – coinvolgere le funzioni e le competenze di tutti gli enti che compongono la Repubblica.

In non poche occasioni, il desiderio di "far conoscere la propria opinione" è fatto precedere o seguire da manifestazioni di piazza e da vere e proprie battaglie mediatiche, seguite – in casi estremi – da fenomeni di manifestazione violenta.

Non è un caso che, in tali contesti, anche ben prima che si manifestino episodi violenti, si invochi il "diritto di resistenza", profilo giuridico facilmente strumentalizzabile e orientabile in senso politico-ideologico e contingente, ma non privo di radici, sia comparate sia risalenti a ben prima della tradizione costituzionale moderna.

L'unica conclusione che pare possibile riguardo alle forme partecipative non strutturate è da formularsi in termini negativi: non si può ritenere che esse siano modalità di correzione o di adeguamento dei meccanismi democratico-rappresentativi classici (e nemmeno, in fondo, una manifestazione

della loro intrinseca debolezza, ma semmai di quella degli attori che dovrebbero innervare quei meccanismi rappresentativi, ossia i partiti politici).

Se il più grande successo di un comitato del no è fare a meno di costituirsi formalmente, significa che non c'è reale concorrenza e necessità di esclusione reciproca tra le diverse forme di partecipazione, innovative e classiche; così, se un comitato del no ottiene l'affermazione concreta delle proprie ragioni in sede giudiziale, non si può sostenere che la magistratura svolga un ruolo di supplenza dei decisori politici, ma solo che abbia censurato le lacune procedurali o sostanziali di questi ultimi.

Ogni altra conclusione è preclusa: come si anticipava sopra, l'art. 1 Cost. stabilisce che la sovranità appartiene al popolo. Affinché tale previsione non rimanga solo una dichiarazione di principio svuotata di contenuti, l'intervento (la partecipazione) dei cittadini all'amministrazione della cosa pubblica deve essere effettivo e, ulteriormente, adeguato alla sensibilità dei tempi. Mentre ci si riserva di tornare su questo ultimo concetto a breve, è sull'effettività dell'esercizio della sovranità popolare che si decide il rapporto – e la "interazione" – tra democrazia e partecipazione.

La Costituzione, sempre all'art. 1, traccia insieme il principio e ne definisce il contorno, poiché il popolo «esercita la sovranità nelle forme e nei limiti» della Carta fondamentale stessa. Per tornare alla figura a clessidra già descritta, l'art. 1 Cost. ha impostato il rapporto tra democrazia e partecipazione premettendo le radici della prima – e non della seconda – come valori fondanti.

Il complesso delle forme di partecipazione che si sono brevemente tracciate mette in luce come un'eventuale competizione tra democrazia e partecipazione non giovi né all'una né all'altra e come nemmeno sia possibile sovrapporre i due concetti senza confondere le basi, non identiche, che li caratterizzano.

Ulteriormente, pur con le difficoltà richiamate, pare di poter concludere la rassegna degli strumenti di partecipazione esistenti a quel livello regionale e locale che si ritiene il più adeguato ad essi, notando che la realtà è contrassegnata dal fatto che sono pochi i cittadini che partecipano, non molto rilevanti le questioni su cui sono chiamati a decidere, e, per quanto attiene all'esito più propriamente giuridico, solo consultivo l'esito della partecipazione[40].

[40] Il carattere meramente consultivo è parte della definizione data da A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, Giuffrè, 1980, 133 («quelle attività che sono svolte dai cittadini, in quanto singoli o come rappresentanti di formazioni sociali, al fine di influire sulla gestione dei pubblici poteri, senza tuttavia che esse si traducano direttamente in atti giuridici che concludono un procedimento») e da M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al convegno "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", Padova, 19-21 giugno 2003, in *Rivista AIC*, 2003 («manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità»).

È per questo che, avendo riguardo ai molti progetti di partecipazione che si incontrano scorrendo gli elenchi ufficiali, non si può non notare come essi siano di interesse non solo locale ma spesso di quartiere e – se pure possono essere meritori nel contenuto e ancor più nel metodo – è difficile vedere un sostanziale rinnovamento dell'idea di democrazia in simili contesti, a meno di guardare con occhiali schermati da valutazioni di altro tipo: ideologiche, di sperimentazione, di avanguardia o simili.

4. Considerazioni conclusive

Nell'ambito di questa ricerca, che non a caso si è definita "circolare", tracciare delle conclusioni è estremamente delicato.

In particolare, tra tutti gli elementi finora sottoposti ad analisi non si può dimenticare un fattore particolarmente rilevante, ma, di nuovo, di difficile valutazione in uno studio giuridico.

Si tratta della concezione di democrazia; in un certo senso, della democrazia così come viene percepita dal popolo sovrano. Per una serie di ragioni che non appartengono al diritto, il cittadino dell'inizio del III° millennio è interessato a poter esprimere la propria opinione. Per certi versi, è solo una questione di sensibilità dei tempi. In un'epoca di comunicazioni immediate in tutto il globo, attendere anni per comunicare, con un voto espresso in sede di elezioni, il proprio gradimento o la propria critica (in entrambi i casi, oltretutto, onnicomprensivi) nei confronti degli eletti, seguendo il canone tradizionale della responsabilità politica, sembra a molti insufficiente. Né risulta maggiormente accettabile dover aspettare molti mesi prima che si arrivi ad una decisione su una questione specifica su cui ci si è mobilitati di persona (presentando una petizione o un'iniziativa popolare, ovvero raccogliendo le firme per un referendum).

Seguendo questa linea di ragionamento, la partecipazione, che comprende la possibilità di dire la propria opinione ogni volta che si vuole, subito, e su questioni anche di dettaglio, è molto più *à la page*.

È per questo, forse, che essa sembra avere oggi tanta fortuna – di nuovo sia concesso il beneficio del dubbio – ed è per questo che ambisce alla correzione dei meccanismi rappresentativi classici e dei partiti politici.

È innegabile che tutti i principi costituzionali non vivono di vita autonoma e astratta nell'empireo dei concetti intangibili, ma di concretezza. Ciò è vero soprattutto per il principio democratico.

D'altra parte, la sensibilità dei tempi non solo non è oggetto di analisi giuridica, ma nemmeno può essere arbitra della forma di Stato e di governo; inoltre, che la partecipazione sia un principio "alla moda" è cosa per certi versi irrilevante per il diritto costituzionale.

Ecco perché si sono portati argomenti volti a definire anche concretamente il ruolo e il peso della partecipazione e dei suoi fenomeni. I quali, in

un certo senso, possono anche essere scorporati dal principio in sé considerato.

Dal punto di vista teorico, gli statuti regionali che hanno seguito la riforma costituzionale del 2001 (ma lo stesso può dirsi per gli statuti locali), e che, infatti, rispecchiano con il loro linguaggio la sensibilità del legislatore statutario – espressione giuridicizzata dello spirito dei tempi cui si faceva cenno –, dimostrano la difficoltà di definire e inquadrare la partecipazione anche quando ci si trova in un'identica cornice costituzionale e nel medesimo contesto temporale, mettendo in rilievo la non irrilevante difficoltà definitoria anche da un punto di vista di diritto positivo.

Accanto a ciò, e passando al versante legislativo ordinario (e a quello regolamentare) – il più rilevante in concreto –, se, da un lato, la ricchezza degli strumenti (classici e innovativi) previsti è un pregio, poiché permette una maggiore flessibilità nella scelta e nella modulazione delle opzioni partecipative, dall'altro proprio questa caratteristica rende più difficoltosa l'analisi giuridica.

Ancora, la difficoltà oggettiva di valutare l'applicazione concreta degli strumenti di partecipazione e i dati non entusiasmanti che si riscontrano, dove disponibili, pongono un serio problema di rapporto tra le potenzialità astratte della partecipazione e le sue concretizzazioni pratiche, indipendenti da auspici, possibilità, o, ancor peggio, da punti di vista ideologici.

Analisi teorica e ricognizione sul campo concordano nell'evidenziare come il punto di contatto tra partecipazione e democrazia, ancor più degli statuti, sia la legge ordinaria, non a caso tradizionalmente definita "l'espressione della volontà generale".

Volendo contestualizzare a livello sub-nazionale il principio di partecipazione, si possono dunque (ri)affermare i seguenti cardini, in verità non sconosciuti né innovativi: innanzitutto, l'Italia non è una Repubblica fondata sulla democrazia diretta; in secondo luogo, le forme di partecipazione giuridicizzate diverse da quelle classiche sono certamente le più innovative e le più interessanti, ma sono anche minoritarie nella prassi nonché – punto forse più significativo per l'analisi giuridica e già ribadito – sono previste e disciplinate dalla legge ordinaria. Inoltre, il modello di governo della cosa pubblica tramite partecipazione riguarda aspetti amministrativi e sostanzialmente di dettaglio con riguardo a modalità, importanza dei temi trattati e valore giuridico-formale delle questioni.

Tutto ciò non vale a sminuire il fenomeno partecipativo, ma a collocarlo nella sua corretta dimensione, soprattutto strutturale, ovvero di ordine costituzionale[41]. Sotto questo aspetto, il valore delle autonomie – per richiamare

[41] Con nettezza A. Floridia, *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, relazione al XXVII convegno SISP del 12-14 settembre 2013, in *www.sisp.it*, 32, dopo una ricostruzione teorica e l'analisi di un caso pratico esemplificativo, rileva che «*la pretesa di coinvolgere i cittadini nei*

il titolo del convegno – rispetto alla partecipazione è particolarmente significativo. Il livello sub-nazionale è terreno di sperimentazione e di possibile innovazione e, come già ribadito, ottimo banco di prova per meccanismi partecipativi innovativi. Tuttavia, non sembra di poter concludere nel senso del pieno successo di questi ultimi: per molti aspetti, la partecipazione promette più di quanto riesca a mantenere e, nonostante gli spunti d'interesse, spesso si limita ad aspetti marginali delle decisioni pubbliche.

Resta, poi, tutta un'altra serie di questioni aperte: in particolare, l'ampio spettro delle considerazioni riguardanti l'effetto dell'articolazione territoriale della Repubblica rispetto alla partecipazione. Uno Stato unitario fortemente centralizzato interpreterebbe la partecipazione in modo sostanzialmente diverso oppure no? Se la partecipazione può entrare nei principi costituzionali attraverso la porta d'ingresso, già segnalata in dottrina da lungo tempo[42], dell'art. 3 Cost., quale può essere il rapporto della partecipazione con l'art. 5 Cost. e con l'adeguamento «dei principi e dei metodi della legislazione» alle esigenze dell'autonomia e del decentramento?

Per molti aspetti, gli elementi che si sono portati inducono a concludere che il valore della partecipazione sembra dipendere più dal valore delle autonomie che non il contrario.

Tornando alla partecipazione come principio alla moda, si può infine osservare che non vi è alcuna ragione per cui la democrazia debba oggi attuarsi imitando acriticamente *internet* e la possibilità offerta dalla rete di inserire in ogni occasione il proprio commento, il proprio parere, o il proprio gradimento estemporaneo nella forma resa celebre dal capriccio imperiale della Roma antica e riproposta proprio dai *social network*: quella del pollice in su oppure del pollice verso. Anche perché, oggi come allora, può esservi spesso qualcuno che, con modalità anche sofisticate, indirizza, o almeno spinge, la manifestazione delle opinioni sulla rete, senza dimenticare che la partecipazione via *web*, anche quando sia aperta a tutti, rimane comunque prerogativa di minoranze, più o meno organizzate (analogamente a quanto avviene per i partiti).

Pur rappresentando un fenomeno interessante, per molti aspetti ancora meritevole di analisi approfondite e anche di sperimentazioni, molta prudenza è necessaria[43] per leggere nella partecipazione (tradizionale o via *internet*) – tanto più se estemporanea – un autentico correttivo alle forme democratiche consolidate.

processi decisionali è illusoria, o peggio mistificatoria. Ma se volgiamo in positivo questa accusa, ritroviamo un assunto ben preciso: la "vera" partecipazione, o una deliberazione "veramente" democratica, sarebbe quella che *attribuisce potere decisionale* ai cittadini che partecipano» (corsivo dell'A.).

[42] Cfr. i contributi di V. Atripaldi e P.L. Zampetti, citati nella nota 17.

[43] Come notano vari autori, cfr., ad esempio, G. Regonini, *Paradossi della democrazia partecipativa*, in *Stato e mercato*, 2005, 3 ss.

Al contrario, se essa consiste in una prassi tale per cui i cittadini siano stimolati a sentirsi partecipi delle decisioni pubbliche, la partecipazione può rendere un buon servizio alla democrazia facendosene ancella "pubblicitaria"[44] vicina alla sensibilità dei tempi.

[44] Nel senso che può creare decisioni maggiormente vicine e perciò "sentite" da coloro che ne sono i destinatari. A questo proposito, vi è chi ipotizza in questo contesto una decisione maggiormente "legittimata" (V. De Santis, *La partecipazione democratica*, cit., 360) ovvero un modo per «evitare in radice la progettazione e il conseguente impiego di ingenti risorse per opere che possono essere successivamente contestate e ostacolate dall'opinione pubblica, generando, tra l'altro, costi ulteriori per la gestione del conflitto» (di nuovo V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana*, cit., 11).

INCLUSIONE E SOLIDARIETÀ

di Anna Gragnani

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il modello sociale europeo in crisi e le prospettive di centralismo o di federalismo nella tutela dei diritti. – 3. L'inclusione come matrice sociologica del sistema multilivello di protezione sociale. – 4. Il valore delle autonomie: sussidiarietà, differenziazione, democrazia, efficienza. – 5. L'inclusione sociale nel sistema costituzionale delle competenze. – 6. Stato sociale e autonomia. – 7. Inclusione, esclusione e sperimentazione senza seguito, nella legislazione nazionale e regionale. Quali prospettive?

1. Introduzione

Inclusione e solidarietà sono i termini di riferimento del sistema multilivello di protezione sociale nel quale le autonomie sono oggi chiamate a realizzare il loro valore come parti dell'ordinamento costituzionale democratico.

Fra diritti sociali e democrazia c'è un collegamento stretto perché all'esercizio del potere legittimato dal popolo e per il popolo dovrebbe essere immanente il perseguimento di obiettivi di protezione e giustizia sociale[1]. Anche fra ripartizione delle competenze e diritti dei cittadini c'è una relazione inscindibile. In un sistema fondato sulla garanzia della dignità dell'uomo, infatti, l'ordine delle competenze è finalizzato alla garanzia delle libertà e dei diritti. Un'adeguata organizzazione dei poteri è fondamentale per la loro effettività, mentre le disfunzioni e inefficienze organizzative si traducono in lacune di protezione o in diseconomicità che ne determinano l'ingiustificata compressione.

Le politiche di inclusione e solidarietà sono particolarmente influenzate dal concreto contesto nel quale si sviluppano i rapporti sociali costituenti l'oggetto della regolazione. Il valore delle autonomie, oggi, deve essere valutato sullo sfondo del processo di integrazione europea perché esso ha profondamente innovato il rapporto fra tutela sociale e territorio.

2. Il modello sociale europeo in crisi e le prospettive di centralismo o di federalismo nella tutela dei diritti

Il modello sociale europeo fondato sull'inscindibile legame fra democrazia e Stato sociale mostra gravi segni di crisi nelle crescenti diseguaglianze

[1] Sui rapporti fra democrazia e diritti, A. Cerri, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, Japadre, 1984; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 97 ss.

che, da oltre un ventennio, si osservano nelle società dei paesi industrializzati[2]. Date le relazioni intercorrenti fra democrazia e diritti, l'ineffettività dello Stato sociale non soltanto integra una loro violazione (entro certi limiti giustiziabile) ma può ritenersi sintomatica di una crisi della rappresentatività politica e del funzionamento delle istituzioni democratiche.

Nell'odierno contesto di globalizzazione, la capacità dei singoli Stati di regolare le condizioni sociali delle rispettive popolazioni, oltre che nelle specifiche problematiche nazionali, trova importanti ostacoli nella fattuale soggezione a poteri economici forti ed esterni all'organizzazione statale, nonché nella crescente esposizione di ciascuno Stato a significative «esternalità» prodotte da decisioni di altri Stati, adottate nell'esercizio dei loro poteri sovrani ma aventi effetti che superano i confini nazionali e ne minacciano la pari sovranità[3].

Allo scopo di realizzare un'esperienza di democrazia transnazionale per gli interventi di regolazione che sfuggono al controllo dei singoli Stati è potenzialmente adeguata la forma della comunità sovranazionale, quale l'Unione europea. Quest'ultima, tuttavia, si può ritenere ad oggi già dotata di una sufficiente legittimazione democratica soltanto rispetto al momento della sua creazione, non per quanto riguarda il suo funzionamento[4]. Eppure, nonostante l'inadeguato sviluppo di istituzioni democratiche che presiedano alle decisioni di politica sociale, proprio il processo di integrazione europea ha alimentato un inarrestabile fenomeno di deterritorializzazione del *welfare* come inevitabile conseguenza della libertà di circolazione, per di più, lasciando uno spazio sconfinato a una controversa giurisprudenza della Corte di giustizia. Quest'ultima, da una parte, tende a estendere i diritti sociali dei cittadini europei persino oltre le previsioni del diritto derivato[5], alimentando importanti aspettative di tutela rivolte ai singoli Stati e, al loro interno, alle autonomie, enti prossimi ai bisogni di protezione. Dall'altra, essa tende a imporre una concezione della tutela dei diritti sempre più centralista piuttosto che federalista, con un notevole impatto sul ruolo degli Stati nazionali e, ancora, conseguentemente, su quello delle autonomie. In particolare, l'impostazione centralistica tende ad affermare un vincolo uniforme nella garanzia dei diritti in tutti gli Stati membri, configurando con ciò un omogeneo *status* europeo di diritti fondamentali, vincolante per tutti. La concezione federale, invece, riconosce la compresenza di differenti *status* statali ed europei di ga-

[2] Recentissime le riflessioni di J. Habermas, *Für ein starkes Europa – aber was heißt das?*, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2014, 85 ss.

[3] Sul costituzionalismo all'epoca della mondializzazione delle economie, G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

[4] I. Pernice, *Solidarität in Europa*, in C. Calliess (a cura di), *Europäische Solidarität und Nationale Identität*, Tübingen, Mohr, 2013, 25 ss.

[5] Sul tema S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2012.

ranzia dei diritti fondamentali, che si completano reciprocamente e restano separati nei rispettivi ambiti di applicazione[6].

In questo complesso contesto ancora in evoluzione, allo scopo di ridefinire la dimensione della responsabilità sociale dei differenti livelli di governo, nel diritto nazionale e sovranazionale risulta sempre più frequente il riferimento ai concetti di inclusione e di solidarietà[7]. Diversamente dalla solidarietà, già oggetto di esaurienti studi che ne hanno evidenziato la storia secolare di principio giuridico[8], il concetto di inclusione sociale è assai recente e il senso della sua trasposizione dall'ambito sociologico a quello del diritto richiede ancora qualche precisazione.

3. L'inclusione come matrice sociologica del sistema multilivello di protezione sociale

Emerso nel dibattito politico negli anni Sessanta, il tema dell'esclusione sociale è divenuto oggetto della riflessione sociologica in un contesto di crescita economica, che vede il miglioramento delle condizioni di vita di una consistente parte della popolazione e l'interessamento per quella socialmente discriminata, gli esclusi[9]. Categoria quest'ultima, che compare contestualmente in alcuni saggi europei e americani[10]. È con lo studio di

[6] Sul punto J. Masing, *Unionsbürgerliche Kernrechte*, in W. Durner, F. J. Peine, F. Shirvani (a cura di), *Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013, 355 ss. Sul tema, anche per riferimenti giurisprudenziali, v. A. Gragnani, *Inclusione e sussidiarietà*, in *www.gruppodipisa.it*, § 3.

[7] Sulla nuova dimensione della responsabilità sociale dello Stato, S. Troilo, *La solidarietà verticale tra autonomie territoriali ed Unione europea* e B. Pezzini, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, in B. Pezzini, C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005. Ancora, di B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in Aa. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, Jovene, 2010, 163 ss. Per l'esame della fitta rete di disposizioni di diritto internazionale, sovranazionale, nazionale e regionale, nonché per un'analisi della giurisprudenza sia costituzionale che comune, F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013. Sulla garanzia dei diritti sociali anche nella prospettiva della tutela multilivello, E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013 e C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale*, Firenze, Passigli, 2012.

[8] Oltre ai contributi citati alla nota precedente, v. F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002. Per una ricostruzione del principio di solidarietà nella trama dei principi costituzionali, di recente, A. Morelli, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, 17 ss. e 199 ss.

[9] Sul dibattito sociologico, F. Büchel, M. Diewald, P. Krause, A. Mertens, H. Solga (a cura di), *Zwischen drinnen und draußen*, Opladen, Leske + Budrich, 2000.

[10] Si tratta dei contributi di G. Myrdal, *Challenge to Affluence*, London, V. Gollancz, 1963, che introduce l'espressione *underclass*; J. Klanfer, *L'Exclusion sociale: Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Paris, Science et service, 1965; F. Fürstenberg,

Lenoir[11], dove si preconizza l'istituzione del reddito minimo garantito, che il concetto di esclusione inizia a esercitare un'influenza considerevole nella politica del diritto, che persiste nella successiva fase di recessione economica, quando si manifestano i problemi legati alla disoccupazione di lungo periodo e a consistenti flussi migratori, mentre la crisi impone di ridurre le prestazioni sociali, sicché il contrasto dei fenomeni di esclusione assume anche il significato di protezione delle aspettative di conservazione di posizioni già acquisite.

La tematizzazione dell'inclusione sociale nel dibattito sociologico dischiude una nuova concezione delle problematiche della povertà e della diseguaglianza e le pone in correlazione[12]. Il concetto di povertà risulta ampliato e modernizzato, assume carattere relazionale rispetto al contesto sociale di riferimento, abbraccia anche le povertà relative e non soltanto le condizioni di estrema indigenza.

Inoltre, per gli aspetti che più direttamente possono influenzare la strutturazione del sistema di protezione sociale e conseguentemente la distribuzione delle competenze dirette a realizzarlo, è interessante soprattutto il dibattito tedesco degli anni novanta[13].

In primo luogo, nei diversi ambiti materiali si osserva un'interdipendenza fra i fattori di discriminazione, che si cumulano funzionando da «catalizzatore» dell'esclusione.

In secondo luogo, si evidenzia il carattere relazionale dell'esclusione sociale, che non riguarda soltanto l'aspetto statico della ripartizione delle risorse ma anche le attività e le relazioni sociali, in un'ottica orientata alle *chance* di sviluppo della persona.

In terzo luogo, la diseguaglianza viene concettualizzata in termini di discontinuità rispetto alla dicotomia appartenenza/non appartenenza, anziché in termini quantitativi riferiti all'avere o al non avere.

Randgruppen in der modernen Gesellschaft, in *Soziale Welt*, 1965, 236 ss., sul concetto di *Randgruppe* (letteralmente gruppo al margine); nonché T. Parsons, *Full Citizenship for the Negro American*, in *Daedalus,* 1965, 1009 ss., che collega i concetti di inclusione ed esclusione sociale con quello di cittadinanza.

[11] R. Lénoir, *Les exclus*, Paris, Editions Seuil, 1974.

[12] Sul tema, L. Trucco, *La nozione di «esclusione sociale» fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali,* in P. Costanzo, S. Mordeglia (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2005, 119 ss.

[13] Fra i suoi protagonisti, N. Luhmann, *Inklusion und Exklusion*, in H. Berding (a cura di), *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1994, 15 ss.; N. Luhmann, *Inklusion und Exclusion*, in Id. (a cura di), *Soziologische Aufklärung*, Opladen, Leske + Budrich, 1995, 237 ss.; A. Nassei, G. Nollmann, *Inklusion, Exclusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenziung und die Desintegrationsthese*, in W. Heitmeyer (a cura di), *Was hält die Gesellschaft zusammen?,* Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1997, 113 ss.; M. Kronauer, *«Exclusion» in der Systemtheorie und in der Armutsforschung*, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 1998, 755 ss.

La sommaria sintesi di alcune conclusioni raggiunte nel dibattito sociologico spiega le ragioni dell'ingresso nel diritto dell'inclusione quale determinazione di scopo che nella legislazione statale e regionale e nei trattati europei intende esprimere la logica unitaria del sistema multilivello di protezione sociale.

Innanzitutto, nel concetto di inclusione trova adeguata espressione il principio personalistico, che, come valore fondamentale, orienta anche i fini del sistema di protezione sociale, non riducibile alla mera assistenza ma finalizzato al pieno sviluppo della persona nella società.

L'idea di inclusione, come grandezza indeterminata, si presta poi a collegare in un sistema multilivello la pluralità delle istanze di giustizia sociale e dei vincoli di solidarietà che sono chiamate a sorreggerlo.

Inoltre, diversamente dal tradizionale concetto di sicurezza sociale, l'inclusione non è una categoria concepibile nei termini del "tutto o niente" e si presta, perciò, a una graduazione degli obiettivi nel tempo[14].

Infine, l'espressione inclusione sociale si presta a esprimere anche sul piano giuridico l'esigenza di coordinamento delle politiche di intervento nei diversi ambiti di tutela, che è indispensabile date le interdipendenze settoriali[15].

Il concetto di protezione sociale attento agli esiti del dibattito sociologico sull'inclusione sociale trova espressione nel sistema delineato nei trattati europei. L'Unione si prefigge di combattere l'esclusione sociale (art. 3, comma 3, Trattato sull'Unione europea, di seguito TUE, art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e stabilisce che la protezione sociale e la lotta all'esclusione debbano essere prese in considerazione nella definizione e attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione (art. 9, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di seguito TFUE), in modo da evitare l'effetto di cumulo penalizzante delle esclusioni settoriali. La solidarietà, che delle politiche sociali costituisce il fondamento, è riconosciuta come valore dell'Unione in una molteplicità di vincoli: solidarietà fra generazioni (art. 3, comma 3, TUE), fra popoli (Preambolo TUE), fra uomini (art. 3, comma 4, TUE), fra Stati (artt. 3, comma 3, e 24 TUE; 122 e 222 TFUE), non solo fra cittadini europei ma anche nei confronti dei cittadini terzi, nonché nelle

[14] H.F. Zacher, *Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts,* in W. Durner, F. J. Peine, F. Shirvani (a cura di), *Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa*, cit., 435 ss.; Id., *Das soziale Staatsziel*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *HbStR,* II, Heidelberg, Müller, 2004[3], 659 ss.

[15] Questa esigenza di coordinamento e la conseguente necessità di integrazione degli interventi che coinvolgono differenti competenze regolative è evidenziata con particolare riferimento all'istruzione e alla formazione professionale da A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 771 ss.; in una prospettiva generale, R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 509 ss.

relazioni con il resto del mondo (art. 3, comma 5, TUE)[16]. Inoltre, alcuni diritti sociali sono espressamente previsti nel titolo IV della Carta, intitolato «Solidarietà».

Il progetto di protezione sociale dei trattati, allora, abbraccia ma - al tempo stesso - distingue una pluralità di comunità (inter-generazionale, mondiale, europea, nazionale, eventualmente con ulteriori autonomi sistemi interni) alle quali corrisponde una pluralità di giustizie sociali e, quindi, di relazioni di inclusione/esclusione, appartenenza/non appartenenza alla rispettiva comunità secondo i differenti vincoli di solidarietà che la fondano. In altri termini, l'inclusione e la solidarietà non possono fondare una pretesa di generalizzato livellamento[17], tenuto conto del riconoscimento di una pluralità di cittadinanze, inteso il termine cittadinanza come «rapporto fra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce» per indicare, nella nuova accezione del medesimo termine - le principali articolazioni di questo rapporto, cioè «le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione»[18].

Nella medesima prospettiva, quindi, l'obiettivo dell'inclusione e il principio di solidarietà non possono che trovare il loro complemento nel principio di sussidiarietà[19], alla cui stregua deve essere deciso il contenuto delle politiche inclusive e la misura della solidarietà esigibile nei differenti livelli del sistema, salvi gli ulteriori criteri rilevanti.

In tal senso depongono anche altri elementi.

In primo luogo, le politiche sociali sono affidate alla competenza concorrente dell'Unione. È proprio nel Trattato sull'Unione europea che l'identità nazionale trova espresso riconoscimento come valore da tutelare. Secondo l'art. 4, infatti, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, con riguardo alla «loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

[16] Sulla pretesa universalistica dei diritti con riferimento alle politiche di inclusione, A. Morelli, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 441 ss.

[17] Così, P.M. Huber, *Unionsbürgerschaft*, in *EuR*, 2013, 637 ss.

[18] Per questa evoluzione del concetto di cittadinanza, P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 3 ss. Su cittadinanza e titolarità dei diritti, M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 203 ss.

[19] Sulla convergenza dei principi di solidarietà e sussidiarietà, B. Pezzini, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, in B. Pezzini, C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., 93 ss. Sul valore della sussidiarietà per la garanzia dei diritti con riferimento al contesto europeo, S. Mangiameli, *Processi migratori, principi europei e identità dell'Europa*, in L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, Giuffrè, 2012, 5 ss. Sul principio di sussidiarietà come completamento dell'inclusione e della solidarietà, H.F. Zacher, *Das soziale Staatsziel*, cit., 777.

In secondo luogo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione stabilisce espressamente che le sue disposizioni, comprese, quindi, quelle sui diritti sociali, «si applicano alle istituzioni, agli organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati».

Infine, la medesima Carta contempla la differenziazione secondo i diversi *status* di cittadino europeo e di *status* di cittadino di paese terzo, proprio con riferimento a un fondamentale diritto sociale, cioè il diritto di svolgere un lavoro e di scegliere liberamente una professione (art. 15).

4. Il valore delle autonomie: sussidiarietà, differenziazione, democrazia, efficienza

La creazione di un sistema multilivello di garanzia dei diritti sociali ha come premessa la convinzione che ciascuna parte dell'insieme non sia da sola adeguata ad assicurare i prescelti obiettivi comuni di protezione e che fra di esse sia ragionevole istituire dei vincoli[20].

Come anticipato, è il principio di sussidiarietà a collegare in sistema le differenti unità del progetto europeo di protezione. La politica sociale nei settori definiti dal Trattato è, infatti, materia di competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, lett. b) TFUE), che rispetta le autonomie regionali e locali come elementi propri dell'identità nazionale degli Stati membri (art. 4, comma 2, TUE). La Carta dei diritti fondamentali è applicata alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 51). Anche nella Costituzione italiana, il principio di sussidiarietà è canone generale di organizzazione delle politiche sociali, sia come criterio di attribuzione delle funzioni amministrative, secondo l'art. 118, comma 1, Cost., sia secondo la ben nota giurisprudenza costituzionale sulla cosiddetta «chiamata in sussidiarietà», ma anche come principio per la promozione di attività di interesse generale svolte da cittadini e associazioni, (art. 118, ult. comma)[21].

È ancora il principio di sussidiarietà che determina l'intensità dei doveri di solidarietà sociale esigibili da ciascun livello del sistema, poiché essi co-

[20] Sui sistemi multilivello, I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss. Nella letteratura italiana, A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

[21] Sul significato del principio di sussidiarietà, fra i numerosi contributi, A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001; J. Isensee, *Subsidiarität als Verfassungsprinzip*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001².

stituiscono il fondamento della tutela sociale ma, al tempo stesso, presuppongono in quanto doveri di solidarietà l'appartenenza a una determinata comunità, che può essere quella mondiale per i diritti universali dell'uomo fino quella della più ristretta associazione[22]. La solidarietà, invero, ha una doppia connotazione, inclusiva all'interno della comunità di riferimento, escludente, sia pure limitatamente a certi benefici, rispetto a chi a essa non appartiene[23].

Secondo le circostanze come criterio giuridico ovvero di politica del diritto, il principio di sussidiarietà afferma l'idea che il livello di decisione più prossimo all'istanza di protezione, quindi, al bisogno di disciplina giuridica sia il più adeguato a soddisfarlo. Pertanto, laddove la sussidiarietà operi come principio giuridico che orienta l'esercizio delle competenze, l'effettiva capacità di azione ne è condizione legittimante.

Interrogarsi sul valore delle autonomie[24] significa, allora, innanzitutto, chiedersi perché dalla prossimità al cittadino nasce una presunzione di adeguatezza del potere di decidere.

La risposta risale alla ragione fondante l'ordinamento costituzionale: la garanzia della dignità dell'uomo[25]. La dignità umana richiede, infatti, che la persona sia soggetto prima che oggetto del diritto. La capacità di essere soggetto attivo delle decisioni (specialmente per quelle relative ai diritti che sono fondamentali per l'esistenza della persona) è tanto più forte tanto più piccola è la collettività nella quale si esercita il potere di decidere, per l'ovvia considerazione che più ristretta è la comunità di riferimento, più il singolo voto possiede un maggiore potere di influenza nella formazione della volontà generale[26]. Di qui nasce il fondamentale collegamento fra sussidiarietà, democrazia, autonomia e diritti e, quindi, fra competenze e diritti. Tutti i diritti sociali così come le libertà sono garanzie della dignità umana

[22] Sul tema, B. Pezzini, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., 109, con particolare riferimento anche alla solidarietà orizzontale e al valore delle sperimentazioni innovative.

[23] Con riferimento ai diritti sociali, T. Kingreen, *Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund*, Tübingen, Mohr, 2003, 245 ss.

[24] Sul valore dell'autonomia negli ordinamenti democratici, per un esame anche nella prospettiva storica, v. S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in questo volume e in *www.gruppodipisa.it*.

[25] Sulla dignità umana come ragione fondante la comunità statale, P. Häberle, *Die Menschenwürde als Grundlage der staatlicher Gemeinschaft*, in *HbStR*, cit. Sulla dignità dell'uomo nell'ordinamento costituzionale, A. Ruggeri, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in M. D'Amico, B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, 1755 ss.; A. Morelli, *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale alla luce del principio personalista*, in questo volume.

[26] I. Pernice, *Solidarität in Europa*, cit., 39, per una trattazione nella prospettiva dei sistemi multilivello.

e le competenze sono limiti del potere a tutela delle libertà e a garanzia dei diritti[27].

Ci sono affinità fra il principio di sussidiarietà e il principio di autonomia, innanzitutto, poiché entrambi riguardano la ripartizione di compiti, competenze e funzioni[28]. Tuttavia, essi restano principi distinti. Scopo specifico del principio autonomistico non è indicare l'ambito ottimale di esercizio di una funzione, compito, si è detto, del principio di sussidiarietà.

Il principio autonomistico custodisce e promuove un complesso di valori.

Le autonomie sono concepite, in primo luogo, per realizzare il valore di una differenziazione che si ritiene meritevole di garanzia e per rispondere alle specifiche esclusive esigenze della comunità di riferimento. In un sistema multilivello, invero, l'autonomia rappresenta il mezzo per salvaguardare la diversità di ciascuna unità, pur nella consapevolezza delle limitazioni imposte dalla scelta di partecipare a un sistema complesso per l'adeguato svolgimento di determinati obiettivi che ogni parte del sistema non riesce o non ha convenienza a perseguire da sola.

Conseguentemente, la misura dell'autonomia e, quindi, della competenza non deve essere e non è necessariamente decisa soltanto secondo il principio di sussidiarietà. La ripartizione delle competenze può essere stabilita secondo fini e interessi diversi dall'adeguatezza funzionale richiesta dalla sussidiarietà, ad esempio, secondo obiettivi di unità giuridica ed economica (fermo che l'attribuzione della competenza presuppone sempre il possesso della capacità del titolare di esercitarla mentre sono fuor di luogo le rivendicazioni di competenza all'esercizio di compiti superiori alla rispettiva capacità di prestazione).

Nell'ordinamento costituzionale, preservare la diversità non è, tuttavia, l'unico scopo dell'autonomia, che racchiude anche un insieme di altri valori. L'autonomia ha, fra l'altro, un valore fondamentale per la realizzazione del principio democratico anche in una dimensione differente rispetto a quella già esaminata, correlata al nesso sussidiarietà-democrazia-dignità dell'uomo. Ci si riferisce all'autonomia come ulteriore forma di ripartizione del potere, che affianca alla separazione orizzontale del potere anche una divisione verticale. L'esistenza di pluralità di centri di indirizzo politico è, infatti, una potenziale garanzia contro inclinazioni antidemocratiche dello Stato centrale[29]. Le autonomie politiche possono realizzare diffusamente a livello locale un equilibrio differente fra maggioranze e opposizioni per come esse si formano al livello centrale, assicurando con ciò un maggiore pluralismo. In tale prospettiva, le autonomie sono potenzialmente soggetti idonei a esercitare

[27] M. Luciani, *Sui diritti sociali*, cit.

[28] D. Grimm, *Subsidiarität und Föderalismus*, in W. Durner, F. J. Peine, F. Shirvani (a cura di), *Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa,* cit., 49 ss.

[29] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., nonché M. Cecchetti, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Federalismi.it*, 19 marzo 2014.

una notevole influenza nella vita politica nazionale, sia attraverso il gioco dei reciproci condizionamenti scaturenti dagli inevitabili intrecci delle competenze statali e regionali, che richiedono necessariamente il raggiungimento di intese, sia secondo una graduazione di differenti possibilità, se esse sono rappresentate in una camera che partecipa alla legislazione dello Stato centrale[30].

Ancora, le autonomie, attraverso il pluralismo di cui sono espressione, possono assicurare una maggiore democraticità nel complesso processo di formazione e selezione della classe politica.

Sotto un diverso profilo, infine, le autonomie come occasione di differenziata sperimentazione normativa ovvero attuativa della legislazione si prestano a realizzare una positiva competizione nella qualità ed economicità della prestazione dei servizi e nella garanzia dei diritti[31], sicché potenzialmente possono contribuire all'ottimizzazione nell'assolvimento dei compiti previsti dai precetti costituzionali, sia in sede locale, sia sull'intero territorio dello Stato attraverso l'eventuale successiva generalizzazione delle soluzioni migliori ideate a livello locale.

Quali dei fondamentali valori racchiusi nell'autonomia regionale si possono realizzare nelle politiche di inclusione sociale e in quale misura?

5. L'inclusione sociale nel sistema costituzionale delle competenze

Inclusione sociale è un concetto «grosso»[32]. Per ciò stesso, si presta a raccogliere numerose istanze di protezione e a rappresentare quelle esigenze di compromesso inevitabili nella strutturazione di un sistema multilivello di protezione. Tuttavia, quando con il principio di sussidiarietà si scende a esaminare il rapporto fra competenze e diritti sociali, occorre dettagliare quali diritti e quali «materie» fanno parte delle politiche inclusive, tenuto conto anche dell'inesistenza di un corrispondente titolo unitario di competenza.

La flessibile idea di inclusione si concretizza, allora, in un nucleo forte e rigido di garanzia della sicurezza sociale che comprende diritti costituzionali inviolabili – si pensi alla tutela della salute, alla protezione dei bambini in caso di incapacità dei genitori di assolvere ai loro doveri, alla tutela del lavoro, alle assicurazioni sociali alle diverse forme di previdenza e al diritto al reddito minimo garantito[33] – e in una pluralità di altri interventi, anch'essi riconducibili alla sicurezza sociale, che concorrono al conseguimento degli

[30] Nella prospettiva della revisione costituzionale, il tema è approfondito nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, reperibile sulla rivista *Federalismi* all'indirizzo *www.federalismi.it.*

[31] Salvi i limiti che una tutela in *melius* può incontrare nell'ordinamento.

[32] Così H.F. Zacher, *Das soziale Staatsziel*, cit.

[33] Per un'indagine storica e per i più recenti sviluppi, C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Torino, Giappichelli, 2013; E. Vivaldi, A. Gualdani, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Dir. soc.*, 2014, 115 ss.

obiettivi di promuovere l'inclusione dell'individuo nella società, come i servizi pubblici di istruzione e formazione professionale.

L'altra sfera delle politiche inclusive, che si affianca alle garanzie della sicurezza sociale, comprende varie finalità di giustizia sociale, la quale si realizza attraverso interventi correttivi o di tipo redistributivo. Ci si riferisce, ad esempio, alle provvidenze per l'assicurazione ai capaci e meritevoli dei mezzi necessari per raggiungere i più alti gradi di istruzione (art. 34 Cost.).

Taluni di questi diritti, compiti e finalità di protezione che realizzano nel loro insieme le politiche di inclusione sociale sono espressamente indicati o introdotti con formula di sintesi nel catalogo della materie di potestà legislativa scritto nell'art. 117 Cost. Ci si riferisce alla legislazione di esclusiva competenza statale «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 1, lett. m), Cost.), alla legislazione in materia di «previdenza sociale» (art. 117, comma 1, lett. o), Cost.), alle materie di competenza concorrente statale e regionale «tutela e sicurezza del lavoro», «istruzione» ma con «l'esclusione della istruzione e formazione professionale», «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «tutela della salute», «previdenza complementare e integrativa», «promozione e organizzazione delle attività culturali». Completa il quadro delle competenze fondamentali per le politiche di inclusione sociale l'art. 117, comma 7, Cost., che impone alla legislazione regionale l'onere di rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso fra uomini e donne alle cariche elettive. Proprio questa disposizione ci conduce direttamente alla questione centrale per la riflessione sul ruolo delle autonomie nelle politiche di inclusione sociale. Come si concilia lo Stato sociale, che per conseguire i propri obiettivi deve rimuovere le diseguaglianze, con l'autonomia che necessariamente differenzia? In un ordinamento unitario, quanta differenziazione è compatibile con l'inclusione sociale e quanta è necessaria allo stesso scopo?

6. Stato sociale e autonomia

La tensione fra unità e autonomia, che pervade lo Stato regionale, trova un terreno fertile negli ambiti di competenza che interessano le politiche sociali perché, come è ovvio, esse richiedono di rimuovere le diseguaglianze mentre la conservazione e produzione di differenza fa parte dell'autonomia[34]. Tuttavia, proprio la connotazione di flessibilità che caratterizza l'idea

[34] Sul tema, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 277 ss.; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, 703 ss.; R. BIN, Relazione conclusiva al Convegno *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Roma 20 marzo 2014, in *Forum di Quad. cost.*

dell'inclusione sociale ci ricorda che il rapporto fra le esigenze sottese a questi principi – tra le altre, quelle dell'eguaglianza e quelle della diversità – non deve essere valutato in modo schematico. Questa considerazione ci induce, anzi, tenere presente accanto alla formulazione classica dei principi di unità e autonomia – che ricorda, con gli opportuni adattamenti alla struttura autonomistica, il dibattito tedesco sui concetti di *Unitarismus* e *Föderalismus*, risalente già agli studi di Triepel sul *Reich* – anche la più flessibile coppia concettuale sussidiarietà e integrazione, che oggi nel diritto europeo sottende, sebbene con una certa dose di approssimazione, corrispondenti esigenze[35]. L'operazione ci aiuta a focalizzare meglio gli obiettivi dell'inclusione sociale in un sistema multilivello, peraltro, avendo cura di non dimenticare le istanze di coesione inderogabili in un ordinamento nazionale.

Il concetto di inclusione esprime con chiarezza che scopo dello Stato sociale non è conseguire un'assoluta eguaglianza degli individui, ma promuovere la tutela e il pieno sviluppo della persona nella società.

In tale prospettiva, la disposizione fondamentale per la definizione dell'equilibrio fra le opposte istanze è l'art. 117, comma 2, lett. m), che stabilisce l'esclusiva competenza statale per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Da una parte, essa sancisce la doverosa esistenza di un nucleo inderogabile di eguaglianza nei diritti sociali, la cui definizione è rimessa all'esclusiva scelta politica dello Stato, al quale, del resto, compete la determinazione dei doveri di solidarietà sul piano nazionale. Si tratta, come più volte si è ricordato, di una scelta obbligata dal carattere democratico e sociale dell'ordinamento costituzionale[36]. Dall'altra, lo stesso riferimento al concetto di livello essenziale implica la differenziazione e l'apertura a quelle sperimentazioni che possono condurre anche all'ottimizzazione nella garanzia dei diritti costituzionali, purché l'innalzamento del livello di tutela avvenga senza pregiudizio di altri interessi meritevoli di protezione. Nei sistemi di tutela

[35] Lo spunto ci è dato da S. Oeter, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Tübingen, Mohr, 1998; in particolare nell'introduzione l'Autore svolge un interessante paragone dei concetti di integrazione e sussidiarietà con la coppia concettuale *Unitarismus / Föderalismus*. Su quest'ultima, H. Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reiche: Eine staatsrechtliche und politische Studie*, Tübingen, 1907.

[36] Sui livelli essenziali, E. Balboni, *Il concetto di «livelli essenziali uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. federal.*, 2001, 1103 ss.; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione),* in *Pol. dir*., 2002, 345 ss.; P. Caretti, *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in P. Costanzo, S. Mordeglia (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, cit., 53 ss.; L. Violini, *La parabola del welfare, dalla Costituzione alla riscoperta della sussidiarietà*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento*, Milano, Giuffrè, 2012, 211 ss.; L. Trucco, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 103 ss.

multilivello, in simili casi, proprio il principio della ottimizzazione della tutela svolge tipicamente un ruolo fondamentale nel rendere possibile la coesistenza di una molteplicità di fonti di protezione dei diritti. Così, accade nel sistema europeo, per la Costituzione, i trattati, la Carta dei diritti, la Cedu. Tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenza fra Stato e Regioni, questo principio non sempre trova un corrispondente credito, sicché, ad esempio, il *ticket* fisso stabilito dalla legge statale sulle prestazioni sanitarie ambulatoriali è stato ritenuto inderogabile anche *in melius* dalla Regioni[37]. La conclusione appare ingiustificata per tutti quei casi nei quali la maggior tutela non sacrifichi altri interessi costituzionali meritevoli di tutela, né di carattere soggettivo né di valenza generale, quali quelli espressi nella clausola delle esigenze attinenti all'unità giuridica o economica.

Nelle politiche di inclusione sociale, d'altra parte, l'uniformità dei fini – in particolare l'eguaglianza nel nucleo inviolabile dei diritti costituzionali – non implica quella dei mezzi. È qui che lo Stato sociale lascia spazio alle autonomie, secondo il criterio di prossimità che accede al principio di sussidiarietà.

Esemplare al riguardo è il già ricordato art. 117, comma 7, Cost.[38], che con il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono una piena parificazione fra uomo e donna nella vita politica, economica e sociale assegna proprio alle autonomie il compito di realizzare un obiettivo di inclusione e di rimuovere, necessariamente differenziando nella loro legislazione, le diseguaglianze che ne ostacolano il raggiungimento. La differenziazione delle misure compensative delle diseguaglianze non è diretta a mantenere una diversità che esclude, bensì costituisce uno dei molteplici mezzi per superare le discriminazioni, perciò, non è vietata alla Costituzione bensì sollecitata.

Nell'esercizio delle loro competenze concorrenti o residuali, che interessano importanti settori dell'inclusione sociale – ad esempio la tutela della salute, l'istruzione e la formazione professionale – ci si può attendere, quindi, sotto molteplici profili, un significativo contributo dell'autonomia regionale. In particolare, la formazione e istruzione professionale sono settori strategici per la mobilità del mercato europeo del lavoro, rispetto ai quali, quindi, l'autonomia riceve, indirettamente, importanti sollecitazioni dal processo di integrazione europea.

Dei molteplici valori che l'autonomia racchiude, come è ovvio, nella protezione dei diritti sociali essa non realizza il fine di preservare una diversità correlata a un'identità regionale fondata su speciali vincoli di origine, tra-

[37] Corte cost., sent. n. 203/2008; sul tema, R. Romboli, M.P. Larnè, *Il diritto alla salute nell'ordinamento costituzionale italiano*, in P. Costanzo, S. Mordeglia (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, cit., 213 ss.; A. Cerri, *Eguaglianza, uniformità, autonomia regionale*, in *Foro it.*, 2014, col. 435 ss.

[38] Sul rispettivo ambito di intervento regionale, B. Pezzini, *L'art. 117, VII comma e la definizione dell'ambito delle pari opportunità*, in Id. (a cura di), *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione*, Milano, Giuffrè, 2005, 3 ss.

dizione o cultura. Trova espressione, invece, il valore dell'autonomia come prossimità al cittadino, cioè quel concetto di *Bürgernähe* particolarmente caro alla dottrina tedesca e recepito, oggi, nel preambolo del Trattato sull'Unione, laddove esprime l'aspirazione a che «le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà» e ribadito all'art. 1, comma 2, TUE, che sancisce il proposito di costruire «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

Si realizza, quindi, il valore dell'autonomia come livello più adeguato perché più vicino alla percezione delle istanze di protezione e sede di differenziata sperimentazione di soluzioni, in una competizione nell'efficienza ed economicità per l'organizzazione dei servizi di garanzia dei diritti dei cittadini. In conclusione, l'autonomia regionale è una forma organizzativa adeguata alla realizzazione delle politiche di inclusione sociale, sia nella forma del regionalismo creativo (nelle modalità di implementazione dei diritti e competitivo in questa dimensione attraverso la sperimentazione) sia nelle forme del regionalismo partecipativo (nell'eventuale prospettiva della creazione di una camera rappresentativa degli interessi regionali con poteri di partecipazione alla legislazione dello Stato centrale, quale sede di mediazione, di raccordo e di cooperazione alle scelte fondamentali dello Stato sociale, nella graduata possibilità delle forme ipotizzabili).

Certamente, se si confrontano i compiti dell'odierno Stato sociale con le prime forme di assistenza che ne hanno rappresentato la forma embrionale non si può che notare un deciso spostamento verso l'alto della competenza, perché i relativi compiti sono divenuti sempre più complessi. Una tendenza analoga è stata evidenziata nel federalismo tedesco[39]. Tuttavia, occorre cautelarsi dal rischio di facili strumentalizzazioni dello Stato sociale al fine di limitare le autonomie, con la conseguenza di deresponsabilizzarle dalla garanzia dei diritti. D'altra parte, proprio la complessità e l'estensione delle opportunità e dei bisogni di protezione indotti dal processo di integrazione europea non consentono di rinunciare all'apporto di ogni unità del sistema.

7. Inclusione, esclusione e sperimentazione senza seguito, nella legislazione nazionale e regionale. Quali prospettive?

Seppure nei limiti di finanziamenti estremamente modesti concessi in Italia alle politiche socio-assistenziali, nella legislazione regionale non mancano esempi che confermano il valore delle autonomie nelle politiche di inclusione, così come si lascia apprezzare il contributo degli enti locali e del cosid-

[39] L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 400 ss.; U. Münch, *Sozialpolitik und Föderalismus*, Opladen, Leske+Budrich, 1997; R. Pitschas, *Sozialer Bundesstaat und Föderalismusreform*, in H.J. Blanke (a cura di), *Die Reform des Sozialstaates zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*, Tübingen, Mohr, 2007.

detto terzo settore. Contestualmente, colpisce l'adozione di alcune misure inclusive con effetti intenzionalmente discriminatori a danno non soltanto di stranieri ma talvolta anche di connazionali residenti oltre i confini del territorio regionale[40]. Non vi è qui spazio per un adeguato esame della casistica rilevante, quindi, non si può che rinviare ai numerosi contributi già citati[41].

Per quanto concerne i concreti sviluppi dell'ordinamento, piuttosto, ci limitiamo a segnalare il consistente fenomeno di una legislazione statale che sotto l'impropria etichetta della sperimentazione normativa[42] ha dato luogo all'erogazione di misure tampone, di carattere emergenziale, sollevando notevoli perplessità circa la loro legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza[43]. Si ricorda, in particolare, per la sua esemplarità, una sperimentazione nella quale è stato coinvolto anche il legislatore regionale. È il caso del reddito minimo garantito[44], qualificato dalla legge 328/2000 come «livello essenziale» di una prestazione sociale. La sua estensione all'intero territorio nazionale, prevista dopo un biennio di sperimentazione, non si è mai realizzata. È seguita una misura con analoga funzione ma con diversa denominazione, il «reddito di ultima istanza», la cui erogazione è stata rimessa dalla legge statale all'iniziativa delle Regioni, così come i criteri di accesso alla prestazione. Già questo dato pone seri dubbi sulla ragionevolezza comples-

[40] Sul tema E. Vivaldi, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, Giappichelli, 2008; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit.; L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 29 ss., nonché i contributi raccolti in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, cit.

[41] In particolare si rinvia ai contributi citati alla nota precedente.

[42] Persuade la conclusione raggiunta, sulla base dell'analisi di numerose disposizioni legislative, da M. Magnani, *Sperimentazione in materia di lavoro e sistema delle fonti: eguaglianza vs. autonomia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, 429 ss., che ricorda svariati provvedimenti di detassazione e decontribuzione, misure per l'incremento della produttività del lavoro, per l'incentivazione dell'occupazione e la riqualificazione professionale.

[43] I dubbi restano anche tenuto conto di una risalente pronuncia della Corte costituzionale, la sentenza 25 maggio 1957, n. 64, in materia di riforma fondiaria, che a proposito della sperimentazione normativa afferma al punto 6 della motivazione: «I motivi che sono stati addotti per giustificare la scelta di questo metodo, e che vanno dalla limitatezza dei mezzi disponibili alle preoccupazioni di ordine tecnico, sociale e politico, e all'intento di procedere sperimentalmente, sono ben noti e sfuggono alla competenza della Corte costituzionale, la quale potrebbe e dovrebbe dichiarare la illegittimità del metodo prescelto soltanto se ritenesse di desumere dalla lettera e dallo spirito della Costituzione il divieto di seguirlo. Un principio di questo contenuto non si rinviene nella Carta costituzionale, né nell'art. 3, il cui secondo comma postula proprio l'adozione di misure legislative, che, in quanto dirette ad attuare la eguaglianza dei cittadini, non potrebbero operare se non modificando, mediante trattamenti adeguati, le loro situazioni in atto; né nell'art. 44, che svolge lo stesso principio in materia di riforma agraria e fondiaria, additandone i fini di "conseguire il razionale sfruttamento del suolo" e di "stabilire equi rapporti sociali", e che prevede esplicitamente un diverso trattamento da zona a zona».

[44] C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 196 ss. per un'accurata analisi a partire dal 1999.

siva del sistema, se si tengono presenti i criteri enunciati nella già ricordata sentenza della Corte costituzionale sulla inderogabilità anche *in melius* del *ticket* fisso stabilito dalla legge statale sulle prestazioni ambulatoriali.

In ogni caso, tornando al reddito di ultima istanza, la Corte costituzionale con la sentenza n. 423/2004 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 101, della *Legge finanziaria 2004*, che a tal fine, nei limiti delle risorse previste a tal fine dal Fondo nazionale per le politiche sociali, stanziava un finanziamento alle Regioni che ne prevedessero l'istituzione. La Corte ha ravvisato nello stanziamento statale un'invasione della competenza regionale in materia di servizi sociali, poiché la legge non qualificava la provvidenza in questione come livello essenziale di un diritto sociale giacché, altrimenti, secondo la Corte il finanziamento avrebbe dovuto essere erogato per l'intero territorio nazionale. Di qui l'avvio di iniziative regionali incisivamente definite «in ordine sparso» ma non sono mancate perfino iniziative comunali[45].

Con la sentenza n. 10/2010 sulla cosiddetta *social card*, finalmente, la Corte costituzionale riconosce che «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.»[46]. Prosegue la Corte con la precisazione che «il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i "diritti sociali" di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli».

L'art. 2, commi 46 e 48, della legge 10/2011 ha poi previsto una nuova *social card* destinata a persone in grave situazione di bisogno, da sperimentare nei comuni con più di 25.000 abitanti.

Di recente, il decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze 3 febbraio 2014[47] dispone l'ulteriore progressiva estensione ai cittadini comunitari

[45] *Ibidem,* 206 ss.

[46] C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 2010, 941 ss.

[47] Pubblicato in Gazz. Uff., 8 aprile 2014, n. 82.

e stranieri, residenti, dei benefici della Carta Acquisti ai sensi dell'articolo 1, comma 216, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Probabilmente, il carattere emergenziale degli interventi di garanzia di una prestazione qualificata dalla Corte costituzionale «diritto costituzionale fondamentale» costituisce la prova più significativa dell'assenza di un'adeguata forza di decisione politica e delle indispensabili risorse finanziarie per le politiche sociali. Mancanza che non riesce più a dissimulare in modo plausibile, sotto la veste della sperimentazione normativa, misure tampone con effetti gravemente discriminatori nella garanzia del diritto alla sopravvivenza.

In una simile situazione, quali prospettive?

Rispetto alle erogazioni *una tantum* o alle ipotesi di riordino minimale della legislazione sociale si segnala l'opportunità di prendere in considerazione una soluzione impegnativa, di non rapida decisione ma che potrebbe essere fondamentale per l'effettivo riordino della legislazione sociale. Ci si riferisce alla codificazione dei diritti sociali, secondo il modello del *Sozialgesetzbuch* tedesco. Esso si compone di dodici libri, approvati e, se del caso, aggiornati secondo la tecnica della «codificazione segmentata» (*abschnittsweise Kodifizierung*)[48]. Si tratta di una codificazione concepita non secondo anacronistici ideali di completezza, immutabilità, esaustività ed esclusività della disciplina, ma secondo una sistematica che aspira tuttavia ad essere qualcosa di più rispetto ai cosiddetti codici di settore, connotati da sperimentalità e provvisorietà della disciplina. Essa consiste nella realizzazione di un codice unitario, ma in fasi successive nel tempo, secondo una soluzione che rappresenta un opportuno compromesso fra opposte esigenze: i tempi lunghi e le difficoltà politiche che un'ampia codificazione incontra nei sistemi democratici, l'aspirazione a una profonda armonizzazione della materia, alla proiezione nel futuro dell'opera codificatoria, nonché l'esigenza della percepibilità del processo di codificazione come peculiare tecnica legislativa e del codice come modo di presentazione del diritto, cui sono collegati anche non secondari effetti simbolici e politici di coronamento e consacrazione della centralità dei diritti sociali. La codificazione consente, inoltre, una più agevole conoscibilità dei diritti e doveri e un controllo più efficace sull'applicazione della normativa. Sul piano dei rapporti Stato centrale/autonomie, la codificazione non implica necessariamente una ulteriore centralizzazione, ma si presta a un efficace coordinamento delle attività secondo le rispettive competenze oltre che alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo per la sua approvazione.

[48] Su questa tecnica di codificazione, A. GRAGNANI, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, in *www.giustamm.it*, 2008. Sul *Sozialgesetzbuch*, di recente, A. KOKEMOOR, *Sozialrecht*, München, Vahl, 2013.

ANNOTAZIONI FINALI

IL DECLINO DEL VALORE DELLE AUTONOMIE LOCALI: UNA TENDENZA NON SOLO ITALIANA

di Silvio Troilo

Sommario: 1. L'"autonomia locale": una nozione non "scontata". – 2. La compressione dell'autonomia degli enti territoriali: una tendenza ormai diffusa su scala europea. – 3. Lo slittamento della percezione degli enti territoriali da forme di esercizio della sovranità a mere amministrazioni di prestazione e la conseguente necessità di una rilettura del concetto di autonomia locale.

1. L'"autonomia locale": una nozione non "scontata"

È emerso chiaramente nel convegno di Bergamo come stia avvenendo uno slittamento, se non una torsione della nozione di autonomia locale, con un significativo mutamento della percezione del suo valore da parte delle istituzioni e delle forze politiche e sociali nazionali.

Sembrerebbero quasi tornare attuali Santi Romano e la dottrina italiana a lui successiva, che – sulla stessa scia (e con le stesse preoccupazioni ideologiche[1]) di quella tedesca – avevano rifiutato la nozione di "autonomia" sviluppata dagli autori precedenti[2] e avevano qualificato gli enti locali come "autarchici", cioè dotati della capacità, «come l'etimologia della parola ci dice, [di] amministrarsi da se stess[i]», il che però, logicamente, «include anche la possibilità che si venga amministrati da altri»[3] (o comunque «presuppone sempre, tacitamente, un potere superiore dal quale ... [uno] potrebbe anche essere amministrato»[4]).

Intesa in questo senso, l'autarchia era «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell'inte-

[1] Ben evidenziate da F. Rugge, *Dottrina tedesca e crisi dell'"autonomismo giuridico" in Italia fra Ottocento e Novecento*, in *Amministrare*, 1993, 105 ss.; cfr. anche G. Di Gaspare, *Autogoverno,* in *Enc. giur.*, IV, 1988, 5.

[2] Pur nella varietà delle posizioni, la dottrina italiana precedente aveva affermato, al pari di quella francese sostenitrice del "*pouvoir municipal*", una parità di rango tra Comuni e Stato, concependo – sia pure sulla base di argomentazioni più storico-sociologiche che giuridiche – l'autonomia come un carattere contraddistinto dall'originarietà e da un certo grado di indipendenza dallo Stato. Per una sintetica illustrazione delle tesi dei singoli autori v. F. Rugge, *op. cit.*, 98 ss.

[3] S. Romano, *Il decentramento amministrativo*, in *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, rist. 1990, 51.

[4] Così P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1911, 103-104.

resse, oltre che dello Stato, anche proprio»[5]: la pubblicità (che promanava dallo Stato-persona) e la comunione di interessi rappresentavano i due perni della nozione, facendo sì che l'ente autarchico fosse anche organo dello Stato e, in tale veste, potesse adottare atti equiparabili, sotto ogni profilo, a quelli amministrativi[6].

Certo, la dottrina italiana (come quella tedesca) successiva, anche sulla spinta del dato costituzionale – che contraddice apertamente tale ricostruzione –, da un lato ha chiarito che «il termine di qualificazione per la pubblicità di un ente è lo Stato in quanto Ordinamento e non lo Stato in quanto Persona»[7], dall'altro ha evidenziato la metagiuridicità del riferimento agli interessi ed ha slegato il carattere autarchico da quello territoriale[8].

Ma la difficoltà di determinare l'essenza e il valore dell'autonomia territoriale – come ha evidenziato nella sua relazione Laura Ronchetti – non è venuta meno[9], e non soltanto nel contesto italiano.

Infatti, sono state individuate varie tipologie di essa: l'autonomia "normativa"[10], quella "istituzionale" (cui, peraltro, sono attribuiti diversi significati[11]) e quella "organizzatoria"[12]. Quest'ultima, nel caso degli enti territoriali, si traduce soprattutto nella potestà di indirizzo politico-amministrativo (per

[5] S. Romano, *Il decentramento amministrativo*, cit., 57.

[6] Cfr. P.A. Capotosti, *Autarchia*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 1; F. Roversi Monaco, *Autarchia*, in *Enc. giur.*, IV, 1988, 1. Così «poco importa, pel concetto giuridico di autarchia, che l'ente cui esso si riferisce sia dotato di organi elettivi od onorari, giacché è al rapporto tra l'ente medesimo e lo Stato, che deve aversi riguardo, non già ai rapporti che possono intercedere tra il primo e gli individui che lo compongono o gli appartengono» (S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano,* Milano, Società Editrice Libraria, 1918, 143-144).

[7] F. Roversi Monaco, *op. cit.*, 2.

[8] S. Cassese, *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 327; P.A. Capotosti, *op. cit.*, 3.

[9] Tanto che autorevole dottrina è giunta sino a negare che il termine "autonomia" corrisponda, in molte situazioni, ad un «valore giuridico precisabile»: così M.S. Giannini, *Autonomia*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 356, che osserva come il vocabolo abbia «quasi sempre un valore comune, non giuridico» e come, quindi, non ci si possa basare su un solo elemento per individuarne l'essenza. Cfr. anche L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, in questo volume, 5 ss.

[10] Propria di soggetti non sovrani e consistente nel potere di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano, che – per un'autorevole corrente dottrinale – è l'unico significato assegnabile al termine, in correlazione con "autarchia" e con "autotutela" o "autodichia" (S. Cassese, *op. cit.*, 328; P.A. Capotosti, *op. cit.*, 3; A. Romano, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 34; analogamente G. Treves, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 291-292, che la intende come "autolegislazione del cittadino").

[11] Sui quali v. M.S. Giannini, *Autonomia*, cit., 360-361: tra questi, egli ritiene preferibile il significato che individua la condizione degli ordinamenti giuridici autogeni subordinati all'ordinamento sovrano quanto alla rilevanza ed al contenuto.

[12] Quest'ultima non è un potere o una relazione, come le due precedenti (*ibidem*, 362; A. Romano, *op. cit.*, 32), ma «una figura organizzatoria in cui i rapporti organizzatori fra figure soggettive di un medesimo genere vengono disciplinati, in deroga alla regola, in modo da attribuire ad una delle figure soggettive poteri più ampi di quelli che sono attribuiti alle figure congeneri» (e può essere, così, autonomia funzionale, contabile, finanziaria, di gestione, ecc.) (M.S. Giannini, *Autonomia*, cit., 362).

cui si usa anche la dizione "autonomia politica")[13], in quanto «le autonomie locali, principale espressione, attualmente, del decentramento amministrativo, s[o]no caratterizzate, rispetto a questo, da qualche cosa di più: dal fatto, cioè, che le strutture cui danno luogo non sono soltanto occasione per una ripartizione di funzioni, ma espressione del pluralismo sociale» e strumento di esercizio della sovranità popolare[14].

Poiché ciò si riscontra in tutti gli Stati membri dell'Unione europea (per limitarci ad essi), gli ordinamenti locali di tali Paesi risultano assai meno diversificati di quello che si potrebbe immaginare: anzi, essi sono riconducibili a tre grandi modelli[15], quello di matrice francese-napoleonica, adottato anche in Italia, quello di tradizione germanica, nonché quello britannico[16].

[13] *Ibidem*, 364-365; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 168 ss. La potestà di indirizzo politico-amministrativo degli enti autonomi non va, comunque, confusa con la libertà di indirizzo politico (che spetta solo agli enti sovrani), sia per la diversità dei due tipi di indirizzo, sia per i limiti che circondano l'azione degli enti autonomi (derivanti dalla legge, che ne circoscrive le attribuzioni, dal controllo, più o meno esteso, dei loro atti e, sul piano pratico, anche dalla non autosufficienza finanziaria) (M.S. Giannini, *Autonomia*, cit., 365 e Id., *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993, 308-309; T. Martines, *op. cit.*, 169).

[14] F. Roversi Monaco, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, Cedam, 1970, 242-243; cfr., tra gli altri, G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, 19; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, 14 ss.; da ultimo, B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in questo volume, XVII e XVIII. Per questo risulta più precisa la locuzione «decentramento tramite autonomia locale», che contiene in sé l'idea non solo dell'esclusività dei compiti, ma anche dell'effettiva indipendenza decisionale nel loro svolgimento (e, quindi, una certa dose di decentramento politico). Anzi, la stessa distinzione fra enti territoriali e Stato all'interno dell'ordinamento complessivo ha un senso «in quanto quest'ultimo non faccia dipendere la posizione degli enti territoriali dalle decisioni, in qualunque forma prese, di organi riconducibili allo Stato», riguardo, in particolare, alle forme di organizzazione ed all'ambito di competenza delle comunità locali (F. Pizzetti, *op. cit.*, 10 ss.). Pertanto, l'attribuzione agli enti locali della personalità giuridica e la stessa elettività dei loro organi non sono elementi sufficienti, non potendo garantire appieno i due citati requisiti dell'esclusività dei compiti e dell'effettiva indipendenza decisionale nel loro svolgimento: occorre, altresì, una reale capacità di autodeterminazione dei propri interessi da parte della collettività territoriale (F. Roversi Monaco, *Profili giuridici del decentramento …*, cit., 91 e 247; B. Pezzini, *op. cit.*, XVII ss.).

[15] La riconduzione, attraverso una comparazione "per affinità", delle amministrazioni locali dei Paesi europei ai tre modelli citati è comunemente accettata dalla dottrina giuspubblicistica europea, sia continentale che anglosassone (che talora ve ne aggiunge un quarto, quello scandinavo): v., per tutti, L. Vandelli, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990, 15 e 354 e gli autori ivi citati; A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar, 1994, 13; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 13 ss.; M. Mazza, *Federalismo, regionalismo e decentramento nella prospettiva della comparazione tra i sistemi di amministrazione (o governo) locale*, in *Ist. federal.*, 2012, 832 ss.

[16] Quest'ultimo, a prima vista, sembra poco utilmente comparabile con gli altri sistemi, fondandosi «(in assenza di ogni garanzia derivante da una Costituzione scritta) su concezioni

2. La compressione dell'autonomia degli enti territoriali: una tendenza ormai diffusa su scala europea

Ora – benché il ruolo degli enti territoriali sia pressoché ovunque garantito dalla Costituzione[17], anche se è poi concretamente precisato dalla legge ed è comunque soggetto ad evoluzioni interpretative e mutamenti tangibili – si devono registrare in molti Paesi, riconducibili a tutti e tre i modelli citati, recenti innovazioni ispirate ad una logica ora puramente centralizzatrice, ora di integrazione verticale con lo Stato. Così, può dirsi che, se in un recente passato «gli Stati nazionali si presentavano stretti tra il martello di pressioni internazionali e l'incudine di sistemi autonomistici interni, oggi sembra emergere la sensazione che il martello internazionale sia divenuto un maglio assai pesante, mentre l'incudine pare presentare un grado di durezza ben inferiore a quanto si potesse presumere»[18].

Infatti, in risposta alla crisi economica scoppiata nel 2008, in molti Paesi è stata realizzata, in forme diversificate, una maggiore centralizzazione della gestione dei flussi finanziari ed una compressione dell'autonomia finanziaria degli enti regionali e locali, accompagnate da meccanismi verticali di controllo dei costi; ma vi sono stati anche interventi generalizzati volti a ridurre il numero dei dipendenti delle amministrazioni locali, a razionalizzare (o ridimensionare) gli apparati chiamati a gestire i servizi pubblici, ad imporre

più flessibilmente tendenti, per un verso, a ricondurre tutto il sistema delle funzioni locali ad uno schema di deleghe – sempre revocabili – da parte dello Stato, e per l'altro, a considerare liberamente disponibili, per i poteri statali, gli assetti territoriali e la tipologia stessa degli enti» (come rileva ancora oggi autorevole dottrina: v. L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 848, nota 7). In realtà, anche la formula del *self-government* britannico, che caratterizza gli enti territoriali in quel contesto, può raggiungere – e storicamente ha raggiunto – obiettivi analoghi a quelli degli altri due modelli, sia pure attraverso percorsi diversi: infatti, in concreto, il duplice *status* assunto dagli enti locali britannici (da un lato, di enti esponenziali delle rispettive comunità e, dall'altro, di organi statali) e la spiccata interdipendenza con il Governo centrale che si osserva nella loro azione non escludono la costante sussistenza, a loro favore, di numerosi compiti affidati dalla legge (che, pur meno estesi rispetto al passato, sono spesso più ampi di quelli che si riscontrano nei Paesi continentali europei) e di una sostanziale autonomia decisionale nel loro svolgimento (pur se anch'essa più circoscritta di una volta) (cfr. *amplius* S. Troilo, *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il modello del* local government *britannico*, Roma, Aracne, 2013).

[17] Salvo che nel modello britannico, dove il ruolo del *local government* può essere assai più liberamente modellato dal legislatore, come sta da tempo avvenendo riguardo a tutti i suoi profili. Infatti, oltre Manica si ritiene che non solo la tipologia, le funzioni, i poteri, ma persino l'esistenza di uno o più livelli di governo locale elettivi possano essere liberamente stabiliti dal legislatore, non essendo specificamente sanzionata la loro posizione nell'ordinamento costituzionale del Regno Unito e non essendo nettamente distinto il loro ruolo di enti esponenziali delle rispettive comunità da quello di organi statali.

[18] Come nota acutamente L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno ...*, cit., 847.

modalità di partenariato o di esternalizzazione, mentre già in passato erano state introdotte procedure concorrenziali nella fornitura dei servizi pubblici locali[19].

Né ha potuto rappresentare un argine a tali tendenze la Carta europea dell'autonomia locale del 1985 (di cui ha parlato Carlo Padula), ratificata da pressoché tutti i Paesi del vecchio continente, che pure postula enti dotati di un'ampia libertà d'azione, sia nella formulazione dei propri indirizzi che nella loro esecuzione, e sottoposti essenzialmente al controllo democratico dei propri cittadini[20].

Infatti, per fare un solo esempio, nel Regno Unito – che ha ratificato la Carta soltanto nel 1997, al ritorno al potere del partito laburista di Tony Blair, con una scelta di notevole rilevanza politica e simbolica – essa «è stata a stento nel pensiero del Governo». Questi, anche sotto la guida laburista, non ha agito in modo realmente conforme ad essa, almeno per quanto riguarda il riconoscimento dell'autonomia locale, la facoltà di intervento amministrativo e l'autonomia finanziaria del *local government*, come ha evidenziato la stessa Camera dei Comuni[21].

Da noi, come sappiamo, la necessità di garantire e tutelare l'autonomia territoriale è stata ripetutamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale, non soltanto in riferimento alle Regioni, ma anche agli enti locali: così, l'esercizio di poteri che – come la istituzione o la soppressione delle Comunità montane – «comportano un'intromissione nell'*originaria* autonomia organizzativa e funzionale dei Comuni interessati» [corsivo aggiunto] deve

[19] Cfr. L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno ...*, cit., 858 ss. Per una panoramica delle misure adottate nei diversi Paesi europei v. Council of Europe, *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, a cura di K. Davey, Strasburgo, 2011, in *www.ccre.org*, 67 ss.; riguardo all'Italia, cfr. in particolare C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. federal.*, 2012, 695 ss. (nonché gli autori citati nella successiva nota 24).

[20] L'art. 3 della Carta, intitolato «concetto di autonomia locale», afferma infatti che «per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità ed a vantaggio delle rispettive popolazioni, una parte importante degli affari pubblici».

[21] House of Commons, *Communities and Local Government Select Committee*, *Sixth Report on Session 2008-09: The Balance of Power: Central and Local Government*, 2009, in *www.publications.parliament.uk*, par. 130 e 132. La replica del Governo britannico è stata, però, che la Carta ha valore solo orientativo, non contemplando alcun meccanismo impositivo (e comunque non è stata incorporata nella legislazione del Regno Unito). Circa i deboli meccanismi di controllo sull'applicazione della Carta v. – oltre a C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, in questo volume, 109 s. – T. Giupponi, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie locali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, 798 ss.

«necessariamente coinvolgere gli stessi Comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale»[22].

Ma, con il progredire della crisi economico-finanziaria, l'ampiezza e i contenuti dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (*ex* art. 117, comma 3°, Cost.), sono stati dilatati enormemente, con il sostanziale avallo della Consulta[23], consentendo di giustificare le più svariate forme di ingerenza nella vita degli enti territoriali[24].

Certo, sul piano dei principi neppure l'emergenza economica può giustificare indebite compressioni della loro autonomia.

Lo ha sancito con nettezza la Corte costituzionale in occasione del sindacato sulle misure disposte dal decreto-legge n. 138 del 2011[25]: pur giudicando non fondate le questioni specificamente sollevate, essa ha respinto la tesi avanzata dalla difesa dello Stato, secondo cui le norme impugnate avrebbero trovato giustificazione nell'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che metteva in pericolo la stessa *salus rei publicae*[26]. All'opposto, la Corte ha escluso che una situazione anche grave consenta allo Stato di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative, con facoltà di intervenire in qualunque materia assegnata alle Regioni.

Eppure, sul piano concreto, nemmeno le implicazioni più consolidate – per non dire indiscusse – del principio di autonomia sono rimaste esenti dalle torsioni di cui si diceva.

[22] Corte cost., sent. n. 229 del 2001.

[23] Secondo la quale, tali principi possono «incidere in materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pur parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni» (sentt. nn. 417 del 2005, 181 del 2006, 159 del 2008, 237 del 2009, 22 e 44 del 2014).

[24] Sulle misure adottate in Italia per far fronte alla crisi e sul loro impatto sulle autonomie territoriali, cfr., *ex plurimis*, con posizioni variamente critiche, G. Gardini, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. federal.*, 2011, 457 ss.; F. Merloni, *Il sistema amministrativo italiano, le regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, 599 ss.; G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, *ivi*, 2012, 9 ss.; R. Bin, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, *ivi*, 2012, 447 ss.; L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno ...*, cit., 856 ss.; S. Mangiameli, *Il sistema territoriale e la crisi*, in Id. (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano, Giuffrè, 2012, 11 ss.; S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2012; A.M. Baroni, *La democrazia locale ai tempi della crisi economica,* in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 51 ss.

[25] Corte cost., sent. n. 151 del 2012.

[26] Esigenza che sarebbe stata giustificata dai principi costituzionali della solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, comma 2°, Cost.), dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.).

Così, sembrava imprescindibile che vi fosse un rapporto diretto tra gli organi di governo degli enti locali ed i cittadini che risiedono nel loro territorio, essendo proprio questa legittimazione e questa rappresentatività a giustificare la possibilità, per i primi, di seguire un proprio indirizzo politico-amministrativo anziché quello fissato dallo Stato[27].

Invece, la trasformazione delle Province in enti di "secondo grado" dimostra che la torsione del significato e del valore riconosciuti al principio di autonomia è ormai massima.

Per non parlare del principio di leale collaborazione, declinato dal legislatore statale e dalla stessa Corte costituzionale in chiave meramente partecipativa e non cooperativa, ossia garantendo agli enti territoriali la mera partecipazione ai procedimenti volti ad armonizzare gli interessi contrapposti, senza conferire loro un reale potere di codecisione, ma anzi lasciando l'ultima parola allo Stato[28]. Sicché oggi tale principio, nonostante rappresenti un essenziale strumento attuativo dell'art. 5 Cost., «riceve ormai un'applicazione ridotta sia sul piano quantitativo che, soprattutto, su quello qualitativo» e «pare aver smarrito la propria carica assiologica»[29].

3. Lo slittamento della percezione degli enti territoriali da forme di esercizio della sovranità a mere amministrazioni di prestazione e la conseguente necessità di una rilettura del concetto di autonomia locale

Sembra dunque che, nella realtà concreta, le autonomie locali vengano ormai viste dal Governo, dal Parlamento, dalle forze politiche e sociali e dai *mass media* nazionali non più come «uno dei modi attraverso i quali il popolo esercita la sovranità di cui è titolare» – per riprendere le parole di Barbara Pezzini[30] – bensì, in chiave funzionalistica, come amministrazioni chiamate ad erogare servizi pubblici (nonché ad esercitare varie funzioni pubbliche), con competenze estese ma, in sostanza, non generali, cui viene precluso il perseguimento di un indirizzo politico-amministrativo alternativo a quello nazionale, anche se sostenuto dalla volontà del loro elettorato.

Tale visuale, ancora una volta, non si riscontra soltanto da noi: in Francia, la volontà di razionalizzare il sistema di amministrazione locale, superando le duplicazioni e le sovrapposizioni di competenze (nel dibattito francese, le c.d. *millefeuilles*), ha condotto a mettere in discussione un elemento fino a

[27] Tanto che L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, cit., 30, si chiede se, anziché «quella esponenziale propria di una rappresentanza politica», la legge n. 56 del 2014 (c.d. "legge Delrio") non abbia scelto una rappresentazione dei territori «funzionalistica a servizio dello sviluppo economico».

[28] Cfr., da ultimo, M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, 953 e 955.

[29] Come efficacemente rileva ancora M. Mancini, *op. cit.*, 947 ss., in particolare 998.

[30] B. Pezzini, *op. cit.*, XXI.

quel momento ritenuto connaturato agli enti territoriali, ossia la loro competenza generale a curare gli interessi locali[31]. Clausola, in effetti, soppressa – a decorrere dal 2015 – per i Dipartimenti e le Regioni dall'art. 73 della legge 16 dicembre 2010, n. 1563, ma poi ripristinata a seguito della legge di "*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*" del 27 gennaio 2014.

Analogamente, in Spagna, la legge n. 27 del 2013 di "*Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*" ha delimitato le competenze ulteriori degli enti locali rispetto a quelle espressamente attribuite dalla legge (o «*competencias propias*») ed a quelle delegate, stabilendo per l'esercizio di tali competenze ulteriori specifici vincoli finanziari e procedurali[32].

[31] La Costituzione francese proclama, infatti, che le collettività territoriali «si amministrano liberamente tramite dei consigli eletti» (art. 72) e la legge dispone che provvedano agli «affari» locali; analogamente le Carte costituzionali spagnola (art. 137) e lussemburghese (art. 107) attribuiscono loro la cura degli «interessi propri» del Comune (e, in Spagna, degli altri enti locali), quella portoghese degli «interessi delle rispettive popolazioni» (art. 235), quella olandese degli «affari interni alle province e ai comuni» (art. 124), quella belga di «tutto ciò che è di interesse provinciale e comunale» (art. 162), quella tedesca di «tutti gli affari della comunità locale» (art. 28), quella austriaca di «tutte le materie che si riferiscono all'esclusivo o prevalente interesse della comunità locale» (art. 118), mentre il testo unico sugli enti locali italiano sancisce che Comuni e Province curino gli interessi delle rispettive comunità e ne promuovano lo sviluppo (art. 3) e prevede che «la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative [sia] attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane» (art. 4).

[32] «*Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas» (nuovo testo dell'art. 7, co. 4, della legge n. 7 del 1985, introdotto dall'art. 1 della legge n. 27 del 2013).

In apparente controtendenza, nel modello britannico – caratterizzato dalla mancanza di una competenza generale basata sulla dimensione locale degli interessi e, viceversa, dalla presenza di funzioni tassativamente enumerate dalla legge e liberamente avocabili, sempre con legge, dallo Stato centrale – agli enti locali è stata assegnata dapprima la facoltà di «promuovere il benessere economico, sociale e ambientale dei loro territori» e, dal 2011, in Inghilterra, un «*general power of competence*», in base al quale hanno «il potere di fare qualunque cosa che possono fare in genere gli individui», purché non risulti vietata da altre leggi. Tuttavia, ciò non sembra coincidere con la nozione italiana (e continentale europea) di competenza amministrativa generale, risultando, per i commentatori britannici, poco più di una «dichiarazione di *mission* costituzionale che tende a dare il quadro di riferimento e l'obiettivo per i molti poteri e doveri specifici» del *local government* (I. Leigh, *The Changing Nature of Local and Regional Democracy*, in J. Jowell, D. Oliver (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 243; conf. P. Leyland, *The Localism Act 2011: Local Government*

La suddetta (ben più) limitata concezione del governo locale condiziona, a sua volta, il suo potenziale di democraticità, che pure dovrebbe costituirne l'elemento realmente caratterizzante, dato che implica – come ben rileva Barbara Pezzini – «la possibilità di esprimere democraticamente una volontà comune che imprime autodeterminazione alla cura degli interessi generali» della comunità[33]. Infatti, anche dove si mantiene l'elezione popolare degli organi direttivi, la democrazia locale rischia ora di assumere più il significato di una scelta sul livello e le modalità di fornitura dei servizi pubblici che sulle istanze della collettività locale.

Occorre dunque procedere ad una rilettura della nozione di autonomia alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, come si è opportunamente cercato di fare nel convegno di Bergamo. Una rilettura che non può che partire dai principi costituzionali, ma che deve inquadrare in termini adeguati ai tempi non solo l'essenza dell'autonomia, ma anche il bilanciamento fra centro e periferia, fra politiche nazionali (e sovranazionali) ed opzioni dei singoli territori.

In questo senso, occorre superare i difetti e le rigidità degli assetti tradizionali – basati sulla stratificazione di enti locali reciprocamente separati, sulla sovrapposizione di classi politiche distinte, sulla frammentazione delle competenze – avendo chiaro tuttavia che «il valore dell'autonomia non può coincidere con il mero dato fattuale della differenziazione, né misurarsi in termini di quantità e qualità di competenze», ma consiste in un legame peculiare con la propria comunità e in una capacità di esprimerne le esigenze «mediante la costruzione di una geografia politica interna alla dimensione statale»[34].

Encounters the "Big Society", in *Ist. federal.*, 2012, 773). Anche chi intravede effettive ricadute sulla vita del *local government* evidenzia che il suo utilizzo incontrerà l'ostacolo dei costi delle nuove attività (cfr. S. Jeraj, *The jury is still out on the general power of competence*, in *www.guardian.co.uk*, 17 aprile 2013).

[33] B. Pezzini, *op. cit*., XVIII.

[34] Come ha ben messo in luce nella relazione introduttiva B. Pezzini, *op. cit.,* XXVIII.

INTERVENTI E COMUNICAZIONI

I DIRITTI E I PRINCIPI TRA AUTONOMIA STATUTARIA E CONTROLLO DELLA STATUTARIETÀ

di Ugo Adamo

Sommario: 1. Premessa. – 2. Giurisprudenza costituzionale e contenuto eventuale degli statuti ordinari. – 3. Possibili utilizzi normativi del contenuto eventuale.

1. Premessa

Volendo discorrere di autonomie e del loro rapporto con territorio, potere e democrazia, forse uno dei temi centrali – e per questo anche classici – che si pone è quello che ha ad oggetto la massima espressione del principio di autonomia (delle realtà regionali), vale a dire il riconoscimento della potestà statutaria, *id est* di quella competenza che l'autonomia territoriale ha al fine di darsi un proprio statuto, e quindi della possibilità – costituzionalmente riconosciuta – di poter normare, seppur nel rispetto di limiti e vincoli, anch'essi costituzionalmente previsti, su ampie e diverse materie. Autonomia d'altronde non comporta solo esercizio di potestà, ma anche limiti conseguenti alla produzione della stessa. È opportuno, quindi, chiedersi se aver normativizzato i principi e i diritti fra il contenuto (eventuale) dello statuto ha delle ricadute limitative sull'autonomia regionale medesima ed anche sul principio democratico[1]. A noi pare che sia così, in quanto le leggi regionali devono essere conformi al testo statutario (*rectius*: a tutto il contenuto sia necessario che eventuale)[2]; la conformità a statuto (richiesta alle maggioranze consiliari che si succedono nel tempo) potrà imporsi sia attivando un giudizio di costituzionalità sulla legge già promulgata, sia attraverso un controllo da esperirsi durante una fase precedente alla produzione di efficacia giuridica quando l'atto è ancora in fase di deliberazione. Con riguardo a questo secondo aspetto, ci si deve chiedere se, a seguito della giurisprudenza costituzionale che ha

[1] La statutarizzazione di diritti e principi comporta un irrigidimento di disciplina che vìola la competenza della fonte primaria, e quindi del principio democratico. Già durante la fase iniziale del primo regionalismo F. Sorrentino, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1/1971, 140, che richiama C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 7. Cfr. anche R. Calvano, *I nuovi statuti e le norme programmatiche: nel nostro ordinamento ci sono troppi principi fondamentali?*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV*, Napoli, Jovene, 2008, 61.

[2] U. De Siervo, *Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 1008.

denormativizzato il contenuto eventuale degli statuti regionali, quest'ultimo continua a costituire parametro di giudizio anche per le Consulte statutarie.

2. Giurisprudenza costituzionale e contenuto eventuale degli statuti ordinari

A seguito della modifica costituzionale dell'art. 123 Cost. avvenuta con l. cost. 1/1999 quasi tutte le regioni italiane, nel corso di un decennio, hanno modificato i loro statuti ed hanno (re)inserito norme contenenti, oltre che princìpi, diritti quantitativamente e qualitativamente differenti da quelli presenti già negli statuti di prima generazione[3].

La Corte costituzionale si è interessata al tema con diverse decisioni depositate nel 2004; la prima è la sent. n. 2/2004, nella quale si è dubitato della natura giuridica delle disposizioni c.d. programmatiche. Il dubbio è sciolto con le sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004, e del tutto risolto con la sent. n. 365/2007. Per la Corte, al contenuto dello statuto nella sua parte eccedente quello costituzionalmente previsto[4], anche se materialmente inserito in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, in quanto espressivo solo delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto; tali proclamazioni di obiettivi e di impegni – che non possono essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione – esplicano solo una funzione di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Poste tali premesse, la Corte decide con un dispositivo di inammissibilità per carenza di idoneità lesiva delle norme impugnate dal Governo, non ritenendole norme bensì mere enunciazioni. La Corte nel 2004 procedendo con una sorta di denormativizzazione[5], non ha pronunciato alcuna sentenza di accoglimento. Ciò che rileva è che per non dichiarare l'incompetenza[6] di tali disposizioni, la Corte ha deciso di negare il principio di presunzione di normatività che dovrebbe

[3] M. Perini, *Le "norme di fine" e la forma di governo nei nuovi statuti regionali: la "razionalizzazione sostanziale" della forma di governo*, in E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Milano, Giuffrè, 2006, 76.

[4] I princìpi e i diritti rientranti nel contenuto necessario (ad es. i diritti di partecipazione, le norme sulle pari opportunità nella formazione della Giunta regionale), naturalmente, non sono interessati da tale giurisprudenza. Si vedano le sentt. nn. 379/2004 e 81/2012.

[5] A. Ruggeri, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[6] Le relazioni di competenza tra le fonti statuto e legge ordinaria sono state rilevate da diverse sentenze della Corte: nn. 22/2012, 201/2008, 188/2007 e 387/2007, 119/2006, 2/2004, 372/2004, 378/2004 e 379/2004, 313/2003 e 196/2003, 304/2002. Cfr., almeno, P. Carnevale, *Lo statuto delle regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali. Riflessioni assai problematiche*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero. I*, Napoli, Jovene, 2008; F. Ghera, *Lo Statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Dir. soc.*, 3/2008; G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2009.

appartenere ad ogni fonte, anche se, ad oggi, continuiamo comunque ad essere dinanzi a norme giuridiche scritte negli statuti, potendo queste costituire, tra l'altro, – e questo lo si vedrà fra poco – parametro a disposizione delle Consulte statutarie.

Se queste, in estrema sintesi, le conclusioni a cui giunge la Corte in riferimento al contenuto (principi e diritti) eventuale degli statuti, prima di rilevare il ruolo che potranno assumere le Consulte statutarie nel rilevare la conformità della delibera legislativa a quanto scritto nello statuto, bisogna ragionare sulla asserita non prescrittività di disposizioni contenute in una fonte del diritto. Se per l'ordinamento tutte le norme statutarie continuano ad essere tali (cioè norme), stanti le decisioni di inammissibilità e non di accoglimento di tutti i ricorsi giunti alla cognizione del giudice delle leggi[7], per quest'ultimo siamo, invece, di fronte a «norme promozionali»[8], «enunciazioni finalistiche»[9], «enunciazioni statutarie»[10], «dichiarazioni»[11], ovvero, molto più semplicemente, mere proposizioni linguistiche.

Le sentenze della Corte, al di là dei dispositivi, sembrano essere viziate da eccessiva genericità, non avendo la Corte preso in considerazione le concrete questioni sottopostele, ma avendo fatto di tutte «l'erbe un fascio»[12]; la Corte ha avanzato una interpretazione fin troppo generica prendendo in considerazione in modo generale, appunto, tutte le norme programmatiche statutarie e arrivando alla conclusione che una delle parti più corpose (circa un centinaio di articoli) di tutti gli statuti (cioè di fonti del diritto) è priva di efficacia giuridica. Infatti, l'affermazione che nelle fonti del diritto si ritrovano contenuti non normativi deve essere quantomeno accompagnata dalla indicazione che la mancanza della essenza giuridica di tali enunciazioni linguistiche è dovuta, per esempio, alla loro carenza prescrittiva o al mancato carattere di novità.

Detto ciò, bisogna anche porre l'accento sul fatto che, secondo il noto principio del *magis ut valeat*[13], tutte le disposizioni vanno interpretate al meglio della propria capacità espansiva e che quindi è necessario cercare di

[7] S. Bartole, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[8] A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2.

[9] T. Groppi, *Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti*, in *Dir. e Giust.*, 47/2004, 19.

[10] M. Benvenuti, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione: le regioni alla prova della autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, 21.

[11] V. Lippolis, *Le dichiarazioni di principio degli statuti ordinari*, in *www.federalismi.it*, 1.

[12] P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2005, 28.

[13] Sul dovere di trarre il massimo contenuto normativo da ogni disposizione, per tutti, naturalmente, V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 11.

estrapolarne il carattere normativo[14], da parte degli interpreti. Fra questi sicuramente vi è la stessa Corte costituzionale, che avrebbe dovuto procedere caso per caso e decidendo rispetto all'oggetto portato alla sua attenzione, non costruendo una categoria di norme-non norme data aprioristicamente in quanto parte del contenuto eventuale dello statuto. È senz'altro vero che non si riconosce carattere prescrittivo agli enunciati per il sol fatto che sono opera del legislatore[15], ma una presunzione di normatività (per ciò che è stato inserito in un testo normativo e solo a seguito di una specifica procedura di formazione) non può che essere palesata. Le enunciazioni poste da un atto fonte presentano, anche se non sempre e comunque, contenuto prescrittivo; opera dell'interprete è avvalorarne la capacità prescrittiva, che senz'altro esiste in disposizioni come in quella che la Regione «[*assicura*] il diritto di voto degli immigrati residenti»[16] ovvero «*tutela* […] altre forme di convivenza»[17] e un po' meno in quella che «La regione si propone di suscitare e valorizzare tutte le energie, di utilizzare tutte le risorse e di favorire tutti gli apporti nel determinare e soddisfare le esigenze della comunità regionale»[18]. Inoltre, procedendo con generalizzazioni, la Corte non ha potuto scindere la legittimità delle norme rispetto al loro concreto contenuto arrivando a valutarne costituzionalmente conformi alcune (riconoscendone l'efficacia giuridica) e non anche altre (venendo meno la disposizione, viene meno la norma).

Compito della Corte non è negare il carattere normativo della disposizione impugnata, ma di dichiararne l'incostituzionalità: è evidente la distanza concettuale (e temporale) delle due fasi. In ultimo, la Corte – assumendo tali norme come dichiarazioni di intenti ed attribuendo loro un rilievo pregiuridico – cerca in tutti i modi di evitare il problema della costituzionalità di norme che chiaramente violano il riparto competenziale tra statuto e legge regionale e statale, ma non sembra essere riuscita in tale intento, considerata l'intrinseca giuridicità di norme contenute in un atto fonte che, potenzialmente, possono creare problemi interpretativi anche a seguito delle decisioni della Corte. Ora, agli operatori giuridici sarebbe affidato l'arduo compito di "trattare" solo le disposizioni che contengono norme e lasciare nella penombra tutte quelle che non corrispondono ai requisiti stabiliti dalla Corte.

Quello che a noi pare è però che, a seguito della giurisprudenza costituzionale predetta, gli statuti ordinari hanno (*rectius*: continuano ad avere) tutti (anche quelli che sono stati impugnati davanti alla Corte) un contenuto

[14] Cfr. R. Arena, C. Salazar, *I «soggetti deboli» nella legislazione regionale calabrese*, in A. Spadaro (a cura di), *Istituzioni e proposte di riforma (un «progetto» per la Calabria)*, Napoli, Jovene, 2010, 165.

[15] R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 15-16.

[16] Art. 2, lett. f), st. Emilia-Romagna.

[17] Art. 9.2 st. Umbria.

[18] Art. 4.3 st. Piemonte. Oltre ai diversi preamboli statutari.

eventuale, potendosi dire che il dispositivo delle sentenze non ha procurato alcunché sia per le Regioni che hanno deliberato i loro nuovi statuti dopo il deposito delle decisioni del 2004, sia per gli statuti sui quali la Corte ha deciso: la conseguenza delle sentenze è che i princìpi e i diritti continuano ad essere contenuto statutario. Infatti, i dispositivi delle decisioni del 2004 contengono, tutti e tre, una decisione di inammissibilità. Ciò significa che hanno la stessa efficacia di una decisione interpretativa di rigetto[19], potendo gli organi giudiziari «trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni normative, ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche»[20], potendo sollevare su di esse, comunque, questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

Nel dispositivo delle decisioni trigemini, invece di leggere una "classica" decisione di accoglimento (che poi avrebbe comportato l'inefficacia delle norme a questo punto espunte dall'ordinamento), troviamo una decisione di inefficacia[21] vestita da decisione di inammissibilità. Ciò che qui rileva è che ad oggi, ovvero a seguito delle decisioni del 2004, continuiamo ad essere dinanzi a norme giuridiche scritte negli statuti e, dunque, giustiziabili[22] e che la Corte sarà (molto probabilmente) chiamata nuovamente ad avere come oggetto di giudizio princìpi e diritti statutari dovendo, a quel punto, essere più chiara di quanto sia stata fino ad oggi. La Corte, a dir il vero, proprio in prospettiva di eventuali 'sollecitazioni' sul punto, ha avuto modo di chiarire, pur se attraverso un *obiter dictum*, che sarebbe illegittima una legge re-

[19] S. Bartole, *Possibili usi normativi delle norme e valore meramente culturale e politico*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 12.

[20] Così *ibidem*, 12.

[21] Cfr. A. Anzon, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 6/2004, 4066.

[22] Non si esclude, cioè, che i giudici possano utilizzare tale parte dello statuto come vincolante parametro di giudizio; detto in altri termini, non vi è alcun limite al legittimo utilizzo di tali norme, così come è accaduto recentemente, anche se nella vigenza dello statuto ancora non riformato, ma sempre dopo le decisioni del 2004, con la sent. n. 713/2006 del Tar Basilicata sede di Potenza nella quale il giudice amministrativo, per rigettare il ricorso oggetto del proprio giudizio (relativo alla revoca della vendita di uno stabile al fine di rendere possibile l'allocazione di alcune aule scolastiche), ricorda che «Al riguardo la difesa dell'ente richiama giustamente l'articolo 5 dello Statuto della Basilicata che, fra le altre cose, dispone che la regione, nell'ambito delle sue competenze costituzionali "opera per rendere effettivi il diritto allo studio …" e assicura a tutti i cittadini "i servizi sociali, tra cui quelli inerenti […] all'istruzione" e, nel far ciò, rigetta la tesi del ricorrente per il quale «l'interesse pubblico a garantire alla Provincia la disponibilità di edifici per l'uso scolastico è alieno dai fini istituzionali della regione rientrando invece il suo perseguimento nella sfera di competenza e di azione della Provincia». In dottrina, si v. P. Salvatelli, *Lo statuto come parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle regioni ordinarie*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto secondo. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, Eum, 2007, 234-235; F. Corvaja, *Caratteri dell'autonomia statutaria regionale*, in M. Malo (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, 2012, 20.

gionale che pretendesse di dare attuazione a quelle disposizioni degli statuti regionali ordinari a cui non è stata riconosciuta alcuna efficacia giuridica[23]. La Corte, quando si troverà a giudicare sulla legittimità di leggi attuative di norme statutarie inefficaci (ma legittime), difficilmente le potrà dichiarare incostituzionali per aver dato attuazione a norme (*rectius* enunciazioni) statutarie inesistenti, almeno per la Corte; piuttosto dovrà dichiararle illegittime rispetto ad altri parametri costituzionali quali, su tutti, l'art. 117, commi 2 e 3, Cost., oltre, naturalmente, l'art. 123 Cost.

In conclusione, quindi, secondo l'impostazione della Corte, ad oggi le norme programmatiche costituiscono legittimo contenuto statutario, in quanto espressione della «presenza politica» della Regione, ma, per il fatto di superare i limiti che la stessa Costituzione impone al contenuto dello statuto, è ad esse negata in radice la giuridicità, con conseguente mancanza di idoneità lesiva. La pronuncia, quindi, non avendo la Corte deciso nel merito, non può che essere di inammissibilità; così facendo, i giudici di Palazzo della Consulta "gestiscono" una situazione "politicamente" delicata[24] e concedono alle Regioni una «vittoria di Pirro»[25] con l'intenzione di denormativizzare la carta statutaria o, almeno, la sua parte eventuale.

3. Possibili utilizzi normativi del contenuto eventuale

Veniamo, ora, al ruolo che possono svolgere le Consulte statutarie nell'esercizio delle loro funzioni statutariamente attribuite. La redazione dei nuovi statuti regionali, considerata la loro collocazione nel sistema delle fonti, ha introdotto nel panorama italiano – come la «vera novità»[26] della seconda stagione statutaria – le Consulte statutarie.

Sulla legittimità della presenza di tali organi negli statuti e sulla modalità di espletamento della loro funzione, la dottrina si è molto interrogata e la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciare diverse e significative decisioni al riguardo (sentt. nn. 378/2004, 12/2006, 200/2008). Gli organi di garanzia statutaria hanno la legittimità e la possibilità di far "valere" il contenuto statutario inerente i princìpi e i diritti sui regolamenti regionali e sulla legislazione regionale in attuazione, appunto, dello statuto. Infatti, il rapporto tra statuto e leggi sia statali che regionali è regolato secondo il criterio

[23] Cfr. sent. n. 365/2007, pt. 4 *cons. dir.* Più recentemente, però, la Corte ha attribuito una qualche valenza giuridica alle norme programmatiche contenute nella parte eventuale dello statuto (in particolare quello campano) allorquando, nel sindacare la legittimità della c.d. preferenza di genere prevista nella legge elettorale campana, ha avuto modo di precisare che tale previsione «trova *fondamento*» nell'art. 5 del nuovo st. reg. (sent. n. 4/2010, pt. 3.1 *cons. dir.*)

[24] P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata*, cit., 27.

[25] A. Ruggeri, *Gli statuti*, cit.

[26] C. Napoli, *La forza giuridica dello Statuto*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, 52.

della competenza, tranne che nel rapporto tra statuto e legge regionale che lo attua, prevalendo, in questo caso, gerarchicamente il primo sulla seconda.

Con la (sola) eccezione della Regione Marche[27], tutti gli statuti delle regioni ordinarie hanno previsto la presenza di un organo di garanzia statutaria (variamente denominato), cui è attribuito il compito principale di esprimere pareri sulla compatibilità, legittimità, coerenza, rispondenza e conformità delle leggi regionali (*rectius*: deliberazioni legislative) alla fonte statuto. Tali organi statutari, pur se "non necessari", rientrano *ex* art. 123 Cost. tra i «princìpi di organizzazione e di funzionamento»[28] e, per tale inclusione, svolgono una funzione antimaggioritaria che comporta dei limiti al legislatore regionale nella fase di elaborazione normativa, vincoli che, del resto, devono trovare un bilanciamento con l'esercizio della potestà legislativa riconosciuta alla Regione.

La Corte costituzionale ha chiarito che: «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate»[29]; nessun dubbio si solleva sulla circostanza che «sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto»[30]; il suo controllo (attraverso decisioni/pareri) non può essere successivo alla promulgazione, ma deve essere ricompreso nella fase endoprocedimentale[31]. Siamo dinanzi ad un organo che in nessun caso può essere assimilato ad una Corte costituzionale regionale[32], esprimendo solo meri pareri che non possono annullare alcun atto né vincolare (definitivamente) il soggetto politico, il quale può sempre non dar seguito al parere formulato, anche se con un aggravamento procedurale (legittimo, visto il vincolo che deve pur sempre muoversi in uno spazio «tollerabile»[33] auto-imposto). Infatti il limite

[27] Nel panorama italiano un'altra eccentricità (ben più singolare) è quella costituita dalla Regione Calabria che pur avendo, con l. reg. n. 2 del 2007, provveduto a regolarne sia la costituzione che il funzionamento, decise di abrogare, con l. reg. n. 3 del 2010, l'art. 57 st. Calabria, con conseguente abrogazione della legge regionale attuativa. Sulla singolarità di quanto è avvenuto in Calabria cfr. S. Gambino, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 3/2010; C. Napoli, *Abrogazione della consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[28] Cfr. sent. n. 12/2006, pt. 7 *cons. dir.*

[29] Sent. n. 12/2006, pt. 7 *cons. dir.*

[30] Sent. n. 378/2004, pt. 9 *cons. dir.*

[31] Sent. n. 200/2008, pt. 3.3 e 5 *cons. dir.*

[32] R. Romboli, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010, 93 ss.

[33] R. Romboli, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle rela-*

procedurale deve essere ritenuto conforme a Costituzione, non potendosi argomentare circa l'illegittimità di dar luogo, a seguito di parere negativo dell'organo di garanzia statutaria, ad un procedimento aggravato (richiesta di una maggioranza qualificata o di una motivazione sul perché non si intenda seguire il parere dell'organo), visto che l'introduzione di tale controllo rientra nei «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123.1 Cost. alla potestà statutaria delle regioni. Stessa pretesa di legittimità è invece da escludersi nel caso in cui si neghi la possibilità di riapprovare, senza alcuna modifica, l'atto bloccato in prima battuta dal Consiglio di garanzia statutaria.

L'eventuale previsione, che si può definire eccessiva, allorquando si dovesse richiedere, ad esempio, il raggiungimento dell'unanimità o comunque determinare l'impossibilità di procedere dinanzi ad un parere negativo, si scontrerebbe inevitabilmente con il riconoscimento della potestà legislativa e regolamentare riconosciuta alla Regione, il cui esercizio non può essere inibito neanche attraverso un vincolo auto-imposto nell'esercizio della potestà statutaria[34].

Tale organo, che non è giurisdizionale ma amministrativo[35], può e deve esercitare il suo legittimo controllo della statutarietà delle leggi e dei regolamenti (*rectius* dei progetti) utilizzando il parametro statutario. Le Consulte statutarie non dovranno ritenere[36] le norme programmatiche inefficaci, come invece vuole la Corte, e ciò perché l'organo di garanzia statutaria non è vincolato (e ciò vale anche per gli operatori giuridici) dalle pronunce della Corte costituzionale, quando queste sono qualificabili (rispetto agli effetti) come interpretative di rigetto[37].

tive decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'Alta corte per la regione calabrese, in *Foro it.*, 2009, I, 3.

[34] Cfr., almeno, D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 6/2004; E. Gianfrancesco, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2013, 44.

[35] Così lo definisce la Corte costituzionale nella sent. n. 200/2008, pt. 5 *cons. dir.*

[36] Si usa il tempo futuro, perché, ad oggi, non ci risulta alcun parere espresso dagli organi regionali di garanzia statutaria che abbia comportato un riesame dell'atto eventualmente viziato per la non conformità alla parte del parametro statutario contenente princìpi e diritti. Rilevano, invece, alcuni pareri espressi che hanno richiamato a fondamento dell'ammissibilità di alcune proposte di iniziativa legislativa, fra l'altro, anche quei parametri statutari che per la Corte costituzionale non avrebbero valore normativo; cfr. p.to 3 Parere n. 5/2010 e p.to 9 Parere n. 9/2010 della Commissione di garanzia della Regione Piemonte.

[37] Che questa sia l'intenzione dello stesso legislatore regionale si evince dall'art. 1.2 l. reg. Toscana n. 34/2008 («Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia») dove si legge che «Il Collegio è organo ausiliario della regione a supporto delle funzioni degli organi regionali inerenti all'attuazione dello Statuto ed a garanzia del rispetto delle norme, dei *princìpi* e delle *finalità* in esso sanciti» (corsivi nostri). In tal senso, cfr. E. Ceccherini, *Art. 3. Princìpi generali*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, 34.

L'INCLUSIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ: CONSIDERAZIONI PRELIMINARI AD UNO STUDIO SUL RUOLO DELLE AUTONOMIE NELLA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI

di Giuseppe Arconzo

Sommario: 1. Regioni e diritti sociali. Premessa. – 2. Regioni e comuni a confronto con i diritti delle persone con disabilità. – 3. Le difficoltà nella valutazione delle politiche regionali e comunali sulla disabilità. – 4. Conclusioni.

1. Regioni e diritti sociali. Premessa

Le relazioni dedicate al rapporto tra le autonomie e la democrazia, ed in particolare quella di Anna Gragnani sull'inclusione e la solidarietà, consentono di muovere qualche osservazione – sulle quali le relazioni stesse non hanno avuto occasione di soffermarsi – relativa al rapporto tra le autonomie stesse e l'inclusione delle persone con disabilità nel nostro Paese.

In un momento storico in cui – come evidenzia l'intervento introduttivo di Barbara Pezzini – sono sempre più numerosi gli interrogativi relativi al valore delle autonomie[1], l'analisi del ruolo ricoperto dalle Regioni e dagli enti locali nella tutela dei diritti sociali, compresi quelli delle persone con disabilità, può costituire uno degli elementi attraverso il quale cercare di individuare una ragion d'essere delle autonomie stesse[2].

Anche se a rileggere i lavori dell'Assemblea costituente non vi è traccia di un dibattito relativo alla possibilità per le Regioni di tutelare i diritti sociali[3], in

[1] Il tema è da tempo al centro del dibattito dottrinale: ad esso è stato ad esempio interamente dedicato il convegno *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale*, svoltosi a Bologna nel gennaio 2011. Gli atti (tra cui, per quanto qui interessa, cfr. specialmente gli interventi di G. Falcon, V. Onida, G. Pastori e L. Vandelli) sono riprodotti in *Le Regioni,* 2/3 del 2011. Si vedano inoltre, *ex multis*, A. D'Aloia, *Possiamo rinunciare alle Regioni,* in *www.confrontocostituzionali.it* (30.12.2013); R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 735 ss.

[2] Il nesso tra autonomie e diritti è, in particolare, al centro di molti lavori di Antonio Ruggeri. Tra questi, cfr. A. Ruggeri, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *www.giurcost.org* (26.04.2011), Id., *Riforma costituzionale ed autonomia regionale, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali (profili problematici)*, in *www.giurcost.org* (15.11.2013), nonché Id., *Il principio personalista e le sue proiezioni,* in *www.federalismi.it*, fasc. 17/2013, 16-20 del *paper*.

[3] Basti qui ricordare l'opinione di G. Salvemini comparsa sulla rivista *Il Ponte* del 1949, secondo cui «*le regioni della Costituzione sono un vaso vuoto con sopra scritto la targhetta*

dottrina si osserva da tempo che la competenza delle Regioni a farsi carico della tutela dei diritti sociali possa agilmente desumersi dall'art. 3, comma 2, della Costituzione che alla Repubblica, in tutte le sue articolazioni, ivi comprese le autonomie regionali, attribuisce il compito di attuare il principio di eguaglianza sostanziale[4]. In questa prospettiva si è notato come l'autonomia sia stata pensata anche in ragione del servizio che è in grado di offrire ad alcuni tra i bisogni più diffusamente ed intensamente avvertiti dalle collettività stanziate sul territorio[5].

Indipendentemente dal percorso effettuato, all'esito della stagione conclusasi con la riforma costituzionale del 2001, non pare oggi più dubitabile che le Regioni possano ricoprire un ruolo centrale nella tutela dei diritti sociali[6]. A conferma di ciò sembra sufficiente ricordare che la formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., attribuendo allo Stato la "sola" determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e

regione». In ogni caso (cfr., ad esempio, V. Crisafulli, *Vicende della questione regionale,* in *Le Regioni,* 1982, 497) è ben noto il ruolo, riconosciuto alle Regioni, di «*limite al potere (dello Stato) e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria*», anche se, come osservava lo stesso Crisafulli, un'articolazione decentrata non è in realtà da sola sufficiente a tradursi «*in un argine o diga a tutela delle libertà da ipotetiche tendenze o velleità autoritarie*».

[4] Ad esempio, E. Spagna Musso, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello stato sociale*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di P. Barile)*, Padova, Cedam, 1990, 186. Più di recente, si vedano, *ex multis*, E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale,* in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali,* Milano, Giuffrè, II ed., 2007, 27 ss.; nonché il lavoro monografico di E. Longo, *Regioni e diritti*, Macerata, Eum, 2007.

[5] La tesi è stata sostenuta da A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Torino, Giappichelli, 2003, 311, nonché Id., *Una opportuna precisazione, da parte di Corte cost. n. 223 del 2014, in merito ai conflitti (apparenti...) tra norme di diritto interno e norme della CEDU,* in *www.giurcost.org* (1.09.2014), 2, *sub* nota 4, laddove si legge che «*la salvaguardia dell'autonomia degli enti territoriali (e delle Regioni in ispecie) può ridondare (ed effettivamente molte volte ridonda) automaticamente in salvaguardia dei diritti, a motivo dell'appagamento che può ad essi venire appunto dalle fonti di autonomia*». In senso analogo, cfr. anche A. Morelli, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *www.rivistaaic.it*, fasc. 1/2014, 2 del *paper*. In generale, sulle modalità con cui i legislatori regionali hanno assicurato i diritti in diversi ambiti, cfr. la ricerca di ASTRID pubblicata in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni,* Bologna, Il Mulino, 2012.

[6] S. Gambino, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *www.federalismi.it,* fasc. 24 del 2012, 6 del *paper*, evidenzia come l'architettura costituzionale della Repubblica alla luce delle riforme costituzionali che hanno interessato le Regioni risulta significativamente innovata rispetto all'ordinamento previgente, nel quale l'ambito costituzionale delle competenze legislative regionali poco o nulla incidevano sullo statuto dei diritti. Commentando le note sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione,* in *Le Regioni,* 2005, 28-29, osservava come se da una parte agli statuti regionali non spetta il compito di creare nuovi diritti fondamentali, le Regioni possono comunque svolgere un ruolo rilevantissimo sul terreno della concreta ed effettiva tutela dei diritti.

sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, evidentemente assegna alla Regioni il compito di andare oltre tale livello essenziale e, in ogni caso, di garantire l'erogazione delle relative prestazioni[7].

Come è noto, però, gli interventi legislativi statali da una parte, e la giurisprudenza costituzionale dall'altra, hanno posto limiti tali da incidere fortemente sullo sviluppo della normazione regionale sui diritti. Come messo in evidenza dalla dottrina, dell'autonomia regionale, nella previsione e nella garanzia dei diritti sociali, sarebbe di conseguenza rimasto in realtà ben poco[8]. Più in generale, si è evidenziato come le leggi e le pratiche regionali poste in essere allo scopo di dare tutela ed effettività ai diritti siano sostanzialmente mancate e, quando ci sono state, sono state per lo più approssimative e spesso inadeguate[9].

In questa sede si cercherà di verificare se queste affermazioni possano valere anche per l'inclusione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità. Si tratta, in altre parole, di provare a comprendere se ed in che modo le Regioni, secondo quanto la Corte costituzionale affermava e richiedeva già nella sentenza n. 406 del 1992, hanno assicurato l'effettivo soddisfacimento di quello che venne allora definito, in relazione agli obiettivi perseguiti dalla legge n. 104 del 1992, «*un evidente interesse, nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicaps*»[10].

L'impressione, lo si anticipa sin da subito, è che sia pressoché impossibile dare una risposta esaustiva alla domanda posta.

2. Regioni e comuni a confronto con i diritti delle persone con disabilità

Innanzitutto va sottolineato che, per poter rispondere esaurientemente all'interrogativo appena posto – se solo si pensa ai tanti ambiti di competenza delle Regioni concernenti i diritti delle persone con disabilità (assistenza sociale, tutela della salute, diritto all'istruzione e alla formazione professionale,

[7] Sul punto cfr. le considerazioni, in parte critiche, di A. Ruggeri, *Unità-indivisibilità*, cit., 4 del *paper*.

[8] Così E. Vivaldi, *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 545 ss, in particolare 555.

[9] A. Ruggeri, *Unità-indivisibilità,* cit., 22-23, secondo cui, in definitiva, le Regioni danno quotidianamente prova della loro incapacità di portare il peso delle responsabilità di governo delle società a loro ascrivibili.

[10] Sul rapporto tra Costituzione e disabili si vedano C. Colapietro, *Diritti dei disabili e costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; Id., *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi,* in C. Colapietro, A. Salvia, *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 157 ss.

accesso al lavoro, trasporto e accessibilità[11]) – sarebbero necessari spazi ben più ampi rispetto a quelli a disposizione in questa sede.

Ciononostante, pare possibile, muovendo da alcuni recenti studi che hanno provato ad analizzare gli interventi regionali sin qui intervenuti[12], provare a soffermarsi su alcuni aspetti che consentano di svolgere qualche considerazione di carattere generale.

Anche se quella che è stata definita «*frammentazione costituzionale delle competenze*» ha reso in molti casi complessa la definizione della titolarità degli interventi legislativi in questo ambito[13], non paiono esserci dubbi sul fatto che la competenza relativa a molti degli interventi regionali nell'ambito della tutela dei diritti delle persone con disabilità possa radicarsi nella materia residuale dei "servizi sociali"[14]. Come la Corte costituzionale ha più volte ribadito riprendendo il testo letterale dell'art. 128 del d. lgs. n. 112 del 1998, tale materia rappresenta infatti «*l'insieme di tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia*»[15].

Quanto sopra riportato resta vero anche se occorre ricordare che la natura residuale della competenza in materia di servizi sociali non ha impedito alla stessa Corte costituzionale di porre limiti alle attribuzioni regionali, so-

[11] Nella già citata sentenza n. 406 del 1992, la Corte costituzionale evidenziò come la legge n. 104 del 1992 attribuisca alle Regioni il compito di svolgere «*sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte de(gli) enti locali*».

[12] Cfr., oltre ad E. Vivaldi, *Dal criterio della prevalenza,* cit., *passim*; S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti?,* Milano, Giuffrè, 2012, sugli interventi regionali in ambito scolastico; I. Carlotto, P. Cavaleri, L. Panzeri, *Servizi sociali*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova*, cit., 73 ss.; G. Cuzzola, *Le politiche regionali sulla disabilità*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2012, 65 ss.; e, volendo, G. Arconzo, *Autonomie e disabilità: il diritto alla vita indipendente,* in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, 266 ss.

[13] Così V. Tondi Della Mura, *I bisogni della disabilità, le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione-sussidiaria,* in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, cit., 60 ss.

[14] Anche se in dottrina si è ad esempio evidenziato come l'art. 38 della Costituzione attribuisca testualmente al solo Stato il compito di provvedere ai compiti assistenziali: cfr. E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza?*, cit., 34. Sul punto però, la Corte costituzionale, già con la sentenza 21 maggio 1975, n. 111, affermava come ai compiti preveduti dall'art. 38 Cost. «*lo Stato possa provvedere anche attraverso l'ordinamento regionale*». Sulla ripartizione delle competenze concernenti il diritto all'assistenza cfr. inoltre L. Violini, *Il diritto all'assistenza delle persone disabili,* in C. Colapietro, A. Salvia, *Assistenza, inclusione sociale*, cit., 247 ss.

[15] Cfr., ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale 7 marzo 2008, n. 50 e 23 maggio 2008, n. 168. Più di recente, cfr. la sent. 1 luglio 2013, n. 172.

prattutto in ragione della necessaria funzione di garanzia dell'omogeneità e dell'unità del sistema spettante allo Stato[16].

In effetti, molti tra gli statuti regionali approvati dopo la riforma costituzionale del 1999[17] contengono significativi riferimenti alla tutela dei diritti delle persone con disabilità[18], spesso qualificandola come ambito prioritario di intervento delle politiche sociali regionali[19]. E ancora più numerosi sono gli interventi legislativi emanati nel corso del tempo dalle Regioni con lo scopo di dare garanzia ed efficacia ai diritti delle persone con disabilità[20]. A questi si affiancano tutti i provvedimenti di competenza comunale, che, come previsto dall'art. 6 della legge n. 328 del 2000, occupano un ruolo di assoluto rilievo nell'erogazione delle misure volte a tutelare l'inclusione delle persone con disabilità[21].

[16] Si tratta di un aspetto ben evidenziato da A. Marzanati, *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano: l'assistenza sociale*, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2008, I, 257 ss. Nella giurisprudenza costituzionale è emblematica a tal proposito la sentenza n. 10 del 2010, nella quale la Corte riconobbe la legittimità dell'intervento statale che istitutiva la nota *social card* (cfr. art. 81 del d.l. 112 del 2008), benché incidente nell'ambito della materia dei servizi sociali. Tra le ragioni addotte si evidenziò che il complesso degli articoli 2, 3, secondo comma, 38, 117, secondo comma, lett. m), Cost. permette «*di ricondurre tra i diritti sociali di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo*, nonché di «*ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli*».

[17] Cfr. ad esempio, l'art. 11, comma 2, dello Statuto del Piemonte; l'art. 2, lett. o), dello Statuto della Lombardia; l'art. 6, lett. p), di quello veneto; l'art. 4, comma 1, lett. e), dello Statuto della Toscana; gli art. 7, comma 2, lett. f), e 74 dello Statuto del Lazio; l'art. 5 dello Statuto umbro; l'art. 5 dello Statuto delle Marche; l'art. 7, comma 2, dello Statuto dell'Abruzzo; l'art. 5, comma 1, dello Statuto del Molise; l'art. 6, comma 2, dello Statuto della Campania; l'art. 3 dello Statuto pugliese.

[18] Sulla generale problematica concernente l'attitudine degli statuti regionali a disporre in tema di diritti, cfr. E. Longo, *Il ruolo dei diritti negli statuti e nelle istituzioni regionali,* in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II*, Macerata, Eum, 2007, 41 ss. e, più di recente, A. Ruggeri, *Unità-indivisibilità*, cit., 8 ss. del *paper*. In particolare, sulla possibile funzione di orientamento che in materia di *welfare* potrebbero avere gli statuti regionali, cfr. P. Carrozza, *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni,* in E. Catelani, E. Cheli, *I principi negli statuti regionali,* Bologna, Il Mulino, 2008, 26. Nello stesso volume, si veda però il saggio di E. Ferioli, *Le disposizioni dei nuovi statuti regionali sulla tutela dei diritti sociali: tanti "proclami" e scarsa efficacia,* 45 ss., in particolare 62, che segnala come, in concreto, tali disposizioni non siano neppure riuscite a qualificare i principi fondanti del modello normativo e amministrativo del sistema dei servizi sociali regionali.

[19] E. Ferioli, *Le disposizioni dei nuovi statuti*, cit., 50.

[20] Come già accennato nel testo, non è questa la sede per un esame completo di tale produzione normativa. Per una, comunque parziale, ricognizione, oltre ai lavori citati *sub* nota 12, cfr. L. R. Sciumbata, *L'handicap nella legislazione regionale,* Roma, CNR, 2009.

[21] Cfr. sul punto P. G. Rinaldi, *Commento all'art. 6*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato*, cit., 191 ss.

Nonostante alcuni interventi paiano davvero innovativi e pienamente rispondenti alle politiche che, anche in sede internazionale, ormai caratterizzano le misure riservate alle persone con disabilità – si pensi in particolare ad alcuni recenti provvedimenti volti a garantire il diritto alla vita indipendente[22] – in generale, i commenti alle politiche regionali e locali non sono però troppo positivi.

È sufficiente consultare periodicamente i siti web delle associazioni che difendono i diritti delle persone con disabilità[23] per notare come le risposte delle istituzioni locali, soprattutto in un periodo caratterizzato da una minore disponibilità economica da parte delle istituzioni pubbliche, siano spesso lontane dal rispondere efficacemente ai bisogni[24].

A ciò, si aggiunge una forte diseguaglianza territoriale nei servizi offerti: a tal proposito è sufficiente osservare che, secondo i dati contenuti nel rapporto annuale del 2014 curato dall'ISTAT, un disabile residente nel Nord-est usufruisce mediamente di servizi e interventi per una spesa annua pari a 5.370 euro, contro i 777 euro al Sud.

3. Le difficoltà nella valutazione delle politiche regionali e comunali sulla disabilità

Le considerazioni sopra esposte, però, devono essere valutate tenendo conto di un'ulteriore questione di carattere generale, a volte trascurata: effettuare una articolata ricognizione che dia conto degli interventi svolti a favore delle persone con disabilità e della loro effettiva utilità presenta alcuni elementi di oggettiva difficoltà che rendono difficile tracciare un quadro soddisfacente.

Le ragioni sono molteplici: innanzitutto è alquanto complesso rintracciare numeri, dati e statistiche precise concernenti il mondo della disabilità. Questo perché la disabilità è una condizione difficile da identificare per chi è chiamato a produrre statistiche, in quanto «*la sua definizione non coinvolge solo le limitazioni nelle funzioni fisiche e mentali di un individuo, ma anche i fattori ambientali e culturali che lo circondano*»[25].

[22] Sul tema si è avuto modo di soffermarsi ampiamente in G. Arconzo, *Autonomie e disabilità: il diritto alla vita indipendente*, cit., *passim*.

[23] Sull'importanza di tali associazioni ai fini dell'inclusione delle persone con disabilità, cfr. S. Carnovali, *I diritti delle persone con disabilità e il ruolo dell'associazionismo*, in *www.forumcostituzionale.it* (8/2014).

[24] Sul punto si vedano gli interventi di alcuni rappresentanti delle associazioni contenuti nel volume M. D'Amico, G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità*, Milano, FrancoAngeli, 2013, 107 ss., che raccoglie anche gli atti di una tavola rotonda – svoltasi nel marzo del 2012 presso l'Università degli Studi di Milano – sugli effetti della crisi economica sui diritti delle persone con disabilità.

[25] Così si legge ad esempio nel rapporto Istat, *La disabilità in Italia, Il quadro della statistica in Italia*, 2010, 13, consultabile sul sito internet *http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100513_00/arg_09_37_la_disabilita_in_Italia.pdf*. Da questo punto di vista è dunque da salutare con estremo favore il progetto www.condicio.it, promosso dalla FISH, Federazione

Inoltre, parlare di disabilità in senso omnicomprensivo richiede necessariamente un livello di semplificazione che mal si attaglia ad una ricerca rigorosa. Le disabilità sono molte, e, anche quando si ha a che fare con la stessa disabilità, essa può essere di grado diverso: ne consegue che anche le persone con disabilità hanno necessità e bisogni molto diversi tra loro[26], il che imporrebbe l'obbligo di fare ricerche che distinguano – anche se ciò è particolarmente complesso – la tipologia delle politiche pubbliche realizzate[27].

Tali difficoltà sono ancora di più incrementate dal fatto che il quadro normativo attualmente vigente utilizza categorie eterogenee, che sono il frutto dello stratificarsi delle leggi e delle sensibilità culturali e sociali susseguite nel tempo[28]. Così abbiamo mutilati ed invalidi civili[29], portatori di handicap[30], inabili al lavoro[31], persone con disabilità[32]. Poiché diverse sono le conseguenze e i benefici correlati all'inserimento nell'una o nell'altra categoria, può capitare che una stessa persona possa essere inclusa contemporaneamente in più categorie. È evidente che questa circostanza rende di fatto estremamente difficoltoso, anche per le amministrazioni pubbliche, elaborare dati e statistiche in grado di dare un quadro attendibile del mondo della disabilità[33].

Occorre infine considerare che, anche se le scelte regionali non sempre presentano tra loro grandi differenze[34], l'assistenza sociale prevede un ruolo centrale da parte dei Comuni, i quali però offrono una varietà di offerta di

Italiana per il Superamento dell'Handicap, che si propone di raccogliere dati e cifre sulla condizione delle persone con disabilità.

[26] Il punto è stato nitidamente affermato dalla Corte costituzionale nella sent. 26 febbraio 2010, n. 80, secondo cui «*i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona*».

[27] Un esempio di questo genere di ricerche si può leggere in M. Faini, G. Gioga, P. Milani, *La presa in carico delle persone con disabilità. Norme, esperienze ed analisi da Campania Lombardia e Sardegna*, Genova, 2007, in *www.fishonlus.it/files/2012/05/Presa_in_carico_pcd.pdf*, o in M. Melazzini, D. Capone, *Il ruolo di Regione Lombardia tra tutela dei diritti dei disabili e momenti di crisi economica*, in M. D'Amico, G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità*, cit., 107 ss.

[28] Sul punto sia consentito rinviare alle osservazioni svolte in G. Arconzo, *Il diritto alla vita indipendente,* cit.

[29] Cfr. Legge n. 118 del 1971.

[30] Cfr. Legge n. 104 del 1992.

[31] Cfr. Legge n. 222 del 1984.

[32] Cfr. Legge n. 67 del 2006 e Legge n. 18 del 2009.

[33] Per una riprova di quanto affermato nel testo, si veda il sito internet *www.disabilitaincifre.it*, gestito dall'ISTAT, che si propone di diffondere le statistiche ufficiali sulla disabilità. Al di là delle difficoltà di aggiornamento del sito (molti dati risalgono al 2005!), la consultazione dei dati si presenta estremamente farraginosa anche in ragione delle diverse categorie prese in considerazione.

[34] Lo rilevano I. Carlotto, P. Cavaleri, L. Panzeri, *Servizi sociali*, cit., 94.

sistemi di servizi sociali estremamente vasta, tanto da essere difficilmente conosciuta anche agli addetti ai lavori[35].

Tutte queste circostanze – come pure ha evidenziato in termini generali Roberto Bin nella relazione finale del convegno – si riversano dunque inevitabilmente sulla possibilità di giudicare le modalità con cui le politiche regionali si sono mosse nel processo di inclusione e di tutela dei diritti delle persone con disabilità[36].

4. Conclusioni

Se dunque non pare potersi dubitare sul fatto che anche le Regioni, nel disegno costituzionale attuale, possano e debbano contribuire, con riferimento alla tutela delle persone con disabilità, al raggiungimento degli obiettivi enunciati dal secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione[37], occorre sempre ricordare, con Calamandrei, che «*il vero problema politico [...] non è quello di riuscire ad inserire nella Costituzione la enunciazione di questi diritti, ma è quello di predisporre i mezzi pratici per soddisfarli e per evitare che essi rimangano come vuota forma teorica scritta sulla carta, ma non traducibile nella realtà*»[38].

Le argomentazioni svolte in questo breve saggio rivelano la difficoltà di comprendere a pieno l'efficacia delle politiche di Regioni ed enti locali volte a garantire l'inclusione delle persone con disabilità. Occorre dunque cominciare a riflettere su questo tema – a dire il vero non particolarmente frequentato – tenendo in considerazione le specifiche difficoltà e le peculiarità che si sono illustrate. Ecco la ragione per cui il presente lavoro, come si evince dal titolo, sembra assumere una natura più prossima a quella di una introduzione metodologica che non a quella di una ricerca già compiuta.

[35] Lo evidenzia bene F. Pizzolato, *Determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale,* in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello,* cit., 318 ss. che segnala come anche la mancata conoscenza del quadro dei servizi sociali erogati renda oltremodo complessa la definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale che, tuttora, non sono stati emanati.

[36] La necessità (e la contestuale impossibilità) di utilizzare dati e statistiche affidabili per riuscire a verificare l'efficacia delle politiche regionali è stata evidenziata da Roberto Bin anche nel saggio *La crisi delle Regioni*, cit., 737, in cui si sottolinea come il Governo non si sia mai attrezzato a fare da osservatorio delle amministrazioni locali, compito invece essenziale in uno Stato a forte carattere regionale come quello italiano.

[37] Il legame tra libertà, eguaglianza e diritti sociali è stato chiaramente illustrato nel noto saggio di M. Luciani, *Sui diritti sociali,* in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 97 ss.

[38] P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, III, Napoli, Morano, 1968, 200-201.

BREVI OSSERVAZIONI SUL RAPPORTO TRA DEMOCRAZIA E AUTONOMIE LOCALI NEL PENSIERO AZIONISTA

di Elena Bindi

Sommario: 1. Premessa. Il problema delle autonomie locali nel pensiero azionista. – 2. Bracci e le macroregioni. – 3. Salvemini e le "diciannove figliuole senza dote". – 4. Alcuni spunti per riflettere sulle attuali riforme costituzionali.

1. Premessa. Il problema delle autonomie locali nel pensiero azionista

La relazione di Stefania Ninatti che torna ad indagare sul delicato rapporto tra democrazia e autonomie territoriali, e in particolare sull'incidenza dell'elemento territoriale sul sistema democratico nel suo complesso, offre lo spunto per talune riflessioni sul pensiero di alcuni studiosi di area azionista che misero l'accento su questo stretto collegamento contribuendo con idee e proposte al dibattito costituente, tra i quali Salvemini che la relazione stessa richiama[1]. In esse si coglie infatti sia l'influenza delle teorie classiche del federalismo per le quali la vera democrazia sarebbe quella più vicina al cittadino e quindi le forme di democrazia diretta e partecipata (Tocqueville), sia l'influenza delle teorie secondo le quali, viceversa, è la sfera più ampia di governo ad essere la più democratica (Madison), perché non sempre "piccolo è bello"[2].

La netta influenza delle teorie classiche del federalismo è del resto agilmente spiegabile alla luce del clima postbellico, con la netta presa di posizione contro il passato, identificato non solo nel regime fascista, ma anche nello stato liberale e nella sua istanza centralistica. La valorizzazione delle comunità territoriali come strumento per garantire la libertà contro ogni deriva autoritaria, ma anche più semplicemente accentratrice, ebbe infatti un peso determinante all'interno del partito d'azione, che poneva al centro del suo programma politico la questione cruciale della trasformazione dello Stato in senso autonomistico. Occorreva infatti rinnovare dalle fondamenta quell'ap-

[1] Un gruppo di pensatori alcuni dei quali, pur non aderendo al partito d'azione, possono essere annoverati all'interno dell'area c.d. azionista, primo fra tutti Gaetano Salvemini, «della cui intransigenza morale il partito d'azione era erede diretto»: così P. Calamandrei, *Il nostro Salvemini*, in *Il Ponte*, n. 7, luglio 1955, ora in *Il nostro Salvemini. Scritti di Gaetano Salvemini su «Il Ponte»*, a cura di M. Rossi, Firenze, Il Ponte Editore, 2012, 36.

[2] Sulle diverse teorie del federalismo v. S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in questo volume, 138.

parato statale che non aveva saputo contrastare l'ascesa del regime fascista, e edificare uno stato democratico che nell'articolazione territoriale del potere riuscisse a trovare una delle sue più felici espressioni[3]. E di questa partecipazione dal basso, linfa vitale dell'autonomia, il centro propulsore non era tanto la Regione, ma in prima istanza il comune e, a seguire, la provincia.

Anche Alessandro Levi, riflettendo su "*Il pensiero federalistico di Carlo Cattaneo*", rievoca un precetto del Machiavelli, da Cattaneo più di una volta rammentato, cioè che «un popolo, per conservare la libertà, deve *tenervi sopra le mani*» e «per tenervi sopra le mani *ogni popolo deve tenersi in casa sua la sua libertà*»[4].

L'influenza delle teorie secondo le quali, viceversa, è la sfera più ampia di governo ad essere la più democratica sembra invece avere maggiore presa, come vedremo, sul pensiero di Bracci che, pur comprendendo le ragioni prevalentemente sentimentali dei molti italiani che cercavano nelle Regioni la difesa dalla tirannide, vedeva nello Stato la forma di organizzazione in grado di subordinare ogni interesse particolare all'interesse collettivo.

Molti spunti suscitano anche le riflessioni sia di Bracci che di Salvemini sul legame tra collettività e territorio, sulla capacità di determinazione di una collettività caratterizzata dall'essere legata ad un luogo[5]. Infatti, nonostante il percorso democratico odierno si sviluppi su percorsi difficilmente tracciabili all'interno di confini certi e ben definiti, nel costituzionalismo contemporaneo emerge, come contraltare, un bisogno crescente di marcare i tratti identitari locali[6].

Come vedremo, Salvemini ritiene che questa appartenenza ad un ambito territoriale comune, questo nesso tra comunità e territorio, trovi espressione nell'articolazione in provincie, mentre vede le Regioni come qualcosa di artificiale: difatti «quasi tutte le provincie italiane esistevano prima del 1860, quando non si parlava né di unità nazionale né di accentramento burocrati-

[3] Nel giornale fiorentino del partito d'azione si legge infatti: «Noi vogliamo demolire questa struttura tradizionale, che è quella dei poteri centrali, dell'autorità dall'alto, del procedere per decreti legge; noi vogliamo polverizzare i poteri dello Stato nelle infinite autorità delle comunità lavoratrici: vogliamo in una parola l'autonomismo» (v. *Il Partito d'Azione e il problema dello Stato*, in *La libertà*, anno II, n. 13, 10 settembre 1944). E sempre sullo stesso numero Codignola specifica che la costruzione di un tessuto democratico doveva necessariamente passare attraverso una repubblica delle autonomie locali, per neutralizzare la «infausta tradizione politica centralistica […] e realizzare «una democrazia integrale, instauratrice ad un tempo, indissolubilmente, di libertà politica e di giustizia sociale» (v. *Introduzione allo Stato autonomistico*, *ivi*, anno II, n. 13, 10 settembre 1944). Sul punto v. M. Rossi, *Autonomie locali: le nozze coi fichi secchi*, relazione tenuta il 28 febbraio 2011 al Gabinetto Vieusseux, Firenze, Il Ponte Editore, 2011, 12-13.

[4] A. Levi, *Il pensiero federalistico di Carlo Cattaneo*, in *Il Ponte*, n. 2, febbraio 1946, 117 (corsivi testuali).

[5] B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in questo volume, XIV ss.

[6] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., 140.

co» e «molte provincie non solo risalgono al mondo romano, ma corrispondono perfettamente a una regione naturale[…]»[7]. Anche Bracci reputa un errore l'appiattimento sulle precedenti 18 circoscrizioni territoriali, in quanto la Regione nella realtà italiana non esiste ancora «come una realtà geografica, economica e politica», ed è quindi un artificio, mentre vi sono «individualità geografiche assai meglio caratterizzate della regione; quali ad es. il Friuli, la Brianza, il Casentino, la Lunigiana, il Cilento»[8]. Ma soprattutto mette in guardia dai pericoli che discendono dall'illusione di credere che le Regioni esistano già.

Tuttavia, il legislatore costituente ha preferito dipingere un *tromp-l'oeil* raffigurante la Regione come qualcosa di concreto, creando un'illusione ottica. Ed è forse l'aver fatto credere alla loro esistenza che ha causato lo scollamento tra «regionalismo e regioni» e che ha reso difficile riagganciare i valori del federalismo ad una realtà come la nostra[9].

La riforma dello Stato doveva infine culminare negli Stati Uniti d'Europa in quanto necessario completamento di quella visione multilivello cara agli azionisti. Un'Europa unita e federata che avrebbe costituito una "terza via" rispetto a quelle segnate dai due blocchi contrapposti che di lì a poco si sarebbero delineati. E di queste idee continuerà a farsi portatore Piero Calamandrei quando ormai le decisioni di politica internazionale erano già state prese dal governo italiano con riguardo all'adesione al patto atlantico. Nel suo discorso pronunciato alla Camera dei deputati contro la firma del patto da parte dell'Italia metterà l'accento sulla necessità di dare vita «a quella Federazione occidentale europea, politicamente e militarmente unita e indipendente […]. Né alleata, né ostile, ma mediatrice tra i due blocchi»[10]. Una posizione dunque ben diversa da quella dei comunisti, schierati a favore

[7] G. Salvemini, *Federalismo e regionalismo*, in *Il Ponte*, n. 7, luglio 1949, 830 ss., ora in *Il nostro Salvemini. Scritti*, cit., 136.

[8] M. Bracci, *Aspetti pratici del problema regionale,* in *Il Ponte*, n. 9, dicembre 1945, 772, ora in Id., *Testimonianze del proprio tempo,* a cura di E. Balocchi e G. Grottanelli de' Santi, Firenze, La Nuova Italia, 1981, 134.

[9] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., 147-148.

[10] P. Calamandrei, *Ragioni di un no*, discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella seduta del 16 marzo 1949, pubblicato su *Il Ponte*, n. 4, aprile 1949, 451 ss., ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. II, 209 ss., dove si legge: «A nome dei socialisti indipendenti dei quali sono rimasto l'Unico rappresentante nel gruppo di "Unità socialista" (l'ultimo dei Mohicani direbbe l'onorevole Togliatti) ritengo che sulla soglia di una decisione che ci turba e quasi ci schiaccia col suo peso […] sia doveroso un voto esplicito e netto. Dichiaro quindi strenuamente che il mio voto sarà contrario». A chi gli obiettava che il patto atlantico dovesse essere visto come un ponte di passaggio verso un'Europa federalista, Calamandrei rispondeva che questo «può essere un modo per rinunziare all'unità europea» e trasformare l'Europa in un campo di battaglia: v. Id., *Contro l'opportunismo,* in *Il pensiero dei Federalisti italiani*, Torino, Tip. Torinese, 1949, 146 ss., ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 2, 487-488.

del blocco sovietico, e che trovava la propria *ratio* nell'esigenza di costruire un'Europa politicamente unita[11].

Un'unità politica europea che Calamandrei continuerà ad auspicare anche quando ormai, scoppiata la guerra di Corea e in piena guerra fredda, il clima era profondamente mutato e coloro che, fino a poco tempo prima, erano convinti assertori di un'Europa federata, non vedevano alternative all'alleanza atlantica[12]: un'unità politica che ancora oggi attendiamo e che sembra ancora lontana a venire.

2. Bracci e le "macroregioni"

I temi del federalismo e del regionalismo avevano del resto trovato ampio spazio sulla rivista «Il Ponte», fondata da Calamandrei nel maggio del 1945, fin dai primi mesi dalla sua nascita. Quest'ultimo aveva infatti sollecitato alcuni studiosi di area azionista a contribuire alla rivista con saggi su queste tematiche, per elaborare idee e proposte per l'Assemblea costituente che di lì a poco sarebbe stata eletta. Bracci, che fu tra coloro che accolsero l'invito[13], affrontò in modo assai articolato il problema dell'introduzione delle Regioni nel nostro paese, ponendo innanzitutto l'accento sullo stretto collegamento tra democrazia e autonomie locali, ma mettendo peraltro subito in luce che, a fronte di questo *humus* comune a tutti i partiti, non corrispondesse altrettanta omogeneità e chiarezza «circa le funzioni da attribuirsi alla regione e, in genere, circa il suo ordinamento»[14]. Come evidenzia Bracci, l'unica idea precisa concerne i limiti territoriali da attribuire al nuovo ente, con un appiattimento sulle precedenti 18 circoscrizioni territoriali. Ed è qui che secondo Bracci nasce l'equivoco, nel ritenere che la Regione nella realtà italiana esista già «come una realtà geografica, economica e politica, ingiustamente negata ed oppressa fino ad oggi da regimi scarsamente democratici o autoritari, sì

[11] Del resto molti collaboratori della rivista *Il Ponte*, ex-azionisti, erano nettamente contrari a che l'Italia, sia sul piano economico (col piano Marshall) sia sul piano politico (col patto atlantico), si legasse al sistema internazionale dei paesi occidentali: basti ricordare, contro l'adesione dell'Italia al patto atlantico, la posizione di M. Bracci, *America amara* in *Avanti!*, 8 aprile 1948 e soprattutto *Il piano di ricostruzione europea*, Conferenza tenuta ad Arezzo l'11 aprile 1948, ora in Id., *Testimonianze del proprio tempo*, cit., rispettivam. 309 ss. e 313 ss. In particolare, sul pensiero di Bracci rispetto ai problemi della politica estera italiana, v., per tutti, R. Vivarelli, *Introduzione*, *ivi*, XVII ss. e l'interessante scambio di corrispondenza tra C. Sforza e Bracci a seguito dell'uscita dell'articolo *America amara* sull'*Avanti*, lettere pubblicate col titolo *L'Italia e il Patto Atlantico: esame di coscienza*, *ivi*, 389 ss.

[12] L'anno successivo, infatti, Calamandrei riaffronterà il tema dell'unità politica dell'Europa lanciando un questionario dalle pagine del Ponte sui temi del federalismo europeo, invitando alcuni autorevoli esponenti a rispondere (v. P. Calamandrei, *Chiarezza sul Federalismo*, in *Il Ponte*, n. 11, novembre 1950, 1353).

[13] Oltre ad Alessandro Levi, sopra richiamato.

[14] M. Bracci, *Aspetti pratici del problema regionale,* cit., 133.

che non vi sia altro da fare che liberarla e restaurarla per dare libero sviluppo alla sua vitalità naturale»[15].

Ma non è così. «Esiste piuttosto in Italia la coscienza, una specie di *opinio necessitatis*, di aggruppamenti molto più vasti e cioè un'Italia settentrionale, un'Italia centrale, un mezzogiorno e le isole, i primi tre orientati su città diverse assolutamente preminenti, e le altre definite dalla loro natura insulare»[16].

Bracci, dopo aver liberato il tema del regionalismo «dal mito della vivente entità naturale da restituire in pristino e da adattare alle nuove esigenze politiche», si sofferma sugli aspetti costituzionali e amministrativi del problema regionale. E nell'affrontare gli aspetti costituzionalistici, pone l'accento su alcuni passaggi fondamentali, alcuni dei quali molto interessanti anche e soprattutto per la loro perdurante attualità[17].

In primo luogo, lo Stato democratico deve poggiare su «una grande fiducia nella sovranità dello Stato, cioè in una forma di organizzazione che sappia subordinare ogni interesse particolare all'interesse collettivo», quindi non «giova dare tutto il favore agli enti minori piuttosto che a quello sovrano». Vi sono infatti «funzioni che necessariamente debbono essere riservate allo Stato sovrano e che non sono suscettibili di decentramento e lo Stato dovrà tornare ad essere autorità senza di che l'ordinamento giuridico – e in Italia più che altrove – si dissolve»[18].

In secondo luogo, lo stretto collegamento tra principio democratico e autonomia finanziaria. Non si può dunque sottovalutare la necessità di responsabilizzare gli amministratori locali, per evitare che sia poi lo Stato a dovere ripianare i bilanci di enti in dissesto con i soldi di contribuenti estranei a quel gruppo sociale. E perciò, secondo Bracci, al momento dell'istituzione dei nuovi enti regionali occorre stabilire quali siano «le risorse finanziarie nazionali che possono essere destinate ai fini pubblici e, accertato in quale proporzione debbano essere riservate all'attività amministrativa dello Stato per i fini propri e a quella degli altri enti pubblici essenziali, la differenza potrà essere messa a disposizione dei nuovi enti intermedi in proporzione della capacità contributiva dei cittadini che saranno organizzati nel nuovo ente pubblico»[19]. Vi è sempre il rischio, infatti, che «la regione appesantisca

[15] *Ibidem,* 133-134.

[16] *Ibidem,* 136.

[17] Del resto, secondo Bracci, «il costume politico italiano è, per ragioni prevalentemente storiche, favorevole allo Stato centralizzato e […] negare questa realtà di fatto è retorica o demagogia» (*ibidem*, 136). Bracci esamina poi approfonditamente sia gli argomenti favorevoli che contrari all'introduzione vuoi di un sistema federale vuoi di un sistema regionale, con una ricchezza di considerazioni che non è possibile ripercorrere in questa sede: v. *ibidem*, 139 ss.

[18] *Ibidem,* 136-137.

[19] *Ibidem,* 140-141, che prosegue affermando: «La solidarietà nazionale può richiedere, anzi richiede, che ciò avvenga molto spesso e che le regioni più ricche sieno chiamate a con-

rapidamente l'ordinamento proprio per quella tendenza alla burocratizzazione che è propria degli italiani e per la scarsa resistenza alle pressioni locali in tal senso, che è caratteristica degli enti autarchici». Anche se a ciò si può rimediare da un lato sopprimendo «le provincie senza gravi inconvenienti», dall'altro riducendo «grandemente il numero dei comuni»[20].

In terzo luogo, viene posto l'accento sul rapporto tra costume democratico e nuova classe dirigente locale. Con riguardo alle funzioni da affidarsi all'ente regionale, Bracci, pur consapevole di discostarsi dall'opinione prevalente, ritiene preferibile attribuire a questi «enti intermedi funzioni tipicamente amministrative. Tanto maggiore sarà il prestigio delle regioni quanto minore sarà il grado di apprezzamento politico generale di cui saranno suscettibili le materie affidate alla competenza degli enti locali». In tal modo, si potrà formare una nuova classe dirigente locale: « gli uomini della democrazia si formano a contatto con la realtà amministrativa e nelle serene valutazioni dei concreti interessi locali».

Infine, anche il sistema dei controlli elaborato da Bracci (che ammette un controllo preventivo soltanto su alcuni regolamenti regionali di maggiore importanza) avrebbe dovuto snellire notevolmente l'attività amministrativa locale e rinvigorire «il senso di responsabilità degli amministratori locali liberi di agire senza autorizzazioni, ma inesorabilmente colpiti per la loro mala amministrazione».

3. Salvemini e le "diciannove figliuole senza dote"

Con l'entrata in vigore della Costituzione Calamandrei saluta la scelta compiuta nel titolo V, parte II, della Costituzione come una delle più innovatrici all'interno del nuovo impianto costituzionale, pur denunciando, dieci anni dopo, che la mancata attuazione non è «soltanto un problema di interesse regionale» ma «riguarda l'essenza costituzionale dello Stato e il fallimento di uno dei più caratteristici aspetti della sua rinascita democratica»[21].

Chi non lascia alcuna possibilità di riscatto alla Regione è però Salvemini, un tempo convinto federalista, che in un bel saggio pubblicato nel 1949 sulla rivista «Il Ponte», carico di *vis polemica*, esprime, come si è detto, la sua netta preferenza a favore delle province. La Regione è invece nient'altro che una

tribuire a favore di quelle povere, ma poiché questa solidarietà è mossa da interessi generali, proprio i principî dell'autogoverno segnalano che gli organi adatti per tale attività sono quelli ai quali è normalmente affidata la tutela degli interessi generali, cioè gli organi dello stato».

[20] *Ibidem,* 145.

[21] P. Calamandrei, *La costituzione e le leggi per attuarla*, in A. Battaglia, P. Calamandrei *et al*., *Dieci anni dopo*, Bari, Laterza, 1955, ora in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, Morano, 1970, 531.

«*parola vuota*», nel senso che ad essa non corrisponde la realtà di riferimento, come altra dottrina continuerà a ripetere[22].

«Se Carlo Cattaneo e Alberto Mario – afferma Salvemini – non fossero vissuti invano, cioè se il loro pensiero fosse stato più studiato e il loro nome meno ripetuto a vuoto, i repubblicani (storici e non storici) non avrebbero votato una "regione", della quale i più non avevano in testa nessuna definizione chiara. Prima di comprare un vaso vuoto con sopra la targhetta "regione", avrebbero chiesto la definizione della parola, e solo dopo essersi messi d'accordo nel definire quel che votavano, avrebbero dovuto o no approvarla. Seguirono il metodo, o meglio il non metodo opposto. Misero il carro avanti ai buoi.

L'Italia, dunque, dovrebbe avere 19 "regioni". Ma i rapporti di queste "regioni" col governo centrale e con le istituzioni inferiori preesistenti rimasero nelle nuvole. Soprattutto non furono assegnate loro risorse finanziarie indipendenti. Diciannove figliuole senza dote. Dovranno fare le nozze coi fichi secchi.

La "regione" fu una specie di mondo ideale, nel quale ognuno trasferì tutte le meraviglie che non trovava nella provincia, senza mai né definire quelle meraviglie né dimostrare che esse delizierebbero la regione, senza poter mai deliziare la provincia[…].

Intendiamoci: non sarebbe giusto dire che tutto sia stato fatto male. L'autonomia concessa alla Val d'Aosta (una regione bene individuata, che coincide perfettamente con una delle provincie tradizionali) è stata abbastanza bene ideata, per merito non dei costituenti, che non ci capirono nulla, ma degli elementi locali che sapevano quel che volevano. E se ci fosse buon senso fra i politicanti italiani, le autonomie riconosciute alla regione-provincia valdostana dovrebbero servire come modello per tutte le provincie d'Italia, salvo in esse - ripeto - la facoltà di federarsi in organizzazioni superiori, che nulla vieta di chiamare "regioni"»[23].

«Un luogo comune spesso ripetuto come verità inconcussa, è che la provincia italiana è una creazione "artificiale".

Artificiale?

Se per artificiale s'intende qualcosa che è stato creato, a torto o a ragione, dalla volontà degli uomini svincolata da ogni tradizione, artificiali sarebbero le regioni fabbricate arbitrariamente a Roma.[…] Le provincie sono ineffi-

[22] A. D'Atena, *Le regioni, tra crisi e riforma,* in A. Pace, *Quale di tanti federalismi*, Padova, Cedam, 1997, 9, citato da S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza,* cit., 148, nt. 24, cui si rinvia anche per altri riferimenti bibliografici sul punto.

[23] G. Salvemini, *Federalismo e regionalismo*, cit., 135. Molto meno benevolo è nei confronti del Trentino Alto Adige, Regione nella quale «sono stati messi insieme, come nel sacco del parricida, i tedeschi dell'Alto Adige, a cui sarebbe stato meglio lasciare la libertà di andarsene magari a casa del diavolo, e gli italiani del Trentino». E «quanto alla regione siciliana e alla regione sarda, sulla porta di quei due baracconi bisognerebbe iscrivere la formula pirandelliana "non è una cosa seria"».

cienti (altra cosa da artificiali), perché già nei regimi dispotici preunitari le burocrazie accentrate avevano spogliato i loro amministratori di ogni funzione e autorità. […].

Che fare?

Quel che occorre in Italia non è sovrapporre catafalchi di "regioni", buone a niente, su gruppi di provincie buone a niente. Occorre invece trasferire dall'amministrazione centrale agli enti locali (comuni e provincie) fonti di reddito e funzioni, che appartengono malamente oggi alla burocrazia centrale, liberare quelle amministrazioni locali dal soffocamento prefettizio, e poi lasciare che i cittadini, attraverso tentativi liberamente fatti ed errori pagati da loro stessi, imparino a poco a poco ad auto-governarsi»[24].

In definitiva, più che occuparsi di «diciannove regioni artificiali, sarebbe bene prendere in esame il problema delle autonomie comunali e provinciali. Basterebbe, a questo scopo, cominciare con estendere a tutta l'Italia l'autonomia concessa alla regione-provincia di Val d'Aosta, e poi lasciare che ciascuno se la sbrighi da sé, come meglio crede, a proprio rischio e pericolo, e a proprie spese», dotando le autonomie locali di «redditi finanziari indipendenti da quelli del governo centrale, e larghi abbastanza per consentire un più ampio sviluppo alle loro iniziative»[25].

Salvemini, che in Italia era stato, insieme a Luigi Sturzo, uno dei più strenui fautori dell'istanza autonomistica, conclude sul punto affermando: «A questo punto, qualcuno mi dirà: "Non sei, dunque, tu quel desso, che nel 1899, nella Critica sociale di Filippo Turati, pubblicò una serie di articoli intitolati "La questione meridionale e il federalismo", invocando "parlamenti regionali" e "federazioni regionali di comuni"?.

Sì, son io quel desso! Ma il 1899 successe mezzo secolo fa. E in mezzo secolo un uomo deve non solo vivere ma anche imparare. Molte esperienze mi hanno costretto a mettere una certa dose d'acqua nel mio vino federalista di mezzo secolo fa»[26].

4. Alcuni spunti per riflettere sulle attuali riforme costituzionali

Del resto, se il modello accentrato era sembrato, subito dopo l'unificazione, la soluzione preferibile per evitare di minare la ancor fragile unità italiana e «adeguata all'arretratezza della società civile dell'epoca in quanto non sussisteva allora un'esigenza democratica di partecipazione politica», pochi decenni dopo non sembrava più confacente ad una società che vedeva avanzare i partiti di massa. Come è noto, vi è uno stretto collegamento tra modello economico e struttura accentrata, quest'ultima molto più confacente agli

[24] *Ibidem*, 135-136.
[25] *Ibidem*, 137.
[26] *Ibidem*, 140.

interessi dell'allora classe dirigente: «a un modello di sviluppo che implica gli squilibri territoriali, cioè il sottosviluppo di alcune regioni, è oggettivamente funzionale l'assenza di robuste autonomie locali»[27].

Sul finire del secolo XIX, con l'avvento dei movimenti socialisti e cattolici, presero quindi vigore le istanze autonomiste e regionaliste rimaste sopite (dopo che erano cadute nel vuoto le iniziative legislative del Farini e del Minghetti), e si trasferirono soprattutto al Sud fino a diventare «un segno di contraddizione all'interno dei partiti». Non è un caso, infatti, «che alle autonomie sia più sensibile Gaetano Salvemini che Filippo Turati, Luigi Sturzo che Filippo Meda o Guido Dorso di Piero Gobetti e che, tra i comunisti, siano sensibili, negli anni venti, soprattutto Ruggiero Greco e Antonio Gramsci, anche se le loro elaborazioni in proposito rimasero a lungo disattese»[28].

L'istanza regionalistica si riaccenderà poi nel secondo dopoguerra al momento di costruire il nuovo impianto repubblicano, ma ormai, come si è visto, l'afflato federalistico di Salvemini si è un po' annacquato. Così come a seguito dello stato di grave inefficienza in cui versava l'amministrazione centrale nella metà degli anni '60, si sentirà l'esigenza di trasferire il potere dal centro alla periferia, sperando che l'esercizio del potere rimasto quasi fermo e stagnante al centro, potesse recuperare nuovo vigore grazie alle amministrazioni locali: e nasceranno finalmente le regioni a statuto ordinario. Un ulteriore tassello verrà poi messo, all'inizio degli anni '90, a seguito della spaccatura tra società civile e sistema dei partiti, fino ad approdare alla riforma costituzionale del titolo V, II parte, Cost., del 2001[29].

Anche adesso che la crisi si è fatta più dirompente sia a livello economico che di tenuta dell'assetto istituzionale, è inevitabile che si riponga mano alla riforma del rapporto tra centro e periferia. Questa volta guidati soprattutto dall'esigenza di rimediare agli errori della riforma del titolo V del 2001. Una riforma costituzionale che non ha tenuto, tra l'altro, adeguatamente conto che vi sono «funzioni che necessariamente debbono essere riservate allo stato sovrano». Altrimenti si pecca di «mancanza di serietà», come sottolineava Bracci[30], e si procede a riforme mal scritte e di difficile applicazione, salvo poi l'intervento della Corte costituzionale che attraverso il ricorso a formule elastiche, quale il principio di sussidiarietà, cerca di rendere funzionante il sistema.

Così come si è dovuto aspettare il 2009, con la l. n. 42, per vedere dare attuazione all'art. 119 Cost. e gettare le basi dell'autonomia finanziaria. Perché l'autonomia locale è una formula vuota senza l'autonomia finanziaria e

[27] Così M. Rossi, *Autonomie locali,* cit., 10.

[28] *Ibidem*, 10.

[29] V. B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale,* cit., 8-9 del *paper* e S. Ninatti, *Democrazia*, cit., 13.

[30] M. Bracci, *Aspetti pratici,* cit., 137.

l'autonomia finanziaria non può prescindere dalla responsabilità degli amministratori locali[31], punto centrale del pensiero sia di Bracci che di Salvemini. Altrimenti dobbiamo soggiacere all'inevitabile conseguenza di far pagare ai contribuenti estranei a quel gruppo sociale oneri per servizi che non godono, o che non hanno domandato, dovuti alla mala amministrazione da parte di rappresentanti che non hanno votato[32].

La legge n. 42 del 2009 ha invece sostituito alla spesa storica i costi standard, cui ora si vorrebbe dare copertura costituzionale[33], in quanto strumento imprescindibile per responsabilizzare gli amministratori locali e far ricadere sull'elettorato di riferimento le conseguenze della cattiva gestione delle risorse. Con la speranza che alle successive consultazioni elettorali (momento cardine della vita dello Stato democratico[34]) quest'ultimo non rinnovi la sua fiducia all'amministratore che ha male operato[35].

Infine un breve accenno al tema delle autonomie speciali. Già Salvemini coglieva l'opportunità di estendere il modello di autonomia concesso alla Val d'Aosta alle altre autonomie locali, ma non risparmiava forti critiche alle altre forme di autonomia speciale. Anche adesso che si procede a riformare profondamente il titolo V, stride non poco che il modello di autonomia speciale non venga toccato dai venti di riforma.

E «se si prescinde dalla *vis* polemica che in Salvemini ha una notevole forza dirompente ed è una componente essenziale del suo argomentare»[36], ma può sembrare, secondo Ninatti, forse eccessiva, si coglie un altro spunto di riflessione.

[31] R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?,* in *Ist. federal.*, settembre-ottobre 2008, 528.

[32] M. Bracci, *Aspetti pratici,* cit., 141.

[33] Con un articolo che prevede che il finanziamento degli enti locali deve avvenire «sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza».

[34] G. Grottanelli de' Santi, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006², 114 ss.; v. anche Corte cost., sent. n. 1 del 2014.

[35] R. Bin, *Che ha di federale*, cit., 529 ss., che sottolinea come al contrario l'elettorato di riferimento potrebbe rinnovargliela se ha visto elargire sul territorio una parte dei proventi della cattiva amministrazione, che altri contribuenti saranno chiamati a pagare.

[36] Così M. Rossi, *Autonomie locali*, cit., 38.

LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE GARANTISCE L'ELEZIONE DIRETTA DEL CONSIGLIO PROVINCIALE E DEL CONSIGLIO METROPOLITANO*

di Giovanni Boggero

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il significato di "*local authorities*" e di "*council or assembly*". - 2.1. (*Segue*) Il suffragio universale e diretto come regola elettorale della Carta. - 2.2. (*Segue*) La prassi del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa. - 3. L'applicazione della regola elettorale della Carta nell'ordinamento italiano. - 3.1. (*Segue*) La Provincia. - 3.2. (*Segue*) La Città metropolitana.

1. Introduzione

La Carta europea dell'autonomia locale (CEAL),[1] trattato internazionale firmato il 15 ottobre 1985 a Strasburgo, in sede di Consiglio d'Europa, e ratificato dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439, riconosce l'autonomia locale come un principio fondamentale del cd. "spazio giuridico europeo" (art. 2 CEAL), ma anche come un diritto soggettivo, avente possibilmente rango costituzionale, che gli enti locali possono far valere in giudizio davanti ai tribunali nazionali (art. 3, par. 1 e art. 11 CEAL). Il Preambolo stabilisce che la difesa dell'autonomia locale presuppone l'esistenza di enti locali dotati di organi costituiti sulla base di decisioni democratiche. Alla luce di questo principio, l'art. 3, par. 2, per. 1 CEAL specifica che non si può avere autonomia locale senza un'investitura popolare diretta dei consigli o delle assemblee chiamati ad esercitare il diritto all'autonomia di cui è titolare l'ente. Tale disposizione suscita dubbi con riferimento: al significato da attribuire al termine "ente locale" e alla locuzione "consiglio o assemblea" (v. il par. 2); alla questione se le Province e le Città metropolitane italiane rientrino nelle categorie di enti locali cui si applica la Carta e, in tal caso, se i loro organi politici siano da eleggere a suffragio universale e diretto (v. il par. 3).

* Una versione più estesa di questo lavoro è apparsa con il titolo: *Il diritto all'elezione diretta negli enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Ist. federal.*, 3/2014, 573-598.

[1] La dizione corretta è Carta europea dell'"autonomia locale" e non delle "autonomie locali", dal momento che il trattato promuove e garantisce, in senso schmittiano, l'"istituzione" (*Institutionelle Garantie*) e non le singole categorie di enti locali. Così anche la traduzione non ufficiale italiana dal testo inglese e francese. Cfr. Council of Europe, MCL-7(86) 6-I, 23 settembre 1987, reperibile al seguente indirizzo: *www.coe.int/archives*.

2. Il significato di "*local authorities*" e di "*council or assembly*"

La Carta non definisce espressamente a quali categorie di enti subnazionali essa si applichi, ma lascia libere le Parti Contraenti di individuarle al momento del deposito dello strumento di ratifica (art. 13, per. 2 CEAL). Qualora le Parti non lo specifichino, vale la regola generale per la quale la Carta si applica a tutte le categorie di enti locali ("*local authorities*") esistenti sul territorio dello Stato parte (art. 13, per. 1 CEAL). In ossequio ai principi generali sull'interpretazione degli accordi internazionali (art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969), al termine "*local authorities*" va però riconosciuto un significato autonomo, tale per cui esso non può essere interpretato soltanto alla luce delle denominazioni in uso negli ordinamenti nazionali. L'art. 3, par. 1 CEAL definisce "*local authorities*" gli enti che esercitano una quota rilevante di affari pubblici «*under their own responsibility*» e «*in the interests of the local population*». Ciò significa che, salvo il caso in cui uno Stato eserciti l'*opting out* dall'art. 3, par. 1 CEAL (ad oggi solo il Principato di Monaco), la Carta si applica ai cd. enti pubblici territoriali, esponenziali di una comunità di riferimento, dotati di funzioni fondamentali proprie ed esclusive (art. 4, par. 1 e 4 CEAL) e finanziati almeno in parte attraverso risorse proprie (art. 9, par. 1). Tra questi rientrano anche enti aventi una dimensione regionale, ma non, ad esempio, gli enti funzionali e le cd. forme associative degli enti locali, destinatarie di una specifica garanzia *ex* art. 10 CEAL.[2] Sulla base della clausola di flessibilità di cui al menzionato art. 13, per. 2 CEAL, l'applicazione della Carta può poi essere ristretta solo ad alcune categorie di enti territoriali[3] o estesa anche ad enti locali non-territoriali, qualora lo Stato firmatario lo dichiari ufficialmente al momento del deposito dello strumento di ratifica.

[2] Così anche: B. Weiss, *Einführung und Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland: insbesondere in Bayern und Nordrhein-Westfalen*, Würzburg, 1996, 105; I. Richter, *Zweckverbandsrecht im Freistaat Sachsen*, Berlin, 2012, 144; M. W. Schneider, *Kommunaler Einfluss in Europa,* Frankfurt am Main, 293 e sgg.; T. F. Giupponi, *Verso un diritto europeo degli enti locali?*, in: *www.forumcostituzionale.it*, 2005, il quale parla di «enti rappresentativi delle collettività territoriali». Cf. Congress of Local and Regional Authorities, *Reservations and Declarations to the European Charter of Local Self-Government*, CPL (21) 5, § 36 e sgg.. *Contra* invece: B. Schaffarzik, *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung,* Stuttgart, 2002, 111 e 291.

[3] Il Belgio ha limitato l'applicazione della Carta alle *Provinces* e alle *Communes;* la Danimarca ai *Kommuner*; la Francia ha esteso l'applicazione non soltanto alle *Communes*, ma anche ai *Départements*, alle *Régions* e alle *Collectivités d'outre-mer,* non però ai vari *Établissements publics de coopération intercommunale;* la Germania a *Gemeinden*, *Kreise* e, con riguardo al solo *Land* Renania-Palatinato, anche alle *Verbandsgemeinden;* l'Irlanda a *Counties, Cities* e *Towns*; i Paesi Bassi alle *Provincies* e alle *Gemeenten*; la Spagna ai *Municipios* e alle *Diputaciónes provinciales*; la Svezia ai *Landskap* e ai *Kommuner*; la Svizzera alle *Einwohnergemeinden* e il Regno Unito a *Counties*, *Districts,* ai *Boroughs* di Londra e al *Council* delle Isole di Scilly.

In base ai già ricordati principi generali sull'interpretazione dei trattati, anche ai termini "*council*" e "*assembly*" va riconosciuto un significato autonomo. La Carta intende semplicemente riferirsi all'organo deliberativo dell'ente cui sono affidate le decisioni principali per l'autogoverno (art. 3, par. 2, per. 1 CEAL) e che esercita funzioni di indirizzo e controllo politico amministrativo nei confronti dell'organo esecutivo (art. 3, par. 2, per. 2 CEAL). Sulla base della prassi del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, tale funzione di indirizzo e controllo dell'organo deliberativo nei confronti di quello esecutivo si esprime a partire dai poteri ad esso non delegabili quali quello di approvare il bilancio e il rendiconto, stabilire le tasse locali, adottare lo statuto e regolamenti in materia di pianificazione.[4] Non necessariamente l'organo deliberativo deve essere collegiale, ma potrebbe essere anche monocratico, anche se il termine "*assembly*", ancor più del termine "*council*", sembrerebbe precludere quest'ultima interpretazione, dal momento che un organo assembleare postula l'esistenza di una collegialità.

2.1. (*Segue*) Il suffragio universale e diretto come regola elettorale della Carta

Dalla lettura combinata dell'art. 3, par. 1 e par. 2 CEAL con la clausola di flessibilità dell'art. 13, per. 2 CEAL, è quindi possibile derivare una regola in base alla quale è eletto a suffragio universale e diretto l'organo deliberativo di tutti gli enti pubblici territoriali di uno Stato parte, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi dallo Stato al momento del deposito dello strumento di ratifica e non, invece, l'organo deliberativo di enti locali funzionali o a struttura associativa, a parte quelli espressamente menzionati dallo Stato al momento del deposito dello strumento di ratifica. La tesi, sostenuta tra l'altro da Massimo Carli nell'atelier di lavoro,[5] secondo la quale l'art. 3, par. 2 per. 1 CEAL non reca alcun obbligo di garantire l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi di ciascuna categoria di enti locali, appare corretta nella misura in cui lo Stato abbia apposto una specifica

[4] Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 113 (2002), *on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy, the institutional framework of local democracy,* § 12 e anche Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states *on financial and budgetary management at local and regional levels*, Appendix - § 5.

[5] Simili le tesi sostenute da A. Barbera, S. Ceccanti, C. Fusaro e V. Lippolis nell'opinione tecnica sulla costituzionalità del d.d.l. 1542, reperibile al seguente indirizzo: *www.affariregionali.gov.it*. Cfr. invece L. Vandelli, *The general principles of the European Charter of Local Self-Government and their implementation in Italy*, in: Conference on the European Charter of Local Self-Government: Barcelona, 23-25 gennaio 1992, 73: «*The general rule that election should take place by direct, equal, universal suffrage at all levels of government does not appear to be essential to local democracy*».

dichiarazione interpretativa al trattato *ex* art. 13, per. 2 CEAL o, in alternativa, abbia esercitato l'*opting-out* con riferimento all'art. 3, par. 2 CEAL, come accaduto per Belgio, Liechtenstein e Spagna. Non sembra, invece, possibile desumere da altre norme della Carta o dai suoi lavori preparatori che il trattato conferisca un "margine di apprezzamento" agli Stati tale per cui, nell'interpretare l'obbligo dell'elezione a suffragio universale e diretto, essi lo possano circoscrivere soltanto ad alcune e non ad altre categorie di enti locali. L'investitura popolare diretta è infatti precondizione per l'esercizio dei diritti di autonomia stabiliti dalla Carta.

2.2. (*Segue*) La prassi del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa

I rapporti e le raccomandazioni del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa sull'attuazione della Carta negli Stati membri contribuiscono a precisare ulteriormente la regola sopra descritta, chiarendo quali enti subnazionali possono essere definiti territoriali. Il caso spagnolo è di particolare interesse, atteso che la Spagna, da un lato, ha assunto l'impegno di applicare la Carta agli enti locali previsti dagli artt. 140 e 141 della Costituzione, ossia ai *municipios* e alle *diputaciónes pronvinciales* e, dall'altro, ha esercitato l'*opting-out* dall'art. 3, par. 2 CEAL, nel senso che l'elezione a suffragio universale e diretto non trova applicazione per l'organo deliberativo delle *diputaciónes provinciales*. Nel 2002, e poi di nuovo nel 2013, il Congresso ha tuttavia dichiarato la conformità alla Carta delle norme sull'elezione a suffragio indiretto del *Pleno* delle province spagnole,[6] dal momento che le *diputaciónes provinciales* sono soltanto aggregazioni di Comuni (art. 141, co. 1 della Costituzione), i cui organi esercitano funzioni di programmazione e coordinamento dei compiti municipali e non sono, invece, enti territoriali incaricati di svolgere una quota rilevante di affari pubblici a servizio della comunità provinciale. In particolare, il Congresso ha sottolineato che «*the situation would have been different if the provinces had been assigned own powers distinct from those of the municipalities*».[7] Benché l'art. 36, co. 1 della legge 2 aprile 1985, n. 7 (*Ley organica reguladora de las bases del regimen local* - LRBRL) sembri individuare alcune funzioni proprie delle *diputaciónes*, l'elenco ivi contenuto individua soltanto gli ambiti funzionali di competenza (*competencias*), dovendo esse limitarsi a programmare, coordinare o svolgere

[6] Cfr. Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Spain*, CG (24) 6 Final, 20 marzo 2013, par. 4.1.3 §§ 86-90.

[7] Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Spain*, CG (9) 22 Part II, 14 novembre 2002, § 53. Cfr. anche E. Griglio, *L'intercomunalità in Spagna*, in: G.C. De Martin (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2014, 77.

compiti attribuiti dallo Stato o dalle Comunità autonome ai *municipios,* senza peraltro disporre di risorse proprie.[8] In altre parole, la Spagna ha esteso l'applicazione della Carta anche ad un ente locale a prevalente struttura associativa, escludendo che ad esso si applichi il principio dell'elettività diretta. Sulla base di quanto stabilito dal Congresso nei suoi rapporti, anche qualora la Spagna dovesse rimuovere la riserva di cui all'art. 3, par. 2 CEAL, il *Pleno* delle *diputaciónes* non dovrebbe comunque essere eletto a suffragio universale e diretto, trattandosi di organo deliberativo di un ente intercomunale, privo di funzioni proprie. Ne consegue che, anche qualora uno Stato parte estendesse ad enti locali funzionali e a struttura associativa l'applicazione della Carta, non vi sarebbe obbligo di elezione a suffragio universale e diretto dei loro organi deliberativi. Uno Stato parte può quindi derogare all'obbligo di garantire l'elezione diretta dell'organo deliberativo di un ente locale, anche senza apporre una riserva esplicita al trattato. E' sufficiente che l'ente in questione non sia un ente pubblico territoriale, ma sia un ente locale funzionale o a prevalente struttura associativa, privo di funzioni proprie.

Per quanto riguarda il caso della Finlandia, citato da alcuni autori per dimostrare che l'art. 3, par. 2 CEAL non impone alcun obbligo di elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi di ogni categoria di enti locali cui si applica la Carta, occorre ricordare che l'art. 121, co. 3 della Costituzione finlandese, secondo il quale «*provisions on self-government in administrative areas larger than a municipality are laid down by an Act*», garantisce enti regionali aventi struttura associativa, i cd. *maakunnat* (tra i quali soltanto la regione di Kainuu presenta un consiglio eletto direttamente), i quali svolgono perlopiù funzioni di pianificazione nell'interesse dei comuni e sono finanziati interamente dalle municipalità. Sulla base del ragionamento sopra svolto, ad essi non dovrebbe quindi applicarsi la Carta, dal momento che la Finlandia non ha dichiarato di voler estenderne loro l'applicazione al momento del deposito dello strumento di ratifica. Benché i *maakunnat* non siano qualificabili come enti pubblici territoriali ai sensi della Carta,[9] nel 1999 il Congresso ha stabilito che: «*On the basis of Article 13 of the ECLSG, its provisions apply to the so-called Finnish regions*». Lo stesso Congresso, tuttavia, nella raccomandazio-

[8] Si veda anche la legge 27 dicembre 2013 n. 27 *de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, che ha rafforzato ulteriormente il ruolo di ente di coordinamento delle deputazioni. Cfr. R.J. Asensio, *La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Diario de Derecho Municipal, 13 gennaio 2014.

[9] In Finlandia non esistono enti territoriali intermedi dotati di autonomia paragonabili alle Province italiane. Cfr. G. Seele, *Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa § 37,* in: T. Mann e G. Püttner (a cura di), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Vol. 1, Berlino-Heidelberg, Springer, 2007, 1058 e sgg. e T. Modeen, *Länderbericht Nordische Staaten,* in: F.L. Knemeyer, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 175.

ne allegata al rapporto, ha ammesso che i *maakunnat* non sono in realtà enti territoriali, ma che in futuro «*the territorial identity of these regional entities may be strengthened and the responsibilities of their decision-making bodies may grow, in which case the citizens should be able to choose their representatives directly, in accordance with Article 3, paragraph 2*».[10] In ogni caso, anche prescindendo dalla questione dell'applicabilità della Carta ai *maakunnat*, dal momento che si tratta di enti a prevalente struttura associativa, l'elezione dell'organo deliberativo può legittimamente avvenire a suffragio indiretto.

Al netto delle frequenti osservazioni di natura politica, dalla prassi del Congresso[11] risulta confermata l'interpretazione, secondo la quale l'elezione a suffragio universale e diretto dell'organo deliberativo di un ente locale è obbligatoria se l'ente in questione è un ente territoriale e non un ente locale a struttura associativa. La distinzione tra i due tipi di ente è operata sulla base del tipo di funzioni da questi esercitati, proprie e accompagnate da un tendenziale potere di imposizione fiscale, nel primo caso, limitate e derivate da quelle attribuite ai comuni, oltreché esercitate senza rilevanti poteri di imposizione fiscale, nel secondo caso.[12]

3. L'applicazione della regola elettorale della Carta nell'ordinamento italiano

In Italia, la Carta si applica senza distinzione a tutti gli enti pubblici territoriali previsti dalla Costituzione. La Repubblica italiana non ha infatti apposto alcuna riserva *ex* art. 13, per. 2 CEAL al momento del deposito dello strumento di ratifica. Oltre che a Regioni e Comuni, la Carta si applica quindi anche alle Province e alle Città metropolitane, le quali, *ex* art. 114, co. 1 e co. 2 Cost., sono enti territoriali dotati di autonomia. L'art. 1, co. 2 e 3 della legge 7 aprile 2014, n. 56 conferma questa classificazione, definendo Province e Città metropolitane «*enti territoriali di area vasta*», quasi a volerne sottolineare sin da subito la loro struttura non associativa. Per quanto riguarda gli organi di governo, in base all'art. 1, co. 8 e 9 e co. 54 e 55, della medesima leg-

[10] Congress of Local and Regional Authorities, *Regional democracy in Finland*, CPR (6) 2 rev., 17 giugno 1999.

[11] Si vedano anche i casi di Romania e Russia. Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Romania*, CG (2) 5 Part II, 30 maggio 1995, II Proposals. Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in the Russian Federation*, CG (11) 5 Part II, 25 maggio 2004, § 112-113.

[12] Che il potere impositivo sia corollario della natura territoriale dell'ente è confermato anche dal Congresso, che, con riferimento alla Germania, ha raccomandato che le autorità dei *Länder* dotino i *Landkreise*, enti territoriali finanziati in buona misura da contributi obbligatori (*Umlagen*) dei Comuni (*Gemeinden*), di un autonomo potere di imposizione fiscale. Cfr. Congress of Local and Regional Authorities, *Report on the situation of local finances in the Federal Republic of Germany,* CPL (6) 3, 20 maggio 1999, § 12 C) 3.

ge, il Consiglio provinciale e quello metropolitano approvano regolamenti, piani, programmi e gli schemi di bilancio e dispongono, di regola, dei poteri di indirizzo e controllo nei confronti del Presidente. Essi sono quindi gli organi deliberativi ai sensi della Carta.

3.1. (*Segue*) La Provincia

La Provincia, *ex* art. 1, co. 85, 86 e 88 della legge 7 aprile 2014, n. 56, esercita un ampio numero di funzioni fondamentali di cd. "area-vasta" e non pare doversi limitare ad indirizzare e coordinare le attività dei Comuni, secondo quanto stabilito in precedenza dall'art. 23, co. 14 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, così come convertito dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Nel complesso, non diversamente da quanto avveniva prima dell'entrata in vigore della legge n. 56,[13] la nuova Provincia pare dover esercitare tanto funzioni di supporto e consulenza alle attività comunali oltreché eventuali funzioni delegate dai Comuni, quanto funzioni amministrative sovracomunali nell'interesse di una comunità provinciale distinta dalle singole comunità comunali.

Tra le prime si possono annoverare la raccolta ed elaborazione di dati, l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, oltreché, di intesa con i Comuni interessati, la predisposizione dei documenti di gara, di stazione unica appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. In linea con la pretesa struttura associativa della nuova Provincia vi sarebbe anche la norma di cui all'art. 1, co. 55, secondo la quale specifiche funzioni amministrative potranno essere svolte in cd. "zone omogenee", costituite probabilmente da un numero variabile di Comuni, Unioni di Comuni o altri enti funzionali. Inoltre, sulla base dell'art. 1, co. 89, sembra verosimile la delega di funzioni dai Comuni alla Provincia e dalla Provincia ai Comuni. Infine, alle Province con territorio montano e confinanti con altri Stati sono riconosciute funzioni di supporto alle attività comunali, quali la gestione in forma associata dei servizi pubblici e la cura delle relazioni istituzionali transfrontaliere. Tra le funzioni proprie della Provincia, invece, si ricordano la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, la pianificazione del servizio di trasporto pubblico, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, la costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione ad esse inerente, la gestione dell'edilizia scolastica e la programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa.[14] Sulla base dell'art. 1, co. 89 e 91, lo Stato e le Regioni, secondo le

[13] *Contra:* F. Pizzetti, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in: *www.astrid-online.it*, n. 9/2014, che definisce la Provincia ente di derivazione comunale, con funzioni limitate a settori specifici e differenziate a seconda delle esigenze del territorio.

[14] Come già stabilito dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, tra le funzioni fondamentali della nuova Provincia non figurano funzioni provinciali "storiche", quali l'organizzazione dello smalti-

rispettive competenze ed in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dovranno inoltre trasferire ad altri enti territoriali le funzioni provinciali diverse da quelle previste dall'art. 1, co. 85 e sgg. Ciò non significa, tuttavia, che tutte le funzioni provinciali non-fondamentali saranno riordinate soltanto tra Comuni e Regioni, ben potendo esse rimanere in capo alle Province, pena la violazione dell'art. 118, co. 1 e 2 Cost.. In conclusione, sotto il profilo della natura delle funzioni, nonché delle modalità del loro esercizio, la nuova Provincia non sembra avere meramente la struttura di un ente associativo di Comuni, come invece è il caso delle *diputaciónes* spagnole. Al contrario, la Provincia resta un ente territoriale dotato di funzioni proprie e, come tale, sembra ragionevole attendersi che sarà finanziato da tributi propri, assegnati alle Province dagli artt. 16 e sgg. del d.lgs 6 maggio 2011, n. 68 e non sottratti loro dalla legge *de qua*.

L'art. 3, par. 2, per. 1 CEAL appare violato,[15] dal momento che l'art. 1, co. 69 della legge 7 aprile 2014, n. 56 stabilisce che i nuovi Consigli provinciali sono eletti dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e non dai cittadini della Provincia. Benché l'art. 1, co. 74 assicuri che il Consiglio provinciale debba essere eletto con «*voto diretto, libero e segreto*», non è possibile definire "diretta" ai sensi della Carta l'elezione di un organo deliberativo di un ente territoriale per la quale l'elettorato attivo e passivo è ristretto a consiglieri comunali e Sindaci. In tal caso, infatti, l'ente non è rappresentativo dell'intera comunità provinciale, bensì soltanto dei Comuni che lo compongono. Ai sensi della Carta il voto "diretto" è solo quello "universale e diretto".

In seguito all'entrata in vigore del disegno di legge di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento italiano, la Provincia, ancorché privata della summenzionata garanzia costituzionale, rimarrà ente territoriale autonomo, almeno fino a quando il legislatore non avrà modificato anche

mento dei rifiuti e la gestione dei centri per l'impiego. Secondo J. Luther, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, OPAL n. 4/2014, in: *www.polis.unipmn.it*, «*definire la stessa provincia come "area vasta" serve soprattutto a ridefinire le funzioni fondamentali transitorie in un'ottica riduttiva* (…) *Le aggiunte sembrano fatte proprio per prevenire le censure del Consiglio d'Europa, fondate sulla Carta europea dell'autonomia locale».*

[15] Come sostenuto anche da Carlo Padula nel suo intervento (§ 4.3.2. e § 4.3.3), la violazione di tale norma della Carta integra una lesione dell'art. 117, co. 1 Cost.. Nello stesso modo: O. Chessa, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542. Profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in: *www.federalismi.it* n. 25/2013, § 13; S. Mangiameli, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in: *www.astrid-online.it*, n. 19/2013; F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in: AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, § 9; G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale,* in: *www.federalismi.it* 20/2012, 7-15. *Contra*: E. Grosso, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in: *www.astrid-online.it*, n. 19/2013.

la legge n. 56 nel senso di stabilire che la Provincia deve svolgere in misura preponderante funzioni di supporto alle attività dei Comuni o funzioni delegate dai Comuni. In alternativa, se il legislatore ritenesse di non voler modificare la legge, potrebbe denunciare l'art. 3, par. 2 del trattato, in ossequio all'art. 17, par. 1 e par. 2 CEAL, il quale stabilisce che una Parte Contraente possa, in ogni tempo, dopo almeno cinque anni dall'entrata in vigore della Carta nel proprio ordinamento, denunciarne una o più disposizioni, purché essa rimanga obbligata da un numero e da un tipo di disposizioni conformi all'art. 12, par. 1 CEAL. L'art. 12, par. 1 CEAL dispone infatti che ogni Parte Contraente debba obbligarsi al rispetto di almeno dieci disposizioni della Carta tra le quattordici elencate nel medesimo articolo. Dal momento che l'Italia ha accettato la Carta nel suo complesso, il recesso dal solo art. 3, par. 2 CEAL avverrebbe in conformità all'art. 17, par. 1 e par. 2 CEAL.

3.2. (*Segue*) La Città metropolitana

Nel caso della Città metropolitana, il ragionamento è solo in parte diverso. La Città metropolitana, *ex* art. 1, co. 44-46 della legge 7 aprile 2014, n. 56, esercita funzioni in buona misura sovracomunali o di precedente attribuzione regionale e, solo limitatamente, di supporto alle attività comunali o delegate dai Comuni. Tra le prime si annoverano la pianificazione territoriale generale, la promozione dello sviluppo economico e sociale (nella quale rientrano verosimilmente la valorizzazione dei beni e delle attività culturali, i servizi per il lavoro e la formazione, il sostegno alle attività produttive ecc.), la mobilità e la viabilità, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; tra le seconde, la predisposizione dei documenti di gara, di stazione unica appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Ulteriori funzioni saranno delegate da Stato e Regioni in conformità all'art. 118, co. 1 e co. 2 Cost..

La Città metropolitana è quindi un ente territoriale che esercita in misura prevalente funzioni proprie, da finanziare verosimilmente con tributi propri,[16] e non funzioni meramente derivate da quelle esercitate dai Comuni. Ciononostante, dall'art. 1, co. 25 si ricava che l'elezione del Consiglio metropolitano avviene a suffragio indiretto tra i consiglieri e i Sindaci dei Comuni della Città metropolitana. Solo in via subordinata, lo statuto potrà prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto (art. 1, co. 22). L'elettività diretta del Consiglio metropolitano non è tuttavia soltanto condizionata da una modifica dello statuto, ma altresì dalla conclusione di due varianti procedimentali:

[16] Cfr. Unione delle Province Italiane, *L'attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e l'accordo in Conferenza unificata*, in: *www.upinet.it*, 3 luglio 2014.

l'articolazione del Comune capoluogo in più Comuni oppure, per le Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti - Roma, Milano e Napoli - l'istituzione di cd. "zone omogenee" dotate di autonomia amministrativa. Ai sensi della Carta, le condizioni di esercizio dell'autonomia, tra le quali rientra anche l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi degli enti territoriali, non sono tuttavia disponibili o negoziabili né dal legislatore, né da parte dei singoli enti. L'autonomia locale è infatti intesa come "garanzia istituzionale", alla quale i singoli enti locali non possono liberamente rinunciare.[17] Anche le modalità di elezione del Consiglio metropolitano non possono quindi dirsi conformi all'art. 3, par. 2, per. 1 CEAL.

[17] Così, ad es.: B. Schaffarzik, *op. cit.*, 344-349. Altri autori negano invece che la Carta stabilisca una garanzia istituzionale dell'autonomia locale. Cfr. J. Nazarek, *Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration*, Leipzig, 2001, 32 e G.C. von Unruh, *Regionalismus in Europa – Realität und Probleme*, BayVbl, 1993, 11.

LA COMPRESSIONE DELLE AUTONOMIE SOCIO-POLITICHE NELLA *COMBINE* TRA STATO-GOVERNO E MERCATI

di Gaetano Bucci

Sommario: 1. Stato delle autonomie e programma di trasformazione economico-sociale. – 2. Il rafforzamento del processo di europeizzazione e l'avvio delle controriforme. – 3. La crisi economico-finanziaria e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo.

1. Stato delle autonomie e programma di trasformazione economico-sociale

Dalla fase d'avvio del processo di integrazione europea sino a quella attuale contrassegnata dalla crisi economico-finanziaria, si è assistito ad un deperimento dello "Stato-comunità" e ad un potenziamento dello "Stato-apparato"[1].

Le norme dei trattati e le regole della *governance economica* hanno rafforzato il potere degli esecutivi per consentirgli di svolgere, senza ostacoli, il ruolo di garanti del processo di espansione dei profitti nell'area europea[2], inglobandoli però come entità sottordinate in una "cupola" sovranazionale costituita da istituzioni, tecnocrazie e imprese impegnate nell'elaborazione di "riforme" finalizzate ad instaurare una "governabilità" funzionale alle esigenze di "stabilità" dei "mercati concorrenziali"[3].

La struttura del potere statuale non è stata indebolita, ma «intaccata nella sua sostanza democratica»[4] e si assiste pertanto ad «una crisi […] della de-

[1] Cfr. L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa sul tema *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, Bergamo 6-7 giugno 2014, in *www.gruppodipisa.it*, 7 e 9. Sul tema, cfr. P. Ingrao, *Crisi e riforma del Parlamento*, a cura di M. L. Boccia, A. Olivetti, Roma, Ediesse, 2014, 55.

[2] Cfr. I. D. Mortellaro, *Le istituzioni della mondializzazione*, in P. Ingrao, R. Rossanda, *Appuntamenti di fine secolo*, Roma, Manifestolibri, 1995, 245; S. d'Albergo, *La democrazia politica economica e sociale tra potere finanziario e «globalizzazione dell'economia»*, in *Fen. soc.*, n. 3/1997, 28; G. Ferrara, *La crisi del neoliberismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013.

[3] Cfr. I. D. Mortellaro, *Le istituzioni,* cit., 247; S. d'Albergo, *Stato e democrazia nelle contraddizioni della sinistra*, in *Conflitti di classe e riforme istituzionali - Quaderni del centro culturale "Il lavoratore"*, Milano, 1996, 165.

[4] Cfr. U. Allegretti, *La Costituzione tra difesa e innovazione: un'agenda di questioni*, in *Quest. giust.,* n. 2-3/1994, 391-397; A. Algostino, *La legge elettorale del neoliberismo*, di pross. pubbl. in *Dem. e dir.*, 11 (datt.), osserva come lo Stato non scompaia ma venga sussunto

mocrazia dal basso»[5] e di conseguenza ad una compressione dell'«autonomia degli enti substatali»[6].

Si è evidenziato, in proposito, come, in una fase caratterizzata da una concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi giustificata con la necessità di fronteggiare la crisi, risulti superfluo pensare di ripristinare la dimensione politica[7] e sociale del ruolo delle autonomie, se non si riapre una riflessione sul nesso che connette la disciplina del loro ordinamento ai principi fondamentali della Costituzione[8].

Gli enti autonomi territoriali sono considerati, al pari dello Stato, come «elementi costitutivi della Repubblica» (art. 114 Cost.), perché traggono «comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»[9]. Ad essi è stata attribuita la funzione di rappresentare, nel processo di predisposizione dell'indirizzo politico nazionale, le istanze delle collettività che possono anche divergere dagli orientamenti governativi[10] specie se ritenuti incompatibili con le finalità della Costituzione.

Nel contesto unitario della Repubblica, gli enti autonomi devono infatti affrontare i problemi delle popolazioni con metodi diversi da quelli dello Stato liberale e dello Stato fascista[11]. La Costituzione prevede non a caso che

nel sistema della *governance* globale e come, in tale contesto, si assista ad una torsione dei suoi fini e dei suoi strumenti.

[5] M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.,* 1/1996, 164.

[6] Cfr. L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 7.

[7] Cfr. M. Della Morte, *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., 3.

[8] Cfr. L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 8 ss. P. Ingrao, *Crisi e riforma,* cit., 57, sostiene che per recuperare la «ragion d'essere» delle "autonomie", occorrerebbe riaprire una riflessione sui principi posti a base del loro ordinamento. G. Zagrebelsky, *Con le "riforme" la politica va al servizio della finanza*, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 agosto 2013, ritiene che i principi fondamentali dovrebbero essere utilizzati come parametri essenziali nell'analisi dei processi di ristrutturazione in corso. A. A. Cervati, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfera pubblica e di interessi privati*, in *www.apertacontada.it*, 2012, 2, 4, 16, evidenzia la necessità di riaprire una riflessione sui principi allo scopo di valutare la reale capacità innovativa delle proposte di "riforma" e specie il loro grado di contraddizione rispetto ai valori dell'ordinamento.

[9] Sul carattere politico delle autonomie, cfr. L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., 9 e 10, che richiama alcune espressioni della sent. n. 106/2002 della Corte cost. Sull'autonomia come «modalità di esercizio della sovranità popolare» e non solo come criterio per la ripartizione delle competenze, cfr. B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., 4.

[10] Cfr. L. Ronchetti, *Territorio*, cit., 11. S. d'Albergo, *La funzione costituente del «Partito nuovo»*, in *Novant'anni dopo Livorno,* a cura di A. Höbel, M. Albertaro, Roma, Editori Riuniti, 2014, 255, evidenzia come – nella fase della *conventio ad excludendum* – le assemblee elettive locali riuscirono comunque ad esprimere una «funzione dirigente autonoma» rispetto agli indirizzi del «potere esecutivo».

[11] Cfr. S. d'Albergo, *La funzione costituente*, cit., 256. Sul rapporto fra struttura economica e unità della comunità politica, cfr. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica.*

le grandi scelte economiche incidenti sulla condizione materiale dei cittadini-lavoratori debbano essere adottate con il metodo della programmazione, che consente una visione "globale" delle contraddizioni generate dai processi produttivi, sulla cui base diviene possibile preordinare le strategie più idonee alla loro soluzione (art. 41, 3° co., Cost.).

Gli Statuti regionali di prima generazione individuarono del resto nella programmazione l'«asse di riferimento» dei rapporti fra gli enti autonomi e il Parlamento[12] e considerarono le Regioni, gli enti locali, i partiti, i sindacati e le comunità di base «soggetti della programmazione» e pertanto titolari del potere di partecipare «con proprie autonome proposte» al processo di elaborazione del «programma economico nazionale» volto a realizzare le finalità indicate dall'art. 3, 2° co., Cost.[13]

La Costituzione considera infatti il "territorio" come «spazio politico» in cui «la comunità» determina le «forme della propria convivenza» non solo di livello locale e nazionale, ma anche sovranazionale ed internazionale.

Il modello "autonomista" contrassegnato dal primato della «rappresentanza»[14] si contrappone pertanto anche al modello presidenziale-federalista, propenso a potenziare le caratteristiche autoritarie e centralizzatrici di un sistema basato sui rapporti privilegiati fra gli esecutivi[15].

In una Repubblica fondata sul principio della sovranità popolare, il processo di determinazione della "politica nazionale" non può essere affidato all'esclusivo protagonismo degli esecutivi, ma deve svolgersi con la partecipazione di tutte le componenti dello "Stato-comunità" (art. 114 Cost.), ossia dei soggetti del pluralismo sociale, politico e istituzionale (artt. 39 e 49 Cost.)[16].

La prospettiva della Costituzione repubblicana, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 1 ss. F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte Prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 3/2013, 26 e 27, evidenzia come la Costituzione persegua il fine dell'«unità nazionale» non solo in senso politico-istituzionale, ma anche «sociale».

[12] Cfr. S. d'Albergo, *La funzione,* cit., 258. P. Ingrao, *Crisi,* cit., 41, 44, evidenzia come negli anni Sessanta «si giunse a prospettare un complesso meccanismo legislativo di programmazione dell'economia», impostato «per obiettivi e terreni di intervento» e dotato di una «pluralità di strumenti» capaci di incidere «sugli orientamenti della produzione».

[13] Cfr. art. 4 St. Reg. Emilia-Romagna (l. 342/1971) e art. 5 St. Reg. Toscana (l. 343/1971). Ambedue gli statuti sono stati pubblicati nella G.U. n. 148 del 14 giugno 1971.

[14] Cfr. L. Ronchetti, *Territorio,* cit., 9 e 10, evidenzia come il "carattere politico" delle "autonomie" trovi fondamento nel «legame rappresentativo» tra «collettività localizzate» e «organizzazioni degli enti». Sul rapporto tra "territorio", "autonomia" e "autodeterminazione", cfr. B. Pezzini, *Il principio costituzionale*, cit., 3.

[15] Cfr. S. d'Albergo, *La repubblica parlamentare delle autonomie e il presidenzialismo federalista neo-centralista*, in *www.marx21.it*, 3, 5.

[16] Cfr. L. Ronchetti, *Territorio,* cit., 10. S. d'Albergo, *La funzione,* cit., 255 ss. evidenzia come le conquiste del secondo dopoguerra siano state conseguite grazie alla capacità espressa dai partiti rappresentativi del movimento operaio di collegare le lotte per l'ampliamento degli spazi di autonomia con il programma di emancipazione sociale prescritto dalla Costituzione.

La forma di stato e quella di governo sono impostate infatti su una serie di raccordi politico-istituzionali che strutturano un "*continuum*" tra sovranità popolare, assemblee elettive locali e Parlamento. Alle forme organizzate della sovranità popolare è stato attribuito il compito di individuare le istanze delle collettività territoriali e di convogliarle attraverso la rete delle assemblee elettive locali, nel Parlamento considerato "centro" di confluenza del pluralismo sociale, politico e istituzionale[17].

Si è osservato, tuttavia, come nella fase della crisi governata dalle logiche dello "stato d'eccezione", gli enti autonomi non riescano più a incidere – né con la programmazione, né con qualsiasi altro strumento – sugli indirizzi concernenti l'attività produttiva che si svolge nei loro territori e a conferma di questo assunto si è richiamata la vicenda dell'Ilva di Taranto che ha visto prevalere – in virtù dell'avallo della Corte costituzionale[18] – gli indirizzi governativi favorevoli alla continuità dell'attività di un'impresa qualificata di «interesse strategico nazionale»[19], sui provvedimenti della magistratura adottati per salvaguardare i diritti inviolabili dei cittadini[20].

2. Il rafforzamento del processo di europeizzazione e l'avvio delle controriforme

Occorre precisare, in proposito, come ogni ipotesi di programmazione sia stata abbandonata a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, ossia da quando i gruppi di potere, coadiuvati dalle teorizzazioni degli esponenti del "revisionismo giuridico" e da una propaganda mediatica capillare[21], riuscirono a radicare la convinzione della necessità di rimuovere i "lacci" e i "lacciuoli"[22] che ostacolano la transizione "verso una nuova costituzione" e quindi verso una "seconda Repubblica" fondata sui principi della "governabilità" e della "stabilità economica"[23].

[17] P. Ingrao, *Crisi,* cit., 32, osserva come la collocazione "centrale" del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano sia desumibile non solo dal ruolo preminente «nella decisione legislativa», ma anche dalla titolarità di «poteri di indirizzo, controllo e coordinamento» finalizzati a obiettivi di «emancipazione sociale».

[18] V. sent. n. 85/2013.

[19] V. artt. 1 e 3, 1° co., del d.l. n. 207/2012 (conv. in l. n. 231/2012). Sulle questioni giuridiche connesse al "caso Ilva", cfr. G. Bucci, S. d'Albergo, *L'Ilva e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo*, in *Marx ventuno*, 1-2/2014, 107 ss.

[20] Cfr. L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 18 e 19. Sul tema, cfr. R. Bin, *L'Ilva e il soldato Bandini*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1/2013; G. Azzariti, *Decreto Ilva. Auspicabile l'intervento della Corte costituzionale*, in *www.penalecontemporaneo.it* (5/12/2012).

[21] Cfr. A. A. Cervati, *Riforme costituzionali*, cit., 5, 12.

[22] Cfr. L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 9. Sull'espressione "lacci e lacciuoli" utilizzata da G. Carli per stigmatizzare i vincoli posti dalla Costituzione all'attività economica privata, cfr. G. Carli, *Lacci e lacciuoli*, Roma, Luiss University Press, 2004.

[23] Cfr. F. Merusi, *Commento all'art. 47 della Costituzione*, in *Commentario della Costi-*

Furono avanzate, in particolare, proposte volte a introdurre nella Costituzione il principio del "pareggio di bilancio" e – in questa prospettiva – fu adottata la l. n. 468/1978 (modif. dalla l. 362/1988), che segnò il passaggio dalla programmazione economica orientata a "fini sociali" alla "programmazione finanziaria" volta a subordinare l'organizzazione pubblica ai principi di "efficienza" e di "economicità" propri delle organizzazioni aziendalistiche private.

In quel torno di tempo, anche i dirigenti dei partiti rappresentativi del movimento dei lavoratori iniziarono a subire il fascino del canto delle "sirene della globalizzazione", che li spinse a ripudiare la strategia di democratizzazione dello Stato e dell'economia per aderire a quella delle "riforme costituzionali" volte ad omologare il modello italiano, imperniato sulla centralità del Parlamento e sul controllo sociale del sistema produttivo, ai modelli degli altri Stati europei, incentrati sul primato dell'economia e sul ruolo dominante degli esecutivi e considerati pertanto già conformi al sistema istituzionale dell'UE.

La "prospettiva dell'europeizzazione" fu utilizzata come pretesto non solo per alterare la forma di governo, ma per sostituire le norme della *Prima parte*, imperniate sul controllo sociale dell'attività produttiva, con altre norme finalizzate a garantire la piena espressione dell'autonomia delle imprese[24].

Il "nesso nazionale-sovranazionale"[25] è stato progressivamente rafforzato per ripristinare, in un ambito più vasto, quella relazione tra forma di Stato e forma di governo dai tratti autoritari e liberisti, ripudiata dalla Costituzione.

Ai governi degli Stati membri sono stati conferiti i poteri necessari per potenziare l'efficienza dei mercati e agli esecutivi degli enti autonomi è stato attribuito il compito di predisporre le strutture adeguate a tale scopo[26]. Lo Stato e le autonomie sono divenute insomma «parte attiva e integrante» di una struttura di potere sovranazionale che persegue un fine opposto a quello prescritto dall'art. 3, 2° co., Cost., ossia quello di rimuovere gli ostacoli che impediscono la libera competizione sul mercato globale[27].

Il processo di restaurazione delle forme organizzative del liberismo ha raggiunto l'apice con l'«*introduzione del principio del pareggio di bilancio*

tuzione, a cura di G. Branca, tomo III, Bologna, Zanichelli, 1980; G. Bognetti, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione,* vol. I, Milano, Giuffrè, 1983.

[24] Cfr. S. d'Albergo, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 1991, 324 e 325.

[25] Sul nesso nazionale-sovranazionale, cfr. F. De Felice, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, Torino, Einaudi, 1996, 114, 121.

[26] M. Della Morte, *Il valore*, cit., 6, evidenzia come gli enti autonomi si siano trasformati in meri strumenti di esecuzione delle decisioni statali e sovranazionali.

[27] Cfr. L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 9, 16, 17. Sul paradossale rovesciamento di senso dell'art. 3, 2° co., Cost. provocato dal processo di unificazione dei mercati, cfr. I. D. Mortellaro, *Dopo Maastricht*. *Cronache dall'Europa di fine secolo*, Molfetta (BA), La meridiana, 1998, 51.

nella Carta costituzionale» che condiziona non solo la potestà di bilancio dello Stato (art. 1 l. cost. 1/2012), ma anche quella delle Regioni, perché la subordina al vincolo «dell'equilibrio di bilancio», consentendo il ricorso all'«indebitamento solo per finanziare spese di investimento», da individuare tramite specifici «piani di ammortamento» (art. 4, *lett. b)*, l. cost. 1/2012).

L'art. 5., 1° co., *lett. g)*, della l. cost. 1/2012 prevede inoltre che una "legge rinforzata" debba disciplinare «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni inerenti ai diritti civili e sociali» (art. 5., 1° co., *lett. g)*, l. cost. 1/2012).

L'ambigua formulazione della norma rischia però di pregiudicare la realizzazione dei diritti sociali, perché si presta ad essere interpretata nel senso che lo Stato possa provvedere al loro finanziamento solo in caso di «recessioni economiche», «crisi finanziarie» e «calamità naturali» (art. 5, 1° co., *lett. d)*, l. cost. 1/2012), sicché la loro tutela non sarebbe più «costituzionalmente dovuta», ma «meramente condizionata»[28].

Si può dunque comprendere come i processi che hanno determinato il rafforzamento dei poteri statali e la riduzione dell'autonomia degli enti territoriali[29] non siano stati generati dalla "natura delle cose"[30], ma costituiscano l'esito delle scelte politiche dei governi che hanno stipulato una serie di trattati basati sulla "norma fondamentale" secondo cui la «*politica economica* […] *degli Stati membri e dell'Unione*» deve essere «*condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta ed in libera con concorrenza*» (artt. 119 e 120 TFUE)[31].

Questo principio ha trovato una prima traduzione nel nostro ordinamento con l'adozione della l. 142/1990, che ha imperniato il disegno di riorganizzazione dei servizi pubblici sulle privatizzazioni, e, in seguito, con l'adozione della l. 59/1997, che ha introdotto una serie di principi liberisti

[28] Cfr. S. Gambino, W. Nocito, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *www.astrid.eu*, 2012, 20. Per un'analisi critica delle norme della l. cost. 1/2012 che incidono sull'autonomia delle Regioni e degli enti locali, cfr. M. Salerno, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., 1 ss.; F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, di prossima pubblicazione in *Dir. pubbl.*

[29] Cfr. L. Ronchetti, *Territorio,* cit., 13; L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 13.

[30] Cfr. L. Patruno, *L'oscuro fondamento del diritto di natura*, in *Dir. pubbl.*, 1/2011, 169 ss. G. Azzariti, *Pareggio di bilancio, l'alternativa c'è*, in *Il manifesto*, 23.9.2014, evidenzia come «l'economia» non costituisca «l'espressione di un ordine naturale», ma «il frutto di un ordine giuridico».

[31] Cfr. G. Ferrara, *Prigionieri dei trattati*, in *Il manifesto*, 24.5.2014. T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014, 43, sostiene che «la storia della distribuzione delle ricchezze è una storia profondamente politica», sicché nell'analizzare tale materia non si dovrebbero considerare soltanto i «meccanismi puramente economici».

(efficienza, economicità, copertura finanziaria)[32] volti a sostenere «la competitività delle imprese nel mercato globale»[33].

Nella medesima prospettiva si pone il d.l. n. 138/2011, il quale, contravvenendo al principio della gerarchia delle fonti e a quello della separazione dei poteri[34], ha imposto «una reinterpretazione dell'art. 41 Cost.» che attribuisce un rilievo «preminente all'iniziativa economica privata»[35], rischiando così di vulnerare non solo i «diritti fondamentali considerati dalla Costituzione irriducibili alla logica di mercato»[36], ma anche i «principi supremi dell'ordinamento» che non possono essere «sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale»[37].

L'art. 3 del d.l. n. 138/2011 ha disposto infatti che «*in attesa della revisione dell'art. 41 della Costituzione, Comuni, Provincie, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione […], adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge*».

L'art. 3 della legge di conv. n. 148/2011 ha eliminato l'arbitrario riferimento alla futura revisione costituzionale[38], ribadendo però l'obbligo – per lo Stato e per gli enti autonomi – di adeguare i rispettivi ordinamenti al suddetto "principio fondamentale", considerato essenziale per garantire lo «sviluppo economico» e la «concorrenza tra le imprese» (art. 3, 2° co., d.l. cit.).

La «reinterpretazione dell'art. 41 Cost. appare ancora più marcata» nell'art.1 d.l. n. 1/2012 (conv. nella l. n. 27/2012)[39] che – in nome di un "interesse pubblico generale" «identificato con il principio di concorrenza»[40] –

[32] V. l'art. 3, 3° co., *lett. c)* ed *i)*, l. 59/1997. Sul collegamento tra principio della copertura finanziaria e principio del pareggio di bilancio, cfr. C. Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate*?, in *Riv. AIC*, n. 4/2012.

[33] V. l'art. 4, 4° co., *lett. c)*, l. 59/1997. Sul punto, cfr. L. Patruno, *Istituzioni,* cit., 8.

[34] L. Carlassare, *Così si strozza la democrazia*, in *Il manifesto*, 25.7.2014, osserva come il Governo abbia usurpato numerose funzioni del Parlamento mediante il ricorso ai decreti-legge e sia giunto oggi ad esautorarlo completamente privandolo anche della funzione di revisione costituzionale.

[35] Cfr. F. Angelini, *L'iniziativa economica privata*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 134-136.

[36] Cfr. S. Rodotà, *Semplificare senza sacrifici*, in *la Repubblica*, 23.1.2012.

[37] Cfr. sent. n. 1146/1998.

[38] S. Rodotà, *Semplificare*, cit., evidenzia come il Governo, per uscire dalla situazione di *impasse* parlamentare in cui era arenato il d.d.l. cost. n. 4144/2011 – che sanciva il primato dell'iniziativa privata – abbia deciso di ricorrere ad una «revisione strisciante» incentrata su un uso improprio del decreto-legge. A. A. Cervati, *Riforme,* cit., 5 e 6, ritiene che le proposte di modifica avanzate dal Governo in materia di rapporti economico-sociali non puntino a introdurre parziali revisioni, ma a stravolgere le caratteristiche della forma di Stato democratico-sociale.

[39] Cfr. F. Angelini, *L'iniziativa*, cit., 134.

[40] Cfr. S. Rodotà, *Semplificare*, cit.

sancisce nuovamente il primato della libertà di iniziativa economica privata, riducendo ulteriormente la potestà dello Stato e degli enti autonomi di intervenire nei processi economici per coordinarli e indirizzarli a fini sociali[41].

3. La crisi economico-finanziaria e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo

Nell'ultimo ventennio del resto sono stati emanati numerosi provvedimenti normativi che hanno fatto ricorso al marchingegno teorico dell'«interesse strategico nazionale» o ad altri consimili espedienti[42], per legittimare il ripristino del nesso di compenetrazione organica fra Stato-apparato e sistema delle imprese, che contrassegnava il modello liberale e quello fascista-corporativo.

Una conferma di questo assunto proviene dal d.l. n. 207/2012, adottato allo scopo precipuo di vulnerare gli effetti dei provvedimenti di sequestro degli impianti-Ilva disposti dai magistrati per tutelare i diritti inviolabili dei cittadini pregiudicati dall'attività irresponsabile dell'impresa "monopolistica" privata.

Il decreto comprova altresì la sussistenza di una tendenza a contravvenire al principio della gerarchia delle fonti[43], ossia ad utilizzare le fonti ordinarie e specie i decreti-legge per prefigurare linee di future revisioni incompatibili con i principi fondativi dell'ordinamento o per introdurre interpretazioni manipolatorie delle norme costituzionali vigenti.

Nel d.l. n. 207/2012 si richiamano infatti gli artt. 41 e 43 della Cost. non per coinvolgere un'impresa considerata di "interesse strategico nazionale" in processi di pubblicizzazione o di socializzazione, ma per giustificare l'intervento del Governo volto a sostenere gli interessi del gruppo dirigente dell'Ilva s.p.a.

Si comprende come, in un tale contesto, gli enti autonomi non possano più svolgere una funzione di "contropotere" finalizzata all'estensione degli «spazi democratici», ma una funzione analoga a quella esercitata dagli enti locali nell'epoca fascista, ossia di supportare le strategie politiche nazionali e sovranazionali, oggi improntate al principio supremo della competizione sul mercato globale[44].

Si deve osservare, inoltre, come le leggi adottate nella fase della crisi risultino permeate da una logica emergenziale e siano orientate univocamente a contenere la spesa pubblica in funzione dell'obiettivo del pareggio di bilan-

[41] Cfr. A. A. Cervati, *Riforme,* cit., 6.

[42] Per una ricognizione dei provvedimenti normativi che hanno utilizzato formule analoghe a quella di "interesse strategico nazionale" per garantire la continuità dei profitti delle grandi imprese in "crisi", cfr. S. d'Albergo, *Ilva: dalla crisi di Taranto ai privilegi dei Riva*, in *Marx ventuno*, 1-2/2014, 102 ss.

[43] Sul sovvertimento del sistema delle fonti come effetto dell'azione performante della *lex mercatoria*, cfr. A. Algostino, *La legge*, cit., 9 (datt.)

[44] Cfr. M. Della Morte, *Il valore*, cit., 7 e 8.

cio prescritto dal *Fiscal compact* e dalla l. cost. n. 1/2012[45]. Ciò ha determinato una «una ri-centralizzazione dei poteri statali relativi alla finanza pubblica» e, parallelamente, una riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali[46]. Nella medesima direzione si pone il ddl cost. "Renzi-Boschi", che determina una compressione ulteriore dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali[47].

Le comunità e i movimenti, che rivendicano, sempre più insistentemente, il diritto di tornare a decidere le questioni fondamentali relative alla qualità della vita, dell'ambiente, del lavoro e della produzione[48], dovrebbero pertanto pretendere il ripristino della programmazione, ossia di quel metodo di "governo democratico dell'economia" fondato sulla partecipazione dei cittadini-lavoratori alle decisioni concernenti l'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, 2° co., Cost.).

[45] Cfr. P. Milazzo, *L'impatto del DDL costituzionale "Renzi-Boschi" sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, in *Osservatoriosullefonti.it,* 2/2014, 1.

[46] Cfr. L. Mollica Poeta, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica. Nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014, 27.

[47] Cfr. M. Della Morte, *Il valore*, cit., 7; L. Mollica Poeta, *L'autonomia*, cit., 18-20.

[48] Sul tema cfr. gli interessanti saggi di A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento no Tav*, Napoli, Jovene, 2011 e M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

PROBLEMI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEI SISTEMI ELETTORALI REGIONALI DOPO LA SENTENZA 1 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Stefano Catalano

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Problemi posti dalle argomentazioni della sentenza n. 1 del 2014 con riguardo ai sistemi elettorali per l'elezione dei Consigli regionali. – 3. Perché la sentenza n. 1 del 2014 non porta a ritenere incostituzionali i sistemi elettorali regionali.

1. Introduzione

L'attuale modalità di elezione degli organi di vertice delle Regioni a statuto ordinario è, come noto, caratterizzata dalla designazione diretta del Presidente della Regione e dall'esistenza di meccanismi che consentono a quest'ultimo di godere di una solida maggioranza all'interno del Consiglio eletto, ovunque, con un sistema ispirato alla logica proporzionale[1]. La materia elettorale regionale è, inoltre, strettamente connessa con quella della forma di governo, anche se le fonti che disciplinano i due aspetti sono diverse[2].

La discussione, oggi, può essere sviluppata anche tenendo conto degli elementi forniti dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. Si tratta senza dubbio di "una decisione storica"[3] e fra quelle che hanno un alto tasso

[1] In questa sede non si possono ricordare i numerosissimi scritti che analizzano il sistema elettorale delle Regioni. Si rinvia, da ultimo a G. Tarli Barbieri, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2013, 97 ss.

[1] sistemi elettorali regionali paiono a prima vista essere proporzionali, sia pur corretti. Tuttavia, un simile presupposto potrebbe essere sottoposto a critica, riprendendo il ragionamento svolto, con riguardo alla legge n. 270 del 2005, da N. Zanon, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in M.E. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 130 s.

[2] Sul legame fra materia elettorale e forma di governo regionale fra i tanti F. Lanchester, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 25; A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parlam.*, 2000, 619 s; C. Fusaro, C. Stroppiana, S. Zampolla, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive I*, Torino, Giappichelli, 2001, 3 ss.; S. Gambino, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 1.

[3] L'aggettivo 'storica' per la sentenza n. 1 del 2014 è usato molto spesso nei commenti alla decisione medesima. Lo sottolinea sin dal titolo del suo contributo M.E. D'Amico, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M.E. D'Amico, S. Catalano (a

di politicità "costituzionale"[4], che deve essere qui considerata per svolgere qualche riflessione su un aspetto molto significativo, ossia quello relativo alle conseguenze che essa può avere sul tema della legittimità delle disposizioni legislative, oggi in vigore, per l'elezione dei Consigli regionali che prevedono un premio di maggioranza, senza soglia minima di voti, a favore della lista o della coalizione di liste collegate al Presidente eletto.

2. Problemi posti dalle argomentazioni della sentenza n. 1 del 2014 con riguardo ai sistemi elettorali per l'elezione dei Consigli regionali

Se la prospettiva è quella da ultimo indicata, ci si deve chiedere, in breve, se dalle argomentazioni della sentenza si ricavino elementi per sostenere l'incostituzionalità delle disposizioni contenute nelle leggi elettorali regionali[5]. L'argomento è particolarmente interessante, considerando che il TAR Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale di questa Regione nella parte in cui prevede, fra l'altro, proprio un premio di maggioranza senza soglia[6].

La questione, in gran parte simile a quella già affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza sopra ricordata, ha indubbiamente una sua specificità. Non si può dimenticare che qui il problema non è solo capire se è ragionevole che la legge preveda un premio di maggioranza senza che chi ne goda i benefici ottenga un numero minimo di voti (o di seggi), ma anche se è ragionevole che il premio di maggioranza sia collegato con l'elezione diretta di un altro organo quale è il Presidente della Giunta. Non è un caso, in effetti, che l'ordinanza dei giudici amministrativi lombardi ponga fortemente l'accento sul collegamento fra elezione diretta del vertice dell'esecutivo ed assegnazione di una sicura maggioranza in Consiglio alle liste ad esso collegate.

Per le ragioni che si cercherà di spiegare, si ritiene di non dover giungere ad un giudizio di incostituzionalità. Ciò anche a seguito della pronuncia della Corte che non sembra portare argomenti decisivi. Tuttavia, occorre preliminarmente e brevemente ricordare quali sono state le due ragioni che hanno portato la Corte a dichiarare illegittima la previsione di un premio di maggioranza senza soglia.

cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014* …, cit., 90. Nello stesso senso A. Morrone, *Exit porcellum*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[4] A. Poggi, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in *www.confronticostituzionali.eu*.

[5] G. Tarli barbieri, *La selezione delle classi politiche regionali ad opera delle leggi elettorali*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni*, Roma, Rodrigo, 2014, 173. Si veda anche A. Poggi, *Politica "costituzionale" e legge elettorale*…, cit., che segnala come vi potranno essere sviluppi della giurisprudenza anche su giudizi attinenti alle leggi regionali.

[6] L'ordinanza che promuove il giudizio è: TAR Lombardia, Sez. II, ordinanza 9 ottobre 2013, n. 2261. A commento si veda M. Massa, *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento "in versione lombarda"*, in *www.dirittiregionali.org*.

Un fondamentale motivo che sorregge la conclusione della sentenza n. 1 del 2014 attiene al concetto di rappresentanza politica[7]. In particolare, si dice che le norme sul premio di maggioranza «consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.)». Si sottolinea, inoltre, che per questo alle Camere, legittimate direttamente dal voto dei cittadini, «sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)».

Accanto a questo, vi è il riferimento al principio costituzionale, da considerare essenziale, dell'uguaglianza del voto. Inoltre il fatto che ad essere messa in discussione sia l'irragionevolezza del sistema elettorale, nel suo complesso, rende non conferente l'affermazione, per altro ricorrente nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «il principio dell'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2, della Costituzione), (…) esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali» (Corte cost., sent. n. 107 del 1996). Come chiarisce questa stessa pronuncia, ogni sistema elettorale resta, infatti, soggetto «in ogni caso al controllo di ragionevolezza».

Nella sentenza n. 1 del 2014, pur affermandosi l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità legislativa in materia elettorale, si esclude proprio la ragionevolezza delle scelte operate dal Parlamento con la legge n. 270 del 2005. Il legittimo obiettivo di assicurare la governabilità, in vero, viene perseguito, in questo caso, con un meccanismo premiale sproporzionato in quanto produce «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare». In sintesi, viene alterato il circuito democratico il quale esige, in base al principio dell'uguaglianza del voto, che ogni suffragio concorra «potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi».

Rilevante è, per la Corte, la circostanza in base alla quale il legislatore innesti un premio così forte all'interno di un sistema elettorale di tipo proporzionale (o almeno tale considerato dalla Corte medesima), il quale «ge-

[7] Il punto è evidenziato ed analizzato da N. Zanon, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2014, 383 ss.

nera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare»[8]. In breve, quindi, la legge n. 270 del 2005 non supera il test di ragionevolezza cui anche la legge elettorale deve essere soggetta[9].

Essendo questo il ragionamento della Corte costituzionale, risulta immediatamente chiaro come sia molto serio il dubbio di legittimità costituzionale relativo a tutte quelle disposizioni che prevedono un sistema elettorale proporzionale con un premio di maggioranza senza soglia.

3. Perché la sentenza n. 1 del 2014 non porta a ritenere incostituzionali i sistemi elettorali regionali

Nonostante e contrariamente alle prime suggestioni veicolate dalla pronuncia della Corte, sembra a chi scrive che non vi si possano ricavare argomenti centrali per sostenere la illegittimità delle norme elettorali regionali che assegnano un premio in seggi alle liste o coalizioni di liste collegate al candidato Presidente eletto direttamente dai cittadini e nell'ambito della stessa consultazione elettorale.

Non spendibile è, anzitutto, il ragionamento che fa leva sull'art. 67 Cost., quindi sulla rappresentanza politica. Questo non può essere usato con riguardo ai Consigli regionali. In effetti, le peculiari attribuzioni assegnate al Parlamento dalla Costituzione, proprio in virtù del collegamento di quest'ultimo con l'intero popolo italiano, lo distinguono, sottolinea la stessa sentenza n. 1 del 2014, dalle «altre assemblee rappresentative di enti territoriali».

Che vi sia una fondamentale differenza fra il Parlamento e le altre Assemblee elettive è stato chiarito, sempre dalla Corte costituzionale, con le sentenze nn. 106 e 306 del 2002, cui, non a caso, la pronuncia in esame fa esplicito riferimento.

Con la prima di tali decisioni si sottolinea come il nome Parlamento non possiede solo una valenza lessicale, ma assume un forte carattere connotativo indicante la peculiare posizione da esso occupata nell'assetto costituzionale. Ed è proprio tale valore identificativo ed evocativo del termine «ad impedi-

[8] Sottolineano il fatto che i limiti per il legislatore variano anche a seconda del sistema elettorale prescelto A. D'Aloia, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in *www.confronticostituzionali.eu*; G. Scaccia, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[9] Fra i tanti F. Marini, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in *www.confronticostituzionali.eu*; A. Morrone, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, *ivi*; A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *www.forumcostituzionale.it*.

re ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere». Non viene nemmeno condivisa la tesi, avanzata in quella sede da parte regionale, secondo cui la sostanziale parificazione delle funzioni, avvenuta in seguito alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, tra Consigli regionali e Parlamento, nei rispettivi ambiti di competenza, renderebbe legittima l'estensione della denominazione del secondo organo ai primi. Infatti, l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa per molti versi paragonabile a quella dello Stato non può consentire di superare la scelta relativa all'indicazione delle qualifiche terminologiche, risalente al testo originario della Costituzione[10]. In sostanza, le previsioni contenute nel Titolo V non mutano la natura dei Consigli regionali e non vi si può affermare un qualsivoglia parallelismo tra organo e fonte[11].

La Corte pone a fondamento delle proprie decisioni del 2002, come si è detto, il principio della rappresentanza politica nazionale[12]. Trovano accoglimento, quindi, le impostazioni secondo le quali solo nel Parlamento si esprime il valore da ultimo enunciato ed è questo l'unico luogo in cui si realizzano e vengono difesi gli interessi diffusi su tutto il territorio e non esclusivamente quelli delle comunità più ristrette[13]. Inoltre, è in quella sede che si realizza l'integrazione del pluralismo, ruolo cui, per la restrizione territoriale, i Consigli regionali non possono ambire[14]. Il Parlamento risulta essere il luogo della sintesi politico-rappresentativa mentre i Consigli regionali non possono che essere Assemblee parziali[15].

Se diverso è il rapporto fra elettori ed eletti a seconda del livello territoriale di riferimento delle Assemblee di volta in volta prese in considerazione, si deve ritenere che la Corte non possa utilizzare, in futuro, l'argomento ricavabile dall'art. 67 della Costituzione per dichiarare l'illegittimità delle leggi elettorali regionali che prevedono un sistema proporzionale con assegnazione di un premio senza soglia minima di voti.

In sintesi, la differenza ontologica fra Parlamento e Consigli regionali, così forte da impedire qualunque confusione (a cominciare dal piano termi-

[10] C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 879 ss.

[11] N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 884 s. Sul punto anche F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali* , *ivi*, 876.

[12] A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, 56 ss.

[13] G. Ferrara, *Art. 55*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, CEDAM, 1984, 1 ss.

[14] L. Elia, *Relazione generale*, in *Il parlamento – Annuario AIC 2001*, Padova, Zanichelli, 2001, 15 ss.

[15] N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, cit., 884.

nologico), rende inapplicabile alle legislazioni regionali il ragionamento della sentenza n. 1 del 2014 che fa leva sulla «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare» che, in effetti, è per la stessa Corte «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.)». Qui la dimensione nazionale della rappresentanza è assolutamente centrale. Venuta meno questa, allora, viene meno anche la sicura illegittimità della compressione della rappresentatività dell'organo collegiale eletto direttamente dai cittadini.

Non decisivo è, inoltre, il ragionamento che attiene all'uguaglianza del voto ed alla ragionevolezza del meccanismo premiale. Ad escludere vizi di costituzionalità sono fondamentali, qui, le considerazioni inerenti alla diversità fra la forma di governo regionale e quella nazionale[16]. Quel che si cercherà di dimostrare è perché non può essere considerato irragionevole che un premio di maggioranza, ancorché privo di soglia, sia collegato con l'elezione diretta di un altro organo ed in particolare con l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

Bisogna subito sottolineare l'importanza del collegamento che si ha nelle Regioni fra l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e quella del Consiglio.

Alla designazione diretta, elemento mutuato dalle forme di governo presidenziali e semi-presidenziali, viene accostata la necessaria esistenza di un rapporto fiduciario fra Presidente della Giunta e Consiglio[17]. Tale rapporto, però, differisce notevolmente da quello delineato nella nostra Costituzione per Parlamento e Governo. In primo luogo, come ha precisato la stessa Corte costituzionale, a livello regionale non si può immaginare (e soprattutto considerare legittimo) un voto di investitura iniziale delle Giunte (cfr. Corte cost., sentenze nn. 379 del 2004 e 12 del 2006). In secondo luogo, le dimissioni o il voto di sfiducia, da approvarsi per altro con la maggioranza assoluta dei componenti delle Assemblee, comportano lo scioglimento del Consiglio con la conseguenza che i due organi dell'indirizzo politico vedono la loro sorte necessariamente legata. Si dice, infatti, che essi *simul stabunt*, *simul cadent*.

In particolare, la Corte costituzionale, negando ogni possibile contrasto fra l'art. 126 Cost. e il principio del parlamentarismo, ha affermato, nella sentenza n. 2 del 2004, che «in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice

[16] In questo senso G. Tarli barbieri, *La selezione delle classi politiche regionali …*, cit., 174.

[17] Sulle caratteristiche del rapporto fiduciario fra Consiglio e Giunta, con riguardo alle Regioni, si vedano A. Lucarelli, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei 'processi statutari regionali'*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2004, 10 e s.; T.E. Frosini, *Le nuove forme di governo regionali*, in *Queste istituzioni*, 2001, n. 123, 30; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2002, 224 s. e, volendo, S. Catalano, *La 'presunzione di consonanza'. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010, 205 ss.

dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto».

Già da queste battute si coglie la forte diversità fra la forma di governo regionale e quella nazionale e come questa diversità giustifichi differenze significative nell'investitura degli organi e nel delinearsi dei loro reciproci rapporti.

Ma non basta. L'aspetto più significativo, che la Corte costituzionale non ha mancato – forse con un eccesso di costruttivismo interpretativo – di segnalare è che fra esecutivo e Consiglio esiste una presunzione di consonanza politica la cui nascita deriva dal voto degli elettori ed il cui venir meno (ossia la rottura del rapporto di fiducia) comporta il necessario ritorno alle urne. Vale la pena di riportare integralmente un passaggio della sentenza n. 12 del 2006 che è assolutamente essenziale per comprendere il collegamento fra elezione del vertice dell'esecutivo e delle Assemblee regionali[18].

Dice la Corte: «L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse (…) dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia».

In un simile quadro, specie se si pone mente al fatto che Presidente e Consiglio, in quanto legittimati dal medesimo voto, devono necessariamente essere espressione di un medesimo indirizzo politico, appare del tutto logico, anzi naturale, che il sistema elettorale sia congegnato in modo tale da assicurare al vertice dell'esecutivo una solida maggioranza in Consiglio. In sintesi, esistendo fra i due organi un «rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori», non può non accadere che al Presidente sia assicurata una "consonante" maggioranza in Consiglio[19].

Probabilmente, allora, questa è la sola scelta logicamente ammissibile. In effetti, se così non fosse si faticherebbe a comprendere come possa essere assicurata, sin dall'inizio della legislatura, quella presunzione di consonanza

[18] Sull'aspetto della sentenza n. 12 del 2006 di cui si parla nel testo si veda A. Buratti, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. cost.*, 2006, 90 ss.

[19] S. Catalano, *La 'presunzione di consonanza'* …, cit., 91.

istituita direttamente dagli elettori di cui parla la Corte. Di più, se l'indirizzo politico che gli organi dell'ente devono realizzare è quello premiato dal voto degli elettori che con esso scelgono fra diversi programmi quello a loro più congegnale, non vi è alternativa al fatto che vertice dell'esecutivo e maggioranza in Consiglio siano dello stesso colore politico. Ogni differente ipotesi, va ribadito e sottolineato con forza, minerebbe la razionalità del sistema poiché la "presunzione di consonanza" fra gli organi di vertice della Regione potrebbe venire meno. In effetti, se l'eletto non avesse una "sua" maggioranza, la consonanza politica potrebbe non esistere – non essendo sempre assicurata (almeno all'inizio della legislatura) – degradandosi a mera eventualità (per quanto, forse, probabile).

Inoltre, va tenuto in massimo conto, come dimostra anche quanto precede, lo strettissimo legame fra sistema elettorale e forma di governo e soprattutto quanto i due elementi si influenzino[20]. La stessa Corte costituzionale ha messo in evidenza, nella sentenza n. 4 del 2010, che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche»[21]. Inoltre, è la stessa legge cornice statale, la n. 165 del 2004, approvata in attuazione dell'art. 122, comma primo, Cost., a imporre alle leggi regionali – in base all'art. 4, comma primo, lettera *a)* – di optare per «un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze»[22].

In ultima analisi, da tutto quanto precede, si ricava come un sistema elettorale che non assicurasse la maggioranza in Consiglio al Presidente eletto direttamente dai cittadini dovrebbe ritenersi, quasi sicuramente, non conforme alla Costituzione. Ad apparire irragionevole sarebbe, allora, non tanto la previsione di un premio a favore della governabilità, quanto piuttosto la sua assenza.

Sembra di potersi dire, quindi, che i ragionamenti svolti dalla Corte costituzionale sull'uguaglianza nel voto, validi in una forma di governo parlamentare classica, non valgono nelle forme di governo ad investitura diretta del vertice dell'esecutivo. Di ciò sembra consapevole la stessa Corte costi-

[20] Si tratta di un punto acquisito nel dibattito dottrinale. Cfr., di recente, G. Ferraiuolo, *Sistemi di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, 43 ss., che critica la scelta di affidare, in ambito regionale, la disciplina dei due aspetti a fonti diverse.

[21] Il punto è sottolineato anche da G. Tarli barbieri, *La selezione delle classi politiche regionali …*, cit., 175 s.

[22] Sulla disposizione si veda F. Clementi, *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4*, in *Le leggi elettorali regionali tra stabilità, governabilità e rappresentanza delle minoranza*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, 129 s.

tuzionale laddove valuta illegittime le norme che «producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione».

UN ESEMPIO DELLA DIFFICILE (O IMPOSSIBILE?) CONVIVENZA FRA "AUTONOMIA" E "SPECIALITÀ": LA ELEZIONE INDIRETTA DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI DEI LIBERI CONSORZI DI COMUNI SICILIANI

di Roberto Di Maria

SOMMARIO: 1. La recente legge siciliana di riforma dell'ordinamento degli Enti locali: sintesi dei contenuti. – 2. La elezione indiretta degli organi consortili nelle l.r. Sicilia 7/2013 ed 8/2014 fra specialità siciliana, disciplina statale e vincoli europei. – 3. Specialità, autonomia ed integrazione euro-unitaria: un bilanciamento (im)possibile?

1. La recente legge siciliana di riforma dell'ordinamento degli Enti locali: sintesi dei contenuti

Nel corso delle XV e XVI legislature l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato ben tre leggi aventi ad oggetto, *ex professo*, il riordino del sistema regionale degli Enti locali: la legge regionale 8 marzo 2012, n. 14, rubricata «Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali»; la legge regionale 23 marzo 2013, n. 7, rubricata «Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali»; ed infine, la legge regionale 24 marzo 2014, n. 8, rubricata «Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane». Gli ultimi due provvedimenti, in particolare, sono stati approvati nella stessa legislatura (i.e. la XVI) – e quindi dalla stessa maggioranza di governo, nell'ambito di un (asseritamente) omogeneo indirizzo politico – costituendo, l'uno, attuazione dell'altro.

Sotto il profilo ordinamentale, la l.r. 8/2014 dispone che «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore […] i Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, possono esprimere la volontà di costituire […] ulteriori liberi Consorzi che abbiano i seguenti requisiti: a) continuità territoriale tra i comuni aderenti; b) popolazione non inferiore a 180.000 abitanti» e che entro il medesimo termine «ciascun Comune appartenente ad un libero Consorzio […] con deliberazione del Consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti [e subordinata all'esito favorevole di un referendum confermativo, ndr.] può aderire ad altro libero Consorzio […] che abbia continuità territoriale con il Comune interessato». L'assetto di governo del nuovo Ente locale è poi delineato negli artt. 3, 4, 5 e 6; in specie «sono organi dei liberi Consorzi: a) l'Assemblea del libero Consorzio; b) il Presidente del libero Consorzio; c)

la Giunta del libero Consorzio», rispettivamente, il primo, «organo di indirizzo politico-amministrativo», il secondo, verosimilmente, organo di rappresentanza dell'Ente – nonché di indirizzo e coordinamento politico – e, il terzo, «organo esecutivo» del medesimo.

Pur senza svolgere una disamina analitica delle superiori previsioni, è facile rilevare come nella menzionata legge il legislatore siciliano abbia enucleato un dato (addirittura) "istituzionalmente" strutturale, ovverosia la *soppressione* (letteralmente «sostituzione») delle Province regionali con i liberi Consorzi comunali, mediante una procedura di costituzione, composizione – ed eventuale ricomposizione – dei liberi Consorzi comunali largamente basata sull'ordinamento territoriale composto, geograficamente ed amministrativamente, dalle attuali Province regionali.

2. La elezione indiretta degli organi consortili nelle l.r. Sicilia 7/2013 ed 8/2014 fra specialità siciliana, disciplina statale e vincoli europei

La più rilevante delle novità – fra quelle previste dal Legislatore siciliano – pare essere la elezione degli organi istituzionali del libero Consorzio comunale con procedimento c.d. "di secondo livello" o "indiretto": ai sensi del combinato disposto dagli artt. 3, l.r. 8/2014, ed 1, co. 1, l.r. 7/2013, «gli organi del libero Consorzio sono organi di secondo livello» ovverosia eletti «con sistema indiretto di secondo grado», sicché «la cessazione dalla carica ricoperta nel Comune di appartenenza comporta [*ipso iure*] la cessazione dalla carica ricoperta nel libero Consorzio».

Più in particolare, la Assemblea è composta dai «sindaci dei Comuni del libero Consorzio» mentre il Presidente è «eletto dai consiglieri comunali e dai sindaci dei Comuni aderenti allo stesso, a maggioranza assoluta dei voti, fra i sindaci dei Comuni appartenenti al libero Consorzio», oppure – ove non si raggiungesse la suddetta soglia – procedendo al ballottaggio tra i due sindaci più votati, e quindi alla elezione del candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti, se non – in caso di parità – alla proclamazione di quello «più anziano per età»[1].

Sul punto il legislatore regionale pare essersi allineato, invero, alle disposizioni già contenute nel d.l. 201/2011 – in specie, all'art. 23, co. 15-17 – in cui si prevedeva che i componenti del Consiglio provinciale, da un lato, ed il Presidente del medesimo, d'altro lato, sarebbero stati eletti – rispettivamente – dagli «organi elettivi dei Comuni» compresi nel territorio provinciale, in numero massimo di dieci, e dal Consiglio stesso – fra i propri membri – così conferendo ad entrambi gli «organi di governo della Provincia» carattere elettivo, appunto, "indiretto"; e ciò nel rispetto, peraltro, di quanto ulteriormente asserito nel comma 20 *bis* del succitato articolo – aggiunto, in sede di conversione, nella l.

[1] Cfr. l.r. 8/2014, artt. 4 e 5.

214/2011 – nel quale si poneva a carico delle Regioni (anche) a statuto speciale l'adeguamento alla corrispondente normativa statale in materia di Province.

Il superiore orientamento è stato ripreso, recentemente, con la approvazione della l. 56/2014 che ha riavviato il procedimento normativo per la riorganizzazione generale del sistema italiano di governo multilivello; ed invero – a Costituzione invariata ma corrente, in Parlamento, il dibattito per la sua puntuale revisione – il quadro normativo ivi delineato sembra in effetti riproporre, con specifico riferimento alle Province, il medesimo assetto organico di tipo "piramidale" di cui al d.l. 201/2011: l'apparato di governo è costituito, infatti, da «a) il Presidente della Provincia; b) il Consiglio provinciale; c) l'Assemblea dei Sindaci», con poteri, il primo, di rappresentanza dell'Ente e di sovrintendenza alle relative funzioni; il secondo, di «indirizzo e controllo», di approvazione di «regolamenti, piani [e] programmi» nonché di adozione degli «schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'Assemblea dei Sindaci»; e la terza, infine, «propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto».

Anche in ordine al relativo profilo elettorale – per quanto qui più interessa – il legislatore statale pare avere confermato il medesimo indirizzo adottato nei precedenti decreti, ovverosia la configurazione di tali organi come istituzioni di "secondo livello": in particolare, l'Assemblea dei Sindaci è costituita «dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia» ed il Consiglio provinciale «dal Presidente della Provincia e da sedici componenti nelle Province con popolazione superiore a 700 mila abitanti, da dodici [in quelle] con popolazione da 300 mila a 700 mila abitanti, da dieci [in quelle] con popolazione fino a 300 mila abitanti»; invece «il Presidente della Provincia è eletto dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia»[2].

È proprio in relazione a tale profilo che emerge il problema della tendenziale corrispondenza fra la disciplina disposta a livello statale e quella disposta a livello regionale siciliano, da un lato, e l'asserito contrasto delle medesime leggi con i vincoli derivanti dalla "Carta Europea dell'Autonomia Locale" (di seguito Ceal) d'altro lato[3].

Ed invero, nel corso di una recente sessione plenaria (XIV adunanza, Strasburgo, 19-21 marzo 2013), il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa ha approvato la raccomandazione 337/2013, avente ad oggetto l'analisi della situazione della democrazia locale e regionale in Italia ed atto finale della procedura di monitoraggio politico sulla attuazione della suddetta Carta. Fra i numerosi rilievi effettuati dal Congresso, è stato anche osservato che «il principio dell'elezione diretta degli organi provinciali è rimesso in discussione, con l'introduzione di elezioni indirette per le Pro-

[2] Cfr. l. 56/2014, art. 1, co. 54-65.

[3] La Ceal è, formalmente, un trattato internazionale, firmato a Strasburgo in data 15 ottobre 1985 e ratificato dall'Italia in data 11 maggio 1990 ed entrato in vigore in data 1 settembre 1990 (cfr. *http://conventions.coe.int*).

vince»; e che tale modalità di elezione – secondo quanto inferito nel relativo rapporto – «would almost certainly have entailed a Charter violation» ritenuto, appunto, che le Province «are local authorities for Charter purposes and Article 3 requires that councils be *directly elected*»: in tal senso, dunque, la trasformazione della "Provincia" italiana in un Ente locale di "secondo grado" determinerebbe la violazione del co. 2, art. 3 Ceal, in quanto la elezione "diretta" degli organi di governo provinciali sarebbe fisiologicamente ed indissolubilmente connessa alla natura di "autorità locale" che spetterebbe alle Province ai sensi della Carta medesima[4].

Come giustamente rilevato in dottrina, il combinato disposto del primo e del secondo comma del summenzionato articolo parrebbe ricondurre la superiore "natura" – nonché la correlativa "elezione diretta" – alle particolari funzioni esercitate da una "local authority": letteralmente, «regulate and manage a substantial share of public affairs under [its] own responsibility and in the interests of the local population» quali espressioni, appunto, del concetto di «local self-government»; e tuttavia tale precisazione non incide – si ritiene – sulla effettiva (e problematica) compatibilità fra la disciplina, statale e siciliana, in tema di Province e le relative previsioni della Ceal, considerato che le funzioni cui indirettamente l'art. 3 di quest'ultima rinvia sembrano poter essere declinate, congruamente, entro i confini materiali descritti dalle corrispondenti norme interne, sia della l. 56/2014 sia della l.r. 8/2014, ancorché soltanto *per relationem*; che rispetto al corrente processo di riforma – quand'anche attuato nei termini indicati nei menzionati provvedimenti – non pare indi mutare la qualificazione dell'Ente territoriale intermedio, "Provincia" o "libero Consorzio comunale", quale "local authority" nel senso inteso, appunto, dalla Ceal; e che permarrebbe, pertanto, la violazione della Carta quantomeno sotto il profilo della elezione (in)diretta degli organi di governo del suddetto Ente[5].

[4] Cfr. il §38 della richiamata raccomandazione (riferimenti tratti da G. Boggero, *L'Italia e la Carta europea dell'autonomia locale (Ceal): il monitoraggio del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa*, in *www.dirittiregionali.org*: corsivo aggiunto). Ai sensi del suddetto art. 3 Ceal – rubricato "Concept of local self-government" – «local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. *This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them*. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute [corsivo aggiunto, ndr.]».

[5] Asserisce, in proposito, G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *www.federalismi.it*, che «dalla "case-law" del Congresso è […] possibile desumere che *l'elezione indiretta sia l'eccezione rispetto al principio generale della "direttezza". L'elezione indiretta potrà essere giustificata nella misura in cui le funzioni esercitate dall'ente siano derivate*. In tal caso, andrà comunque ancora verificato, se le norme elettorali

Tanto premesso, deve precisarsi che la rilevanza (costituzionale) della asserita violazione ovviamente deriva dalla previsione di cui al co. 1, art. 117 Cost. – ai sensi del quale «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto […] dei vincoli derivanti […] dagli obblighi internazionali» – che si porrebbe, dunque, quale parametro interposto di legittimità costituzionale fra la richiamata normativa statale e regionale, da un lato, e l'art. 3 Ceal, d'altro lato; e che avrebbe altresì imposto al legislatore, tanto nazionale quanto siciliano, di mantenere – anche in sede di eventuale riforma – la elezione diretta degli organi provinciali (o consortili) sì come espressamente richiesto, peraltro, dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali al Comitato dei Ministri, nei confronti delle Autorità istituzionali italiane[6].

È proprio in base alle superiori osservazioni che pare possibile articolare alcune – ulteriori e problematiche – considerazioni conclusive sul bilanciamento fra il valore della "specialità" siciliana, quello della "autonomia" costituzionalmente garantita a tutti gli Enti territoriali e quello, infine, della integrazione (normativa) europea.

3. Specialità, autonomia ed integrazione euro-unitaria: un bilanciamento (im)possibile?

Il legislatore siciliano ha posto a fondamento del descritto processo di riforma degli Enti locali il combinato disposto dagli artt. 14 e 15 St.; ciò al duplice fine sia di svincolarlo – formalmente e sostanzialmente – da quello parallelamente in corso a livello nazionale, sia di conferirgli un titolo di autonoma legittimazione di matrice statutaria ovvero "eso-costituzionale".

garantiscano un'equa rappresentatività delle circoscrizioni elettorali e dei partiti politici negli organi deliberativi. Nel caso in cui le funzioni dell'ente locale siano esclusive, invece, l'elezione dei rappresentanti dovrà essere diretta o, al più, *indiretta, nella misura in cui siano garantiti ai consigli comunali poteri di indirizzo e controllo sull'esercizio delle funzioni esclusive* [corsivi aggiunti, ndr.]». È dunque indubbio che, nella prospettiva della Ceal, i profili "elettorale" e "funzionale" degli Enti locali siano strettamente interdipendenti, giustificandosi l'uno alla luce dell'altro. Sul tema si vedano anche i rilievi critici di C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea della autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (Legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, in *www.gruppodipisa.it* (versione provvisoria) e in questo volume.

[6] Cfr. racc. 337/2013, lett. c), in base alla quale l'elezione dei rappresentanti degli Enti locali deve essere *diretta* (similmente racc. 333/2012); per un approfondimento in materia si rinvia a G. Boggero, *L'Italia e la Carta europea dell'autonomia locale (Ceal) …*, cit., nonché Id., *La conformità della riforma delle Province*, cit., ove il suddetto Congresso è definito, in specie, come «organo consultivo del Consiglio d'Europa, tra i cui compiti statutari rientra quello di "submit proposals to the Committee of Ministers in order to promote local and regional democracy" [Art. 2 § 1 lett. b) della risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri, n. 2/2011], nonché di preparare "on a regular basis country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states […] and […] ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented" [Art. 2 § 3 della risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri, n. 2/2011]».

Il rassegnato ordito normativo incide, infatti, finanche sulla piattaforma istituzionale modificando, in Sicilia, l'assetto delineato dall'art. 114 Cost. appunto in ragione – secondo l'orientamento patrocinato dal Governo regionale – del seguente combinato disposto: «l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato […] ha la legislazione esclusiva [sul] regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» nonché, più in particolare, «spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali»[7].

Pur ammettendo, ma non concedendo, che dal superiore disposto si possa dedurre la "autonomia" (letteralmente) del legislatore siciliano in materia di Enti locali – tale da consentire una modifica implicita del modello costituzionale di governo multilivello – la *supra* asserita violazione della Ceal, limitatamente al profilo della elezione "indiretta" degli organi provinciali (ovvero consortili) di governo, trasla però la questione della legittimità delle relative disposizioni regionali dal problema del mero coordinamento, o integrazione, fra Statuto e Costituzione a quello, invece, della compatibilità delle medesime con gli obblighi sovranazionali; v'è infatti da chiedersi se la clausola di salvaguardia di cui all'art. 10, l. cost. 3/2001 esoneri le Regioni a statuto speciale dal rispetto del disposto di cui al co. 1 dell'art. 117 Cost., ossia dalla osservanza di un vincolo che ridonda, invero, anche sulle previsioni della Ceal: se, in premessa, le norme ivi contenute hanno valore di parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali, una loro eventuale deroga da parte della Regione siciliana non potrebbe che giustificarsi, dunque, soltanto alla luce della prevalenza del suddetto art. 10 sul co. 1 dell'art. 117; diversamente opinando, le disposizioni della legge siciliana sarebbero oggetto di un (quantomeno) ragionevole dubbio di legittimità costituzionale, proprio in ordine alla asserita incompatibilità fra la elezione "indiretta" degli organi provinciali e la natura – apparentemente indiscussa – di tali Enti quali "*local authorities*", le cui istituzioni debbano indi essere, secondo la formula della Ceal, «*directly elected*».

Non pare tuttavia di poter riscontrare, in dottrina o in giurisprudenza, tracce delle premessa prevalenza; viceversa, il limite del rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» – pur variamente interpretato – sembra gravare in termini sostanzialmente omogenei tanto sulle Regioni a statuto ordinario, quanto su quelle a statuto speciale[8].

È sotto quest'ultimo profilo, allora, che emerge una ormai insanabile – si ritiene – contraddizione formale fra "specialità" siciliana ed integrazione degli ordinamenti giuridici; ed infatti le disposizioni contenute nella l.r. 8/2014 intercettano un profilo, quello elettorale, rispetto al quale pare sussistere un

[7] Cfr. artt. 14, lett. o), e 15, co. 3, St.

[8] Si veda, ad esempio, R. Ursi, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione* in progress, in *Ist. federal.*, *in press*.

obbligo internazionale – materialmente definito negli argomenti di cui alle citate raccomandazioni del Congresso – evidentemente incompatibile con le scelte effettuate dal legislatore regionale, nonché determinante una (ineludibile) dicotomia fra autonomia speciale ed omogeneizzazione della legislazione europea, invero sintetizzabile nelle seguenti alternative: o la Ceal pone un «obbligo» *ex* art. 117, co. 1, Cost. o no; se sì, tale obbligo o grava indifferentemente su tutte le Regioni o no; ove si trattasse di un obbligo indifferenziato, tanto per le autonomie "speciali" quanto per quelle "ordinarie", allora i principi normativi sussumibili dalla Ceal dovrebbero intendersi (costituzionalmente) vincolanti anche per la Regione siciliana aldilà di qualsivoglia deroga, asseritamente desumibile *ex* artt. 14 e 15 St.[9].

Se così fosse, la richiamata piattaforma statutaria non potrebbe indi garantire alcuna copertura "speciale" ad una riforma degli Enti locali regionali che, invece, dovrebbe essere dichiarata illegittima ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost. per interposto art. 3 Ceal: la legge regionale siciliana – non diversamente da quella statale – deve infatti rispettare i limiti ivi stabiliti in materia di elezione degli organi provinciali (*recte*, consortili); pertanto, nel relativo processo di riforma istituzionale, il parallelismo Stato-Regione siciliana – in altre circostanze, addirittura auspicabile – pare avere condotto ad una scelta invece giuridicamente opinabile, potendosi formulare la medesima censura di (presunta) illegittimità costituzionale nei confronti sia della l. 56/2014 sia della l.r. 8/2014.

È proprio in seno all'attuale percorso di revisione e razionalizzazione dell'ordinamento repubblicano che emerge con maggiore evidenza – si ritiene – la crisi endemica del binomio "autonomia-specialità": ed invero, in prospettiva euro-unitaria, la "specialità" – perlomeno nella sua classica declinazione siciliana, quale strumento di formalistica chiusura (o "baluardo") verso i processi statali di riforma, soprattutto della pubblica amministrazione – non sembra ulteriormente compatibile, ovvero coerente, con un sistema di governo multilivello che non si articola più, soltanto, sull'assetto ordinamen-

[9] Come sostenuto in dottrina, l'interpretazione dell'art. 3 Ceal avrebbe «carattere prevalentemente definitorio […] programmatico […] generico» (cfr. Corte cost., sent. 325/2010) quale conseguenza di «una malintesa concezione protezionistica del nostro ordinamento»; ed invero – ai sensi dell'art. 1 Ceal – «le Parti si impegnano a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti, nella maniera e nella misura prescritta dall'art. 12», il quale appunto consentiva agli Stati di avvalersi, in sede di ratifica, della possibilità di escludere parte dei precetti elencati: «ebbene, l'Italia né in tale sede né altrove ha mai espresso alcuna volontà esclusoria restando così […] vincolata a tutti i principi [ivi] enucleati» (virgolettati tratti da L. Pedullà, *Alla ricerca della (violata) democrazia partecipativa. La L. R. Siciliana n. 8/2014 e la L. n. 56/2014: questa o quella per me pari sono*, tutti in *www.federalismi.it*). E però – come anche qui sostenuto (nota 1) – la Ceal «è un trattato internazionale debitamente autorizzato e reso esecutivo con legge interna, ragion per cui l'art. 117, co. 1, Cost., come inteso da dottrina, giurisprudenza costituzionale e dalla stessa l. 131/2003, lo rende vincolante per il legislatore italiano»: così C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit.

tale degli Enti territoriali "interni" allo Stato ma che tende, piuttosto, a ricomprendere anche le istituzioni "esterne" (i.e. sovranazionali ed, *in primis*, europee) nella correlativa nozione di "sovranità".

La configurazione ormai "integrata" della *governance* europea interroga, dunque, sulla ragionevolezza – oltreché sulla utilità – della sopravvivenza di territori ancora connotati da una "specialità" (giuridica) che vada aldilà della semplice "autonomia": sempreché quest'ultima sia correttamente intesa come capacità politico-amministrativa di attuazione *diretta* degli indirizzi socio-economici elaborati nel contesto della programmazione e pianificazione euro-unitaria; e che la "specialità" continui ad essere pervicacemente intesa, viceversa, come attuazione *eventuale* o *derogatoria* dei medesimi indirizzi, continuando così ad alimentare il paradosso di una legittimazione (istituzionale) "para-costituzionale" che non soggiace però agli stessi limiti che la Costituzione repubblicana ha – seppur lentamente e progressivamente – introitato al fine di adattarsi al processo di integrazione europea.

Presumendo – ma non davvero confidando – che i *supra* rilevati profili di asserita illegittimità della rassegnata normativa (statale e regionale) possano costituire oggetto di una specifica questione di costituzionalità rinviata al sindacato della Corte[10], in termini più generali pare di potersi affermare come la fattispecie in esame suggerisca un complessivo ripensamento del "sistema italiano delle autonomie", nell'ambito del quale gli Enti territoriali – muniti di una autonomia (i.e. normativa, amministrativa e finanziaria) i cui margini siano definiti dal relativo livello di rappresentanza politico-democratica – siano formalmente (*recte*, costituzionalmente) posti tutti sullo stesso piano; nonché di potersi conclusivamente sostenere – rammentando G. Pitruzzella (2001) – che le eventuali ipotesi di "specialità" dovrebbero semmai conseguire alla sola capacità di "negoziazione politica" del singolo Ente il quale, in un contesto di regole giuridicamente omogenee, riesca ad attuare – in modo *differenziato* ed, appunto, più *adeguato* alle proprie esigenze – gli indirizzi di politica sociale ed economica di matrice centralistica (i.e. statale o europea).

[10] L'ipotesi di un sindacato di legittimità costituzionale appare vieppiù sfumata in ragione, appunto, della identità fra la normativa regionale siciliana e quella statale in materia elettorale; il che rendeva alquanto improbabile una impugnativa "in via diretta" della l.r. 8/2014. Ugualmente improbabile – pur se possibile – appare, poi, il canale tradizionale del ricorso "in via incidentale" proprio per la particolare natura della legislazione *de qua*. Sul punto conviene anzi rammentare – in linea con la sostenuta "crisi" della specialità siciliana – la pendenza, innanzi alla Corte costituzionale, di un giudizio avente ad oggetto la presunta – e sopravvenuta – illegittimità costituzionale delle funzioni del Commissario dello Stato per la Regione siciliana: cfr. Corte cost., ord. 114/2014, a commento della quale F. Giuffrè, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *www.federalismi.it* e – volendo – R. Di Maria, *La Corte costituzionale dubita della compatibilità fra il vigente (e preventivo) controllo di legittimità delle leggi regionali siciliane, affidato al Commissario dello Stato, ed il complessivo sistema di garanzia delle autonomie territoriali: "meglio tardi che mai?"*, in *www.dirittiregionali.org*.

IL FEDERALISMO DEMANIALE NEL DECRETO "*DEL FARE*"

di Liliana Felleti

Sommario: 1. Premessa. – 2. La procedura semplificata introdotta dal decreto "*del fare*". – 3. I beni esclusi *ex lege* dalla federalizzazione. – 4. Lo *status* giuridico dei beni trasferiti. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Uno dei modi per valorizzare l'autonomia degli enti territoriali dovrebbe essere il c.d. federalismo demaniale (o patrimoniale): infatti, in attuazione dell'art. 119, co. 6, Cost., nel testo introdotto dalla l. cost. n. 3/2001, il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 ha disposto l'attribuzione a Regioni ed enti locali di numerosi beni immobili[1] appartenenti al demanio e al patrimonio (indisponibile e disponibile) dello Stato, senza corrispettivo[2] e secondo una serie di criteri, tra cui *in primis* quelli di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità[3].

La *ratio* ispiratrice del federalismo demaniale risiede nel trasferimento dei beni statali al livello di governo più prossimo alla loro ubicazione territoriale, al fine di assicurarne un migliore utilizzo: gli enti sono, infatti, tenuti a realizzare la «massima valorizzazione funzionale» dei beni, a «vantaggio diretto o indiretto» della collettività di riferimento[4].

Secondo il disegno del d.lgs. n. 85/10 i beni avrebbero dovuto essere assegnati alle autonomie mediante due procedure devolutive principali, da realizzarsi con dd.p.c.m. entro termini prestabiliti. Le previsioni del d.lgs. n. 85, pur tuttora formalmente vigenti, sono però rimaste lettera morta, principalmente per le difficoltà di individuare gli immobili da trasferire e quelli esclusi[5].

[1] E dei mobili che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio.

[2] L'acquisto del bene non è però finanziariamente neutro per gli enti territoriali: è infatti prevista la riduzione dei trasferimenti statali (in misura pari alla diminuzione delle entrate erariali conseguente alla cessione del bene) e, in subordine, il recupero a valere sui tributi locali o addirittura, se non sufficiente, il versamento di denaro dall'ente allo Stato (art. 56-*bis*, co. 7, d.l. n. 69/13; art. 9, co. 2, d.lgs. n. 85/10).

[3] Gli altri criteri sono semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale (art. 2, co. 5, d.lgs. n. 85/10).

[4] Art. 2, co. 4, d.lgs. n. 85/10. Sul tema, L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 25, 2 s.

[5] La Conferenza unificata ha più volte espresso il proprio dissenso sia sullo schema di d.p.c.m. concernente i beni trasferibili (*white list*), sia sul provvedimento dell'Agenzia del demanio indicante i beni esclusi (*black list*).

Per superare l'*impasse* il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, c.d. "*del fare*", conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, ha introdotto un meccanismo più snello, che tuttavia riguarda solo una parte dei beni statali contemplati nel d.lgs. n. 85/10.

Per completezza, va rilevato che ha invece trovato applicazione il procedimento speciale, a carattere permanente, delineato dall'art. 5, co. 5, del d.lgs. n. 85 per attribuire agli enti territoriali beni appartenenti al demanio culturale dello Stato (c.d. *federalismo demaniale culturale*). Tali beni possono essere trasferiti *ex* art. 54, co. 3, del codice di settore, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione di volta in volta stipulati tra l'ente e il Ministero per i Beni culturali, ai sensi dell'art. 112 dello stesso codice[6].

2. La procedura semplificata introdotta dal decreto "*del fare*"

L'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 85/10 raggruppa in cinque categorie i beni statali da assegnare alle autonomie territoriali: a) demanio marittimo; b) demanio idrico, acquedottistico, ramo bonifica e aree demaniali in conseguenza di incrementi fluviali; c) aeroporti di interesse regionale e locale (beni del demanio aeronautico civile); d) miniere su terraferma (beni del patrimonio indisponibile); e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

In ordine a tali beni il d.lgs. n. 85 contempla due procedimenti ordinari di attribuzione, rimasti inattuati: 1) il trasferimento *diretto* o *automatico* («*ope legis*») – a Regioni e Province – del demanio marittimo e idrico[7], nonché delle miniere; 2) il trasferimento *a richiesta* o *per opzione* – a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni – degli aeroporti di rilevanza regionale e locale e degli altri beni immobili.

L'art. 5, co. 4, del d.lgs. n. 85 prevedeva inoltre una disciplina speciale, anch'essa non portata a compimento, per gli immobili in uso al Ministero della Difesa, non impiegati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto di procedure speciali di alienazione (art. 14-*bis* d.l. n. 112/2008, art. 2, co. 628, l. n. 244/2007 e l. n. 191/2009) e non funzionali ai programmi di riorganizzazione dello strumento militare[8].

[6] Cfr., per tutti, P. Carpentieri, *Federalismo demaniale e beni culturali*, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

[7] Nella sistematica del d.lgs. n. 85 l'espressione «demanio idrico» va interpretata in senso estensivo, riferendosi anche ai beni del demanio eventuale indicati nell'art. 5, co. 1, lett. b): acquedotti e altre opere idrauliche (cfr. altresì art. 143 cod. ambiente); opere di bonifica; terreni demaniali per alluvione impropria, isole nate nei fiumi e alveo abbandonato (artt. 942, 945, 946 e 947 c.c.). Sul tema, M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Il demanio idrico nella normazione sul federalismo demaniale*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia*, Bari, Cacucci, 2012, 161; M. Antoniol, *Il federalismo demaniale*, Padova, Exeo, 2010, 68 ss.

[8] Art. 5, co. 4, d.lgs. n. 85/10. Sulle procedure che possono riguardare gli immobili mili-

Quest'ultimo meccanismo devolutivo e quello ordinario a richiesta sono stati abrogati tacitamente, per incompatibilità, dall'art. 56-*bis* del d.l. n. 69/13, il quale ha introdotto una procedura semplificata per l'attribuzione dei seguenti beni[9]:

- gli immobili di cui all'art. 5, co. 1, lett. e), del d.lgs. n. 85/10, vale a dire gli altri beni immobili dello Stato non esclusi dalla federalizzazione (*infra*, § 3);
- gli immobili di cui all'art. 5, co. 4, del d.lgs. n. 85/10, ossia i beni militari non più funzionali alle esigenze istituzionali.

Il nuovo procedimento è espressamente dichiarato inapplicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano[10].

È pacifico che i beni immobili già in uso alla Difesa di cui all'art. 5, co. 4, cit. possono appartenere sia al demanio militare (rami esercito, difesa, guerra, marina militare, aeronautica miliare), sia al patrimonio[11].

Come risulta dall'elenco stilato in relazione all'incompiuta procedura speciale, si tratta di beni prevalentemente intestati al demanio pubblico statale: ex forti, poligoni di tiro[12], campi di addestramento, ponti radio, strade militari, e così via. I beni del patrimonio indisponibile comprendono caserme e depositi, mentre quelli del patrimonio disponibile sono costituiti da fabbricati e terreni.

Più complessa, da un punto di vista teorico, è l'individuazione degli altri beni immobili statali "federabili" di cui all'art. 5, co. 1, lett. e), cit.

In sede di commento al d.lgs. n. 85 la dottrina si è espressa nel senso che tale ultima norma abbia carattere di «chiusura» e, quindi, concerna tutti i beni immobili di proprietà dello Stato diversi dalle tipologie nominate[13].

tari, la cui ricorrenza ne esclude la trasferibilità, cfr. M. Antoniol, *Il federalismo demaniale*, cit., 168-173.

[9] Art. 56-*bis*, co. 1, d.l. n. 69/13; si veda altresì il co. 12, ai sensi del quale le disposizioni del d.lgs. n. 85/10 si applicano solo in quanto compatibili con la nuova procedura. Il meccanismo ordinario a richiesta rimane teoricamente in vigore per gli aeroporti regionali e locali, ma non è di fatto esperibile, non essendo stato emanato il necessario d.p.c.m. *ex* art. 698 c. nav.: sul punto, M. Antoniol, *Il federalismo demaniale*, cit., 75 s.; R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2010, 972 s.

[10] Art. 56-*bis*, co. 9, d.l. n. 69/13. Pur in assenza di un'espressa previsione sul punto, tale conclusione era pacifica anche con riferimento al d.lgs. n. 85/10: cfr. V. Capobianco, *Il federalismo demaniale: modalità applicative*, in *Dir. mar.*, 2011, 771; G. Cangelosi, *Beni pubblici e autonomie territoriali*, in *Nuova rass. leg. dott. e giur.*, 2011, 1684. Invero, gli statuti delle Regioni speciali e le rispettive leggi di attuazione disciplinano autonomamente l'assegnazione di diversi beni del demanio e del patrimonio indisponibile statali.

[11] E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, 2013, 253.

[12] I campi di tiro a segno costruiti dallo Stato, concessi in uso gratuito all'Unione italiana tiro a segno, sono definiti immobili demaniali militari dall'art. 250 d.lgs. n. 66/2010 (già art. 11 r.d.l. n. 2430/1935), ma la dottrina e la più recente giurisprudenza hanno escluso la natura demaniale dei poligoni non effettivamente utilizzati da corpi militari (V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e d'interesse pubblico nella vicenda federalistica*, in Id. (a cura di), *Effetti economico sociali …*, cit., 88; Cons. St., sentt. 11.6.2007, n. 4957, e 27.5.2002, n. 2930).

[13] R. Loiero, *Il federalismo demaniale*, Roma, Dike, 2010, 104; V. Nicotra - F. Piz-

Dunque, la categoria in esame include innanzitutto beni di natura patrimoniale. Dalla lista compilata dall'Agenzia del demanio nell'ambito dell'inattuato procedimento ordinario di cui al d.lgs. n. 85 emerge che tali immobili appartengono soprattutto al patrimonio disponibile edilizio e fondiario: si tratta di fabbricati (ad esempio appartamenti, negozi, magazzini, ex case del fascio, e così via), aree e terreni (quali ex alvei sdemanializzati di fiumi e torrenti ed ex sedimi ferroviari, talvolta già condotti in locazione dagli enti locali e utilizzati come strade o piste ciclabili, aree industriali dismesse, giardini pubblici, poderi, terre incolte o boschive, ecc.). In misura assai minore vi sono beni patrimoniali indisponibili, come alcuni edifici scolastici, alloggi di edilizia popolare, abitazioni per lavoratori agricoli, case per senza tetto.

L'ampiezza della clausola di cui alla lett. e) cit. porta inoltre a ritenere che la stessa comprenda gli immobili demaniali non specificamente contemplati dal d.lgs. n. 85.

In proposito si rammenta che, ai sensi dell'art. 822 c.c., le tipologie dei beni demaniali dello Stato costituiscono un *numerus clausus* e si dividono in demanio necessario – marittimo, idrico e militare – e demanio eventuale – stradale[14], aeronautico, acquedottistico, culturale, nonché gli altri beni assoggettati dalla legge al regime demaniale[15] –.

Fra le tipologie nominate il d.lgs. n. 85 non menziona esplicitamente solo il demanio stradale, in ordine al quale, con un'infelice tecnica legislativa, si limita ad annoverare fra i beni esclusi dalle procedure devolutive (*infra*, § 3) «le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali».

La dottrina che si è occupata del tema ha ritenuto che il demanio stradale sia stato in tal modo sottratto al fenomeno federalista, anche se non interamente. Infatti, poiché l'esclusione concerne solamente le reti viarie di rilevanza nazionale e nella sistematica del d.lgs. n. 85 l'intrasferibilità dei beni ha carattere eccezionale, sarebbe comunque possibile attribuire ad un Comune «la proprietà di un tratto di strada statale che insiste nelle vicinanze» di una via comunale[16].

zetti, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 18.

[14] L'art. 822 c.c. include nel demanio eventuale anche le strade ferrate. Tuttavia, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, i beni del demanio ferroviario sono stati sdemanializzati in forza dell'art. 15 l. n. 210/85: cfr., fra i molti, V. Parisio, *Beni ferroviari, servizio di trasporto ferroviario, demanio e patrimonio*, 197 ss., in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffré, 2008; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in L. Mazzarolli *et al.* (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, Monduzzi, 2005, 240.

[15] Si tratta delle opere di bonifica *ex* art. 2 r.d. n. 215/33 (cfr. Cass., 24.7.2014, n. 16865; Cass., 29.1.1980, n. 683), degli incrementi fluviali *ex* artt. 942 e ss. c.c. (Cass., sez. un., 25.5.2000, n. 565), nonché di fattispecie residuali come il demanio tratturale o armentizio (trasferito alle Regioni in forza del d.p.r. n. 616/77).

[16] Così M. Antoniol, *Il federalismo demaniale*, cit., 107-109 e 205. Sostanzialmente

Un ulteriore argomento milita a conferma del fatto che la lett. e) includa, sia pur in misura minima, anche beni demaniali. Ai sensi dell'art. 4, co. 1, secondo periodo del d.lgs. n. 85, il d.p.c.m. (che avrebbe dovuto essere emanato a conclusione del procedimento ordinario) di assegnazione di «*beni demaniali diversi … da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico*[17] *e aeroportuale*» (che rimangono demaniali: *infra*, § 4) «*può disporre motivatamente il mantenimento dei beni stessi nel demanio …*». Pertanto, posto che le miniere sono beni patrimoniali indisponibili, se non si vuole vanificare il valore precettivo della richiamata disposizione è giocoforza riconoscere che, fra le cinque categorie di immobili statali da devolvere in via ordinaria, l'unica nella quale possono rientrare i «beni demaniali diversi» è quella degli altri immobili dello Stato di cui alla lett. e).

L'esposta interpretazione mantiene validità anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 56-*bis* del decreto «*del fare*», il quale richiama i «beni immobili di cui all'art. 5, co. 1, lett. e)» del d.lgs. n. 85/10 senza introdurre alcuna restrizione alla categoria.

Ne discende che fra i beni di cui alla lett. e), trasferibili con la nuova procedura semplificata, potrebbero annoverarsi immobili del demanio stradale non esclusi *ex lege* in quanto non di rilievo nazionale. Si pensi a case cantoniere in disuso e ad altre pertinenze stradali dismesse[18] ma mai sdemanializzate; ad alcune vie, piazze e parcheggi che, pur siti all'interno dei centri abitati e non facenti parte della rete stradale nazionale[19], appartengono al demanio pubblico dello Stato; a relitti stradali; ecc.

Tuttavia, l'Agenzia del demanio, preposta all'attuazione dell'art. 56-*bis* cit., ha preferito circoscrivere l'ambito applicativo della norma ai soli immobili del patrimonio, disponibile e indisponibile, dello Stato, verosimilmente per esigenze di praticità[20]. Conseguentemente l'Agenzia ha respinto tutte le domande aventi ad oggetto beni demaniali[21] (tranne quelle riguardanti i beni militari di cui si è detto *supra*), reputando necessaria la previa sdemanializzazione con provvedimento formale ai sensi dell'art. 829 c.c.

Il procedimento in esame si articola in tre fasi principali.

Nella prima, scaduta il 30 novembre 2013, ciascun ente territoriale interessato ha presentato all'Agenzia del demanio, mediante un apposito applicativo informatico, una o più istanze di attribuzione, indicando le finalità di

nello stesso senso G.F. Ferrari, *Il federalismo demaniale: introduzione*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Torino, Giappichelli, 2010, 14.

17 Cfr. *supra*, nt. 7.

18 Ad esempio, aree di servizio e ricoveri di attrezzi abbandonati.

19 Individuata con d.lgs. n. 461/99 e successive modifiche.

20 Cfr. il rapporto annuale *@agenziademanio.2013-14*, in *www.agenziademanio.it*, 11.

21 Dai dati pubblicati sul sito dell'Agenzia risulta che, con la motivazione del carattere demaniale, è stato negato il trasferimento anche di beni del demanio stradale non di interesse nazionale, quali vecchie case cantoniere, ex depositi Anas, vie e marciapiedi urbani, strade lungomare, passeggiate a lago, piste ciclabili, aree di parcheggio, reliquati stradali e altri ancora.

utilizzo dei beni richiesti e le eventuali risorse finanziarie da destinarvi. Per agevolare le operazioni è stato utilizzato un elenco di immobili ricavato dalle liste già predisposte per le incompiute procedure del d.lgs. n. 85; tuttavia, non avendo l'elenco carattere esaustivo né tassativo, era possibile domandare beni non ivi indicati (il che, in effetti, è avvenuto).

Nel secondo stadio, quasi terminato al momento in cui si scrive, l'Agenzia ha verificato la sussistenza dei presupposti per la cessione. Nel caso di richiesta di un immobile in uso ad un'amministrazione pubblica, quest'ultima viene interpellata per confermare, entro il termine perentorio di 30 giorni, la permanenza delle esigenze istituzionali; in difetto, l'istanza dell'ente locale può essere accolta, previa verifica negativa in ordine alla possibilità di inserire il bene nei piani di razionalizzazione degli spazi di cui alla legge n. 191/2009. In presenza di più domande per il medesimo immobile, l'assegnazione avviene in via prioritaria in favore dei Comuni, in forza dei principi di sussidiarietà verticale e di radicamento sul territorio (la disposizione fa riferimento anche alle Città metropolitane, ma di fatto queste non hanno potuto partecipare al procedimento, in quanto sono state istituite solo con la legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. "*Delrio*").

Nell'ultima fase l'Agenzia del demanio procede al trasferimento dell'immobile entro il termine (ordinatorio) di 240 giorni dall'accoglimento della domanda[22]. Si dà atto che il Demanio ha già emesso diversi provvedimenti traslativi in relazione ai beni per i quali ha riconosciuto i presupposti per il passaggio di proprietà.

In caso di rigetto dell'istanza di attribuzione l'ente può presentare, entro 30 giorni, una richiesta di riesame del provvedimento negativo, munita di elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi.

Decorsi tre anni, l'Agenzia effettua un monitoraggio dello stato dei beni federalizzati: se gli enti assegnatari non li utilizzano, lo Stato ne riacquista la proprietà.

3. I beni esclusi *ex lege* dalla federalizzazione

Conformemente al principio di sussidiarietà, il d.lgs. n. 85/10 (art. 5, co. 2 e 7) ha escluso *ipso iure* dal processo federalista una serie di beni di rilevanza nazionale, quali, tra gli altri, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, le reti di interesse statale anche stradali ed energetiche, le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, i beni in dotazione alla Presidenza della Repubblica[23].

[22] La fase in questione è stata regolata dalla stessa Agenzia del demanio (in accordo con l'Anci e la Fpc) mediante istruzioni pubblicate sul proprio sito istituzionale: entro 30 giorni l'ente deve prendere contatto con la competente direzione regionale dell'Agenzia; entro i successivi 120 giorni può visionare la documentazione (ed effettuare un sopralluogo) e deve confermare la richiesta di attribuzione del bene con delibera consiliare; infine, entro 90 giorni dalla conferma, l'Agenzia emana il provvedimento di trasferimento.

[23] Sulle esclusioni disposte dal d.lgs. n. 85/10 cfr. L. Gori, *Il federalismo «patrimoniale»: problemi e opportunità nel primo decreto legislativo di attuazione del federalismo fiscale*, in

Tali esclusioni *ex lege* valgono anche per la procedura *ex* art. 56-*bis* del d.l. n. 69/13, in forza del rinvio ivi contenuto all'art. 5, co. 1, lett. e), del d.lgs. n. 85, ove le stesse sono richiamate.

L'art. 56-*bis* cit. ha inoltre ampliato la sfera degli immobili non trasferibili, sottraendo anche quelli «in uso per finalità dello Stato» (di fatto coincidenti con quelli in uso alle p.a. per finalità istituzionali, che, nell'ambito del procedimento devolutivo ordinario a richiesta, avrebbero dovuto essere esclusi in via amministrativa[24]); gli immobili da assegnare in uso alle amministrazioni statali mediante le procedure di razionalizzazione degli spazi previste dall'art. 2, co. 222, della legge n. 191/09; nonché gli immobili oggetto di operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'art. 33 del d.l. n. 98/11, conv. in l. n. 111/11[25].

4. Lo *status* giuridico dei beni trasferiti

L'art. 56-*bis*, co. 6, del d.l. n. 69/13 stabilisce il principio dell'iscrizione degli immobili trasferiti nel patrimonio disponibile degli enti assegnatari.

Analoga statuizione è contenuta nell'art. 4, co. 1, del d.lgs. n. 85/10, il quale, tuttavia, in deroga alla regola generale, prevede che, dopo la cessione, i beni del demanio marittimo, idrico[26] e aeroportuale nonché le miniere rimangono soggetti rispettivamente al regime demaniale e a quello patrimoniale indisponibile. Anche gli immobili del demanio culturale conservano carattere demaniale, in quanto presentano una naturale destinazione alla pubblica fruizione[27].

Per i beni demaniali (di fatto solo militari[28]: *supra*, § 2) e patrimoniali indisponibili federalizzati *ex* art. 56-*bis* cit. si verifica, quindi, una sdemanializzazione o sclassificazione *ex lege* in conseguenza del trasferimento[29].

Riv. dir. agr., 2010, 350-354; F. Pizzetti, *Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni*, 2010, 6.

[24] Cfr. art. 5, co. 3, d.lgs. n. 85/10.

[25] Su tali procedure si veda P.M. Zerman, *Il federalismo demaniale alla luce del decreto sulla* spending review, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[26] Cfr. *supra*, nt. 7.

[27] Tra gli altri, P. Carpentieri, *Federalismo demaniale e beni culturali*, cit.; V. Caputi Jambrenghi, *Il federalismo demaniale*, in *Ius Publicum*, 2011, 13; A.L. Tarasco, *Il federalismo demaniale e la sussidiarietà* obliqua *nella gestione dei beni culturali*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 1089. Anche l'allegato A alla circolare Mibac n. 18/2011 precisa che i beni culturali trasferiti «*conservano la natura di demanio pubblico - ramo storico, archeologico e artistico*».

[28] In relazione ai quali è peraltro discussa la possibilità di sdemanializzazione tacita in conseguenza del definitivo venir meno della destinazione originaria: per la soluzione positiva cfr. A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Varese, Giuffré, 1959, 283 e 297; in senso negativo E. Castorina, *Art. 822 (Demanio pubblico)*, in E. Castorina - G. Chiara, *Beni pubblici*, Milano, Giuffré, 2008, 177.

[29] Tale conclusione è pacifica in dottrina in relazione al d.lgs. n. 85/10: fra i molti, V.

Ai sensi del d.lgs. n. 85 le autonomie territoriali possono cedere a privati i beni transitati nel loro patrimonio disponibile previa valorizzazione, attraverso l'adozione di varianti urbanistiche, e a seguito di attestazione della congruità del prezzo da parte dell'Agenzia del demanio o del territorio[30]. Inoltre, gli enti assegnatari possono avvalersi delle procedure di alienazione e dismissione di cui all'art. 58 del d.l. n. 112/08, conv. in l. n. 133/08[31]. Al fine di prevenire il rischio di una svendita dei beni, l'alienazione è vietata agli enti in stato di dissesto finanziario[32]. Tali prescrizioni devono ritenersi tuttora valide, in quanto compatibili con le disposizioni dell'art. 56-*bis* cit.

Per quanto riguarda l'impiego dei proventi della vendita degli immobili, il decreto «*del fare*» rinvia all'art. 9, co. 5, del d.lgs. n. 85. Pertanto, le entrate spettano all'ente nella misura del 75%; le stesse devono essere destinate in via principale al ripiano dei debiti e, solo in mancanza o per la parte eccedente, a spese di investimento. La rimanente quota del 25% confluisce nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

5. Osservazioni conclusive

In sede di commento al d.lgs. n. 85 una parte della dottrina aveva paventato il rischio che l'esito finale del processo federalista potesse risolversi in dismissioni generalizzate dei beni pubblici[33].

In effetti, è prevedibile che diversi enti opteranno per la vendita dei beni come misura di risanamento finanziario. Tuttavia, come si è visto, la maggior parte degli immobili oggetto della procedura *ex* art. 56-*bis* del d.l. n. 69/13 presenta già lo *status* di bene disponibile.

L'attuazione del federalismo demaniale ai sensi del decreto «*del fare*» si rivela quindi foriera di due rilevanti conseguenze.

Sotto il profilo teorico, non viene scardinata la tripartizione codicistica beni demaniali - patrimoniali indisponibili - patrimoniali disponibili, che,

Caputi Jambrenghi (a cura di), *Effetti economico sociali …*, cit., 20; M. Antoniol, *Il federalismo demaniale*, cit., 203 s.; G. Lo Conte, *«Federalismo demaniale» e regime giuridico dei beni pubblici*, in *Gazz. amm.*, 2011, 1, 27; A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 245 s.; V.M. Sessa, *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2011, n. 1; A. Pischetola, *Il c.d. federalismo demaniale: le regole di circolazione*, in *Studi e Materiali*, 2010, 854.

[30] Artt. 4, co. 3, e 9, co. 5, d.lgs. n. 85/10.

[31] Art. 2, co. 5, lett. b), d.lgs. n. 85/10. In argomento cfr. P. Vipiana, *Federalismo demaniale: le vicende successive alla prima attuazione del d.lgs. n. 85 del 2010*, in *Quad. regionali*, 2010, 472-474.

[32] Art. 2, co. 2, d.lgs. n. 85/10.

[33] Tra gli altri, S. Mabellini, *La disciplina dei beni pubblici tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 2013, 857 ss.; G. Massa Gallerano, *Il federalismo demaniale tra crisi economica e riduzione del debito: verso la dismissione dei beni pubblici?*, in *Le Regioni*, 2013, 575 ss.

nonostante la sua riconosciuta inadeguatezza[34], rimane la base per ricomporre il quadro normativo in materia.

Da un punto di vista pratico, gli enti territoriali acquisiranno un significativo numero di immobili statali[35], che potranno utilizzare per soddisfare al meglio le esigenze della propria collettività.

[34] Cfr., per tutti, M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffré, 2004.

[35] Al 20 aprile 2015, su un totale di 9.367 istanze di trasferimento, l'Agenzia del demanio ne ha esaminate 9.176: di queste, 5.555 hanno avuto esito immediatamente positivo, mentre altre 16 sono state accolte in seguito a richiesta di riesame.

LA GESTIONE ASSOCIATA DELL'AUTONOMIA LOCALE TRA AUTODETERMINAZIONE E VINCOLI DI COORDINAMENTO

di Flavio Guella

Sommario: 1. La gestione associata come obbligo che incide sull'autonomia legislativa statale e sull'autonomia amministrativa comunale. – 2. Gli interventi del legislatore statale in materia di gestioni associate comunali obbligatorie, in prospettiva di *spending review*. – 3. L'individuazione delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata e il parametro dell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost. – 4. Le gestioni associate come disciplina di dettaglio strumentale al coordinamento della finanza pubblica. – 5. Auto ed etero-determinazione delle funzioni e del loro esercizio a fronte della stabilizzazione dell'obbligo di gestione associata nella c.d. "legge Delrio".

1. La gestione associata come obbligo che incide sull'autonomia legislativa statale e sull'autonomia amministrativa comunale

A fronte delle problematiche di efficienza ed efficacia dell'attività dei piccoli comuni, l'esercizio associato delle funzioni è spesso stato individuato come soluzione per coniugare le esigenze organizzative connesse alle economie di scala con il rispetto della rappresentanza democratica propria degli enti esponenziali minori. Da ultimo – in particolare – gli interventi statali di *spending review* sono intervenuti anche in tema di gestioni associate, individuando nella polverizzazione della prestazione di funzioni e servizi locali uno dei fattori critici di incremento della spesa pubblica. È così stato previsto un obbligo per le municipalità minori di dare corso alla gestione associata delle funzioni fondamentali[1], con una disciplina statale che si è peraltro andata a sovrapporre alla competenza residuale delle Regioni[2].

[1] Cfr., per commenti specifici in materia, G. Marinuzzi, W. Tortorella, *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, 1/2013, 133 ss.; A. Bianco, Spending review*, le novità per le gestioni associate*, in *Comuni d'Italia*, 4-5/2012, 42 ss.; E. Vigato, *Come cambia il sistema dei piccoli comuni e delle province in Italia?*, in *Il Diritto della Regione*, 2/2011; G. Carullo, *Obbligo di esercizio 'associato' delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro amm - C.d.S.*, 10/2013, 2879 ss. Per una prospettazione del tema precedente alle riforme qui analizzate, cfr. G. Castronovo, *L'accorpamento dei piccoli comuni contribuirà al risanamento dei nostri conti pubblici*, in *Amm. ital.*, 11/2006, 1457 ss.

[2] Sulla competenza regionale in materia di forme associative comunali, cfr. R. Filippini, A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Ist. federal.*, 3-4/2008, 341 ss.

L'individuazione del titolo legittimante di un simile intervento statale – tra determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e coordinamento della finanza pubblica – è quindi essenziale per poter poi apprezzare la pervasività della normativa statale. Non è infatti solo l'obbligatorietà – quale fattore che entra in tensione con l'autonomia locale (dei comuni coinvolti) – a costituire un profilo problematico, ma anche il livello di dettaglio e le modalità individuate per l'esercizio associato si pongono come elementi ulteriormente invasivi degli spazi dell'autonomia, anche regionale.

I profili di maggiore rilevanza dell'intervento statale sono quindi due: l'obbligatorietà della gestione associata e le modalità concrete di disciplina di tale gestione. Ed entrambi sono profili che incidono differentemente sull'autonomia, tanto amministrativa locale quanto legislativa regionale.

La questione dell'obbligatorietà *tout court* – in primo luogo – si presenta strutturalmente come un problema di cessione non volontaria di spazi di autonomia a un'istituzione più ampia, al governo della quale però partecipa anche l'ente cedente. A fronte di ciò, ci si deve allora chiedere se vi sia una lesione dell'autonomia connessa alla semplice obbligatorietà dell'esercizio associato, o se un ulteriore profilo da considerare – pur nel carattere forzoso dell'accesso alla gestione condivisa – sia costituito dalla presenza di una rappresentanza nelle istituzioni sovra-comunali; in altri termini, va verificato se il concorrere del singolo comune a determinare gli indirizzi della gestione associata sia una garanzia sufficiente per la conservazione dell'autonomia e, nell'apprezzare tale profilo, si deve allora valutare quale natura e consistenza assumono – in concreto – le forme associate prescritte[3].

Infatti, l'obbligo di conferimento in comune delle funzioni delle municipalità demograficamente minori – private della responsabilità su servizi, strutture e risorse finanziarie proprie, disponendo la loro pratica attribuzione a nuovi enti o nuove modalità di gestione – non necessariamente finisce per svuotare il ruolo istituzionale dell'ente associato. Le nuove dimensioni istituzionali integrano certamente figure non presenti nella tipologia costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, e sono prive di legittimazione democratica diretta; a fronte di ciò, tuttavia, va valutato in secondo luogo se la disciplina del loro funzionamento integra la mera promozione (pur forzo-

[3] Il problema si presenta, quindi, come di definizione dell'area di potere che il singolo ente conserva nell'ambito della nuova struttura associativa; struttura che esso stesso ha concorso – paritariamente – a costituire. In questo senso, sotteso al fenomeno delle gestioni associate vi è un tratto di pattizietà, che segna strutturalmente questo genere di esperienze aggregative come un'ipotesi di convenzione pubblicistica nella quale le cessioni di autonomia sono operate però di norma su base volontaria; il presentarsi della costituzione della gestione associata in termini di obbligo stempera quindi – nella disciplina da ultimo approvata – la natura privatistica che tradizionalmente ha costituito una chiave di lettura per il fenomeno delle gestioni associate. Cfr. A. Travi, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli del diritto comune*, in *Le Regioni*, 2/1991, 380 ss.

sa) di entità associative attraverso le quali i comuni possano meglio esercitare le proprie funzioni, o se invece la disciplina di dettaglio finisce per ridurre i comuni partecipanti a mere strutture di rappresentanza, da aggregare in altro ente il quale dovrebbe assorbire – pressoché integralmente – funzioni, strutture e risorse dell'ente originario (e unico soggetto legittimamente esponenziale della comunità).

2. Gli interventi del legislatore statale in materia di gestioni associate comunali obbligatorie, in prospettiva di *spending review*

Le prime formulazioni degli obblighi associativi comunali nell'ottica della *spending review* sono state particolarmente penalizzanti dell'autonomia. L'intento di ridurre la spesa pubblica, razionalizzando l'esercizio delle funzioni delle municipalità minori, si è infatti tradotto anche in un forte depotenziamento della rappresentatività nel momento della gestione[4].

Con l'art. 14 del d.l. 78/2010 si era infatti prevista una prima forma di obbligo di gestione associata, e su tale assetto normativo è successivamente intervenuto l'art. 16 del d.l. 138/2011[5], che tra l'altro accompagnava a una disciplina più articolata anche la soppressione dei consigli e delle giunte delle municipalità minori, nonché l'art. 19 del d.l. 95/2012, il quale ha modificato entrambe le disposizioni precedentemente citate, definendo l'assetto normativo su cui – da ultima – la Corte costituzionale si è pronunciata con le sentenze 22/2014 e 44/2014.

Le modifiche così succedutesi hanno da un lato temperato il rigore delle prime formulazioni, conservando i consigli comunali (ma sprovvisti di emolumenti) e affiancando all'obbligo di gestione con unione di comuni anche la possibilità di optare per una convenzione. D'altro lato, gli interventi successivi hanno però anche reso più effettivo e pervasivo lo stesso obbligo, fissando le soglie demografiche minime da raggiungere (salvo il potere regionale di rideterminazione) e ampliando e stabilizzando l'individuazione delle funzioni fondamentali comunali da svolgersi in forma associata.

Sono inoltre state declinate in modo più articolato le modalità delle gestioni associate. I comuni fino a 5.000 abitanti[6] sono stati obbligati a svolgere le funzioni fondamentali in forma associata attraverso – in alternativa – unione di comuni o convenzione[7]; i comuni fino a 1.000 abitanti hanno potuto

[4] Sulla tensione tra valori diversi – democraticità ed efficienza – nelle recenti riforme, e le linee di tendenza emergenti, cfr. C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. federal.*, 3/2012, 695 ss.

[5] Cfr. C. D'Andrea, *I comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della 'manovra* bis', in *Federalismi.it*, 20/2011.

[6] Ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane.

[7] Esercitando almeno tre funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013 e tutte le altre funzioni entro il 1° gennaio 2014.

invece scegliere se costituire – sempre in alternativa – un'unione di comuni "ordinaria" (art. 32 del TUEL) o un'unione di comuni "speciale" (art. 16, co. 113, legge 148/2011). Il limite demografico minimo posto per tali gestioni associate, fatto salvo il diverso limite eventualmente individuato dalla Regione, è inoltre stato fissato in 10.000 abitanti per le unioni "ordinarie" e in 5.000 abitanti per le unioni "speciali"[8].

In questo quadro, l'unione speciale si caratterizzava peraltro per modalità operative particolarmente etero-determinate della gestione delle funzioni. Mentre la disciplina dell'art. 32 TUEL rimaneva maggiormente aderente al ruolo classico dell'unione di comuni, la costituzione di una unione speciale comportava più radicalmente la perdita integrale – da parte degli enti partecipanti – dell'autonomia economico-finanziaria e contabile, della titolarità dell'autonomia impositiva dei tributi locali nonché di quella patrimoniale[9].

3. L'individuazione delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata e il parametro dell'art. 117, co. 2, lett. p), Cost.

La disciplina statale citata, a fronte dell'incidenza sulle competenze regionali, presenta specifici problemi di costituzionalità, su cui la Corte ha potuto pronunciarsi con le sentenze 22/2014 e 44/2014. Tali pronunce si pongono come particolarmente importanti anche per l'interpretazione della lett. p) del co. 2 dell'art. 117, disposizione invocata come elemento sulla cui base escludere l'ammissibilità di un intervento statale in materia[10].

Il titolo materiale così individuato si riferirebbe infatti alle sole «funzioni fondamentali» di enti costituzionali tipici (i comuni, le province e le città metropolitane), la cui definizione è lasciata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La lett. p) non legittimerebbe invece interventi statali che vadano ad incidere anche sulle modalità di esercizio delle medesime funzioni, o sulle funzioni non fondamentali, o sull'azione di soggetti diversi da quelli tipici.

La Corte costituzionale, in base a questo triplice ordine di esclusioni dal titolo legittimante della lett. p), aveva ritenuto – in linea più generale – che tale disposizione fosse rivolta ai soli elementi ad oggetto più "ampio" caratterizzanti l'assetto funzionale locale[11], ogni intervento più "specifico" dovendo essere lasciato a diverse potestà legislative (concorrenti o residuali). La legislazione statale sopra analizzata, peraltro, è rilevante anche in questa

[8] Ancora, con una riduzione a 3.000 per i comuni di comunità montane.

[9] Cfr. il co. 2 dell'art. 19.

[10] Sul tema delle funzioni fondamentali comunali in generale, cfr. G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei comuni*, in *Federalismi.it*, 24/2012 e F. Merloni, *Una* new entry *tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le funzioni fondamentali degli enti locali*, in *Le Regioni*, 4/2010, 794 ss.

[11] Cfr. Corte cost. 220/2013.

prospettiva; essa ha infatti individuato le singole funzioni fondamentali dei comuni, per prescriverne la gestione associata.

In passato, l'art. 2 della legge 131/2003 aveva previsto l'emanazione di un decreto legislativo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di cui alla lett. p), ma a fronte del mancato esercizio della delega la prima e provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali si è avuta solamente nell'ambito dei provvedimenti di attuazione del c.d. federalismo fiscale[12]. Quando poi il legislatore statale è intervenuto con le disposizioni citate in precedenza a disciplinare le gestioni associate comunali, in un primo momento si è continuato a fare riferimento alle funzioni quali definite provvisoriamente nell'ambito della disciplina sul federalismo fiscale[13]; anche in questo caso, l'individuazione – operata mediante rinvio – era a fini settoriali[14] e a carattere provvisorio[15]. Solo con i provvedimenti modificativi[16] è poi stato ridefinito il contenuto del co. 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78, individuando in via definitiva e con efficacia generale le funzioni fondamentali dei comuni; ciò tramite un'elencazione più ampia di quella già conosciuta nell'ambito della normativa sul federalismo fiscale, che ha così espanso la portata dell'intervento statale, come coperto – *ex* lett. p) – da competenza esclusiva.

Sulla legittimità di una simile accezione estensiva delle funzioni a carattere fondamentale, peraltro, la Corte costituzionale aveva avuto occasione di pronunciarsi già quando l'individuazione delle funzioni fondamentali era stata operata per rinvio alla disciplina sul federalismo fiscale[17]. Infatti, nella prospettiva regionale era apparsa già censurabile la possibilità di includere nel catalogo anche alcune funzioni che sarebbero di tipo «amministrativo-gestionale», in quanto volte alla cura concreta di interessi; la Corte – tuttavia – nel suo giudizio non ha evidenziato spazi di irragionevole estensione, ed ha invece apprezzato l'esigenza per lo Stato di colmare una lacuna di disciplina attraverso, appunto, la sola individuazione del catalogo delle funzioni[18].

Mentre la legge statale si pone come attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, l'organizzazione delle stesse rimane cioè comunque

[12] Cfr. art. 21, co. 2, l. 42/2009 e art. 3 d.lgs. 216/2010.

[13] Cfr. l'art. 14, co. 27, d.l. 78/2010.

[14] Per i fini «dei co. da 25 a 31» (cioè per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di comuni).

[15] La sua efficacia essendo stata temporalmente limitata «fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione».

[16] In particolare, la lett. a) del co. 1 dell'art. 19 del d.l. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 135/2012, ha provveduto a riscrivere il catalogo delle funzioni.

[17] Cfr. Corte cost. 148/2012.

[18] Per un commento a tale sentenza si rinvia a 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.

attratta alla competenza regionale (se un titolo materiale, concorrente o residuale, esiste). La potestà legislativa regionale non viene pertanto menomata dalla mera individuazione delle funzioni, ma la questione ulteriore – rilevante per il tema specifico delle gestioni associate comunali – è se il disporre nel dettaglio, con legge statale, sulle modalità di esercizio di quelle funzioni fondamentali (obbligatoriamente da gestire congiuntamente tra piccoli comuni) ecceda l'oggetto della "individuazione" delle funzioni, manifestandosi invece come disciplina concreta delle stesse.

Inoltre, accanto a questo profilo relativo all'oggetto della lett. p), la questione si è poi posta anche nei termini della definizione del soggetto destinatario della disciplina statale individuativa delle funzioni fondamentali. Lo Stato infatti – con la normativa analizzata – interviene imponendo unioni di comuni quali soggetti titolari delle funzioni, e – quindi – si rivolge a soggetti diversi da quelli tipici della lett. p)[19]. Proprio in questa prospettiva la questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale, anche nelle due sentenze 22/2014 e 44/2014.

Più in particolare, lo Stato non disporrebbe della competenza a dettare una disciplina vincolante e generale per gli enti locali differenti da quelli espressamente indicati dalla lett. p). Quello delle forme aggregative degli enti locali sarebbe infatti un ambito affidato – dopo la riforma del titolo V – alla potestà regionale residuale, come precisato dalla Corte costituzionale anche in materia di comunità montane[20]; con la disciplina analizzata in precedenza – invece – lo Stato ha disciplinato gli organi di governo dell'unione, quale ente diverso ed autonomo dalle amministrazioni di cui si compone, come tale ricadente fuori della potestà legislativa statale. Potestà che la lett. p) limita non solo – sul piano oggettivo – all'individuazione delle funzioni "fondamentali", ma anche – sul piano soggettivo – agli enti locali di rilievo costituzionale.

4. Le gestioni associate come disciplina di dettaglio strumentale al coordinamento della finanza pubblica

Il titolo competenziale che ha invece legittimato una disciplina statale estesa anche ai profili di dettaglio – di organizzazione e gestione dell'esercizio delle funzioni fondamentali – è quello del coordinamento della finanza pubblica; coordinamento quale mera competenza concorrente – anziché esclusiva come quella *ex* lett. p) del co. 2 – ma che si risolve in una pervasiva funzione

[19] In quanto il riferimento agli enti locali di rilievo costituzionale si deve ritenere tassativo e nella elencazione della lett. p) – così come in quella dell'art. 114 – manca un richiamo espresso all'unione di comuni (cfr. Corte cost. 237/2009, punto 23 del *considerato in diritto*).

[20] Sul carattere residuale della materia 'comunità montane' (ma limitabile da interventi statali su materie trasversali), cfr. tra tutti G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, 3/2010, 616 ss.

statale, per mezzo della quale il legislatore centrale è stato abilitato a conformare anche materie che altrimenti sarebbero di competenza regionale (quale appunto la competenza residuale sulle forme associative degli enti locali)[21].

Infatti, le disposizioni legislative statali adottate per il coordinamento della finanza pubblica sono state riconosciute come idonee ad incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, determinando quindi una parziale compressione degli spazi di autonomia[22]. A questo riguardo, in generale, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione a diverse tipologie di potestà legislativa (statale e regionale), va in primo luogo individuato – secondo il criterio di prevalenza – l'eventuale ambito materiale cui affidare la responsabilità della disciplina[23], ovvero – qualora ciò non sia possibile – ulteriore criterio di risoluzione della concorrenza di competenze con cui procedere in seconda battuta è costituito dal principio di leale collaborazione, per permettere un'effettiva gestione congiunta della fattispecie[24].

In entrambi i casi, il coordinamento finanziario può allora costituire la base legittimante tramite cui l'intervento legislativo statale diviene idoneo ad operare una conformazione della potestà legislativa regionale; ciò anche in materia di gestioni associate, qualora le esigenze di controllo della spesa si presentino come prevalenti o siano perseguite secondo canoni di leale collaborazione.

Quale elemento di ulteriore complessità del caso di specie, tuttavia, le disposizioni in materia di obbligo di gestione associata integrerebbero anche una disciplina di dettaglio ed auto-applicativa che – come tale – non potrebbe essere ricondotta *de plano* alla nozione di principio fondamentale della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. L'imposizione con precetti di carattere imperativo e puntuale di una specifica modalità di gestione delle funzioni non integra infatti la modalità ordinaria di intervento del legislatore statale nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost., dove la disciplina centrale dovrebbe invece limitarsi a disposizioni di principio.

Nonostante ciò, la Corte costituzionale ha osservato come la specificità delle prescrizioni non possa escludere di per sé «il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione»[25]; in altri termini, la specificità delle prescrizioni può essere ammessa qualora tali precetti dettagliati si trovino in un rapporto di stretta e obbligata strumentalità con la finalità perseguita dalla funzione statale.

[21] Sulla portata ampia del coordinamento, connessa alla sua natura teleologica, tra l'ampia letteratura si rinvia a A. Brancasi, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. cost.*, 3/2011, 2354 ss.

[22] Cfr. tra le altre Corte cost. 237/2009, 159/2008, 181/2006 e 417/2005.

[23] Cfr. tra le altre Corte cost. 118/2013, 334/2010, 237/2009 e 50/2005.

[24] Cfr. Corte cost. 50/2008.

[25] Cfr. Corte cost. 430/2007, oltre che il punto 12 del *considerato in diritto* di Corte cost. 237/2009.

Ciò avverrebbe appunto nella disciplina in materia di gestioni associate, nella quale il carattere specifico delle disposizioni è finalizzato a realizzare il quadro organizzativo mediante il quale la norma finanziaria di principio in materia di revisione della spesa deve operare (e senza il quale tale operatività verrebbe inevitabilmente meno). Sebbene infatti le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali normalmente possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo se si limitano a porre obiettivi di riequilibrio (intesi come contenimento transitorio e complessivo della spesa corrente) senza prevedere in modo puntuale strumenti o modalità di limitazione delle uscite[26], nondimeno non sempre l'incidenza di una misura normativa sulla spesa è immediata. Sempre più spesso, invece, la razionalizzazione della spesa pubblica non è connessa a manovre di tipo contabile, ma – con interventi normativi solo indirettamente incidenti sulle disposizioni di bilancio – tale razionalizzazione è perseguita (in modo mediato) attraverso disposizioni che regolano (in modo diretto) organizzazione e funzionamento della P.A.[27].

Le disposizioni censurate – richiedendo ai comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono quindi comunque (mediatamente) l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica, pur se (direttamente) incidendo sull'autonomia, disciplinandone le soluzioni organizzative. A parere della Corte, di conseguenza, tale disciplina «anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente»[28]. A fronte di ciò, l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale sulle gestioni associate, ma integra semplicemente il settore in cui operano i meccanismi predisposti dallo Stato – nell'esercizio della funzione di coordinamento – per la riduzione finale della spesa pubblica complessiva; e tale finalità unitaria sottesa alla competenza concorrente è prevalente sulle competenze residuali regionali.

5. Auto ed etero-determinazione delle funzioni e del loro esercizio a fronte della stabilizzazione dell'obbligo di gestione associata nella c.d. "legge Delrio"

La strumentalità agli interessi finanziari unitari (di stabilità) costituisce quindi il fondamento ultimo dell'intervento statale, che ne legittima l'incidenza immediata anche in un'area di competenza regionale quale è la di-

[26] Cfr. Corte cost. 237/2009, 289/2008 e 120/2008.

[27] Sulla distinzione tra normativa limitativa e vincolistica sia consentito rinviare a F. Guella, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 3/2012, 585 ss.

[28] Cfr. punto 6.1. del *considerato in diritto* di Corte cost. 44/2014.

sciplina delle gestioni associate comunali. Sull'assetto normativo così finalisticamente legittimato è intervenuta successivamente la legge 56/2014, co. 104-134[29].

Più in particolare, tale ultimo intervento normativo ha abrogato il modello di unione "speciale" previsto dall'art. 16 per i piccoli comuni fino a 1.000 abitanti. Per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti rimane così un omogeneo obbligo di gestione associata, con la facoltà di avvalersi della convenzione in alternativa all'unione di comuni "ordinaria"; si è quindi operata una forte semplificazione del regime giuridico, eliminando differenziazioni e meccanismi graduati che si erano andati intrecciando con le numerose modifiche normative citate.

L'obbligo di gestione associata delle funzioni dei piccoli comuni è così entrato pienamente a regime, con una normativa oramai consolidata e razionalizzata, che ha avuto anche l'avallo della Corte costituzionale. Il sistema pare allora orientato a guardare alla gestione associata come alla soluzione per i problemi di efficienza connessi alle piccole dimensioni degli enti territoriali, di modo che si deve allora valutare se tale opzione si accompagni o meno a una riduzione degli spazi dell'autonomia (locale e regionale[30]), e quanto tale riduzione sia eventualmente ammissibile. Va apprezzato – più in particolare – cosa rimanga dell'autodeterminazione sulle funzioni 'proprie' in un contesto di obbligo di associazione "coordinato" dal centro.

Alle criticità per l'autonomia legislativa regionale, le cui competenze sono fortemente conformate dalla funzione statale di coordinamento della finanza pubblica (alla quale la normativa vincolistica sulle modalità di esercizio delle funzioni locali è strumentale), si accompagnano infatti anche più immediate criticità per l'autonomia locale (i singoli comuni – che pure rimangono i titolari formali delle funzioni – non potendosi autodeterminare nelle modalità di gestione delle stesse). Ci si deve chiedere quindi se un obbligo etero-determinato, che incide sull'esercizio di una funzione pur affidata formalmente alla titolarità di un'autonomia territoriale, si sostanzi di fatto in una espropriazione della funzione medesima; in altri termini, va apprezzato quale sia il livello di conformazione che gli obblighi connessi all'esercizio devono raggiungere per essere considerati equivalenti ad una rideterminazione della titolarità delle funzioni, e presentarsi quindi come – eventualmente – illegittimi.

A questo riguardo, non pare tanto significativo l'obbligo di gestione associata di per sé considerato, ma le modalità concrete che si prescrivono per

[29] Per un commento a prima lettura, sul tema specifico qui analizzato, cfr. E. Vigato, *Le unioni e le fusioni di comuni nel disegno di legge 'Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni'. Quali novità all'orizzonte per i piccoli comuni?*, in *Federalismi.it*, 21/2013.

[30] Cfr. *supra* al § 1 per la distinzione di come le scelte centrali incidano diversamente su entrambe le sfere, dell'autonomia legislativa statale e amministrativa locale.

quella gestione associata. Non è cioè lesivo dell'autonomia locale il semplice fatto che essa non si possa autodeterminare (in assoluto) nelle modalità di esercizio di funzioni e servizi comunali, ma il grado di autonomia che residua – in ogni caso – a seguito della etero-determinazione delle forme di gestione, nel concreto dispiegarsi delle stesse.

La condizione formale di obbligo gestorio può infatti essere del tutto analoga – nei fatti – a una facoltatività delle modalità di esercizio fortemente incentivata attraverso una normativa premiale o sanzionatoria, che renda sconveniente gestire individualmente le competenze (di cui – pur astrattamente – continua ad essere possibile l'esercizio non associato: l'incentivazione economica etero-determinata può cioè raggiungere in concreto lo stesso risultato impositivo che il legislatore statale ha perseguito con la normativa sopra analizzata).

Tanto un obbligo di gestione associata, quanto un pervasivo regime incentivante della gestione associata, possono quindi concorrere a una etero-conformazione delle modalità di esercizio delle funzioni formalmente "proprie" del comune, e la tutela dell'autonomia va allora piuttosto apprezzata – in entrambi i casi – valutando quale sia il grado di auto-determinazione delle scelte di esercizio che residua per il singolo piccolo comune all'interno delle forme associate imposte (o fortemente sollecitate) dal centro. L'analisi non va cioè arrestata all'esame della portata concreta della funzione di coordinamento sulla formale titolarità delle funzioni e sulla obbligatorietà delle modalità di gestione, ma si deve osservare anche quanto il coordinamento possa legittimare una gestione (obbligatoria e estesa a tutte le funzioni) nella quale il singolo ente costitutivo perda eventualmente ogni potere di determinazione degli indirizzi amministrativi.

Per apprezzare le ripercussioni sull'autonomia locale è pertanto determinante il come – pur a fronte di un obbligo di esercizio associato – l'autonomia locale continui o meno ad essere garantita nei meccanismi istituzionali di funzionamento della sede unitaria cui sono state (obbligatoriamente) affidate le funzioni. In questo senso, la normativa statale analizzata, pur caratterizzando come necessarie le modalità di esercizio associato, non svuota in concreto le gestioni pubbliche dell'autonomia locale determinando una piena etero-determinazione delle scelte finali.

La vera garanzia dell'autonomia perdura invece negli strumenti e meccanismi di effettiva rappresentanza per i piccoli comuni aggregati, apprestati in sede di disciplina delle unioni o delle convenzioni. Ciò in coerenza con la funzione di coordinamento, che non deve appunto manifestarsi in un'avocazione gerarchica delle decisioni concrete verso sedi rappresentative unitarie, ma che – per come ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale – si pone quale funzione strettamente strumentale alle esigenze finanziarie, al di fuori delle quali deve potersi manifestare pienamente la potestà legislativa regionale e l'autonomia organizzativa e amministrativa comunale.

LE METAMORFOSI DELLA CITTADINANZA TRA CENTRO E AUTONOMIE. BREVI RIFLESSIONI SU CITTADINANZA LOCALE E PARTECIPAZIONE POLITICA DEGLI IMMIGRATI

di Andrea Lollo

Sommario: 1. Dalla nazionalità alla cittadinanza costituzionale. – 2. Cittadinanza, eguaglianza e diritti politici degli immigrati. – 3. I diritti politici degli immigrati tra (principio di) indivisibilità dei diritti e corrispondenza tra diritti e doveri. – 4. Conclusioni: il diritto di voto degli immigrati tra disciplina statale e fonti statutarie.

1. Dalla nazionalità alla cittadinanza costituzionale

Con questo intervento s'intendono trattare in chiave problematica alcuni profili critici della cittadinanza locale, affrontati, in modo particolare, dalla relazione di Stefania Ninatti[1] e, incidentalmente, da quella di Anna Gragnani[2]. Il problema trova una chiara rappresentazione nel quesito posto da Stefania Ninatti[3], allorché l'Autrice si chiede quale sia, e quale possa essere, il ruolo giocato dalle autonomie locali nello sviluppo democratico del Paese, e se le prime possano costituire una risorsa o un problema per lo stesso.

Nella panoplia di scritti formatisi sul tema, è ormai diffusa l'idea che il modello della cittadinanza si sia trasformato, recidendo, da un lato, quel legame ontologico e costitutivo con l'appartenenza statale – come dimostra anche l'erompere di un «paradigma inclusivo della cittadinanza europea»[4] – e intersecando, dall'altro, la problematica questione dell'estensione dei diritti fondamentali, segnatamente di quelli politici, anche allo straniero[5]. Ad un crescente disinteresse per la prima questione – ossia quella dei caratteri identificativi del *demos* – fa, infatti, da contraltare un nutrito dibattito intorno

[1] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014.

[2] A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014.

[3] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, cit., 15.

[4] Cfr. S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012, 139 ss.; A. Lollo, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza.* Atti del Convegno di Trapani, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, 391 ss.

[5] Cfr., per tutti, C. Salazar, *«Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 3/2001, 373 ss.

alla seconda, che può essere sintetizzato con la seguente proposizione interrogativa: dove si ferma l'eguaglianza fra cittadino e straniero?

La metamorfosi dell'idea classica della cittadinanza si appalesa in quel processo di «frammentazione»[6] che la interessa, che si traduce nell'utilizzo di espressioni alternative, quali *cittadinanza sociale*, *cittadinanza sostanziale*, *cittadinanza politica* e *cittadinanza di residenza*, tendenti ad attribuire alla *parola* contenuti differenti rispetto al paradigma tradizionale[7]. Pare, pertanto, più proficua una declinazione al plurale, discorrendosi di cittadinanze, a seconda del tipo di rapporto che si venga ad instaurare tra individuo e comunità politica[8]. Si può leggere in questa luce la distinzione tra cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione, che lascia intravedere una distonia tra il modello *legale*, ispirato ad un visione familistica dei rapporti con la comunità, secondo un modello «insterilito» dell'appartenenza[9], e quello *costituzionale*, che tende, in modo più inclusivo, ad ancorarla ad un complesso di diritti e doveri spettanti a ciascun individuo.

Stefania Ninatti, muovendo dalla tesi dei *multiple demoi* di Weiler, lascia trasparire un'idea di cittadinanza basata sui «diritti e non sull'appartenenza», concettualmente distinta dalla nazionalità. La cittadinanza regionale diviene, per l'Autrice, «un concetto strategico», consentendo di ambientare le vicende della democrazia «non dal punto di vista istituzionale ma sotto il profilo dei cittadini», potendo rappresentare «un prezioso laboratorio per sperimentare nuove forme di democrazia più vicine al territorio»[10].

2. Cittadinanza, eguaglianza e diritti politici degli immigrati

Si ripropone, dunque, la complessa e dibattuta questione del grado di partecipazione democratica che, per Costituzione, può essere esteso anche allo straniero (stabilmente residente) in ambito locale. Come nota, infatti, Stefania Ninatti, se il comune denominatore del principio democratico è dato dall'identità fra governanti e governati, tale binomio viene messo a dura prova dalla presenza di persone che decidono di risiedere, anche per lungo periodo, nel nostro Stato. E, tuttavia, spezzare il nesso tra diritti politici e cittadinanza vorrebbe dire incrinare «uno dei tabù del costituzionalismo», dal momento che «i diritti di compartecipazione democratica presuppongono l'appartenenza al popolo dello Stato di riferimento e, proprio in quanto atti-

[6] Cfr. S. Benhabib, *Cittadini globali*, Bologna, Il Mulino, 2008, 59.

[7] Cfr. G.U. Rescigno, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37 ss.

[8] Cfr. G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 3 ss.

[9] Cfr. G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011, 34.

[10] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, cit., 17 s.

nente all'esercizio del potere politico, il diritto di voto non sembra rientrare nei classici diritti umani quanto piuttosto nei cd. diritti di cittadinanza»[11].

Ora, se è vero che, tradizionalmente, esiste un nesso rigoroso fra partecipazione democratica e cittadinanza formale, l'esclusività del legame che connota tale binomio non pare, per Costituzione, un ostacolo insormontabile. Ed anzi, è proprio la *summa divisio* tra diritti inviolabili dell'uomo, a vocazione universale, e diritti di cittadinanza, a dimensione più esclusiva, divenuta un *topos* nella riflessione costituzionalistica dagli studi di Luigi Ferrajoli[12] in poi, a non convincere nella sua rigidità.

Si può, pertanto, rimeditare proprio la natura dei diritti politici, che, si ritiene, vantino la medesima vocazione inclusiva degli altri diritti costituzionali[13]. Esiste, infatti, una perfetta coincidenza tra diritti costituzionali e diritti della persona umana, essendo per una «inutile ridondanza» che l'aggettivo inviolabile è ripetuto solo in alcune disposizioni sulle libertà, poiché tale aggettivo, in realtà, «per effetto dell'art. 2, copre tutte le libertà»[14]. Pare, infatti, complicato sostenere l'esistenza di diritti fondamentali che (proprio perché tali) siano privi di una tensione universalistica. In altri termini, un diritto o è fondamentale oppure non lo è: *tertium non datur*[15]; se è «teoricamente inviolabile», ma «praticamente […] violabile a svantaggio di qualcuno – che dunque non sia inclusivo – non è più tale»[16].

Occorre, allora, ripensare il problematico rapporto tra cittadinanza e partecipazione politica, muovendo da una idea meno sacrale dell'appartenenza, che consideri appartenenti alla comunità, sempre secondo ragionevolezza, coloro che, pur non avendo condiviso il momento costitutivo di formazione del gruppo politico, dando vita ad una Costituzione, assumano un impegno all'«inveramento continuo, in futuro, dei valori posti a fondamento del sistema»[17]. Se, come è stato di recente osservato, è possibile ridefinire, in una

[11] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, cit., 21 s.

[12] Cfr. L. Ferrajoli, *I diritti fondamentali*, in Id., *I diritti fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 5 ss.

[13] Cfr. A. Algostino, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in G. D'Ignazio, S. Gambino (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2010, 427 ss.

[14] Così P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 54.

[15] Cfr. A. Ruggeri, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, 19.

[16] A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, 4; sulla natura inclusiva dei diritti sociali cfr. anche A. Morelli, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali*, cit., 441 ss.; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003.

[17] C. Salazar, *Brevi note intorno all'«aspra contesa» tra governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale.* Atti del Se-

dimensione propriamente giuridica, lo *status* di cittadino, considerando tale chiunque *risieda stabilmente* in un paese, osservandone i doveri costituzionali e ricevendo una serie di diritti costituzionali, a prescindere dalla nazionalità o dalla cittadinanza (legale) di origine[18], la limitazione del diritto di voto al solo cittadino rappresenta, oggi, una violazione del principio d'eguaglianza.

La tesi che s'intende qui sostenere si fonda su una reinterpretazione, in chiave costituzionalmente orientata, delle disposizioni che hanno tradizionalmente rappresentato un limite all'estensione del diritto di voto al non cittadino e, segnatamente, degli artt. 48 e 51 Cost. Per quanto non sia possibile ricostruire *funditus* la diatriba sulla compatibilità costituzionale dell'estensione del voto agli immigrati stabilmente residenti, per chi scrive, occorre reinterpretare evolutivamente gli artt. 48 e 51 Cost., rileggendo in senso sostanziale il riferimento letterale al cittadino *ivi* contenuto, considerando tale chiunque risieda stabilmente nel territorio nazionale e valorizzando, in questo modo, l'anima inclusiva di quelle disposizioni, nella parte in cui segnano «l'approdo al *suffragio universale* con la messa al bando delle *irragionevoli* discriminazioni dei precedenti ordinamenti fascista-totalitario e liberale-incompiuto»[19].

Fin tanto che non si provvederà ad estendere anche all'immigrato stabilmente residente il diritto di voto, almeno in ambito locale, resterà dimidiata l'essenza partecipativa della cittadinanza costituzionale, con il rischio di una incisione dell'effettività degli altri diritti fondamentali, segnatamente quelli sociali. Come è stato di recente osservato proprio in occasione del Convegno sui diritti sociali organizzato da questa Associazione, emarginare questi ultimi dal circuito delle decisioni politiche, con particolare riguardo alla distribuzione delle risorse disponibili, equivale a degradare i diritti (inviolabili) sociali in diritti concessi, ottriati, ingenerando una sorta di «paradosso democratico»[20]. I pericoli di una tendenza, vieppiù frequente nei prossimi anni, verso politiche di *social leveling down*, mosse da logiche di appartenenza nazionale, potrebbero essere proficuamente attenuati proprio estendendo i diritti di partecipazione politica.

La residenza, quale legame «assiologicamente orientato con il territorio», potrebbe assumere così, in luogo della cittadinanza legale, «una nuova, spe-

minario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino, Giappichelli, 2006, 156; M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994, *passim*.

[18] Cfr., da ultimo, P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013, 27 ss.

[19] E. Bettinelli, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *www.astrid.it*., 2/2004.

[20] Cfr. F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali*, cit., 189 ss.

ciale colorazione, caricandosi di plurime, particolarmente significative, valenze», testimoniando, da un lato, «il conseguimento di un livello accettabile di condivisione delle esperienze di vita», ed essendo, dall'altro, una «condizione della loro ulteriore maturazione»[21].

3. I diritti politici degli immigrati tra (principio di) indivisibilità dei diritti e corrispondenza tra diritti e doveri

Quanto fino ad ora osservato può trovare copertura costituzionale in alcune disposizioni della Carta, ove interpretate evolutivamente: si pensi all'art. 1 Cost., che instaura un legame ontologico tra diritto/dovere al lavoro e partecipazione politica, essendo il primo non solo un diritto sociale, ma anche un mezzo di esercizio della sovranità e della partecipazione democratica[22], caratterizzante la forma di Stato e la cittadinanza, tanto che l'espressione lavoratore copre la medesima «escursione semantica» della parola cittadino[23]. Chi concorre al progresso *materiale* e *spirituale* della società non può essere emarginato dalle decisioni politiche; il contrario rischia di incrinare l'essenza democratica della nostra forma di Stato.

Oltretutto, i diritti fondamentali sono indivisibili, non sono monadi non comunicanti tra di loro[24], essendo tutti, al contempo, diritti di difesa, diritti a prestazione e diritti di partecipazione[25]. Il criterio della residenza stabile rappresenta, del resto, ormai da tempo, nella giurisprudenza costituzionale, il criterio di collegamento per l'individuazione dei destinatari delle politiche di *welfare*, sicché la tendenza eguagliatrice, tra cittadino e immigrato regolarmente residente, con riguardo ai diritti sociali cozza con la negazione al secondo dei diritti politici.

La progressiva estensione del circuito della solidarietà, anche politica, agli immigrati regolarmente residenti conferma quanto detto alla luce del principio di corrispondenza tra diritti e doveri, di cui all'art. 2 Cost. Giova, a quest'ultimo proposito, richiamare la celebre sentenza n. 172 del 1999, in tema di dovere di difesa della patria degli apolidi, in cui la Corte costituzio-

[21] A. Ruggeri, *Note introduttive*, cit., 24.

[22] Cfr. L. Ventura, *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, in L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, R. Caridà, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino, Giappichelli, 2010, 7.

[23] C. Salazar, *I principi in materia di libertà*, in *paper*, 20; F. Sorrentino, *Eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2011, 26.

[24] Cfr. C. Salazar, *Brevi note*, cit., 156.

[25] Cfr. M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994, 79 ss.; sulla indivisibilità dei diritti cfr., da ultimo, A. Pizzorusso, *Le «generazioni» dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare*, Bologna, Il Mulino, 2010, 45 ss.; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 34 ss.

nale ha fotografato una «comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»[26].

La coessenzialità tra cittadinanza nazionale e diritti di partecipazione politica è stata, d'altra parte, già messa in crisi dal processo di integrazione europeo, allorché è stato attribuito in ambito locale il diritto di voto, attivo e passivo, anche ai cittadini degli altri Stati appartenenti all'Unione europea. L'idea tradizionale della sovranità ha, a sua volta, subito una palingenesi, stante la elevazione della dignità umana a «principio archimedico dell'ordinamento»[27], roccaforte delle raffinate tesi che declinano in senso oggettivo la sovranità, dando sostegno all'idea che *tutti i diritti costituzionali abbiano una naturale vocazione inclusiva*.

4. Conclusioni: il diritto di voto degli immigrati tra disciplina statale e fonti statutarie

Per tornare all'interrogativo iniziale, si può collocare in questa direzione il ruolo delle autonomie, potendo i "legislatori" regionali, con i limiti che si preciseranno, sfruttare al massimo le potenzialità insite nel riparto materiale coniato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ridisegnato i confini dell'autonomia regionale in materia di politiche migratorie, sviluppando la dicotomia tra materie di *immigration policy* e di *immigrant policy*[28].

Forme minori di partecipazione politica, quali Consulte di immigrati, o Consiglieri aggiunti, pur introdotte ormai da tempo da alcuni Statuti comunali e/o regionali, non hanno, tuttavia, ottenuto gli effetti sperati, dato il basso grado di radicamento e la scarsa influenza sulle politiche locali[29]. Pertanto, sfruttando gli spazi consegnati dalla disciplina statale – e, segnatamente, dal novellato art. 9, comma 12, lettera *d*), T.U. sull'immigrazione che riconosce allo straniero titolare del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lun-

[26] Punto 2.3. del *Cons. in dir*.

[27] G. Silvestri, *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005, 9 ss.; Id., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 85 ss.

[28] Cfr., per tutti, A. Ruggeri, C. Salazar, *«Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in M. Revenga Sánchez (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, *II Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, 355.

[29] Cfr. S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *www.federalismi.it*, 5/2008.

go periodo il diritto di «partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa», e dai commi 3 e 5 dell'art. 8 del TUEL, i quali dispongono rispettivamente che: «nello Statuto devono essere previste forme di consultazione della *popolazione*» e che lo Statuto comunale, «ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente residenti» –, si è cercato di estendere, con scarsi risultati, anche allo straniero regolarmente residente il diritto di voto alle elezioni comunali e regionali.

Il tentativo di procedere con lo strumento dello Statuto regionale, come hanno fatto le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, è stato sterilizzato dalle note sentenze nn. 372 e 379 del 2004, con cui la Corte costituzionale ha denormativizzato il contenuto eventuale degli Statuti regionali, riconoscendo loro una funzione culturale o politica, ma non normativa. Allorché sono stati i Comuni a prevedere, nei propri Statuti, analoghe forme di partecipazione su base locale, è stato il Consiglio di Stato, dopo una prima apertura, a sanzionare, *re melius perpensa*, un difetto di competenza della fonte (statutaria)[30].

Portando alle estreme conseguenze la tesi qui sostenuta, un intervento della Corte costituzionale, magari con una pronuncia additiva, potrebbe estendere il diritto di voto agli immigrati stabilmente residenti, accertando una violazione dell'art. 3 Cost. Tuttavia, una legge statale, di attuazione costituzionale, potrebbe assecondare, in luogo di un intervento pretorio, i problemi collegati all'uniformità di un intervento su base regionale, peraltro di dubbia compatibilità costituzionale per difetto di competenza. Una soluzione percorribile, per sfruttare al massimo le potenzialità insite nel processo di inclusione al livello locale, potrebbe consistere – come è stato rilevato – nell'approvazione di una «specifica clausola di investitura» da parte del legislatore statale, previa determinazione, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere *a*) e *p*), Cost., degli aspetti di fondo della disciplina, riservando poi agli Statuti comunali la determinazione di quelli secondari[31]. E, al fine di preservare le ragioni dell'autonomia comunale, tale legge di investitura dovrebbe limitarsi alla disciplina degli aspetti davvero fondamentali della materia, quali: il limite minimo di tempo di residenza regolare prevista sul territorio; la presenza di condizioni ulteriori come la regolarità dell'ingresso, del soggiorno e dell'at-

[30] Cfr. i pareri del 28 luglio 2004, n. 8007, della sez. II del Consiglio di Stato, del 16 marzo 2005, n. 9771, della sez. I, e del 6 luglio 2005 n. 11074, della sez. I e II. Sul punto cfr. C. Salazar, *Brevi note*, cit., 143 ss.; R. Finocchi Ghersi, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale dir. amm.*, 5/2006, 539 ss.; T.F. Giupponi, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in *www.forumcostituzionale.it.*, 2005.

[31] Cfr. C. Salazar, *Brevi note*, cit., 159.

tività lavorativa, nonché gli eventuali limiti di accesso alle cariche elettive[32]. E, pur ritenendosi che la determinazione del *quantum* di residenza rientri nella discrezionalità del legislatore, il decorso di cinque anni pare, per chi scrive, un ragionevole lasso di tempo per estendere i diritti di partecipazione politica.

Una simile disciplina potrebbe consentire di bilanciare le ragioni dell'inclusione con quelle dell'autonomia, onde evitare che uno sconfinato via libera alla proliferazione delle iniziative comunali possa, da un lato, provocare una tensione con il principio d'eguaglianza, dando vita ad una giustizia a macchia di leopardo e, dall'altro, legittimare fenomeni di marginalizzazione delle comunità di immigrati[33]. Un intervento analogo si potrebbe, in un secondo momento, giustificare, *mutatis mutandis*, assecondando un principio di gradualità, anche nella prospettiva della partecipazione ad un livello provinciale, regionale e, da ultimo, nazionale. Pur non potendo qui approfondire una simile problematica, la tesi che intende limitare la partecipazione dello straniero al solo livello locale, escludendo quelli regionale e nazionale, potrebbe correre il pericolo di risultare irrazionale, risentendo dell'influsso di una concezione "statica" della sovranità[34]. Di una simile frammentazione della partecipazione non pare, infatti, rinvenirsi traccia in Costituzione, considerata anche la crisi del binomio legge/sovranità[35].

La rinnovata composizione della Repubblica, raffigurata dal novellato art. 114 Cost., il principio di sussidiarietà verticale, la natura del rapporto che si instaura tra l'elettore e gli eletti, che è *pleno iure* di rappresentanza politica[36], potrebbero mettere in evidenza una certa irrazionalità degli orientamenti volti a frammentare il concetto di partecipazione politica[37]. Pertanto, l'estensione del voto in ambito locale potrebbe costituire il primo passo verso una successiva generalizzazione a tutto tondo della partecipazione, dal livello provinciale a quello statale, passando per quello regionale[38].

[32] Cfr. *ibidem*.

[33] Cfr., tuttavia, *ibidem*, secondo la quale «vero è che si giungerebbe quasi certamente (almeno in un primo momento) ad un'adesione a macchia di leopardo al disposto legislativo: ma questa obiezione ha oggi meno pregio che in passato, considerando che il principio di differenziazione tra gli enti locali (ed, in particolare, tra i Comuni), è assurto al rango di canone fondamentale del sistema delle autonomie».

[34] Cfr. L. Trucco, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1455.

[35] Cfr. la sentenza della Corte cost. n. 365/2007.

[36] Cfr. A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 753 ss.; A. Ruggeri, *Note introduttive*, cit., 20.

[37] Cfr. P. Falzea, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004, 81 s.

[38] Cfr. C. Salazar, *Brevi note*, cit., 160.

IL VALORE DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA GESTIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

di Anna Lorenzetti

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. Sviluppo sostenibile e autonomie locali: ruoli, compiti e funzioni. – 3. Le fragilità del sistema delle autonomie locali nell'attuazione della sostenibilità. – 4. Le possibili soluzioni all'*impasse* del governo dello sviluppo sostenibile.

1. Cenni introduttivi

Nella sua vastità, il tema dello sviluppo sostenibile[1] si presta ad una molteplicità di letture, che vanno dall'analisi settoriale per singola disciplina[2], ad una visione di insieme a carattere interdisciplinare[3].

Può certamente condividersi che la questione sia da contestualizzare nell'ambito di una riflessione sulla *governance* ambientale, esito di una concertazione condivisa di funzioni, competenze e responsabilità da parte dei decisori pubblici in collaborazione con il settore privato[4].

L'importanza di coordinare gli interventi che, dal livello globale, si dettagliano sul piano locale viene sempre più in emersione in chiave di garanzia di uno sviluppo sostenibile ed esige un serrato confronto e coordinamento fra gli attori pubblici cui si richiede una cooperazione decentrata.

L'interazione fra piano sovranazionale, piano nazionale e piano locale diviene così necessaria, posto che le istituzioni sovranazionali e nazionali tracciano, mediante documenti programmatori - di norma Linee guida e/o Libri bianchi o verdi - le linee per uno sviluppo con caratteri di sostenibilità, mentre in capo ai decisori pubblici locali resta l'impegno di intervenire

[1] Secondo la nota definizione del Rapporto Brundtland (1987), per sviluppo sostenibile si intende il processo finalizzato alla protezione ambientale e alla crescita economica e sociale, attraverso un soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali senza la compromissione di quelli delle generazioni future.

[2] La normazione infatti è suddivisa per ambito (rifiuti, acqua, suolo, inquinamento acustico, elettromagnetico etc.), mentre risulta sfuggente una dimensione realmente trasversale.

[3] Il tema dello sviluppo sostenibile e della *governance* ambientale potrebbe essere infatti analizzato in un'ottica che tenga conto anche delle scienze sociologiche, filosofiche, antropologiche, posto che un'analisi esclusivamente giuridica impedirebbe di cogliere la molteplicità di connessioni.

[4] C. Mari, *Lo sviluppo sostenibile tra dimensione internazionale e dimensione locale: la cooperazione decentrata*, in A. Clarizia (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, in *Giust. Amm.*, XI, 2014, 21 ss.

nell'attuazione delle decisioni assunte a livello internazionale in chiave di *governance* multilivello[5].

Fondamentale appare il ruolo che assumono (o potrebbero assumere) le autonomie locali, alla luce del rapporto con il territorio e la cittadinanza, non solo nel dettagliare le prospettive di sviluppo internazionali sul piano locale, ma anche quale garanzia di maggiore aderenza di determinate scelte alle esigenze del caso concreto.

2. Sviluppo sostenibile e autonomie locali: ruoli, compiti e funzioni

Lo sviluppo sostenibile è generalmente ricondotto al tema ambientale, come peraltro confermato dal dato normativo, che vede la relativa disposizione collocarsi all'interno del cd. Codice dell'ambiente[6]. Indicato quale obiettivo generalizzato dell'azione pubblica, è però contenuto in una norma di scarsa pregnanza, con una formulazione astratta e generica. La disposizione di riferimento, comunque, rappresenta un grimaldello per riconoscere il dovuto spazio all'ambiente inteso non soltanto quale normativa di settore, di natura tecnico-pratica, ma quale tema a carattere generale e trasversale. Infatti, delinea uno statuto essenziale e rilevante delle scelte ambientali che può porsi quale orientamento al fine di assicurare il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile.

Lasciando a margine la contraddittorietà rinvenibile nell'aver introdotto un principio mediante una modifica alla normativa inclusa nel Codice dell'ambiente[7] e posto che lo sviluppo sostenibile non rappresenta un tema a sé, dotato di propria autonomia, quanto piuttosto un concetto a carattere trasversale, va constatata la sua presenza in una molteplicità di regolamentazioni settoriali che ne declinano le competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

In questo senso, il ruolo delle autonomie locali appare fondamentale nella sua gestione improntata ai principi generali di sussidiarietà.

A livello di normazione primaria, il Codice dell'ambiente ha effettuato una ricognizione, razionalizzando le competenze dei diversi livelli di governo, con l'obiettivo di mantenere a livello centrale le funzioni necessarie ad assicurare una guida uniforme del settore, e lasciando a Regioni ed enti locali il governo amministrativo.

Allo Stato sono rimaste competenze ad emanare provvedimenti a contenuto generale, specialmente di natura tecnica[8], nonché le funzioni, tassati-

[5] C. Mari, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 23.

[6] Art. 3-*quater*, d.lgs. 152/2006, rubricato "Principio dello sviluppo sostenibile".

[7] Non può non cogliersi un'inversione logica nel fatto che, attraverso un decreto correttivo (d.lgs. 4/2008), sia stata introdotta nel cd. Codice una parte contenente i principi generali, posto che, nella realizzazione di una codificazione, si supporrebbe prima una messa a fuoco e una stesura dei principi e poi la disciplina di dettaglio.

[8] Come ad esempio, fissazione di standard, obiettivi di qualità o valori limite, definizione di metodologie e criteri tecnici.

vamente elencate, rivolte a perseguire un livello minimo uniforme di tutela delle persone e del territorio, nonché a garantire conoscenze adeguate sulle questioni e sulla consistenza delle risorse interessate.

La restante parte di funzioni sono assegnate a Regioni ed enti locali[9] che, sulla base del livello di riferimento, assumono compiti di indirizzo e coordinamento, pianificazione, programmazione, regolamentazione, attuazione, vigilanza. Svolgono dunque una funzione di amministrazione e gestione, ma anche di attuazione sul piano locale, degli interventi strategici decisi a livello globale, talvolta attraverso la mediazione statale.

Le esigenze di uniformità o specificità territoriale fanno dunque spostare il barometro delle funzioni in base alla rilevanza, statale o locale, dell'interesse tutelato, nonché della tipologia di funzione conferita (a seconda che si tratti di determinazione di standard, di funzioni a carattere informativo, autorizzatorio, di controllo, sanzionatorio) e dei molteplici interessi in gioco (ad esempio, laddove si contrapponga alla libertà di iniziativa economica o alla salute).

In generale, può riconoscersi che il ruolo e le funzioni degli enti locali sono in buona parte determinati dalle scelte compiute dalle Regioni; a seguito del decentramento[10], queste hanno per lo più rafforzato il ruolo delle Province che, oltre ad essere titolari di funzioni di controllo e vigilanza in quasi ogni settore ambientale, si occupano di inquinamento atmosferico, ciclo idrico, gestione dei rifiuti, aspetto confermato dal recente processo di riforma che sta interessando l'ente (*ex* l. 56/2014).

Per ovviare a problemi di natura gestionale, sono sorte forme societarie o associative miste, espressione del partenariato pubblico-privato, Agenzie appositamente dedicate, in grado di garantire una maggiore flessibilità operativa rispetto alla pubblica amministrazione e di dialogare con il privato imprenditoriale.

3. Le fragilità del sistema delle autonomie locali nell'attuazione della sostenibilità

Nell'osservare il tema del valore delle autonomie nella gestione dello sviluppo sostenibile, la dottrina ha tracciato un quadro denso di questioni problematiche sotto numerosi profili.

[9] Così, per esempio, per le risorse idriche. Quanto alla materia "suolo" il riparto è fondato su un governo multilivello che va dal Consiglio dei ministri, agli organi territoriali minori, alla Conferenza Stato-Regioni, all'Ispra, alle Autorità di bacino (v. artt. 57-63, Cod. ambiente). Analogamente, per l'inquinamento atmosferico e il clima (su cui v. d.lgs. 152/2006, d.lgs. 155/2010), l'inquinamento elettromagnetico e acustico, la tutela della biodiversità.

Circa le fonti energetiche rinnovabili, c'è stato un riconoscimento crescente del ruolo dei livelli di governo substatati (d.lgs. 387/2003). V. G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2011, 151.

[10] L. 59/97, d. lgs. 112/98.

In primo luogo, è stata criticamente segnalata la farraginosa distribuzione tra i pubblici poteri delle funzioni sia normative, sia amministrative e la frammentazione istituzionale (cd. *institutional gap*), ossia la sostanziale assenza di coordinamento fra gli enti che a diversi livelli agiscono sul tema[11]. La confusione che ne deriva fa sì che le attività vengano spesso limitate a quanto assegnato e imposto per legge, senza alcuna programmazione strategica di medio periodo e senza una reale riflessione sul piano locale.

Peraltro, gli osservatori hanno giudicato negativamente la creazione legislativa di organismi ed enti *ad hoc*, in aggiunta alle amministrazioni territoriali cui sono demandati la cura e la promozione di specifici interessi ambientali (si pensi agli Enti parco, alle Autorità di bacino), cui non ha corrisposto un coordinamento rispetto alle istituzioni locali[12], con un significativo disordine[13]. Questa modalità di azione è stata criticata per i ristretti margini di efficienza in quanto, da un lato, pressata da dinamiche di natura politica e di discontinua sensibilità verso questi temi, e dall'altro, non in grado di garantire la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale, essendo flessibile in funzione dell'attenzione mostrata dai singoli enti e soggetti[14].

Accanto a questo, la dottrina ha stigmatizzato la frammentazione orizzontale, dunque la sovrapposizione di più livelli che esercitano la funzione

[11] C. Mari, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 34.

[12] Si pensi alla vicenda delle Autorità di distretto idrografico che, con il Codice dell'ambiente, hanno sostituito le Autorità di bacino. Nelle more dei ritardi per la loro costituzione, il legislatore ha previsto che l'adozione dei piani di gestione avvenga a cura delle Autorità di bacino, cui spetta il compito di promuovere la partecipazione attiva degli *stakeholder*.

[13] V. S. Malinconico, *Lo sviluppo sostenibile nelle politiche di gestione delle risorse idriche*, in A. Clarizia (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, cit., 107 ss., che, rispetto alla gestione delle risorse idriche, ricorda la soppressione delle Aato e l'attribuzione alle Regioni del compito di individuare, a livello locale, gli organi competenti allo svolgimento di tali funzioni, cui però soltanto alcune realtà hanno dato seguito.

Analogamente, rispetto alla questione della produzione di energia da fonti rinnovabili (*ex* art. 12, d.lgs. 387/2003) che sarebbe caratterizzata da una conformazione decentrata e frammentata sul territorio. La competenza a rilasciare l'autorizzazione allo svolgimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili è in capo alle Regioni, con la previsione di una conferenza di servizi cui possono essere chiamate tutte le amministrazioni interessate. V. A. Bonanni, *L'intervento pubblico nel settore della produzione energica da fonti rinnovabili: dinamiche discorsive e promozione della concorrenza*, in A. Clarizia (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, cit., 122 ss.

Anche il caso della "Gestione integrata delle zone costiere" (GIZC) è emblematico della difficoltà di una gestione realmente integrata fra autorità di diverso livello, posto che è l'ambito locale ad avere presenti le necessità del contesto specifico: A. Conio, *La gestione integrata delle zone costiere: dallo sfruttamento economico all'uso razionale e sostenibile delle risorse marine e costiere*, in A. Clarizia (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, cit., 210 ss.

[14] Si pensi alle diverse modalità di attuazione delle "Agenda 21" locali, che in alcuni ambiti hanno mostrato una considerevole vivacità, in altre sono rimaste essenzialmente sul piano teorico del tema, senza alcun coinvolgimento della popolazione e del territorio, né concreti risultati.

di regolamentazione procedimentale, aspetto che genera un clima di forte incertezza, frapponendo ostacoli a investimenti e sviluppo[15].

In generale, il quadro delle competenze circa le materie che possono essere ricondotte allo sviluppo sostenibile, e che dunque gravitano prevalentemente attorno al tema ambientale, è disorganico, frammentario e non razionale, con una forte settorializzazione interna e uno scarso coordinamento.

Più che la distribuzione delle funzioni amministrative, sembrano essere proprio la frammentazione e l'inosservanza dei principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione ad impattare sull'efficienza ed economicità della gestione. Infatti, se in nome dei principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione dovrebbero assegnarsi al medesimo soggetto funzioni tra loro complementari e connesse, quando il tema è lo sviluppo sostenibile la questione appare complicarsi significativamente. Pure a fronte dell'oggettiva difficoltà di sciogliere i nodi generati dalla stratificazione e settorializzazione delle competenze ambientali, le funzioni omogenee andrebbero attribuite allo stesso livello di governo, con una soppressione di quelle ritenute superflue.

Il complesso riparto di competenze fra i diversi livelli territoriali genera effetti negativi anche sul piano della certezza delle relazioni giuridiche, non solo in quanto spesso si frappone alla conoscenza dell'autorità competente in materia e delle modalità di azione, ma anche perché viene a determinare sovrapposizioni e duplicazioni di titoli autorizzatori.

La letteratura che si è occupata del tema ha individuato due ulteriori elementi di debolezza del ruolo delle autonomie locali nel farsi attori "forti" di uno sviluppo sostenibile: in primo luogo, nella difficoltà concreta di attuare i programmi definiti (cd. *compliance gap*), che in buona parte deriva anch'essa da problemi di raccordo anche interni a singole amministrazioni, posto che la questione ambientale riveste carattere trasversale; in secondo luogo, il vistoso scollamento rispetto ai processi di partecipazione democratica[16] e in generale la scarsa concretezza del percorso nel suo complesso, dalla fase iniziale di informazione e sensibilizzazione alla fase di realizzazione delle diverse iniziative, sono stati interpretati come causa di fragilità del sistema delle autonomie locali nella gestione dello sviluppo sostenibile.

In aggiunta, non è da sottovalutare la difficoltà generata dal fatto che i territori sono perimetrati da confini amministrativi, aspetto problematico alla luce della dimensione dei fenomeni ambientali e della produzione di effetti in aree distanti da quelle in cui gli eventi si sono verificati. Peraltro, spesso la "logica" individuazione dell'ambito interessato da un fenomeno naturale non è quella umana e istituzionale ma risulta quasi "imposta" dalle caratteristiche dell'elemento che l'ordinamento ha assunto a oggetto di re-

[15] A. Bonanni, *L'intervento pubblico*, cit., 125.
[16] C. Mari, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 28.

golazione[17]. La difficoltà di perimetrazione territoriale trova conferma nella trasversalità della materia, riconosciuta dalla normativa di settore[18], che vede una non coincidenza fra le dimensioni territoriali della questione "sviluppo sostenibile" e i confini amministrativi degli enti territoriali che costituiscono il nostro ordinamento. Non a caso, proprio nel settore ambientale, hanno trovato origine gli ambiti territoriali ottimali sovracomunali che, nella constatazione della difficoltà di gestione di questioni areali, ha dato il via a forme associative e di cooperazione (anche in forma societaria) fra gli enti locali che ricadono in un medesimo territorio.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è la variabilità offerta dal livello regionale di normazione, che determina una differenza considerevole fra i diversi contesti territoriali, pure a fronte di situazioni ed esigenze similari.

Inoltre, è stato evidenziato che spesso gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile adottati a livello locale sono posti nel nulla da politiche economiche e cambiamenti istituzionali decisi a livello globale o nazionale[19]. Peraltro, non sarebbe pensabile dare vita a politiche locali disgiunte dagli scenari globali in quanto, se non inserite in un contesto complessivamente orientato in questi termini, difficilmente potrebbero produrre effetti duraturi.

In alcuni casi, la gestione disordinata e frammentata ha generato l'affermarsi di istanze territoriali, spesso dettate da localismi – in conflitto con il piano nazionale di programmazione – che hanno in qualche modo manifestato l'esigenza che il livello centrale di governo si riappropri del ruolo di uniformazione nella regolamentazione.

In aggiunta, nell'assunzione di scelte determinanti per lo sviluppo del territorio, va considerata la necessità di competenze tecniche (e visione di insieme), spesso non presenti a livello locale.

Da ultimo, va tenuto presente, in termini critici, che sebbene a livello globale la questione della sostenibilità rivesta un carattere trasversale e interessi ogni ambito di azione, tuttavia gli interventi, i programmi di azione, i finanziamenti *ad hoc* sono limitati, compromettendo un percorso virtuoso.

Dal quadro rapidamente esposto, può desumersi la sostanziale assenza di *governance* dello sviluppo sostenibile, con sensibili difficoltà nell'individuazione delle competenze e delle responsabilità delle diverse istituzioni coinvolte.

4. Le possibili soluzioni all'*impasse* del governo dello sviluppo sostenibile

Tra le possibili soluzioni in grado di porre un argine alle questioni problematiche segnalate e direttamente incidenti sulle autonomie locali andrebbe inclusa una loro maggiore responsabilità e responsabilizzazione,

[17] Si pensi a fiumi, spiagge o aree costiere, montagne.
[18] D.lgs. 152/2006, art. 3-*ter*, "Principio dell'azione ambientale".
[19] C. Mari, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 36.

vicenda in parte già imposta a livello normativo[20], ma con scarso impatto nella pratica.

In attuazione dei principi di sussidiarietà, integrazione delle competenze e leale collaborazione, andrebbero valorizzati strumenti di coordinamento, cooperazione e raccordo fra i diversi livelli di governo coinvolti nella disciplina e nell'amministrazione[21]. Sarebbe fondamentale, in quest'ottica, innescare un "governo della cooperazione" fra enti territoriali capace di dare vita ad una concertazione dialogica fra i diversi livelli di governo.

Analogamente, sarebbe fondamentale attuare forme di condivisione sulle strategie in materia ambientale, di valorizzazione di strumenti partecipativi, di garanzia di trasparenza, di co-responsabilizzazione, facendo ricadere in capo agli stessi enti eventuali effetti negativi derivanti dalla mancata partecipazione o attuazione delle scelte condivise.

I processi di sostenibilità ambientale dovrebbero essere "naturalmente" orientati in una logica di cooperazione anche di natura orizzontale, ad esempio, attraverso i "partenariati territoriali" e i "comitati" cui più enti locali possono dare vita per la gestione di azioni comuni in materia ambientale.

In linea con il dettato normativo[22], la gestione dello sviluppo sostenibile dovrebbe certamente vedere applicato il principio di sussidiarietà verticale che però, proprio in ragione delle fragilità mostrate dal livello di governo locale, non necessariamente deve privilegiare quest'ultimo. Piuttosto, l'incompatibilità con le dimensioni territoriali degli enti più prossimi ai cittadini interessati[23], nei termini di non adeguatezza allo svolgimento delle funzioni, dovrebbe forse suggerire una loro allocazione ad un livello più elevato, fino a garantirne un esercizio unitario[24].

Un ulteriore elemento che dovrebbe far riflettere sull'allocazione di competenze normative e amministrative a livello locale è l'elevato grado di discrezionalità di molte delle scelte decisionali direttamente o indirettamente incidenti sullo sviluppo sostenibile, che non sembra garantire la certezza del diritto e delle relazioni giuridiche. Questa incertezza andrebbe quantomeno compensata da un accentramento (se non altro da una riduzione) dei centri decisionali.

Nel caso dello sviluppo sostenibile, dunque, l'ascensore della sussidiarietà[25] non potrebbe che condurre le funzioni interessate verso l'alto, fatta eccezione

[20] Ad es., con la legge finanziaria del 2009 (l. 244/2008), è stata prevista una norma che responsabilizza le Regioni e le Province autonome nel mancato raggiungimento degli obiettivi di energia prodotta con fonti rinnovabili (la norma è confluita nell'art. 37, d.lgs. 28/2011). V. A. Bonanni, *L'intervento pubblico*, cit., 140.

[21] Ad es. art. 57, d.lgs. 152/2006.

[22] Art. 3-*quinquies* d.lgs. 152/2006, "Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione".

[23] Art. 4, co. 3, l. 59/97, art. 118, co. 1, Cost., art. 7, co. 1, l. 131/2003, cd. Legge la Loggia.

[24] Si pensi ai numerosi standard o valori limiti, la cui fissazione è rimessa al legislatore statale.

[25] La metafora della sussidiarietà come ascensore è riportata in R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 100.

per le funzioni di tutela più semplici e circoscritte, per cui i livelli locali sono comunque più adeguati. A conferma della problematicità di un pieno spiegamento della sussidiarietà verticale, si ricordi come in questo ambito si è verificata una "discesa" di funzioni verso il basso molto più limitata rispetto ad altri settori, discesa che si è spesso arrestata al livello regionale o al massimo provinciale[26].

Questa conclusione potrebbe essere stemperata da una valorizzazione dell'azione delle autonomie locali in ambiti funzionali allo sviluppo sostenibile. Ad esempio, auspicabile, sebbene non risolutivo, sarebbe l'intervento diretto delle amministrazioni locali nel promuovere forme di *green economy*, in qualità di soggetti utilizzatori del *green public procurement*. Ciò potrebbe incentivare gli "acquisti verdi", ossia forme di approvvigionamento improntate a valorizzare l'impronta ecologica del bene[27], così da indirizzarsi nella logica di assunzione di un ruolo forte da parte degli enti locali nel realizzare o comunque nel contribuire ad uno sviluppo sostenibile[28]. L'orientamento verso criteri di approvvigionamento di beni e servizi sostenibili non soltanto avrebbe un effetto sul mercato dei consumi – effetto di per sé significativo considerando che le commesse della pubblica amministrazione incidono per circa il 17% sui consumi complessivi e sul PIL nazionale – ma inevitabilmente provocherebbe un impatto anche sui modelli di produzione, quasi imponendone una modifica e innescando un circolo virtuoso.

Andrebbe altresì verificata la possibilità di introdurre misure di fiscalità ambientale anche a livello locale, improntate al principio del "chi inquina, paga", così da orientare i soggetti privati verso comportamenti virtuosi. Analogamente, la previsione di contributi, finanziamenti o forme diverse di sostegno *green oriented* certamente costituirebbe un tassello fondamentale in chiave di sostenibilità dello sviluppo. Recentemente, la dottrina si è interrogata sulla legittimazione delle amministrazioni territoriali ad intervenire quale attori del mercato della produzione energetica[29], aspetto che tuttavia importa una riflessione sulle caratteristiche dell'intervento pubblico in alcuni settori, che ha visto una ingente quantità di contributi volti allo sviluppo delle liberalizzazioni non accompagnarsi all'esercizio di un livello di governo adeguato e corrispondente all'interesse[30]. Il concetto di "sviluppo" ne risulterebbe dilatato, quanto meno rispetto ai confini sinora riconosciuti come propri, e riacquisirebbe quell'ampiezza di prospettiva che in realtà già sarebbe parte della sua dimensione ontologica.

[26] G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 151.

[27] A. Carella, *Gli appalti sostenibili*, in A. Clarizia (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche nello sviluppo sostenibile*, cit., 185.

[28] Ci si riferisce, ad es., agli appalti cd. verdi, su cui v. A. Carella, *Gli appalti sostenibili*, cit.

[29] A. Bonanni, *L'intervento pubblico*, cit., 125.

[30] Sullo stretto legame fra sviluppo sostenibile ed energia, v. M. P. Iadicicco, *Principio dello sviluppo sostenibile e politica energetica europea*, in L. Chieffi, F. Pinto (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima*, Napoli, 2013, 48.

Tramite il rafforzamento di azioni di sistema, lo sviluppo sostenibile potrebbe così divenire un *mainstreaming* a carattere trasversale rispetto a ogni azione e politica di sviluppo, anche relativamente ad ambiti in apparenza distanti[31]. Potrebbe così limitarsi l'impatto delle debolezze che sinora hanno caratterizzato il possibile valore delle autonomie locali nell'orientarsi verso uno sviluppo sostenibile, conformandosi in tal modo al dato normativo[32] e agli spunti della legislazione più avanzata[33].

Il dato normativo, infatti, riconosce allo sviluppo sostenibile il rango di principio applicabile non solo alle questioni ambientali, ma a tutta l'attività amministrativa, per cui, almeno in linea teorica, andrebbe perseguito e rispettato anche laddove non si tratti di questioni immediatamente inerenti all'ambiente e fatto valere con maggiore forza qualora vi sia discrezionalità nelle scelte da compiersi.

[31] Oltre ai temi più classicamente ricondotti allo sviluppo sostenibile, quali acqua, rifiuti, energia, si pensi, ad es., al turismo sostenibile, su cui v. R. Bianchi, *Economia, ambiente e cultura: una strategia integrata secondo la Commissione europea,* in *Ambiente & Sviluppo*, 6/2012, 561 ss.

[32] V. art. 3-*quater*, d.lgs. 152/2006, che si riferisce ad *ogni* attività umana giuridicamente rilevante.

[33] Quale esempio, cui non è possibile dedicare la dovuta attenzione, si pensi al caso del costituzionalismo andino – che ha visto l'introduzione dello sviluppo sostenibile in costituzione – e ad alcune esperienze europee.

LA COOPERAZIONE FUNZIONALE FRA ENTI LOCALI NEL CONTESTO DELLA GLOCALIZZAZIONE

di Giovanni Luchena

Sommario: 1. Il glocale e la Costituzione. – 2. La legislazione della crisi e la ricentralizzazione. – 3. La cooperazione funzionale.

1. Il glocale e la Costituzione

Come è noto, il mercato globale non ha soltanto contribuito a destatalizzare l'economia ma ha anche messo in crisi la sovranità territoriale dello Stato[1], il quale è divenuto parte di una «nuova prospettiva di cooperazione transnazionale» nell'ambito della quale agiscono «una pluralità di attori esterni, istituzionali e informali, nazionali e sovranazionali, in vista di quegli obiettivi comuni che ciascun singolo stato non è [più] in grado di affrontare»[2]. Una descrizione plastica del *novus ordo* che ha ridisegnato i rapporti istituzionali dello Stato verso l'esterno e verso il suo interno: lo Stato, in altre parole, piegatosi dinanzi al potere di persuasione del *soft power* di un supposto governo mondiale, ha provato a recuperare la sua dimensione locale «come regressiva reazione identitaria allo spaesamento indotto dalla paura del "globale"»[3]. Il "locale" è identificato, nella prospettiva dell'economicismo, non tanto quale luogo del decentramento del potere, quanto fattore economico degli *stakeholder*, anch'esso, cioè, come elemento che fa tutt'uno con l'*homo oeconomicus* e le imprese con le quali è chiamato ad operare[4]. Le decisioni politiche, inseparabili da quelle economiche, sono prese, oggigiorno, in spazi remoti ed è per tale ragione che si è intrapreso un cammino inverso rispetto al processo di cessione del potere verso l'alto, volto cioè verso quelle entità spaziali più piccole e «comunque più coese degli stati nazionali»[5] che possono consen-

[1] F. Gabriele, *Processi di decisione multilivello e governo dell'economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. Gabriele, M.A. Cabiddu (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea*, vol. I, *Processi di decisione e sovranità economica*, Milano, Giuffrè, 2008, 6 ss.

[2] M. Terni, *Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 2014, 44.

[3] *Ibidem*, 102.

[4] R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 64 ss.

[5] R. Dahrendorf, *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 102.

tire un recupero identitario dello Stato ritenuto ormai in parte perduto. Il "locale", dunque, da un lato, si presenta come antidoto alla de-democratizzazione prodotta dalla globalizzazione, dall'altro, è sempre più considerato quale spazio funzionale non soltanto per tutelare gli interessi economici del territorio ma anche per migliorare i servizi erogati ai cittadini. In parallelo, il processo di trasformazione delle autonomie locali non ha soltanto una genesi eterodossa, ma origina altresì da una crisi interna dello Stato[6], ancorato ad una tradizione e ad una cultura giuridica delle autonomie[7], in auge almeno sino agli anni novanta del secolo scorso, fondate sull'ausiliarietà degli enti territoriali rispetto allo Stato, in chiave cioè soggettivistica[8], con l'assimilazione delle funzioni statali a quelle locali. L'art. 5 Cost. non tratteggia, come anche altre disposizioni della Carta, un ordine statico e invariabile, limitato cioè soltanto a "recepire", a fotografare, l'esistenza delle autonomie locali in un dato momento storico, bensì prefigura un ordinamento costituzionale dinamico, sempre aperto alle innovazioni di carattere istituzionale e pronto a recepire nuovi bisogni sociali, affidando alla Repubblica il compito non solo di *promuovere* l'autonomia locale ma anche di *adeguare* «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Il carattere aperto della Costituzione non solo sembra esigere che le istanze delle formazioni sociali siano costantemente oggetto di rinnovate attenzioni ma consente che anche le «sollecitazioni» e le «spinte» provenienti dall'esterno[9], che beninteso non intacchino i diritti fondamentali bensì migliorino le condizioni di vita delle persone, trovino appropriata recezione in un ininterrotto onere di adeguamento alle dinamiche della realtà sociale ed economica. Nell'attuale contesto, dunque, sembra si siano sviluppate due tendenze incidenti sul sistema delle autonomie locali. La prima, di derivazione esterna (globale e comunitaria)[10], ha contribuito al mutamento del volto delle autonomie locali, sempre più oggetto delle "pressioni" del fondamentalismo ragionieristico tendenti al conseguimento di *standard*, di *performance* e di patenti di virtuosità, sottoposte cioè a stringenti vincoli di natura finanziaria.

[6] U. Allegretti, *La pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 144.

[7] G.C. De Martin, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, I, Bari, Cacucci, 2012, 365 ss.

[8] G. Berti, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, Cedam, 1986, 13.

[9] A. Carrino, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in Id., *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, Catanzaro, Rubbettino, 2014, 91-92.

[10] B. Pezzini, *Il principio dell'autonomia costituzionale e le sue regole*, Atti del Convegno annuale – Bergamo, 6-7 giugno 2014, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, in *www.gruppodipisa.it*; L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, *ivi*, 12 ss.

La seconda, tutta interna, è caratterizzata dal continuo oscillare dal ridimensionamento dello Stato-amministrazione, ritenuto ormai troppo ingombrante nella prospettiva dello sviluppo del mercato aperto e concorrenziale, alla (ri)centralizzazione delle competenze, attraverso il recupero al centro delle prerogative statali, variamente configurate, come, ad esempio, la *supremacy clause* o l'interesse nazionale, riconducibile, ad esempio, ai "livelli essenziali" o ai meccanismi di perequazione finanziaria o, ancora, ma con opinioni molto divergenti sul punto, all'intervento sostitutivo statale[11]. Insomma, lo Stato, dopo aver assecondato il *federalizing process*[12], ha poi riscoperto, anche in parte suo malgrado, un ruolo di coordinamento che sembrava dovesse necessariamente abbandonare a causa dei moti centrifughi propri di una stagione politica almeno controversa. Dinanzi alla cessione della sovranità (monetaria e di bilancio[13]) in favore dell'Unione europea, ma anche di altre organizzazioni internazionali ad esclusive finalità economiche, lo Stato, nel tentativo di recuperare alcuni dei suoi tratti del "politico", si è riappropriato, sotto le mentite spoglie del coordinamento finanziario, del diritto di assumere iniziative di carattere *unitario* anche per arginare una fuga verso il federalismo competitivo. La clausola di supremazia rappresentata dall'interesse nazionale, se può valere, come vale, nell'ambito del rapporto tra centro e periferia, a maggior ragione «assume una funzione di cerniera in un quadro di processi normativi ascendenti/discendenti che tocc[ano] non solo le Regioni, ma anche l'Unione europea»[14]. Il funzionalismo[15], nella sua versione volta a strutturare in forma cooperativa i diversi livelli istituzionali, è diventato uno dei criteri di orientamento dell'agire del legislatore statale (ma anche al piano comunitario: si pensi alle macroregioni o ai gruppi europei di cooperazione territoriale), creando, fra l'altro, una maggiore propensione all'integrazione fra i diversi livelli di governo. Proprio "grazie" alla crisi finanziaria, cioè nel tentativo di uscire dalle sue secche, lo Stato ha, per dir così, provato a venir

[11] F. Gabriele, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, Giuffrè, 1980, 105 ss.; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213; P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, 381 ss.

[12] L. Chieffi, *Introduzione. Riforma dello Stato delle autonomie e trasformazione del* welfare *in Italia*, in Id. (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, 1 ss.; P. Ciarlo, "Federalizing process" *e dualismo territoriale*, in L. Chieffi (a cura di), *op. cit.*, 47 ss.

[13] F. Gabriele, *Conclusioni*, in G. Rivosecchi, M. Zuppetta (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2010, 199.

[14] A. Carrino, *L'interesse nazionale come principio fondamentale*, in Id., *La destra e le libertà*, Napoli, Guida, 2010, 53.

[15] L. Chieffi, *La rivincita delle teorie «funzionaliste»: dal fallimento della fase Costituente alla ripresa graduale ed incrementale dell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, Giappichelli, 2009, 20 ss.

fuori dalle strettoie entro le quali esso è stato "confinato", riaffermando in un certo senso il suo ruolo non soltanto verso l'esterno, inaugurando cioè un inaspettato corso politico volto ad invertire la tendenza del conservatorismo finanziario e delle strategie antideficit che hanno fortemente limitato la capacità di spesa degli enti territoriali, ma anche al suo interno, avviando il processo di modernizzazione del sistema delle autonomie anche in chiave funzionalistica.

2. La legislazione della crisi e la ricentralizzazione

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica, provocate non solo dalla crisi, hanno determinato l'adozione di una fitta sequenza di decreti-legge di contrasto della citata crisi dal 2008. L'approccio è stato quasi esclusivamente di "taglio" riduzionistico sul piano dei trasferimenti finanziari ed è stato ingenerato, dal punto di vista politico, da quello che è stato ritenuto come un dilagante neocentralismo[16] che, tuttavia, non appare totalmente ingiustificato alla luce delle *performance* finanziarie delle autonomie territoriali, che hanno creduto di potersi trasformare, ad esempio, da comuni garanti dei beni della vita in comuni-imprenditore o, nel caso delle Regioni, da aspiranti *Länder* a dispensatori di privilegi o, peggio, a dissipatori di risorse pubbliche. Nel quadro delle politiche della revisione della spesa, infatti, è stato posto in essere un indirizzo, che ha riguardato, in generale, gli enti locali, che va nella direzione sia della soppressione di taluni livelli di governo sia della «razionalizzazione dei poteri locali, in una prospettiva di miglioramento delle funzioni affidate»[17]. Basti pensare alla «devitalizzazione» delle comunità montane[18], allo "svuotamento" delle province (ma ancor prima al loro approssimativo "accorpamento"), al patto di stabilità verticale, al riordino delle funzioni comunali e alla più generale riduzione dei "costi della politica". Gli interventi statali hanno "sacrificato" gli enti locali sull'altare del coordinamento della finanza pubblica, vale a dire, in ossequio ad una strategia complessiva di abbattimento della spesa corrente, "schermando" la (ri)organizzazione appunto col coordinamento dal centro, una sorta di *supremacy clause* finanziaria utilizzata come leva sia per avviare il risanamento dei conti pubblici sia per "dimostrare" all'Europa e ai mercati finanziari gli sforzi di cambiamento da parte dello Stato italiano. Il governo, insomma, per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, ha "preso di mira" anche gli

[16] G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it,* 6.

[17] G. Piperata, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Ist. federal.*, n. 3, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia*, 2012, 506.

[18] P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *www.federalismi.it*, 1 agosto 2012, 6.

enti territoriali decidendo per l'eliminazione di alcuni di loro e "imponendo" accorpamenti funzionali finalizzati al contenimento della spesa. Certo, la necessità di una politica di *spending review* non può essere radicalmente messa in discussione, ma taluni atti posti in essere dal governo avrebbero potuto seguire una certa organicità e gradualità che, invece, è mancata forse proprio a causa dell'urgenza determinata dal rapido incedere della crisi. Il legislatore, "approfittando" dell'emergenza economica[19], ha provato ad immaginare un percorso per la progressiva razionalizzazione delle funzioni prevedendo, per i comuni, l'obbligatorietà, a certe condizioni, dell'esercizio delle funzioni in forma associata, con l'obiettivo di rendere più efficiente l'erogazione dei servizi su base locale e per realizzare "spazi" più ampi per la gestione dei medesimi anche al fine di realizzare economie di scala. L'obiettivo, almeno in teoria, è quello di riorganizzare le prerogative funzionali degli enti territoriali sviluppando, in questo modo, «politiche pubbliche locali (…) capaci di far muovere un territorio nel suo complesso e nei suoi vari attori, istituzionali, politici e sociali, verso obiettivi di sviluppo concertati e condivisi»[20]. Il consolidamento di tali politiche è così divenuto uno degli itinerari per ridefinire l'assetto istituzionale dei territori e per riqualificare le scelte pubbliche.

Dopo l'euforica stagione *pro* autonomie inaugurata dall'approvazione della legge sul c.d. "federalismo fiscale"[21], e, prima ancora, dalle cosiddette "leggi Bassanini", si è assistito ad un graduale processo di ricentralizzazione di talune funzioni determinato, in larga parte, dall'esigenza di riordino dei conti pubblici, giacché lo "stato di salute" della finanza pubblica allargata necessitava di "giri di vite" ormai non più differibili. L'esercizio dell'autonomia, invero, non può prescindere dall'effettivo finanziamento delle funzioni amministrative, o, per meglio dire, dalla sostenibilità, per l'appunto finanziaria, del loro esercizio[22]. La non completa attuazione dell'art. 119 Cost.[23] rappresenta un ulteriore fattore di criticità rispetto al quale il legislatore non ha fornito risposte appropriate. Le funzioni assegnate ad un determinato ente locale, anche di secondo livello, senza un'adeguata disponibilità finanziaria e senza la possibilità di prevedere forme di autofinanziamento, possono essere

[19] S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *www.federalismi.it*, 12 settembre 2012.

[20] P. Carrozza, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. dir. cost*., 2007, 247.

[21] B. Caravita, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it,* 4 maggio 2011.

[22] A. Morrone, *Costituzione finanziaria e livelli essenziali delle prestazioni*, in A. Torre (a cura di), *Processi di* devolution *e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, 171 ss.

[23] A. D'Atena, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale (dicembre 2008)*, in *www.issirfa.cnr.it*; L. Antonini, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in *www.astrid-online*, 22/2013.

gestite in forma approssimativa e, di fatto, insufficiente a soddisfare le esigenze delle comunità locali. Le norme relative all'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni in forma associata, ad esempio, non hanno sinora prodotto risultati apprezzabili anche, in verità, a causa di una certa inattività da parte di molte Regioni che avrebbero dovuto esercitare un ruolo diverso, cioè più incisivo, per dar corpo ad iniziative di incentivazione delle forme associative e di individuazione dei "territori ottimali" nell'ambito dei quali "far svolgere" le funzioni in forma associata. La tendenza legislativa in chiave funzionalistica in materia di enti locali imporrebbe di assumere quale criterio guida quello dell'efficacia dell'azione amministrativa dalla quale, evidentemente, non può essere escluso il profilo strutturale/dimensionale degli enti medesimi quale elemento prodromico per conseguire la sana ed efficiente gestione delle risorse pubbliche. L'aggregazione fra enti locali è stata incoraggiata, con meccanismi premiali, sin dalla c.d. "legge Bassanini 1", puntando in modo deciso alla funzionalizzazione degli spazi territoriali per rendere lo svolgimento delle attività di tali enti maggiormente in linea con il criterio della efficacia e della sostenibilità economico-finanziaria dei servizi erogati, tenendo conto, in particolare, della loro "dimensione ottimale". L'art. 119 Cost., oltre tutto, nel riconoscere agli enti locali risorse autonome (tributi ed entrate proprie e compartecipazione a tributi erariali), coniuga simmetricamente il principio di autonomia con quello della coesione sociale e territoriale, in base al quale il legislatore dovrebbe prevedere meccanismi di perequazione che compensino la minore capacità fiscale del territorio al fine di garantire pari opportunità finanziarie tra gli enti locali. L'art. 119, comma 5, Cost., inoltre, che consente allo Stato di predisporre interventi speciali e di assegnare risorse aggiuntive, può favorire politiche di incentivazione del sistema delle autonomie, complessivamente considerato. Ne emerge un orientamento verso il federalismo cooperativo o solidale a differenza di quello competitivo, come vigente negli Stati Uniti, nel quale ciascun livello di governo è libero di determinare i propri tributi, individuando basi imponibili e aliquote senza dover in alcun modo attenersi a parametri fissati da fonti normative di grado superiore. Peraltro, anche una ridottissima differenziazione fiscale fra territori potrebbe determinare forme di competizione fiscale, soprattutto alla luce del *trend* volto ad accorpare in un unico ente una pluralità di funzioni che, però, difficilmente potrebbe conseguire l'obiettivo dell'efficienza se non dotato di una più ampia autonomia impositiva. Così, ad esempio, uno dei principi e criteri direttivi contenuti nella l. n. 42 del 2009 è quello della ricerca dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali sia per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni sia per la difesa delle specificità territoriali che, almeno in teoria, dovrebbe consentire di produrre beni e servizi a costi unitari più bassi rispetto a quelli attuali, criteri fatti propri dalla c.d. "legge Delrio" che si propone di ridisegnare l'assetto dei poteri locali per l'appunto anche in chiave funzionalistica.

3. La cooperazione funzionale

La valorizzazione congiunta del profilo funzionale e di quello dimensionale per la migliore gestione dei servizi è divenuto il *refrain* della legislazione degli ultimi anni. Lasciando da parte l'ipotesi delle macroregioni o dello svolgimento infraregionale delle funzioni (pure possibile ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost.), è sul funzionalismo municipale che si è concentrato, in particolare, il riformismo legislativo per far fronte all'atavico problema dei micro-comuni: in tale cornice, si colloca il rafforzamento di una strategia volta a fornire una posizione di assoluto rilievo alle aggregazioni funzionali ai fini per l'appunto della migliore gestione delle funzioni, o dei servizi, affidati o eventualmente affidabili a tale ente locale. La l. n. 56 del 2014, ad esempio, individua nella forma associativa dell'Unione di comuni una delle leve fondamentali del riordino del sistema degli enti locali, destinata «a diventare per molti versi il baricentro della nuova amministrazione di primo livello nelle realtà locali più frammentate»[24]. Il problema non riguarda solo le questioni connesse alla c.d. "polverizzazione" comunale ma anche quelle dell'efficienza dei servizi, della semplificazione e del riordino complessivo del sistema degli enti locali, alla cui soluzione, invero, il legislatore, sia statale sia regionale, ha fornito, in passato, soluzioni a volte sperimentali, altre volte parziali e in ogni caso non risolutive. Il fattore cooperativo interlocale potrebbe consentire, almeno in teoria, lo svolgimento più efficace ed efficiente dell'attività amministrativa, così come stabilisce l'art. 97 Cost. (come integrato dalla l. cost. n. 1 del 2012), e renderla, allo stesso tempo, concretamente vicina ai cittadini. Vale a dire che nel contesto della valorizzazione della gestione interlocale delle funzioni e dei servizi, al fine di rispondere al meglio alle esigenze effettive delle realtà territoriali[25], la sussidiarietà non può essere scissa dall'adeguatezza dimensionale dell'ente cui è affidato l'esercizio delle competenze. Il metodo cooperativo, inoltre, potrebbe essere in grado, almeno in parte, di ridurre le disuguaglianze sussistenti tra le singole realtà locali nella loro attività prestazionale proprio per garantire una tutela più ampia, cioè unitaria, dei diritti sociali (art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost.) da svincolare dalla logica dell'economicismo. La cooperazione funzionale fra enti ha l'obiettivo fondamentale di soddisfare i bisogni della comunità locale anche al fine della coesione economica e sociale, in altre parole, di garantire i servizi sociali sul territorio di una pluralità di comuni, i quali manterrebbero vive le singole tradizioni culturali: *e pluribus unum*, cioè prospettazione

[24] G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, cit., 13.

[25] F. Gabriele, *L'ordinamento regionale nei progetti di revisione costituzionale in Italia. Prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in G. Wolleb (a cura di), *Le conseguenze economiche del decentramento istituzionale*, Mongardino (Bologna), Il Fenicottero, 1997, 219.

di un nuovo regionalismo strategico e non egemonico. Non si può, d'altro canto, trascurare un altro importante fattore: la *Repubblica* non si è assunta prioritariamente l'onere della massimizzazione dell'efficienza, anche se non ne nega l'importanza né la sottovaluta, ma quello di preservare l'unità politica, economica e sociale dello Stato (art. 3, art. 117, comma 2, lett. *m*, e art. 120 Cost.). Si diceva che ciò che viene in primo piano è la funzione, «se non altro perché il suo esercizio non è più affidato in esclusività a un soggetto giuridico dato, ma in essa convergono soggetti diversi e di diverso livello»[26]. Bisogna riconoscere, comunque, che i terminali effettivi di tale modello, riassumibile nel noto paradigma del *multilevel*, restano gli enti locali. Per tale ragione, l'espansione del locale quale sede privilegiata della dimensione politico-amministrativa diviene un fattore compensativo del fenomeno giuridico transnazionale ed economico globale, un "locale" che non può limitarsi a "regolare" o a "contemperare" le diverse esigenze di soggetti economicamente in competizione ma che «deve assicurare una serie di servizi, quali l'istruzione e l'assistenza, garantendo l'effettività dei diritti sociali a queste prestazioni»[27]. Si fa strada, così, a buon titolo, il funzionalismo positivo, potenzialmente in grado di garantire, nel tempo e, auspicabilmente, in modo efficiente, i diritti delle comunità locali nei luoghi ove la tradizione culturale, la memoria, le identità sono rimaste radicate e inalterate. Il punto dirimente consiste, dunque, nel tenere insieme autonomia e unità nel quadro di un rinnovato progetto che tenga insieme socialità e integrazione, latamente intesa, fra gli obiettivi di fondo da perseguire. Il comune, principale attore della sussidiarietà e titolare di tutte le funzioni amministrative, si presenta come il primo interlocutore della collettività in nome di un progetto che non può non farsi risalire alla forma di Stato democratico-sociale prevista dalla Costituzione e che ha la sua massima espressione nel combinato disposto di cui agli art. 3, comma 2, e 5 Cost., ove si ritrova lo spirito più profondo che anima la Costituzione, che pone fra le sue finalità superiori «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese». In definitiva, si tratta di cogliere l'opportunità di un decentramento effettivo del potere, ribaltando il nesso imposto dalla globalizzazione tutto incentrato sull'endiadi centralizzazione-progresso, coniugando il decentramento autonomistico, anche attraverso forme cooperative e funzionali, con le esigenze di buon andamento dell'amministrazione nel rispetto dei diritti degli enti e delle comunità locali.

La prospettiva del rafforzamento concreto delle autonomie locali potrebbe costituire un elemento favorevole alla riappropriazione del necessario spazio politico eroso dalla globalizzazione. Un nuovo decentramento stra-

[26] U. Allegretti, *op. cit*., 151.

[27] G. Azzariti, *Trasformazioni dell'amministrazione e procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995, 11.

tegico connotato dal funzionalismo positivo che sia in grado di affrontare le sfide della nuova modernità: cogliendo il legame intercorrente tra democrazia e federalismo, tra processo d'integrazione europea e municipalismo, il consolidamento del sistema delle autonomie locali in chiave efficientistica, ma necessariamente nella direzione della socialità, ove possa maturare la realizzazione del «pieno sviluppo della persona umana» e della sua dignità appare imprescindibile. Insomma, si tratta di transitare dalla pura e semplice *Landesblindheit* nei confronti degli enti territoriali alla piena responsabilità dei medesimi in chiave solidaristica, ritornando ai fondamenti della concezione sociale dello Stato e delle comunità locali. In cosa consisterebbe la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali se non in un coordinamento statale, in una decisione politica fondamentale e in una diga dinanzi alla minaccia della concreta garanzia dei diritti sociali?[28]. I diritti sociali, allora, sarebbero garantiti al meglio proprio combinando l'intervento legislativo statale con le peculiarità territoriali, secondo i noti principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In definitiva, la «propensione all'annullamento della dimensione spaziale»[29], determinata dalla aterritorialità e dalla liquidità della globalizzazione[30], dovrebbe essere combattuta con la forza della «concretezza del luogo specifico», di cui si fa carico lo Stato, con una diretta responsabilità del "centro", così come sembra emergere dagli articoli 117, comma 2, lett. *m*), 118, 119, comma 5 e 120, comma 2, della Costituzione[31].

[28] F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 13 settembre 2013.

[29] G. Azzariti, *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 34.

[30] M. Terni, *op. cit*., 107.

[31] A. Carrino, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., 159-160.

COOPERAZIONE FRA LIVELLI DI GOVERNO E INCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA: LIMITI E PROSPETTIVE

di Pietro Masala

Sommario: 1. Funzioni e limiti della cooperazione nel sistema multilivello di tutela dei diritti sociali. – 2. Partecipazione delle Regioni alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali. – 3. Partecipazione italiana al processo europeo di inclusione sociale. – 4. Prospettive.

1. Funzioni e limiti della cooperazione nel sistema multilivello di tutela dei diritti sociali

Nei moderni ordinamenti di tipo composto l'esigenza di assicurare il conseguimento dei fini dello Stato sociale costituisce il fattore decisivo all'origine dello sviluppo di forme di cooperazione fra centro e periferia. La necessità di garantire l'uniforme fruizione dei diritti sociali rende impossibile mantenere separate le rispettive sfere di competenza, in quanto presuppone l'acquisizione di un ruolo di coordinamento da parte del centro, che trova riconoscimento nel testo costituzionale o che in difetto si afferma nella pratica, dando luogo a sovrapposizioni e interferenze fino a produrre la flessibilizzazione delle regole di riparto basate sull'enumerazione materiale. La cooperazione corrisponde a una duplice funzione: permettere al centro di svolgere un simile ruolo a garanzia dell'uniforme protezione dei diritti e delle altre esigenze unitarie rilevanti nell'ordinamento, se del caso incidendo sulle sfere di competenza assegnate agli enti periferici (funzione di legittimazione dell'intervento centrale); risarcire tali enti per la compressione dell'autonomia subita mediante l'applicazione di procedure idonee ad assicurare la loro partecipazione alle decisioni del centro incidenti sugli ambiti di esercizio delle loro funzioni (funzione di compensazione)[1].

Che la cooperazione rappresenti una via obbligata per cercare di conciliare le istanze di uniformità associate all'esigenza di garanzia dei diritti con le istanze di differenziazione insite nel riconoscimento costituzionale dell'autonomia è confermato anche dall'esperienza italiana e in particolare

[1] Per ordinamenti composti si intendono quelli in cui coesistono un centro ed enti periferici dotati di autonomia legislativa (condizione per lo sviluppo di politiche differenziate nei settori dello Stato sociale oggetto di competenze fra essi ripartite). Sia consentito rinviare a P. Masala, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione*, Pisa, Pisa University Press, 2014.

dallo sviluppo delle relazioni fra esecutivi nel sistema delle Conferenze e dalla giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione, prima e dopo la riforma dell'ordinamento regionale del 2001. Similmente, nell'UE il pur faticoso sviluppo della dimensione sociale del processo di integrazione ha condotto all'avvio di un coordinamento delle politiche degli Stati membri teso a promuoverne la convergenza verso comuni obiettivi di inclusione sociale, secondo modalità che rivelano la preoccupazione di conciliare la finalità di ravvicinamento normativo e costruzione di una politica sociale europea con il rispetto dell'autonomia (sovranità, identità) degli Stati. Si può pertanto affermare che nel sistema multilivello europeo di tutela dei diritti sociali, sul piano dei rapporti fra UE e Stati membri come dei rapporti fra singoli Stati composti ed enti subnazionali, lo sviluppo della cooperazione corrisponde alla preoccupazione di garantire che l'intervento del livello superiore (per dimensione territoriale) diretto ad assicurare inclusione e fruizione dei diritti avvenga in modi compatibili con l'autonomia del livello inferiore[2]. Ma occorre precisare che nell'ambito delle politiche sociali, dato il diverso equilibrio che caratterizza i rapporti fra centro e periferia nella dimensione europea e in quella nazionale (espresso nel riparto delle competenze e nel loro esercizio), il problema di garantire l'autonomia si pone soprattutto sul piano interno, mentre a livello continentale la storica riluttanza degli Stati a cedere quote del proprio potere di decisione è di ostacolo a un coordinamento efficace. Ciò trova spiegazione nella diversa natura delle dinamiche di fondo che caratterizzano i processi di federalizzazione in atto in Italia (dissociativa) e in Europa (associativa), i quali generano resistenze di segno opposto. Inoltre, negli ultimi anni, segnati dalla crisi, il quadro risulta più complicato per il netto prevalere nelle classi dirigenti delle preoccupazioni legate alla stabilità dei bilanci a scapito della dimensione sociale, con ripercussioni a entrambi i livelli.

Di seguito si darà conto sinteticamente delle forme in cui si è finora svolta la cooperazione negli ambiti che interessano, così da far risaltare i limiti che la caratterizzano sul piano interno, con riferimento all'esperienza successiva alla l. cost. n. 3/2001, e sul piano del coordinamento delle politiche sociali nell'UE, con riferimento all'impatto sull'ordinamento italiano. Infine saranno svolte alcune brevi considerazioni circa le prospettive di superamento dei limiti evidenziati.

[2] L'espressione "inclusione sociale" è impiegata nel diritto europeo ad individuare uno dei fini verso cui deve convergere l'azione dell'UE e degli Stati membri. Ma è agevole riconoscervi un obiettivo il cui perseguimento si impone anche nell'ordinamento costituzionale italiano in quanto corrisponde a esigenze di garanzia dei diritti sociali e di attuazione dei principi di uguaglianza sostanziale, solidarista e personalista. Sul concetto rinvio al contributo di A. Gragnani, in questo volume.

2. Partecipazione delle Regioni alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali

In base al riparto di competenze definito dalla l. cost. n. 3/2001, l'intervento del legislatore statale finalizzato a garantire la sostanziale omogeneità delle condizioni di vita nel territorio nazionale trova il proprio fondamento nella potestà esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.). La Corte costituzionale ne ha subito riconosciuto il carattere trasversale e pertanto la capacità di incidere su ambiti assegnati alla potestà legislativa regionale, concorrente e residuale; ma al contempo ne ha temperato la pervasività, specificando che il suo esercizio deve avvenire nel rispetto di precisi requisiti sostanziali e formali[3]. Numerose decisioni ne hanno quindi circoscritto l'ambito oggettivo e hanno fornito indicazioni relative alle modalità con cui essa deve esplicarsi. Riguardo ai contenuti della determinazione, basti ricordare che si è presto affermata un'interpretazione non estensiva della nozione di Lep, pur con oscillazioni, più frequenti negli ultimi anni. Riguardo ai profili formali, è consolidato l'orientamento che, muovendo dalla premessa che nella materia sussiste una riserva di legge relativa, richiede che la legge statale, nel demandare ad atti sublegislativi del Governo la specificazione dei Lep in conformità a linee generali da essa definite, preveda altresì, in ossequio al principio di leale collaborazione, procedure idonee ad assicurare il coinvolgimento degli enti territoriali le cui competenze sono compresse, così da evitare che la determinazione si risolva in mera imposizione gerarchica.

Già prima della riforma costituzionale il legislatore statale ordinario aveva previsto che nei settori sanitario e sociale dovessero essere assicurate prestazioni uniformi, da specificarsi con modalità tali da garantire la partecipazione delle autonomie: tale specificazione era stata rimessa ad atti del Governo di rango sublegislativo da adottarsi previa intesa rispettivamente con la Conferenza Stato-Regioni e con la Conferenza unificata[4]. A ridosso della riforma, egli ha confermato la validità di tali procedure, che avevano intanto trovato una prima applicazione, e la necessità di ricorrervi in caso di nuova determinazione[5]. Più tardi, nonostante le carenze della prima, specie nel settore sociale, è mancato un nuovo intervento organico. Gli interventi sono stati frammentari ed episodici; e spesso, anche in altri settori, attuati secondo procedure che non garantivano la partecipazione delle autonomie: tanto che per tale ragione non pochi sono incorsi in censure della Corte costituzionale.

[3] Cfr. sentt. nn. 282/2002 e 88/2003.

[4] Cfr. d.lgs. n. 502/1992 per la sanità e l. n. 328/2000 per i servizi sociali.

[5] Cfr. art. 6, d.l. n. 347/2001, conv. in l. n. 405/2001, e art. 54, l. n. 289/2002 per la sanità; art. 46, l. n. 289/2002 per l'assistenza.

Si comprende perciò la rilevanza della giurisprudenza costituzionale sui requisiti formali della determinazione.

Già la sent. n. 88/2003, affermando che la legge deve prevedere procedure «adeguate» per la specificazione dei Lep mediante atti sublegislativi, rendeva chiaro che, in ragione della «forte incidenza» della competenza statale sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle Regioni (fondamento altresì della riserva di legge), l'adeguatezza di tali procedure deve essere intesa come idoneità a garantire un adeguato coinvolgimento delle stesse Regioni. La necessità dell'applicazione di procedure collaborative risulta del resto in linea con l'orientamento generale prevalente nella giurisprudenza costituzionale relativa ai casi di intreccio o concorrenza di competenze dopo la riforma del Titolo V.

Meno certo è se per la determinazione dei Lep mediante atti sublegislativi sia in ogni caso necessaria la forma più incisiva di collaborazione: l'intesa. La sent. n. 88/2003 e altre successive riferite al settore sanitario hanno riconosciuto adeguate le procedure già previste in generale dal legislatore statale per la determinazione dei Lep in tale settore e in quello sociale (consistenti nell'emanazione di un d.P.C.M. previa intesa), al contempo negando che disposizioni carenti della previsione dell'intesa potessero considerarsi espressione della competenza fondata sull'art. 117, co. 2, lett. *m*), o dichiarandole illegittime per l'omessa previsione, benché a quella riconducibili[6]. Tuttavia tali decisioni permettevano di concludere che il requisito dell'intesa discendeva da un'esigenza di conformità con il procedimento generale di determinazione dei Lep nel settore, senza chiarire se essa dovesse ritenersi costituzionalmente necessitata.

La sent. n. 297/2012 ha infine precisato che la forte incidenza della competenza statale sull'esercizio delle competenze regionali esige in generale che «il suo esercizio si svolga attraverso dei moduli di leale collaborazione»; e altresì che nella specificazione dei Lep di assistenza sociale mediante d.P.C.M. il coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) deve avvenire mediante l'intesa con la Conferenza unificata, «adeguato strumento collaborativo» in ragione della natura residuale della competenza regionale. Il punto d'arrivo appare significativo se si tiene conto del declino del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, spesso tornata a fare ricorso al criterio della mera prevalenza a favore del legislatore statale nei casi di intreccio di competenze.

Tuttavia la partecipazione delle Regioni alla determinazione dei Lep continua a incontrare limiti anch'essi significativi. Non può dirsi con sicurezza che l'intesa sia costituzionalmente necessitata in tutti i casi in cui la specificazione per mezzo di fonti secondarie interferisca con una sfera di competenza

[6] Cfr. sentt. nn. 88/2003 e 134/2006.

regionale: in particolare nei casi in cui l'intervento statale incida su ambiti di competenza concorrente rilevanti per il raggiungimento di finalità di inclusione sociale (salute, istruzione, lavoro). Le decisioni che hanno censurato normative statali del settore sanitario non coerenti con il procedimento generale di determinazione previsto dal legislatore statale non consentono di concludere che la Consulta esigerebbe la previsione dell'intesa qualora egli decidesse di modificare tale procedimento sostituendo l'intesa con forme di collaborazione meno intense; né di concludere che l'obbligo di ricorrervi sussista in altri settori. Inoltre nello stesso ambito residuale dell'assistenza sociale la Corte ha ammesso deroghe congiunturali al requisito dell'intesa e alla collaborazione *tout court*, giustificando la sospensione degli oneri gravanti sul legislatore statale in relazione all'esigenza di tutelare il nucleo fondamentale della dignità umana in una situazione di grave crisi economico-finanziaria[7]. Se il primo limite potrebbe essere superato tramite l'estensione dell'orientamento giurisprudenziale riferito agli ambiti di competenza residuale e il secondo è (forse) contingente, un terzo è strutturale. Nell'assetto vigente la partecipazione delle autonomie al procedimento legislativo nazionale non può essere garantita, poiché anche dopo la riforma del Titolo V la Corte ha ribadito che le procedure di leale collaborazione sono applicabili a tale procedimento «solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione»[8]. Ciò significa, stante l'assenza di previsioni che vincolino il legislatore statale, che non è garantita, neanche in forma debole, la partecipazione all'approvazione degli atti legislativi con cui siano definite le linee generali della determinazione dei Lep[9]. Fino a quando l'introduzione con previsioni di rango costituzionale di una Camera di rappresentanza territoriale, forme di cooperazione verticale fra assemblee legislative o meccanismi che vincolino il procedimento legislativo nazionale al rispetto di intese sottoscritte nelle Conferenze (con le perplessità che l'ultima opzione genera sul piano del rapporto fra esecutivi e legislativi) non sarà stata realizzata e seguita da attuazione, un coinvolgimento delle autonomie potrà avvenire, comunque in forme non vincolanti, solo in virtù di prassi dipendenti dalla buona volontà del livello statale.

3. Partecipazione italiana al processo europeo di inclusione sociale

Benché a partire dagli anni '90 del XX secolo le competenze delle istituzioni europee in materia di politica sociale siano state rafforzate, l'originaria asimmetria fra le componenti sociale ed economica del processo di integra-

[7] Cfr. sentt. nn. 10/2010 e 62/2013.

[8] Cfr. sent. n. 98/2007.

[9] Che non rientra fra le materie per cui l'art. 11, l. cost. n. 3/2001 richiede il parere necessario della mai istituita «bicameralina».

zione persiste e si riflette su forme ed efficacia della cooperazione in tale ambito[10].

Passaggio decisivo, dopo due raccomandazioni che nel 1992 avevano sollecitato l'adozione di misure universali di contrasto all'esclusione che garantissero a un tempo sostegno economico e attivazione delle capacità personali, è stato il Trattato di Amsterdam, che ha fornito una base giuridica per l'applicazione del metodo aperto di coordinamento (Mac) al settore della politica sociale: nell'ambito della Strategia di Lisbona, nel primo decennio del nuovo secolo, si è così svolto il Processo di inclusione sociale, articolato in autonomi cicli di due-tre anni. Scopo del Mac era favorire la convergenza verso obiettivi comuni (definiti dal Consiglio europeo) nel rispetto delle identità nazionali, essenzialmente mediante l'apprendimento reciproco e la diffusione delle migliori prassi nazionali, resi possibili da periodici scambi di informazioni fra i Governi sotto la supervisione di Commissione e Consiglio. Si spiegano così la natura generica degli obiettivi; il fatto che l'individuazione delle misure da applicare per conseguirli fosse rimessa agli Stati, chiamati ad esporre quelle già attuate e quelle proposte in piani di azione nazionali presentati alle istituzioni europee; l'assenza di poteri sanzionatori in capo a queste. Del pari si spiega il deficit di efficacia di tale coordinamento debole (i cui atti sono inscrivibili nel *soft law*) in assenza di buona volontà del singolo partecipante; accresciuto dal fatto che i Governi vi hanno spesso partecipato distrattamente, attraverso burocrati, senza risonanza nel dibattito politico interno.

In seguito le principali novità sono state rappresentate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (che ha costituzionalizzato i diritti sociali fondamentali e rafforzato obiettivi e valori sociali, ma non competenze e strumenti d'azione delle istituzioni europee in materia di politica sociale); e dalla Strategia Europa 2020, che non ha condotto al superamento dei limiti del Mac. In essa gli obiettivi di coesione sociale sono stati inseriti in un processo di *governance* integrato con quelli di stabilità e di crescita, nel quale hanno perso autonomia (i piani d'azione sull'inclusione sono confluiti nei Pnr, programmi nazionali di riforma) e risultano subalterni.

Il caso italiano fa risaltare i limiti nei quali può incorrere un coordinamento debole, su base volontaria: l'analisi della legislazione nazionale rivela una sostanziale impermeabilità. La situazione di partenza nel settore dell'assistenza (marginale nel modello di Stato sociale) era caratterizzata da misure frammentarie, destinate a categorie particolari, e insufficienti. Dopo una prima fase di riforme sia pur parziali (culminata nell'approvazione della legge

[10] Per un'analisi più approfondita v. P. Masala, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in E. Rossi, V. Casamassima (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione e nuova governance*, Pisa, Pisa University Press, 2013, 197-254.

quadro n. 328/2000 e nella sperimentazione del reddito minimo di inserimento), il cammino iniziato è stato presto interrotto e mai ripreso con decisione: si è anzi registrato un arretramento verso le consuete forme d'intervento. L'incidenza del coordinamento è stata pressoché nulla: la perdurante assenza di una misura universale di contrasto all'esclusione, che avrebbe potuto trovare collocazione nell'ambito di un'organica rideterminazione dei Lep di assistenza sociale sulla base di un'intesa con le autonomie, dimostra che le potenzialità insite nella partecipazione ai processi fondati sull'elaborazione di obiettivi comuni e sull'apprendimento reciproco non sono state sfruttate per adeguare le politiche nazionali ai bisogni derivanti dalle trasformazioni economiche e sociali: principalmente per difetto di volontà delle maggioranze politiche succedutesi, che hanno mostrato di non ritenere l'inclusione una priorità.

Né l'inadeguatezza delle misure adottate né i limiti di fattura dei piani d'azione presentati dal Governo italiano nell'ambito della partecipazione al Processo di inclusione sociale sono passati inosservati: Commissione e Consiglio hanno espresso giudizi critici, che tuttavia, non assistiti da poteri sanzionatori, sono rimasti privi di effetti. La Strategia Europa 2020 non ha comportato miglioramenti della qualità degli atti nazionali di partecipazione; e nonostante la possibilità di inserire nelle raccomandazioni relative ai Pnr rilievi specifici sulle proposte nazionali relative all'obiettivo di riduzione della povertà, l'attenzione di Commissione e Consiglio si è concentrata su altri aspetti, confermando le perplessità collegate all'approccio integrato che finisce per far risultare marginali gli obiettivi di inclusione. I potenziali vantaggi della partecipazione al processo di integrazione continuano a non essere colti, per cattiva volontà e con la "scusante" dei condizionamenti derivanti dai rigidi vincoli finanziari, il cui rispetto è reso più difficile dalla crisi.

4. Prospettive

Sono evidenti i limiti della cooperazione nel settore sociale, riassumibili nell'incapacità, sul piano interno, di assicurare un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle scelte statali incidenti sulle loro competenze; a livello europeo, di far convergere gli Stati verso obiettivi comuni. In Italia l'esercizio della competenza statale in materia di Lep può determinare, in ambiti quali assistenza, salute o istruzione, una compressione dell'autonomia non sempre compensata da adeguate procedure collaborative. In alcuni casi lo Stato può intervenire in modi che non assicurano la collaborazione; o bloccarla, rinviando una nuova determinazione organica, come di fatto accade; o ancora, nel procedimento legislativo, gentilmente decidere se accordarla, senza essere vincolato. Le criticità non derivano da un accentuato interventismo a tutela dei diritti, bensì dal fatto che la competenza statale non viene esercitata in maniera organica e partecipata, ma invocata per giustifica-

re interventi discutibili quanto a efficacia e quanto alle forme, non rispettose dell'autonomia. Nell'UE è attuato un coordinamento debole, dai cui deficit deriva una persino eccessiva autonomia del livello nazionale. Crisi e nuova *governance* economica hanno, esse sì, compresso l'autonomia degli Stati nella gestione delle politiche sociali, specie di quelli con bilanci meno sostenibili. Ma non per farli convergere verso gli obiettivi di inclusione, bensì imponendo (o fornendo il pretesto per) scelte di austerità funzionali agli obiettivi di stabilità.

Come superare tali limiti per costruire, con una maggiore partecipazione delle autonomie e un coordinamento europeo più efficace, una società più inclusiva?

Occorre, per cominciare, considerare il ruolo centrale degli esecutivi, specie quelli nazionali, protagonisti della cooperazione ma spesso sordi alle esigenze di inclusione e collaborazione (specie quello italiano). Ruolo che trova giustificazione nella loro supposta capacità di garantire l'agilità decisionale richiesta dal sistema multilivello; ma che non porta a risultati soddisfacenti nella sfera sociale. Sul piano interno, la specificazione dei Lep da parte del Governo previa intesa in Conferenza permette di compensare in parte le Regioni per la perdita di autonomia conseguente all'esercizio della competenza statale; ma sono compensati gli esecutivi, non le assemblee legislative regionali i cui poteri sono svuotati. La centralità delle relazioni intergovernative nei moderni Stati composti, insieme con la nota tendenza delle Camere di rappresentanza territoriale a "politicizzarsi", potrebbe indurre a sdrammatizzare l'assenza di raccordi a livello di legislazione. Tuttavia lo stesso rilievo attribuito dalla Corte costituzionale alla legge statale come strumento di definizione delle linee generali della determinazione dei Lep induce a non sottovalutare l'importanza di tali raccordi. Anche nell'UE il coordinamento coinvolge i Governi, ma essi tendono a non «prenderlo sul serio», in quanto possono. Ci si può perciò domandare se anche il rafforzamento di tale coordinamento non presupponga un ruolo maggiore dei Parlamenti, europeo (che con ripetute ma non vincolanti risoluzioni si è mostrato attento alle istanze di inclusione) e nazionali, comunque indispensabile per legittimare una più incisiva politica sociale europea.

Al superamento dei limiti indicati potrà contribuire anche la saldatura fra partecipazione nazionale al coordinamento europeo e determinazione dei Lep: la seconda dovrebbe tenere conto di obiettivi e migliori prassi europei; mentre la prima dovrebbe garantire la partecipazione delle autonomie alla redazione dei piani d'azione.

Ma su ogni prospettiva incidono la crisi e la strategia di risposta che continua ad accordare priorità agli obiettivi finanziari, limitando l'autonomia degli Stati nella sfera sociale a senso unico: in nome del rigore. A rafforzarsi non sono però le istituzioni europee, bensì alcuni (sempre meno) Stati forti e i loro Governi rispetto a Governi e Parlamenti degli Stati deboli. Sul piano

interno crisi e vincoli europei non costituiscono le premesse ideali per una rideterminazione dei Lep più soddisfacente e partecipata[11]; bensì implicano il rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento e dello Stato rispetto alle autonomie (per meglio attuare politiche di austerità). Superare il deficit sociale europeo e i limiti della cooperazione richiede di ridefinire le priorità dell'agenda comune, per andare oltre il dogma della stabilità, che non solo rende irrealistica la prospettiva di una politica sociale europea capace di garantire l'effettiva convergenza verso obiettivi essenziali di inclusione, ma è alla base di scelte che scaricano sullo Stato sociale e sulle autonomie il peso della crisi in proporzioni assai maggiori delle loro responsabilità. Compiuto tale passo, sarà possibile anche rafforzare il ruolo delle assemblee legislative e la connessione fra i processi di cooperazione, necessari a far coesistere una politica sociale europea più incisiva, Stati sociali nazionali e garanzia delle autonomie territoriali.

[11] Né per un rilancio delle autonomie, difficile da scorgere nel progetto di revisione della parte II della Costituzione approvato in prima deliberazione dal Senato l'8 agosto 2014 (A.S. n. 1429): vi si prefigura un nuovo Senato, composto quasi integralmente da membri eletti dai Consigli regionali tra i propri componenti e tra i sindaci, che «rappresenta le istituzioni territoriali», concorrendo alla funzione legislativa nei casi e modi stabiliti dalla Costituzione ed esercitando funzioni di raccordo tra l'Ue, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; ma il testo appare nel complesso funzionale a rafforzare il Governo e a riaccentrare molte funzioni, come rivela la proposta di riformulazione dell'art. 117 Cost. Inoltre, dal combinato disposto dei "futuribili" artt. 55, 70 e 117 Cost. si deduce che i Lep (salvo forse quelli riguardanti il diritto alla salute e la tutela della famiglia) non rientrano fra le materie per le quali la Camera dovrà pronunciarsi a maggioranza assoluta dei componenti nella votazione finale per non doversi conformare a eventuali proposte di modifica avanzate dal Senato rispetto a disegni di legge da essa già approvati.

LE CRITICITÀ EVIDENZIATE DAL RENDIMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO DI CONSILIATURA A PRESIDENTE DIRETTAMENTE ELETTO NELLA PROSPETTIVA DI UNA REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE

di Fulvio Pastore

Sommario: 1. Il modello di forma di governo regionale introdotto in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. – 2. Margini di esercizio dell'autonomia regionale nella definizione della forma di governo regionale. – 3. Rapporto tra statuto ordinario e legge elettorale regionale. – 4. Alcune indicazioni critiche emergenti dal rendimento della forma di governo regionale di consiliatura a presidente direttamente eletto e utili nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale.

1. Il modello di forma di governo regionale introdotto in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999

Come è noto, negli ordinamenti delle autonomie territoriali italiane – prima a livello comunale e provinciale con legge ordinaria[1], quindi in via dispositiva a livello regionale con legge costituzionale – sono state introdotte forme di governo «di consiliatura a vertice dell'esecutivo direttamente eletto», caratterizzate da una torsione monocratica delle relazioni interne alla giunta, nonché da un sostanziale assoggettamento della volontà delle assemblee elettive a quella del vertice della giunta[2].

[1] Su autonomia statutaria e forma di governo comunale e provinciale cfr., in particolare, M. Scudiero, *L'elezione diretta del sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993; S. Staiano, *Gli statuti comunali. Ruoli, contenuti e tendenze*, Napoli, Liguori, 1992; S. Staiano, *Gli statuti dei comuni della Campania,* in *Riv. amm. reg. Campania*, 3/1996, numero dedicato alla legge n. 142/90, 247 ss.; M. Villone, *Spunti su autonomia statutaria e forma di governo nella legge 142*, in *Reg. e gov. loc*., 5/1991, 721 ss.; S. Prisco, *La forma di governo del comune e le odierne dinamiche politico-istituzionali italiane*, in *Archivio di dir. cost*., 1993, 119 ss.

[2] Sinora, del resto, si deve osservare che i consigli regionali non hanno saputo utilizzare l'autonomia statutaria e quella legislativa, loro concesse dall'ordinamento, in modo da determinare un riequilibrio significativo dei rapporti con il presidente della Regione. Sul tema, in senso meno pessimistico, cfr., in particolare, F.R. De Martino, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, ESI, 2007. Ivi si sottolinea come gli statuti regionali approvati di recente presentino innegabili virtualità, consegnando una realtà normativa che attende la riprova dei fatti; ma nel contempo si osserva che solo attraverso un più efficiente lavoro dei consigli regionali sarà raggiunto un punto di equilibrio adeguato tra gli organi di direzione politica regionale.

L'obiettivo principale di tali discipline è quello di assicurare la stabilità delle giunte. Obiettivo in larga parte raggiunto, come è testimoniato dall'esperienza sin qui compiuta, in virtù soprattutto dei seguenti elementi: elezione contestuale del consiglio e del vertice dell'esecutivo, con premio di maggioranza per la coalizione collegata al candidato eletto al vertice dell'esecutivo; previsione dello scioglimento del consiglio in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, nonché in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni spontanee del vertice dell'esecutivo; conferimento al vertice dell'esecutivo direttamente eletto di poteri di revoca oltre che di nomina degli assessori.

La stabilità degli esecutivi, tuttavia, non sempre è stata accompagnata dall'efficienza dell'azione politico-amministrativa, anche per la debolezza degli strumenti di indirizzo e di controllo delle assemblee elettive, oltre che per l'inadeguatezza degli istituti di partecipazione[3]. In tale quadro, il principio di responsabilità politica è stato essenzialmente ridotto alla verifica del consenso elettorale da effettuarsi alla scadenza naturale della consiliatura.

Appare evidente come l'indicato modello di forma di governo presenti delle connotazioni inedite che lo rendono difficilmente riconducibile entro uno degli ideal-tipi classici elaborati dalla dottrina[4]. Tuttavia, a voler in ogni caso richiamare gli archetipi tradizionali, si dovrebbe parlare di una forma di governo «superpresidenziale» piuttosto che «neoparlamentare», come invece capita di trovarla definita in alcuni manuali. Che la forma di governo in esame fuoriesca dall'alveo delle forme di governo parlamentari, sembra confermato dal fatto che l'esecutivo non è una promanazione permanente della maggioranza consiliare, ma trae la sua legittimazione a governare direttamente dalla volontà del corpo elettorale; inoltre, il principio di responsabilità politica dell'esecutivo dinanzi all'assemblea elettiva risulta fortemente

[3] La funzione equilibratrice della partecipazione nell'ordinamento comunale e provinciale viene sottolineata in particolare in S. Staiano, *Riforma delle autonomie locali e partecipazione*, in S. Carnevale, D. Pizzuti (a cura di), *Cultura della cittadinanza e della partecipazione politica. Per un protagonismo della società civile nel Mezzogiorno*, Napoli, Rocco Curto ed., 1996, 29 ss.

[4] In senso conforme cfr. C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 78 ss., ove si sottolinea il carattere inedito del modello in esame che viene definito «governo di legislatura con premier elettivo». Cfr. altresì M. Scudiero, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del seminario svoltosi presso l'Istituto di studi sulle Regioni «Massimo Severo Giannini» del C.N.R., Milano, Giuffrè, 2001, 71 ss.; G. Silvestri, *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 12, seminario 2001, Torino, Giappichelli, 2002; M. Volpi, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n° 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2/2000, 203 ss.

appannato dalla previsione dello scioglimento del consiglio in caso di approvazione di una mozione di sfiducia oltre che nel caso di dimissioni spontanee del vertice dell'esecutivo direttamente eletto. Il vertice dell'esecutivo direttamente eletto non trova, in tale sistema, neppure il contrappeso di un'assemblea elettiva nettamente separata e con attribuzioni proprie ben definite e incisive, come accade nei sistemi presidenziali[5].

In un ordinamento caratterizzato da siffatta forma di governo – confermata nelle sue linee di fondo da tutti gli statuti ordinari sin qui rinnovellati in base alla legge costituzionale n. 1 del 1999 – la previsione di adeguati strumenti di partecipazione politica appare essenziale ai fini del rispetto del principio democratico e di quello pluralista, oltre che ai fini della efficienza dell'azione politico-amministrativa[6].

Come *extrema ratio*, per rivitalizzare un pochino il principio di responsabilità politica – atteso che la fonte di legittimazione a governare dell'esecutivo si rinviene direttamente nella volontà del corpo elettorale piuttosto che nella relazione fiduciaria con la maggioranza assembleare – si potrebbe introdurre l'ipotesi di una revoca del mandato presidenziale da parte del corpo elettorale, a metà della durata naturale, mediante *referendum*, sul modello del *recall* del governatore previsto in molti Stati membri degli Stati Uniti d'America[7]. Tale *referendum* – sinora non contemplato da nessuno degli statuti

[5] Non appare auspicabile, come si tenterà di argomentare nel prosieguo del presente contributo, che le forme di governo introdotte a livello regionale e locale costituiscano il principale punto di riferimento nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale. Pienamente condivisibili appaiono, sul tema, le considerazioni svolte in M. Scudiero, *Conclusioni*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Atti del convegno annuale dell'A.I.C. svoltosi a Roma nel 1998, Padova, Cedam, 1999. Ivi si sottolinea come la forma di governo parlamentare razionalizzata sia la più matura ed equilibrata tra quelle sinora sperimentate e quindi la più adatta a una società pluralista e post-industriale come la nostra.

[6] Come è noto, non sono mancati i tentativi dei consigli regionali, attraverso l'esercizio dell'autonomia statutaria, di riequilibrare la torsione monocratica determinata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, senza però rinunciare alla previsione dell'elezione diretta del presidente della Regione. Tali tentativi, tuttavia, non sono stati ritenuti dalla Corte costituzionale in armonia con la Costituzione quando hanno tentato di superare il filo che lega indissolubilmente la sorte del consiglio a quella del presidente (*aut simul stabunt, aut simul cadent*). Di particolare rilievo, a tale riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004, sulla proposta di statuto deliberata ai sensi dell'art. 123 della Costituzione dal consiglio regionale della Calabria, oggetto di numerosi e pregevoli commenti. Su quest'ultima pronuncia della Corte costituzionale, *ex plurimis* cfr. M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2004; A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, ora anche in *Ist. federal.*, 2004.

[7] Ai presidenti delle Regioni italiane, del resto, piace molto essere chiamati e autodefinirsi "governatori". Tuttavia, non sono sottoposti a quei controlli politici e di legalità che sono invece essenziali nel sistema statunitense e che fanno da contrappeso all'interno degli Stati membri ai poteri dei governatori direttamente eletti.

ordinari approvati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 – sarebbe, ad avviso di chi scrive, pienamente compatibile con l'elezione diretta del Presidente della Regione, purché accompagnato dalla previsione dello scioglimento anticipato del consiglio regionale in caso di esito della votazione sfavorevole per il presidente in carica[8].

2. Margini di esercizio dell'autonomia regionale nella definizione della forma di governo regionale

Alla luce della giurisprudenza costituzionale sui limiti all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, si deve ritenere che, una volta confermata la scelta dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, i margini residuati al legislatore statutario regionale per differenziare la forma di governo della singola Regione da quella introdotta in via dispositiva dal legislatore costituzionale del 1999 siano molto ridotti.

Infatti, come pure è noto, la Corte costituzionale, tra le molteplici interpretazioni proposte in dottrina dell'inciso «in armonia con la Costituzione», con il quale l'art. 123 della Costituzione ha ritenuto di indicare i limiti all'autonomia statutaria, ha scelto quella più restrittiva per l'autonomia regionale.

La Corte costituzionale, ha ritenuto, infatti, che lo statuto ordinario per essere in armonia con la Costituzione non debba solo rispettare la lettera delle disposizioni costituzionali, ma debba anche recepirne lo spirito, seguendo i modelli proposti dalla disciplina costituzionale.

Pertanto, siccome il modello di forma di governo introdotto in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 lega a doppio filo la sorte del presidente eletto a quella del consiglio regionale (*aut simul stabunt aut simul cadent*) – prevedendo lo scioglimento del consiglio regionale sia in caso di morte che in caso di impedimento permanente e di approvazione di una mozione di sfiducia verso il presidente da parte del consiglio – la Corte costituzionale ritiene che, in caso di conferma nello statuto dell'elezione diretta del presidente, ogni altra norma statutaria volta a recidere, o anche solo ad aggirare tale doppio legame, debba essere considerata in disarmonia con la disciplina costituzionale e quindi vada dichiarata costituzionalmente illegittima.

Ora, dal momento che tutti i legislatori statutari, come si è già sottolineato, hanno ritenuto di confermare l'elezione diretta del presidente, appare manifesto come i margini di esercizio della stessa autonomia statutaria nella definizione della forma di governo regionale si siano ridotti al lumicino. Del resto, se è vero che, nell'attuale fase politica, la prevalenza dei modelli monocratici e

[8] L'ipotesi, in una prospettiva *de jure condendo*, è stata qualche anno fa formulata da Massimo Villone nella relazione tenuta in occasione del convegno svoltosi a Cassino il 25 giugno 2008 sul tema: «Attualità della Costituzione e cambiamenti politico-sociali. Una riflessione sulla Carta italiana a sessanta anni dalla sua entrata in vigore».

di investitura su quelli di tipo parlamentare sia attribuibile soprattutto alla crisi dei partiti politici a forma partecipativa, è anche evidente come la soggezione politica delle assemblee elettive regionali rispetto ai presidenti direttamente eletti abbia pure notevolmente contribuito a rendere difficile la mancata previsione dell'elezione diretta del presidente nelle proposte di statuto prevalse.

La persistente debolezza e frammentazione dei sistemi partitici regionali rende improbabile, nel breve periodo, una modifica delle scelte effettuate. Tuttavia, più in là nel tempo, non è da escludere che, in presenza di un diverso contesto politico-istituzionale, possano maturare scelte differenti. In tale prospettiva, mentre si può con certezza affermare che rientri nelle facoltà del legislatore statutario regionale non prevedere l'elezione diretta del presidente, non è altrettanto semplice stabilire quali siano i margini di scelta disponibili nella definizione di un sistema di relazioni giuridiche tra gli organi politici della Regione che non contempli l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

Tuttavia, se si convenisse nel ritenere che la disciplina costituzionale richieda agli statuti di compiere scelte armoniche rispetto all'esigenza di una stabilità della forma di governo, dovrebbe concludersi nel senso che sia preclusa al legislatore statutario regionale la scelta di sistemi assembleari, ovvero che rimettano la sorte dell'esecutivo regionale nelle mani del consiglio senza prevedere adeguati contrappesi.

La disamina degli statuti regionali ordinari di seconda generazione, in modo del tutto prevedibile, conferma come sia prevalso un modello assolutamente uniforme e omogeneo di disciplina delle relazioni giuridiche tra gli organi politici regionali.

Infatti, le disposizioni normative introdotte in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 – nelle quali, come si è detto, si configura una forma di governo di consiliatura a vertice dell'esecutivo direttamente eletto – vengono ripetute quasi sempre integralmente e testualmente da ciascuno statuto.

Veramente lievi sono le particolarità che talvolta si riscontrano in alcuni statuti, con le quali si tenta, senza grandi risultati, di attenuare la torsione monocratica realizzata dalla previsione dell'elezione diretta del presidente e dai meccanismi di stabilizzazione della forma di governo.

3. Rapporto tra statuto ordinario e legge elettorale regionale

Le Regioni, come è noto, hanno una competenza legislativa in materia elettorale, nell'ambito dei principî stabiliti dalla legge statale, secondo la previsione dell'art. 122, comma 1, Cost. nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999[9].

[9] Sul tema si rinvia alla trattazione organica ed esaustiva, di cui ci si è in questa sede integralmente avvalsi per i riferimenti statutari, contenuta in A. Vuolo, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi*

Pertanto, a prima vista, la legge elettorale regionale dovrebbe conformarsi innanzitutto, se non solo, ai principî legislativi statali in materia più che allo statuto. Tuttavia, siccome allo statuto compete la disciplina della forma di governo, alla quale la legge elettorale è strettamente connessa, appare evidente come sia soprattutto dallo statuto che possano derivare penetranti vincoli per la disciplina legislativa regionale in materia elettorale. Anche perché la legislazione statale di principio si è mostrata molto generica e aperta.

L'attenzione del legislatore statutario regionale per la disciplina elettorale è confermata dal fatto che alcuni legislatori statutari hanno tentato di "definire" la materia elettorale[10]. Rilevante, in tal senso, anche la presenza di disposizioni statutarie che regolano il concorso tra le fonti nella disciplina della materia elettorale. In particolare, diversi statuti pongono in materia elettorale una espressa riserva di legge regionale[11], unita a una riserva di assemblea[12].

Al contrario, alcune leggi regionali contengono delle clausole di salvaguardia che prevedono l'applicabilità, per quanto non previsto dalle leggi stesse, de «*le altre disposizioni vigenti, anche regolamentari, nell'ordinamento in materia*»[13]: l'elasticità della formulazione consente di interpretare il rinvio come diretto sia ai regolamenti regionali che a quelli statali. Sul piano della effettività, si riscontra l'emanazione di regolamenti regionali o di atti regionali formalmente amministrativi, così come accade pure a livello statale[14].

Per altro verso, merita anche segnalare come gli statuti riconoscano connotazioni formali particolari alla legge regionale in materia elettorale (ritenute ammissibili dalla Corte costituzionale[15]), prevedendo degli aggravi del procedimento di formazione: ad esempio, si richiede per l'approvazione un

elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche, Torino, Giappichelli, 2012, 11 ss.

[10] Ai sensi dell'art. 38 dello statuto calabro, la legge elettorale regionale, approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri, disciplina: a) il sistema elettorale e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali; b) le modalità di indizione delle elezioni politiche regionali; c) le modalità di proclamazione degli eletti al consiglio; d) la rappresentanza in consiglio di ogni provincia. La legge regionale promuove, altresì, la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

[11] Artt. 14 e 44, statuto della Regione Abruzzo; 33 e 38, statuto della Regione Calabria; 5 e 27, statuto della Regione Campania; 19 e 40, statuto della Regione Lazio; 14, statuto della Regione Liguria; 11, 12 e 24, statuto della Regione Lombardia; 6, statuto della Regione Marche; 15, statuto della Regione Molise; 17 e 50, statuto della Regione Piemonte; 6, 24 e 41, statuto della Regione Puglia; 6, 31 e 41, statuto della Regione Toscana; 42 e 63, statuto della Regione Umbria.

[12] Artt. 51, statuto della Regione Emilia-Romagna; 33, statuto della Regione Lazio; 47, statuto della Regione Liguria; 43, statuto della Regione Molise; 45, statuto della Regione Piemonte; 36, statuto della Regione Umbria.

[13] Art. 1, comma 3, legge reg. Puglia n. 2 del 2005; art. 14, legge reg. Calabria n. 25 del 2009.

[14] Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 16, legge reg. Toscana n. 70 del 2004, ove si opera un rinvio al regolamento per la fissazione di disposizioni attuative in materia di elezione primarie.

[15] Cfr. sentenza della Corte cost. n. 2 del 2004, punto 8 del considerato in diritto.

quorum aggravato (solitamente la maggioranza assoluta[16], oppure la maggioranza dei tre quinti[17] o quella dei due terzi[18]). In alcuni casi, l'aggravio varia in base all'oggetto delle disposizioni legislative in questione[19]. La *ratio* di tali disposizioni statutarie è quella di favorire la ricerca di un consenso che vada oltre la maggioranza.

Singolare la previsione dello statuto della Regione Abruzzo, che vieta la modifica della legge elettorale negli ultimi sei mesi della legislatura al fine evidente di evitare colpi di mano della maggioranza[20]. In molti statuti ordinari, infine, si pongono limiti alla ammissibilità del *referendum* sulle leggi elettorali[21].

4. Alcune indicazioni critiche emergenti dal rendimento della forma di governo regionale di consiliatura a presidente direttamente eletto e utili nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale

Nella relazione di base svolta nel presente convegno da Gennaro Ferraiuolo, su «Poteri e livelli di governo statale e regionale», si mettono bene in evidenza le criticità che hanno caratterizzato, nei primi quindici anni di esperienza, il rendimento della forma di governo regionale di consiliatura a presidente direttamente eletto.

In maniera assolutamente condivisibile, la relazione – alla quale per esigenze di sintesi integralmente si rimanda – mette in luce le strette interrelazioni tra forma di governo e forma di Stato, sottolineando come il rendimento del nuovo modello di forma di governo regionale dipenda in larga parte dal contesto regionale nel quale si trova a operare e, in particolar modo, come lo stesso dipenda strettamente dalla conformazione e dal funzionamento del sistema partitico regionale.

Tuttavia (pur nella consapevolezza della estrema difficoltà di svolgere delle valutazioni sul rendimento delle forme di governo facendo riferimento a degli ideal-tipi astratti), considerato il sufficiente grado di omogeneità dei sistemi politico-istituzionali regionali in Italia, si ritiene possano dall'espe-

[16] Artt. 32, statuto della Regione Abruzzo; 38, statuto della Regione Calabria; 12, statuto della Regione Lombardia; 15, statuto della Regione Molise; 24, statuto della Regione Puglia; 36, statuto della Regione Umbria.

[17] Art. 17, statuto della Regione Piemonte.

[18] Art. 14, statuto della Regione Liguria.

[19] Cfr. art. 19, statuto della Regione Lazio, ove si prevede che la legge sul sistema elettorale debba essere approvata a maggioranza dei componenti del consiglio, ma non si prevede altrettanto per quella relativa a ineleggibilità e incompatibilità.

[20] Art. 14, statuto della Regione Abruzzo.

[21] Artt. 76, statuto della Regione Abruzzo; 20, statuto della Regione Emilia-Romagna; 51, statuto della Regione Lombardia; 79, statuto della Regione Piemonte. L'art. 43, statuto della Regione Marche esclude dalla consultazione referendaria le disposizioni di rilievo statutario.

rienza analizzata trarsi utili indicazioni in ordine all'ipotesi di trasposizione sul piano nazionale di un modello di governo siffatto.

Invero, si deve rilevare come tutte le forme di governo caratterizzate dalla elezione diretta del vertice dell'esecutivo siano affette da una contraddizione ineliminabile, consistente nel fatto che sia l'assemblea elettiva che il vertice dell'esecutivo si ritengono depositari della sovranità popolare[22].

Tale contrapposizione, quando la maggioranza assembleare sia disomogenea politicamente rispetto al vertice dell'esecutivo, può essere tollerata in un ordinamento caratterizzato da moderazione delle forze politiche, condivisione ampia dei valori fondamentali e adeguati contrappesi istituzionali; al contrario, diventa estremamente pericolosa in un ordinamento caratterizzato da eccessiva frammentazione partitica e da eccessiva contrapposizione ideologica, che sia per giunta de-munito di adeguati contrappesi istituzionali. Quando, infatti, il vertice dell'esecutivo sia espressione della stessa coalizione che detiene la maggioranza assembleare, come nel caso delle forme di governo regionali attuali, si determina una sorta di "super-presidenzialismo", nel quale l'opposizione viene a trovarsi nella maggior parte dei casi priva di efficienti strumenti di controllo e di comunicazione.

I meccanismi di stabilizzazione e razionalizzazione della forma di governo regionale che collegano a doppio filo la sorte del vertice dell'esecuti-

[22] La intrinseca debolezza dei regimi presidenziali determinata dalla contemporanea legittimazione popolare diretta dell'esecutivo e del legislativo è ben evidenziata, con riferimento alle esperienze centroamericane, sudamericane, africane e asiatiche da J. J. Linz, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J.J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, Il Mulino, 1995, 19 ss. Ivi si rileva, tra l'altro: «Il fatto più notevole è che in un sistema presidenziale anche i parlamentari godono di una legittimità democratica, soprattutto quando essi rappresentano partiti bene organizzati e disciplinati che per gli elettori costituiscono reali scelte ideologiche e politiche. E inoltre è possibile che la maggioranza parlamentare sia politicamente differente dalla maggioranza elettorale che ha sostenuto il presidente. In tali circostanze, chi, sulla base dei princìpi democratici, è più legittimato a parlare nel nome del popolo? Il presidente o la maggioranza parlamentare che si oppone alle sue politiche? Poiché il potere di entrambi deriva dal voto del popolo, espresso in una libera competizione tra alternative ben definite, è sempre latente un conflitto, e talvolta è facile che esso scoppi drammaticamente. Non c'è nessun principio democratico che lo possa risolvere, e i meccanismi che la costituzione potrebbe prevedere sono in genere complessi, molto tecnici, legalistici e perciò di dubbia legittimità democratica agli occhi dell'elettorato. Non è quindi un caso che in alcune di queste situazioni intervenga l'esercito in veste di *poder moderador*». «Si potrebbe sostenere che tali conflitti sono normali negli Stati Uniti e che essi non hanno portato a serie crisi. I limiti di questo saggio non ci permettono di spiegare l'unicità delle pratiche e delle istituzioni politiche americane che hanno contenuto l'impatto di tali conflitti, incluse le peculiari caratteristiche dei partiti politici americani che hanno indotto molti scienziati politici americani ad auspicare un sistema partitico più responsabile e ideologicamente disciplinato. A mio parere lo sviluppo dei moderni partiti politici, in contrasto con i partiti americani, probabilmente tende a rendere particolarmente complessi e minacciosi tali conflitti, soprattutto in società socialmente o ideologicamente polarizzate».

vo direttamente eletto a quella dell'assemblea elettiva, mentre favoriscono il perdurare nel tempo delle legislature e degli esecutivi, in mancanza di una consonanza d'intenti tra maggioranza assembleare e vertice dell'esecutivo, generano inefficienze quando non vere e proprie paralisi delle funzioni regionali. La stabilità, infatti, come dimostra l'esperienza regionale degli ultimi quindici anni, è condizione necessaria ma non sufficiente per avere un elevato rendimento della forma di governo.

Le preoccupazioni e le perplessità, suscitate dall'esperienza relativa al funzionamento delle indicate forme di governo regionali, si accentuano ulteriormente nella prospettiva di una trasposizione a livello nazionale di soluzioni analoghe, atteso il fatto che lo Stato dispone di competenze particolarmente incisive e delicate, non allocate a livello regionale, come: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza; difesa e forze armate; politica estera e rapporti internazionali; rapporti con le confessioni religiose; giurisdizione; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; previdenza sociale.

Ad avviso di chi scrive, si deve, pertanto, ritenere, nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale, che la soluzione preferibile sia quella di una razionalizzazione e stabilizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare senza elezione diretta dell'esecutivo. Soluzione che si potrebbe utilmente perseguire attraverso le seguenti previsioni: superamento del bicameralismo perfetto e sussistenza del rapporto fiduciario solo tra camera bassa e governo; conferimento della fiducia al primo ministro da parte della Camera dei deputati con la maggioranza assoluta dei voti; attribuzione al primo ministro del potere di nominare e di revocare i ministri; possibilità per la Camera dei deputati di sfiduciare il primo ministro solo a maggioranza assoluta e con la indicazione contestuale del nuovo primo ministro.

Tale soluzione garantirebbe sia la promanazione permanente dell'esecutivo dalla maggioranza parlamentare sia la stabilità del governo, consentendo alla forma di governo nazionale di assorbire meglio e con maggiore efficienza le tensioni e le spinte di un sistema sociale post-industriale, caratterizzato da un notevole pluralismo e particolarmente ricco di contraddizioni, come quello italiano.

LE AUTONOMIE E I «SOGGETTI DEBOLI»: REGIONI ED ENTI LOCALI DINANZI ALLA VIOLENZA DOMESTICA

di Maria L. Quattrocchi

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le Regioni, le politiche sociali e la sicurezza-*safety*. – 3. Gli enti locali e la violenza domestica: la Convenzione di Istanbul. – 4. Le leggi regionali sulla violenza domestica. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

In queste brevi note si intende svolgere qualche considerazione su come l'intervento delle autonomie locali, e segnatamente delle Regioni, possa offrire sostegno alle politiche nazionali volte a contrastare la violenza domestica ed in particolare la violenza contro le donne, anche in attuazione degli obblighi internazionali (da ultimo, v. la Convenzione di Istanbul, su cui si tornerà). Tali considerazioni possono indurre a riflettere, nel momento in cui le autonomie locali attraversano un momento di crisi profonda, sul ruolo che esse svolgono nella protezione dei diritti fondamentali, in special modo di quelli dei "soggetti deboli", i quali risultano al centro della legislazione regionale approvata in seguito alla riforma del Titolo V. Come dimostrano i rapporti dell'Issirfa-Cnr[1], gli ambiti maggiormente toccati dalle leggi regionali, sono, infatti, quelli dei «servizi alla persona e alla comunità», con punte di originalità che, in qualche caso, sono state riprese dalla legislazione statale, come ad esempio è accaduto per il Garante dell'infanzia.

2. Le Regioni, le politiche sociali e la sicurezza-*safety*

Come è stato evidenziato nel corso del convegno di Bergamo, quando oggi ci interroghiamo sull'art. 5 Cost., è inevitabile collegare il principio del pluralismo istituzionale al principio personalista. La Costituzione afferma che la Repubblica riconosce (e promuove) le autonomie locali così come riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.): l'autonomia degli enti locali è

[1] Vedi i rapporti annuali sul regionalismo italiano, curati dall'ISSiRFA in *www.issirfa.cnr.it* e, in particolare, *Le Regioni nella giurisprudenza. La giurisprudenza costituzionale*, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012,* a cura di S. Mangiameli, Milano, Gruppo24Ore, 2013, 323 ss.

perciò collegata alla primazia della persona ed alla elevazione della dignità umana a «punto archimedico dell'ordinamento»[2].

In altre parole, l'attribuzione di funzioni agli enti locali non è finalizzata solo alla distribuzione del potere ma deve essere intesa come servizio verso le comunità. Non dimentichiamo che il soggetto chiamato a concretizzare il principio di uguaglianza sostanziale è la Repubblica, e che dunque questo compito grava su tutti gli enti che la compongono (art. 114 Cost.).

Ciò non toglie che l'autonomia degli enti locali sia un valore in costante bilanciamento con l'unità-indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.): come è stato rilevato, nel disegno costituzionale, l'autonomia e l'unità si alimentano reciprocamente, anche se al momento, come si sa, il bilanciamento sembra essere squilibrato in favore dell'unità o meglio di uno spiccato centralismo, che affiora evidente nella giurisprudenza costituzionale sul Titolo V.

Tuttavia, tra gli orientamenti della Consulta possono individuarsene alcuni, particolarmente interessanti per le brevi note qui svolte.

Se da una parte, come è noto, il giudice delle leggi ha ripetutamente affermato che i campi regionali possono essere coperti anche dalla legislazione statale di principio e di dettaglio, ora in nome della trasversalità degli ambiti indicati nell'art. 117, comma 2, Cost., ora in conseguenza della c.d. chiamata in sussidiarietà e leale cooperazione, ora in conseguenza dell'applicazione del canone della c.d. prevalenza, dall'altra ha in più occasioni sottolineato che la riserva alla potestà residuale della «materia» delle politiche sociali attrae anche la c.d. sicurezza-*safety*. Si tratta del segmento della più vasta materia «sicurezza», definito in dottrina come l'«insieme delle politiche e degli interventi di promozione e tutela della legalità, di mediazione dei conflitti sociali, di lotta all'esclusione sociale, di riqualificazione delle città e delle periferie, di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, di sostegno economico e morale alle vittime di reato, di formazione per gli operatori del settore». Naturalmente, la prevenzione e repressione dei reati – la c.d. sicurezza-*security* – resta alla competenza statale.

Pertanto, come la materia «immigrazione», assegnata dall'art. 117, comma 2, lett. *b*) alla potestà esclusiva statale, è stata dalla Corte spezzata in due sotto ambiti, l'uno – le *immigration policies* – di competenza statale e l'altro – le *immigrants policies* – di competenza regionale, anche la materia «ordine pubblico e sicurezza» appare "divisa" in "sottomaterie", distribuite tra il livello statale e quello regionale[3].

[2] G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2008; Id., *Dal potere ai princìpi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 43 ss.; A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni,* in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti,* XVII, *Studi dell'anno 2013*, Torino, Giappichelli, 2014, 189 ss.

[3] Tra le altre, sulle politiche sociali v. Corte cost. sentt. nn. 287/2004, 50/2008, 124 e

In proposito, può citarsi la sentenza sulle c.d. ronde, a seguito dei ricorsi proposti dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, la n. 226 del 2010, in cui si ribadisce che la materia «ordine pubblico e sicurezza» demandata alla legislazione esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost.) concerne esclusivamente le misure inerenti la prevenzione dei reati e la tutela dei primari interessi pubblici su cui si basa l'ordinata e civile convivenza dei cittadini. La Corte infatti assolve il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 (c.d. pacchetto sicurezza del 2008-2009) laddove affida al Sindaco (in riferimento alla previsione dell'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000) la decisione di avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontari al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possono recare danno alla sicurezza urbana, ma ne dichiara l'incostituzionalità limitatamente all'espressione generica «ovvero in situazioni di disagio sociale», che rende incoerente la disciplina sull'impiego delle ronde quale formula inquadrabile nella materia dei «servizi sociali», di competenza regionale esclusiva, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Allo stesso modo, nella sentenza n. 34 del 2012, la Corte dichiara l'incostituzionalità della legge n. 7/2011 della Regione Calabria che, predisponendo l'istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria, interferisce con la previsione di un'Agenzia nazionale per le modalità di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati in modo da sottrarli alle organizzazioni criminali. Ancora una volta si chiarisce che la materia sicurezza-*security* è di competenza statale, pertanto la competenza regionale sulla sicurezza-*safety* si arresta quando si è in presenza di ambiti della procedura penale, di diritto penale sostanziale, di organizzazione amministrativa o di giurisdizione.

Esaminando la giurisprudenza costituzionale sui criteri di delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni si evince che, al settore della sicurezza-*safety*, attratto dalla materia delle politiche sociali di competenza residuale regionale, possono ascriversi una serie di ambiti "confinanti" con quelli del diritto penale e della procedura penale, come quelli relativi alla tutela delle vittime dei reati e quelli sui diritti dei detenuti. Si tratta di interventi legislativi a favore dei soggetti deboli, il cui fondamento ultimo si rinviene negli artt. 2 e 3 Cost.

168/2009, 10 e 121/2010; e ancora 269 e 299/2010, e 61/2011. Tra i numerosissimi scritti si v. di recente R. Pisillo Mazzeschi, *Sui rapporti fra diritti umani ed i diritti degli stranieri e dei migranti nell'ordinamento internazionale*, in R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani (a cura di), *Diritti umani degli immigrati*, Napoli, ESI, 2010, 7 ss.; P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti fondamentali degli stranieri e le discriminazioni*, Relazione al convegno "La tutela del migrante dalle discriminazioni fondate sulla nazionalità e/o sul fattore etnico-razziale", Sasso Marconi, 23 settembre 2011; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza, La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, 23 ss.; E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013.

3. Gli enti locali e la violenza domestica: la Convenzione di Istanbul

Con riferimento alla sicurezza-*safety*, di particolare attualità si presenta il tema della violenza domestica, che come è noto ha assunto dimensioni preoccupanti anche nel nostro Paese, sino a sfociare nel fenomeno del c.d. femminicidio.

A questo proposito, naturalmente appare fondamentale il ruolo di prevenzione e repressione dei reati spettante allo Stato, ma non può escludersi un coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali.

In tale luce può citarsi la recente l. n. 77 del 2013, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Istanbul, primo strumento regionale vincolante in Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 in ambito internazionale ed europeo e sottoscritta in Italia il 27 settembre del 2012. L'art. 3 della Convenzione definisce in modo ampio la violenza comprendendo: «uno o più atti gravi ovvero non episodici di violenza fisica, sessuale o psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate attualmente o in passato da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima». A seguito della ratifica, il governo italiano ha approvato, tra gli altri provvedimenti, il d.l. n. 93 del 2013, convertito dalla legge n. 119 del 2013.

La legge ora citata mette in luce la necessità di una collaborazione costante di tutte le istituzioni interessate. L'art. 5 prevede infatti un «Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere» predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 e adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata dal Ministro delegato per le pari opportunità. Tra le numerose finalità indicata in tale articolo, non si possono trascurare i seguenti punti: «*a*) Prevenire il fenomeno della violenza (…) attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività (…); *c*) promuovere un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere (…); *d*) potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza; *f*) accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte; *g*) promuovere lo sviluppo e l'attivazione, in tutto il territorio nazionale, di azioni, basate su metodologie consolidate e coerenti con le linee guida appositamente predisposte (…); *h*) prevedere (…) il censimento dei centri antiviolenza (…); *i*) prevedere specifiche azioni positive che tengano conto delle competenze delle amministrazioni impegnate (…); *l*) definire un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio».

Ai nostri fini va perciò evidenziato che la legge nazionale riconosce il ruolo già svolto dalle Regioni e dagli enti locali nel sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, sollecitando al tempo stesso il rafforzamento della collaborazione tra i diversi livelli di governo su questo fronte. Inoltre, è evidente che la promozione in tutto il territorio nazionale di azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica non può che avvenire attraverso una strategia che, affrontando il problema della violenza domestica anche come problema culturale, coinvolga i diversi livelli di governo.

4. Le leggi regionali sulla violenza domestica

Alla luce di tali osservazioni, è necessario verificare brevemente come le Regioni e gli enti territoriali si siano attivati per la tutela delle donne vittime di violenza, dal momento che l'istituzione attraverso leggi regionali di «centri antiviolenza», «centri per donne in difficoltà», «case rifugio e delle donne», ecc. risale agli anni '90 del secolo scorso. Secondo quanto si ricava dai dati raccolti nel *Report* curato dalla Regione Lazio, le "tipologie" delle leggi regionali ed i loro contenuti possono riassumersi in quattro sottospecie. Infatti, la maggior parte delle Regioni ha approvato una legge regionale per l'istituzione, la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne e l'istituzione di un fondo di solidarietà; altre Regioni hanno approvato una disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali o per la promozione di pari opportunità ed unitamente le linee guida, i regolamenti, i decreti attuativi o i protocolli d'intesa con le parti coinvolte; le Regioni Sicilia e Lombardia, inizialmente, hanno inserito la problematica della violenza rispettivamente all'interno della riorganizzazione dei servizi socio-sanitari e della legge sulla famiglia; le Regioni Liguria, Marche e Toscana hanno previsto discipline specifiche sulla violenza di genere[4].

Dal punto di vista sostanziale, la legislazione si rivolge direttamente alla donna e al minore che hanno subito violenza, anche tramite l'istituzione di un fondo di solidarietà, oppure ai Centri e alle Case di accoglienza e alla Rete dei servizi regionali. Rispetto al quadro del *Report* si sono succedute, fino al momento in cui si scrive, ulteriori iniziative legislative tradotte in nuove specifiche legislazioni, che hanno tentato di colmare in parte le lacune evidenziate nel *Report* sopra citato, creando strutture adeguate e reticolari e avvalendosi soprattutto di professionalità particolarmente specializzate in grado di affrontare il fenomeno nella sua interezza[5]. Peraltro, come è acca-

[4] Per un quadro generale dei principali progetti realizzati a livello regionale v. il *Report* della Regione Lazio, *Contrastare il fenomeno della violenza sulle donne: verso la costruzione della Rete regionale*, in *www.regione.lazio.it*, 2013, 46-49.

[5] Sono otto le Regioni italiane che dal 2011 al 2014 hanno approvato una legge: ad es. la

duto anche per l'immigrazione, le Regioni hanno avviato su questo campo interventi legislativi prima che il problema assumesse gli aspetti drammatici odierni. Da ciò la conferma della vocazione ad utilizzare la loro autonomia politica in favore dei "soggetti deboli".

5. Conclusioni

Dai dati sin qui rilevati è facile tirare le somme per comprendere che se, come è chiaro, il contrasto alla violenza domestica non può avvenire solo attraverso la repressione dei reati ma anche attraverso una strategia che coinvolga altresì la formazione scolastica e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, nonché attraverso la protezione delle vittime, è necessario potenziare il coordinamento tra i diversi livelli di governo, affidando alla competenza legislativa in materia di politiche sociali non solo l'individuazione delle modalità di interventi sul piano culturale, ma anche quelle di tutela delle persone offese e di organizzazione dei servizi sull'intero territorio. Si tratta di una prospettiva obbligata: come messo in luce dal *Report* della Regione Lazio già citato, «tutti gli approcci nazionali sembrano aver intrapreso un percorso comune, che potremmo caratterizzare come *top-down*, inizialmente centrato sulle riforme giuridiche, la formazione delle forze dell'ordine e l'istituzione di servizi specializzati al sostegno delle vittime; in un secondo momento hanno rivolto l'attenzione all'adozione di misure di sensibilizzazione e prevenzione, al potenziamento delle azioni di sostegno e di integrazione sociale delle vittime (*bottom-up*)».

Certamente, in epoca di *spending review*, l'attuazione di questa strategia può apparire difficile: ma, come è stato notato, questa obiezione non tiene

Regione Veneto in passato ha previsto un programma di prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza contro le donne e in famiglia, successivamente ha approvato la l.r. n. 5/2013; in Campania v. le l.r. n. 11/2005, n. 20/2007, n. 2/2011, n. 22/2012 e, in seguito, nn. 5/2013 e 16/2014, il cui art. 124 istituisce l'Osservatorio sul fenomeno presso il Consiglio regionale al fine di prevenire la violenza di genere e proteggere le vittime; in Lombardia v. la l.r. n. 11/2012 e la delib. giunta regionale n. 9/4587/2012: la prima prevede l'istituzione di un tavolo permanente di raccordo tra la Regione e tutti i soggetti che operano sul territorio regionale per contrastare il fenomeno della violenza, convocata con cadenza trimestrale o su richiesta del trenta per cento dei componenti, la seconda prevede il funzionamento del tavolo permanente; in Sicilia v. la l.r. n. 3/2012, il decr. assess. n. 2471/2012 e la delib. giunta reg. n. 275/2012; in Sardegna v. la l.r. n. 8/2007 e la delib. giunta n. 50/11 del 2008 (Linee guida per l'organizzazione e il funzionamento delle Case di accoglienza e dei Centri antiviolenza), nonché la l.r. n. 26/2013; in Valle d'Aosta v. la l.r. n. 59/2007 (ma anche le ll.rr. n. 38/2001 e n. 41/2005 e la delib. giunta n. 291/2010), che ha istituito i centri antiviolenza quali luoghi cui accedere per iniziativa delle singole donne, nonché la l.r. n. 11/2010, la l.r. n. 4/2013 e la delib. giunta n. 1793/2013; in Puglia sino al gennaio 2014 sono state potenziate le strutture: diciotto centri antiviolenza, sette case rifugio e due case rifugio per vittime di tratta; in seguito, il 24 giugno 2014 il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità una legge *ad hoc* sulla violenza di genere, al fine di incidere sul piano culturale e sociale privilegiando il percorso di reintegrazione delle vittime.

conto del fatto che, a volte, il mancato intervento promozionale dell'uguaglianza e della libertà non produce risparmi, bensì costi elevati. I dati raccolti nel 2009 in Gran Bretagna, ad esempio, mostrano che, in quel Paese, prima dell'applicazione di interventi "integrati" come quelli previsti dalla Convenzione di Istanbul, i costi derivanti dal mancato lavoro delle donne vittime di violenza ammontavano a 2.700 milioni di sterline. Nel 2010, in seguito alla adozione di un approccio simile a quello promosso dalla Convenzione, la cifra è scesa sino a 1.900.

In Italia sarà necessario continuare ad incrementare i percorsi di cooperazione istituzionale per combattere il fenomeno del femminicidio promuovendo attraverso iniziative socio-culturali il rispetto della dignità della donna, al fine di mutare il rapporto personale uomo-donna e raggiungere l'uguaglianza di genere. Infatti, nonostante il lavoro svolto dalle associazioni private, nel 2013 le donne uccise sono state 134 e sono stati resi noti 83 tentativi di femminicidio. In considerazione di ciò, non condivido pienamente le critiche mosse al Governo dalla federazione nazionale D.i.Re in merito al criterio di riparto delle risorse finanziarie (anni 2013 e 2014), ritenute troppo esigue per i centri antiviolenza e le case rifugio già attivi. Infatti, secondo quanto previsto in fase di prima attuazione nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 luglio 2014, secondo la suddivisione preventivamente approvata il 10 luglio 2014 dalla Conferenza Stato-Regioni, il 33% dei fondi sarà riservato all'istituzione di nuovi centri antiviolenza o case rifugio, laddove i territori risultano carenti. Del rimanente 67% solo il 20% sarà suddiviso in parti uguali tra i centri antiviolenza e le case rifugio già esistenti sia pubblici che privati; la più cospicua somma, invece, verrà assegnata come finanziamento aggiuntivo alle Regioni che, attraverso bandi, finanzieranno i progetti finalizzati alla creazione di «azioni di assistenza a sostegno delle vittime di violenza e ai loro figli»[6].

Invero, come già sottolineato, le Regioni considerano rilevante l'integrazione dei servizi offerti dai privati e dalle associazioni di volontariato, tuttavia le dimensioni del fenomeno richiedono una costante collaborazione tra i diversi enti pubblici, al fine di reclutare le professionalità adeguate (ad esempio psicologi e pediatri) e di instaurare costanti rapporti tra le istituzioni pubbliche, non solo regionali. Si pensi, ad esempio, al coinvolgimento eventuale dei tribunali dei minorenni quando tra le vittime rientrino anche bambini e ragazzi, ma anche alla necessità della costante interrelazione tra le istituzioni di assistenza alle vittime e le forze dell'ordine.

A livello nazionale si sono prodotte leggi meramente repressive, come ad esempio la disciplina sullo *stalking* (d.l. n. 11/2009, conv. in l. n. 38/2009), ma

[6] Tali dati risultano dal resoconto stenografico della seduta n. 297 del 1° agosto 2014 a seguito di una mozione presentata da alcuni senatori, in *www.senato.it*. Inoltre v. art. 5-bis, l. n. 119/2013.

evidentemente la sola minaccia della punizione di chi eserciti violenza sulle donne non basta a fronteggiare adeguatamente un fenomeno che ha radici culturali e sociali profonde, difficili da estirpare.

VOLONTARIATO ED AUTONOMIE: UN CIRCOLO VIRTUOSO AL SERVIZIO DELL'INCLUSIONE SOCIALE*

di Alberto Randazzo

Sommario: 1. Brevi osservazioni a proposito di inclusione sociale. – 2. Il ruolo del volontariato al servizio dell'inclusione sociale. – 3. Il ruolo delle autonomie a favore dell'inclusione sociale. – 4. Notazioni conclusive.

1. Brevi osservazioni a proposito di inclusione sociale

Prendendo spunto dall'interessante relazione di Anna Gragnani[1], si è dell'idea che – soprattutto nell'attuale contingenza storica connotata dal mescolarsi di nuove ed antiche povertà – ci si debba lasciare interrogare e provocare dal significato di "inclusione sociale", a fronte delle larghe sacche di emarginazione oggi esistenti e delle forme di esclusione da un gruppo sociale organizzato che colpiscono molte persone. Tale concetto, però, appare alquanto ambiguo ed atecnico e, per questo, di difficile definizione.

Volendo provare a riflettere, in via di prima approssimazione, è possibile rilevare che i lemmi "inclusione" ed "esclusione" rimandano di necessità a qualcosa (e a qualcuno) rispetto ai quali si è inclusi o esclusi ed esprimono pertanto concetti relazionali, ossia che si riempiono di senso solo in base alla presenza o meno di una relazione che si riesca ad instaurare (o meno) con altri; concetti – questi in discorso – che rimangono necessariamente condizionati dal pieno sviluppo della persona umana, che può aversi pienamente solo nel (e con il) suo relazionarsi con gli altri, come attestato dai padri costituenti che non a caso definirono "sociale" sia la dignità che la solidarietà (artt. 2 e 3 Cost.). Il collegamento con il principio personalista che anima l'intera Carta è quindi di palese evidenza, il che rende – ad avviso di chi scrive – l'inclusione sociale un presupposto per potere attuare l'intera Costituzione e, contemporaneamente, un obiettivo implicito da perseguire attraverso la corretta applicazione della stessa.

Alla luce di quanto detto, si è convinti che l'"inclusione dell'altro"[2] sia strettamente connessa alla tutela dei diritti (anzi la presupponga) e alla possibilità di partecipazione al dibattito pubblico riconosciuta ad un soggetto.

* Una versione ampliata di questo lavoro può vedersi in *www.gruppodipisa.it*.

1 A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, testo provv., in *www.gruppodipisa.it*.

2 J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. di L. Ceppa, Milano, Feltrinelli, 2013.

Tuttavia, nella maggior parte dei casi non ci si trova dinanzi all'alternativa secca inclusione/esclusione, in quanto della prima (e della seconda) possono darsi forme graduate (come avviene per quei soggetti ben integrati nella nostra società, ma che non posseggono il diritto di voto, in quanto privi della cittadinanza).

Volendo adesso provare a ritracciare la "copertura" costituzionale dell'inclusione sociale, è possibile rilevare che quest'ultima – su un piano "generale" – trovi un fondamento generalizzato nell'intera Carta, per il suo stretto legame con il principio personalista e con quello pluralista; su un piano "particolare", la suddetta copertura è da rintracciare negli artt. 2 e 3, in combinato disposto, l'inclusione non potendo prescindere dall'osservanza del dovere di solidarietà politica, economica e sociale e dall'affermazione del principio di uguaglianza (e quindi dalla concreta lotta alle diseguaglianze). In un certo senso, potrebbe dirsi quindi che l'inclusione è presupposto dell'intero impianto costituzionale e, al tempo stesso, fine cui la Carta stessa tende per potersi conservare nel tempo.

2. Il ruolo del volontariato al servizio dell'inclusione sociale

Il volontariato, «modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali», «paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui» che «rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo» (Corte cost. n. 75 del 1992)[3], è un tema su cui la dottrina si è già a lungo interrogata[4], tuttavia sembra opportuno focalizzare l'attenzione sulla capacità che esso ha di favorire condizioni e percorsi di inclusione sociale.

Com'è noto, il volontariato è «scuola di solidarietà in quanto concorre alla formazione dell'uomo solidale e di cittadini responsabili» (come afferma la Carta dei valori del volontariato, da ora CVV[5]), una solidarietà – quella prestata da chi opera in questo ambito – che si informa ad un puro spirito di liberalità e che non è certo in adempimento di un dovere giuridico, come quello costituzionalmente prescritto dall'art. 2; si tratta, infatti, di un dovere morale, etico che «propone di farsi carico, [a] ciascuno per le proprie competenze, tanto dei problemi locali quanto di quelli globali e, attraverso la partecipazione, di portare un contributo al cambiamento sociale»[6]. Ciò che in

[3] Punto 2 del *cons. in dir.*

[4] L. Bruscuglia, A. Pellegri, *Volontariato*, in *Dig. priv*., *sez. civ*., Torino, Utet, 2003, 1289 ss.; E. Rossi, *Il futuro del terzo settore nei servizi alla persona*, in *Aretè*, 2/2010, 23 ss.; Id., *Sfide per il volontariato attore dello sviluppo locale*, in *Studi Zancan*, 6/2004, 51 ss.; F. Del Canto, *La legislazione in tema di volontariato a dieci anni dalla riforma costituzionale del 2001: problemi e prospettive*, in *Oggi, domani, anziani. Rivista trimestrale Cisl*, 1/2001, 49 ss.; S. Semplici, Q. Quisi, *Il volontariato. Risorsa per sé e per gli altri*, Roma, Ed. Paoline, 2010.

[5] *Carta dei valori del volontariato*, punto 5. Essa, elaborata nel 2001, è reperibile in *www.cesvop.org.*

[6] *Ibidem*, pt. 5.

questa sede più interessa è che «il volontariato produce legami, beni relazionali, rapporti fiduciari e cooperazione tra soggetti ed organizzazioni concorrendo ad accrescere e valorizzare il capitale sociale del contesto in cui opera»; al tempo stesso, il volontariato è altresì «pratica di sussidiarietà»[7], nell'accezione orizzontale di cui discorre l'art. 118, comma 4, Cost. Quanto appena rilevato è già sufficiente a mettere in luce lo stretto collegamento che sussiste tra chi si dedica all'agire volontario e gli enti che compongono la Repubblica; questi ultimi, infatti, come risulta dalla previsione costituzionale adesso riportata, «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Se a questo si aggiunge che il volontariato «opera per la crescita della comunità locale, nazionale e internazionale, per il sostegno dei suoi membri più deboli o in stato di disagio e per il superamento delle situazioni di degrado» e che «solidale è ogni azione che consente la fruizione dei diritti, la qualità della vita per tutti, il superamento di comportamenti discriminatori e di svantaggi di tipo economico e sociale, la valorizzazione delle culture, dell'ambiente e del territorio»[8], è palese quanto sia prezioso il contributo che esso può rendere all'inclusione sociale. Inoltre, se quest'ultima risponde a ragioni di giustizia sociale e se «nel volontariato la solidarietà si fonda sulla giustizia»[9], ancora una volta si ha conferma di quanto si sta in questa sede sostenendo; ci si trova, infatti, in presenza di una relazione di circolarità che, se non incontra ostacoli e può svilupparsi armonicamente, può davvero rivelarsi virtuosa ed a servizio dei valori costituzionali.

Quale «responsabile partecipazione e pratica di cittadinanza solidale», il volontariato è inoltre un formidabile mezzo di contrasto alle diseguaglianze presenti nella società e promuove «allargamento, tutela e fruizione dei beni comuni»[10], fondamentali – anche questi ultimi – perché si possa realizzare inclusione sociale.

Il ruolo svolto dal volontariato al fine della inclusione sociale si apprezza ancora di più se si ragiona sull'elemento fondamentale che lo connota e che costituisce, al tempo stesso, la base imprescindibile per una reale (e quindi non fittizia) inclusione, ossia la capacità che il volontariato ha di intessere relazioni (compito che non rientra certamente tra quelli delle istituzioni); questo aspetto è particolarmente importante se si considera che «la strada dell'uguaglianza è una strada dialogica»[11] ed il dialogo è – ovviamente – l'ingrediente necessario perché si abbia una relazione. Infatti, «il volontariato è,

[7] *Ibidem*, pt. 5 e 6.
[8] *Ibidem*, pt. 6.
[9] *Ibidem*, pt. 6.
[10] *Ibidem*, pt. 7.
[11] P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi, F. Biondi dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013, 59.

in tutte le sue forme e manifestazioni, espressione del valore della relazione e della condivisione con l'altro» e, «considera[ndo] ogni persona titolare di diritti di cittadinanza», svolge un importante compito «per la conoscenza degli stessi e ne tutela l'esercizio concreto e consapevole, favorendo la partecipazione di tutti allo sviluppo civile della società»[12]. Ecco allora che emerge un altro non trascurabile aspetto del volontariato e che è pure un obiettivo che esso si pone: quello della partecipazione.

A questo punto, non si può fare a meno di rilevare anche il ruolo "politico" del volontariato; esso, infatti, «partecipa attivamente ai processi della vita sociale favorendo la crescita del sistema democratico», tanto che «*concorre* a programmare e a valutare le politiche sociali in pari dignità con le istituzioni pubbliche cui spetta la responsabilità primaria della risposta ai diritti della persona»[13]. Sarebbe poi da verificare se le istituzioni, da parte loro, permettono al volontariato di "concorrere" effettivamente alle scelte politiche, riconoscendogli al tempo stesso "pari dignità", o se tutto ciò è piuttosto una sorta di auspicio di chi ha redatto la Carta.

A quanto detto può aggiungersi che della libertà individuale esso «è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini» (Corte cost. n. 75 del 1992, punto 2 del *cons. in dir.*); per loro natura e vocazione, infatti, i volontari sono soggetti esperti in solidarietà ed in prossimità. Se ancora si aggiunge che tipica del volontariato è l'assistenza (e non l'assistenzialismo) ed anche – come detto – la sensibilizzazione verso le situazioni di povertà o addirittura la denuncia delle criticità presenti sul territorio[14], al fine di promuovere percorsi di emancipazione dal bisogno dei destinatari dell'aiuto attraverso la valorizzazione delle competenze di questi ultimi e quindi della loro stessa dignità, ancora meglio si ha conferma di quanto si vuole qui dimostrare[15].

Per il ruolo da essi svolto, i volontari possono pertanto fungere da prezioso "ponte" di collegamento tra bisogni e sedi istituzionali, ove far giungere la voce degli esclusi[16]; ciò che però è fondamentale è che, a loro volta, le istituzioni tengano in adeguata considerazione i volontari come soggetti che riconoscono (e conoscono in profondità) i bisogni suddetti grazie all'angolazione privilegiata dalla quale li osservano.

Quanto appena detto consente di collegarsi allo specifico tema oggetto di questo convegno, al fine di verificare se ed in che modo volontariato e autonomie possano (*rectius*, debbano) dialogare per creare le condizioni necessarie a garantire inclusione sociale.

[12] *Carta dei valori del volontariato*, pt. 4.

[13] *Ibidem*, pt. 9 (corsivo aggiunto).

[14] Caritas Italiana, *Volontariato scuola di vita alla «cattedra» dei Poveri. Riflessioni su percorsi di educazione alla gratuità*, Bologna, EDB, 2012, 67 s., ma *passim*.

[15] V. *Carta dei valori del volontariato*, pt. 15.

[16] ...come rilevato anche dalla Caritas Italiana, *Volontariato scuola di vita*, cit., 66.

3. Il ruolo delle autonomie a favore dell'inclusione sociale

L'autonomia sembra doversi "leggere" e considerare quale forma di «prossimità al cittadino»[17] ed infatti le autonomie locali sono gli enti (soprattutto quelli "minori") che – rispetto ad altri – possono conoscere al meglio le esigenze di chi è stanziato sul loro territorio ed ai quali è demandato in via primaria il compito di occuparsi dei servizi sociali (all'interno della cui competenza, dal punto di vista istituzionale, è riconducibile l'inclusione), per questi ultimi intendendosi quanto risulta dall'art. 128 del d.lgs. n. 112 del 1998 (ovvero «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia»). Se a ciò si aggiunge che l'autonomia è in grado di svolgere la sua vocazione nella misura in cui riesca ad offrire idonea protezione ai diritti fondamentali[18], è possibile rintracciare un collegamento rispetto a quanto si diceva in apertura quando si è rilevato che l'inclusione sociale a sua volta presuppone la tutela dei diritti (e, in generale, della dignità umana). Ecco allora che si ha conferma di come anche le autonomie svolgano (e debbano svolgere) un ruolo di centrale rilievo nella lotta alle esclusioni ed ai vari tipi di emarginazione.

Il collegamento tra volontariato ed autonomie appare allora ineliminabile; ed infatti, oltre alle competenze che in materia spettano allo Stato, a norma dell'art. 129 del d.lgs. n. 112 del 1998, in base a quanto prescritto dall'art. 131, comma 1, del medesimo decreto, «sono conferiti alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei 'servizi sociali', salvo» ciò che prescrivono gli artt. 129 e 130 del decreto. In particolare, non è privo di significato quanto la norma precisa al 2° comma, ove sancisce che «sono attribuiti ai comuni (…) i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle province». All'art. 132, comma 2, della normativa in discorso, alle Regioni (con l'aiuto di province, comuni e altri enti locali; ovviamente i richiami che in questa sede si fanno alle province sono da intendersi al netto di quanto prescritto dalla c.d. legge Delrio) spettano «le funzioni e i compiti relativi alla promozione ed al coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell'ambito dei 'servizi sociali' con particolare riguardo», tra l'altro, anche al volontariato (lett. *c*). Secondo quanto si legge al 1° comma del medesimo articolo, è la leg-

[17] A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, cit., § 4.

[18] A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

ge regionale che «conferisce ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali» riguardanti una serie di soggetti deboli ivi elencati.

A livello legislativo, poi, di particolare rilievo è la legge-quadro n. 328 del 2000 «per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», la cui programmazione ed organizzazione «compete agli enti locali, alle Regioni ed allo Stato», in base a quanto prescritto dal decreto n. 112 al quale si è appena accennato e dalla legge stessa, in applicazione dei principi enunciati all'art. 1, 3° comma. Degno di nota è altresì il 4° comma, a norma del quale «gli enti locali, le Regioni e lo Stato (…) riconoscono e agevolano il ruolo», tra gli altri, «delle organizzazioni di volontariato», anch'esse provvedendo «alla gestione ed all'offerta dei servizi» (art. 1, comma 5, l. n. 328 del 2000). Il 6° comma dell'art. 1 precisa poi che le previsioni della legge in parola sono da considerare «principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» e che le Regioni a statuto speciale e le province autonome devono provvedere «ad adeguare i propri ordinamenti» al dettato della normativa in discorso.

Il 1° comma dell'art. 5 della legge n. 328 prescrive che, in «attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le Regioni e lo Stato (…) promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore». Ancora una volta si ha conferma del ruolo rilevante dei comuni, i quali esercitano le «funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale» (v. art. 6, in cui vengono anche elencate le attività ad essi specificamente affidate). Gli artt. 7, 8 e 9 sono rispettivamente dedicati alle funzioni di Province, Regioni e Stato in materia.

Non si ritiene necessaria un'accurata disamina della legge n. 328, al cui testo si rimanda; si ricordi solo che, a norma dell'art. 27, è istituita presso la Presidenza del Consiglio una "Commissione di indagine sulla esclusione sociale", con diversi compiti, tra i quali quello di effettuare ricerche e stilare relazioni in merito alle varie situazioni di povertà ed emarginazione rilevate e di «formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze» (v. comma 2).

Prima di concludere sul punto, si vuole chiarire che sembra superflua anche una mera elencazione dei tanti interventi normativi adottati a livello regionale volti a favorire l'inclusione sociale o a valorizzare variamente il ruolo del volontariato; tuttavia, in questa sede, ed a titolo esemplificativo, ci si limita a ricordare solamente la legge n. 24 del 2003 della Regione Emilia-Romagna, che questi due temi ricollega. All'art. 8, infatti, si discorre di «utilizzazione del volontariato» allo scopo di assicurare una sua «presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinamentale della polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale».

I rimandi alla legge n. 328 danno ulteriore conferma che agli enti locali è affidata la responsabilità primaria in materia di servizi sociali (tra i quali rientrano quelle attività volte ad eliminare forme di emarginazione anche

con l'ausilio dei volontari), come d'altra parte ha ribadito la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto tale ambito materiale alla potestà legislativa regionale di tipo residuale[19].

Le osservazioni fin qui svolte sembrano allora mettere in luce elementi sufficienti per evidenziare come una collaborazione virtuosa tra autonomie e volontariato possa rivelarsi fondamentale per avviare percorsi di inclusione sociale[20]. Al tempo stesso, però, non si deve dimenticare la forte incidenza che le Regioni hanno sulle organizzazioni di volontariato, a tali enti spettando di occuparsi dei registri all'interno dei quali vengono inscritte quelle che hanno diritto ai contributi, stipulare convenzioni ed avere agevolazioni fiscali; è proprio dalle Regioni che dipende la permanenza o meno, nonché la determinazione dei criteri per l'iscrizione delle organizzazioni nei registri suddetti (v. art. 6 della legge-quadro sul volontariato, n. 266 del 1991), nonché la loro «autonomia di organizzazione e di iniziativa» e lo sviluppo che dagli enti stessi deve essere favorito (v. art. 10, l. n. 266 del 1991). Tali considerazioni paiono chiarire in maniera inconfutabile la posizione (ovviamente legittima e comprensibile) di preminenza che il sistema delle autonomie (*in primis*, quelle regionali) ha nei confronti delle organizzazioni di volontariato (cfr. art. 10, l. n. 266 del 1991); occorre soltanto capire come tale posizione di forza possa (e debba) essere temperata affinché non vengano mortificate le formidabili potenzialità del volontariato.

4. Notazioni conclusive

Da quanto detto, pare emergere che i "soggetti" in campo si integrino e si completino nello svolgimento delle proprie funzioni a beneficio dell'inclusione sociale; si è sempre più convinti, infatti, che le autonomie non possano prescindere dall'apporto del volontariato al fine in discorso, in quanto l'inclusione – come già detto – non può fare a meno del fondamentale elemento della relazione (e del creare relazioni tra individui). Gli enti, infatti, non possono che prestare servizi, prestazioni nei confronti di soggetti che sono semplici "utenti"; chi, invece, si dedica all'agire volontario considera chi ha bisogno di aiuto come persona portatrice di valori , tra i quali la sua insopprimibile dignità. Ecco perché si ha l'idea – avvalorata peraltro dall'esperienza – che il volontariato arrivi là dove le istituzioni non possono arrivare. Pertanto, un obiettivo come quello dell'inclusione sociale può (e deve) essere favorito dagli opportuni provvedimenti che le autonomie possono adottare, ma poi occorre che vi siano soggetti "esperti in umanità" o, se si preferisce, "in prossimità" e "in solidarietà" che facciano la loro insostituibile parte. Se si ritiene di potersi arrestare al piano "formale" delle normative e se si crede

[19] V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 287 del 2004; 50 e 168 del 2008; 168 e 124 del 2009; 10, 121, 226, 274 e 299 del 2010; 40, 61 e 92 del 2011; 296 e 297 del 2012; 36, 62 e 172 del 2013.

[20] Cfr. *Carta dei valori del volontariato*, pt. 20 e 21.

che il mero rispetto delle stesse sia sufficiente per potere realizzare inclusione sociale, allo stesso modo in cui un risultato si raggiunge attraverso una fredda operazione matematica o si ottiene il funzionamento di un motore per mezzo di un mero processo meccanico, si è dell'idea che si rimarrà delusi (non a caso, Benedetto XVI ha osservato che «le dinamiche di inclusione non hanno nulla di meccanico»). Inclusione sociale – come si è tentato di dire (pur senza voler rubare il campo di studio ai sociologi) – è molto altro; ecco perché il volontariato, che è «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona umana stessa»[21], appare mezzo efficace allo scopo. Per riprendere le parole della Corte riportate in apertura, la «costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini» cui il volontariato tende (e che è proprio ciò di cui si nutre una reale inclusione sociale) deve avvenire, infatti, «al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità»[22], che pure possono giovare alla causa dell'inclusione.

Se quanto appena detto si condivide, non è senza significato interrogarsi sulle modalità con le quali volontariato ed autonomie possono (e devono) interagire, senza che venga snaturato il ruolo di ciascuno di essi e collaborando per creare le condizioni migliori grazie alle quali l'inclusione sociale possa inverarsi nell'esperienza; fondamentale è però che le organizzazioni di volontariato non perdano la loro «essenziale e irrinunciabile»[23] autonomia. Al riguardo, la legge n. 266 del 1991 – come osserva il giudice delle leggi – è preziosa fonte regolatrice dei rapporti fra istituzioni e volontariato.

A tal proposito, la strada da percorrere non sembra sia (soltanto) quella che si fonda sulla maggiore (o minore) erogazione di finanziamenti a favore delle organizzazioni in parola, sulla scorta della considerazione che questi (ovviamente necessari) possano portare i beneficiari degli stessi a perdere parte della propria libertà di azione e di autonomia[24], che – come detto – sono invece "punti forti" del volontariato anche perché quest'ultimo conservi lucidità ed obiettività nello svolgimento del proprio ruolo di denuncia e/o sensibilizzazione (e per non condizionare negativamente la sua funzione di *advocacy*)[25]. E, invero, proprio l'assenza di un ritorno economico ed il non dover dipendere da soggetti finanziatori fanno del volontariato un'attività di genuina liberalità e per questo particolarmente efficace nella cura di chi si

[21] Corte cost., sent. n. 75 del 1992, pt. 2 del *cons. in dir.*

[22] *Ibidem*, pt. 2 del *cons. in dir.*

[23] *Ibidem*, pt. 2 del *cons. in dir.*

[24] Cfr. Caritas Italiana, *Volontariato scuola di vita*, cit., 66 e 68.

[25] Cfr. Caritas Italiana, *Volontariato scuola di vita*, cit., 64 e 77 ss.; E. Rossi, *La funzione di* advocacy *per la tutela dei diritti della persona*, in M. Campedelli, P. Carrozza (a cura di), *Innovazioni nel welfare e nuovo patrocinio. Promuovere cittadinanza dopo il secolo breve*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza, Bologna, il Mulino, 2009.

trova nello stato di bisogno e nell'azione (spesso riuscita) di emancipazione dalla sofferenza. Non meno importante sembra anche liberare il volontariato dalle logiche di mercato in cui si scade quando esso viene svolto attraverso imprese sociali o cooperative[26].

Una strada proficua potrebbe invece essere quella di ricorrere ad un maggior uso del modulo convenzionale (*ex* art. 7 della legge-quadro n. 266 del 1991); sul punto, però, non tutti coloro che operano nel settore sono concordi, ritenendo che non sarebbe questa la "ricetta" per risolvere i problemi con cui si scontra quotidianamente il volontariato. Tuttavia, si continua ad essere dell'idea che quella in parola potrebbe essere un'opzione da non scartare e che, insieme ad altre, potrebbe concorrere a rendere i rapporti in discorso più fruttuosi per la causa in questione (ed, in generale, per il contrasto dei diversi tipi di disagio che affliggono sia molti tra coloro che fanno già parte della società sia coloro che – proprio perché non inclusi – non vi fanno parte).

Da salutare con grande favore sono poi le linee-guida (oggi d.d.l. n. 2617 del 22 agosto 2014) per la riforma del Terzo settore, che il governo si propone di attuare[27]; l'aggravarsi della crisi dello Stato sociale, infatti, meritava una accresciuta attenzione anche da parte del legislatore all'ambito in questione. Ci si potrebbe poi chiedere quale significato abbiano i frequenti riferimenti in questa sede operati alla Carta dei valori del volontariato, che non possiede alcuna forza giuridica; tuttavia, se questo è certamente vero, è altrettanto concreto e reale il rilievo che tale Carta ha per chi opera nell'ambito in questione, essendo considerata da tali soggetti una vera e propria fonte di riferimento, manifesto al quale informare la propria azione, contenente regole di condotta alla cui osservanza si è moralmente tenuti.

Se si tiene a mente l'importante compito che ha il volontariato di avanzare «proposte e progetti coinvolgendo quanto più possibile la popolazione nella costruzione di una società più vivibile»[28], si è convinti che la strada da percorrere debba essere – ancora meglio – quella di un maggiore coinvolgimento e di una accresciuta partecipazione in sede decisionale da parte di coloro che prestano servizio in questo campo[29]. Infatti, quella partecipazione che è un connotato dell'agire volontario potrebbe, nel rapporto con le istituzioni, trovare effettivo compimento, rimanendo altrimenti in parte mortificata.

In conclusione, volontariato ed autonomie, attraverso una loro interazione virtuosa, possono offrire un prezioso servizio alla stessa democrazia. Il primo, in forza dei propri connotati tipici qui ricordati della partecipazione e della pratica della solidarietà (che valorizza la dignità delle persone), realizzando uguaglianza sostanziale; le seconde, grazie alla loro funzione di tutela

[26] ... come rilevato anche dalla CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 77.

[27] A. RANDAZZO, *Terzo settore all'attenzione del Governo*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 23 giugno 2014.

[28] *Carta dei valori del volontariato*, pt. 7.

[29] *Ibidem*, pt. 21.

dei diritti e di "vicinanza" al cittadino. Il valore democratico non può certo inverarsi in modo pieno in un contesto in cui sussistano "sacche" di emarginazione; ed infatti solo un ordinamento che non esclude nessuno potrà dirsi veramente democratico, come a sua volta soltanto una società che non emargina nessuno potrà davvero definirsi tale.

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE NEL "REGIONALISMO COOPERATIVO" ALLA LUCE DEL BICAMERALISMO IMPERFETTO

di Neliana Rodean

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'attuale configurazione del sistema delle Conferenze. – 3. *Segue*: … e la via del bicameralismo imperfetto. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

A partire dagli anni '90 il nostro Paese è stato protagonista di un complesso processo riformatore che tenta, almeno sulla carta, di mutare continuamente l'ordinamento giuridico italiano.

La prima tappa di un processo spinto dall'obiettivo di instaurare una vera e radicata "democrazia delle autonomie", compiuta dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha prodotto radicali cambiamenti nel rapporto tra i vari livelli di governo prefigurando un sistema di uno Stato decentrato e policentrico, in cui viene salvaguardato e sviluppato il *valore dell'autonomia*. Quale aspetto innovativo dell'ordinamento composto, la cooperazione tra i vari livelli di governo aveva trovato la sua più esplicita realizzazione nell'ambito di quelle apposite sedi di incontro e dialogo tra Stato e le entità autonome, che sono le tre Conferenze.

Nonostante la sua progressiva formalizzazione, a partire dalla legge 400/1988, e la posizione di centralità all'interno dell'ordinamento, acquisita col d.lgs. 281/1997, il sistema delle Conferenze, in qualità di unica forma di cooperazione intergovernativa "post Titolo V", sembra, ormai da tanto tempo, inadeguato per il ruolo tecnico e politico che svolge, al quale si aggiunge l'inadeguatezza dello strumentario giuridico degli atti nell'ambito del procedimento decisionale.

Nell'attuale scenario di mutazioni istituzionali incentrato sulla metamorfosi del bicameralismo e la trasformazione del Senato, il sistema delle Conferenze sembra più che mai inadatto. L'ipotesi di un ramo del Parlamento quale sede istituzionale di rappresentanza territoriale configura un assetto parlamentare che consenta la formalizzazione del dialogo e della mediazione centro-periferia come regola operativa, attraverso l'attivazione di procedimenti integrati di formazione delle decisioni politiche. Dopo tanti tentativi, il mito della "Camera delle autonomie" sembra acquistare rilevanza, anche se marginale, nella configurazione di un bicameralismo imperfetto, tratteggiando un modello cooperativo *ex novo* e dando impeto ad un *terzo regionalismo*.

2. L'attuale configurazione del sistema delle Conferenze

In assenza di altri strumenti stabili e sistematici di raccordo tra Stato e le autonomie territoriali, un ruolo di fondamentale rilevanza nei rapporti interistituzionali è tutt'oggi ricoperto dal sistema delle Conferenze: dapprima la Conferenza Stato-Regioni, cui si sono poi aggiunte la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e quella unificata – strutture permanenti in grado di svolgere attività che hanno assicurato, in modo continuativo, l'effettiva applicazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le entità autonome, al fine del perseguimento di un consenso e di posizioni unitarie attraverso gli strumenti formali dell'intesa, del parere e dell'accordo[1].

Sul piano funzionale, il cd. sistema delle Conferenze è di fatto luogo di integrazionedelle sintesi già prodotte in altri luoghi dalle singole componenti. I raccordi organizzativi hanno pertanto rappresentato l'unico punto di incontro tra i vari livelli di governo, consentendo dopo la «rivoluzionaria»[2] riforma del 2001 – che ha omesso di costituzionalizzare questo sistema di raccordi già operante[3] – la partecipazione, il dialogo e la cooperazione fra gli esecutivi regionali, locali e il governo nazionale.

Le regole di funzionamento del sistema, sul piano normativo, sono dettate dal d.lgs. 281/1997; tuttavia, una migliore lettura del funzionamento è data dalle prassi che nel tempo hanno sostanziato il sistema, rimodellando i ruoli che la stessa legge attribuisce agli organi[4].

In via generale, la celerità richiesta nelle decisioni politico-istituzionali ha impresso nuova forza ai poteri esecutivi, che si sentono quasi limitati dalle procedure dovute ai ruoli delle Assemblee legislative. Ciò consente di sostenere che il sistema di relazioni interistituzionali è cambiato a seguito di riforme legislative e di contesto che in maniera indiretta hanno prodotto mutamenti nel sistema della "collaborazione", seppure senza maggiori modifiche formali.

Pertanto, è il diritto vivente che concretamente determina le capacità delle parti e quindi, sul piano pratico, ruoli, competenze, dinamiche relazionali, che spesso vengono solo ratificate e formalizzate *ex post* dal diritto formale. Ad oggi queste relazioni si fondano su norme risalenti al 1997 e gli strumenti ivi resi disponibili sono formalmente immutati; tuttavia, non si può disco-

[1] R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze,* in *Ist. federal.*, 6/2006, 13-63.

[2] A. D'Atena, *Prefazione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, 1.

[3] Si vedano C. Bassu, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2005; A. Piraino, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, *ivi*, 25 gennaio 2006.

[4] Si vedano S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008, 119-123; M. Castiello, G. Mazzola, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze,* in *Amministrazione in cammino*, 8 febbraio 2014.

noscere come, sul piano fattuale, l'uso di tali strumenti sia stato modificato in qualità e quantità. Sul versante "numerico" le norme statali e la giurisprudenza costituzionale hanno incrementato in maniera esponenziale gli atti che richiedono un "passaggio" in Conferenza; per questa (e altre) ragioni si è sostanzialmente modificato anche il modello relazionale delle Conferenze e, dunque, la componente qualitativa.

In primo luogo, le Regioni hanno rafforzato il proprio ruolo e la sede del coordinamento interregionale: all'aumento numerico degli atti oggetto di disamina ha corrisposto un modello strutturato della Conferenza delle Regioni volto ad assicurare la "qualità" di un più profondo esame tecnico e politico sui provvedimenti proposti ovvero su atti aggiuntivi di cui le Regioni si fanno promotrici, attraverso il Regolamento della Conferenza del 2005 e la prassi delle "sedute riservate". A seguito di tale dinamica si registrano alcune conseguenze relative al funzionamento: la conclusione dell'istruttoria delle Regioni viene riportata in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata (CSR/CU) sulla gran parte dei provvedimenti. Un numero crescente, tuttavia, di atti istruiti dalle Regioni vengono ritenuti e rappresentati come questioni di particolare rilevanza la cui conclusione richiede livelli di interlocuzione governativa diversi da quanto assicurato dalla CSR/CU. Si procede pertanto su "Tavoli" che bypassano tale sede, che viene utilizzata alla fine dell'iter solo per una formale ratifica, quando e se così disposto dalle norme.

In secondo luogo, non si possono, tuttavia, ignorare le esigenze di riforma rimaste inascoltate o i tentativi disordinati comunque incompiuti: a partire dall'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001, al processo attuativo del federalismo fiscale, alle dinamiche di autoriforma delle Regioni, volte anche ad evitare ciò che poi ha reso, invece, necessario richiedere (sostanzialmente) l'intervento del governo sui controlli con il decreto-legge 174/2012, e infine, fra tutte, l'incompiuta *ab origine* sulla forma di Stato.

Da una sommaria indagine sulla casistica rilevante, risulta che il "sistema" delle relazioni interistituzionali subisce e "assorbe" pressioni esogene che lo modellano e lo condizionano. In questo contesto e nella prospettiva di un bicameralismo imperfetto si deve verificare quali sono e se vi siano i margini di flessibilità utili a consentire il configurarsi di modelli diversi di collaborazione fra lo Stato e le autonomie territoriali.

3. *Segue*: … e la via del bicameralismo imperfetto

La scelta espressa dalla revisione costituzionale del 2001 è stata a favore della Camera delle Regioni e delle autonomie e non a favore del sistema delle Conferenze[5]. Nuovamente, a più di un decennio, si riparte nella direzione

[5] Cfr. S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001,* in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamen-*

riformista del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione e del bicameralismo imperfetto con il disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione» che il governo ha adottato lo scorso marzo e che la Camera Alta ha oramai approvato all'inizio di agosto. Per quanto di interesse, si limita la lettura alla sola parte relativa al Senato e alla soppressione della legislazione concorrente, al fine di comprendere se il sistema vigente delle relazioni interistituzionali governative sia destinato a rafforzarsi, a terminare, a modificarsi.

Il Senato della Repubblica, inizialmente denominato *Senato delle Autonomie* proprio per dar enfasi alla componente autonomistica, viene configurato come un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali che concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa (approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcune materie possono assumere una particolare forza nel procedimento) ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le città metropolitane e i comuni. Il nuovo Senato partecipa, inoltre, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge le attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

Il nuovo Senato è formato da 74 membri eletti, in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione (nessuna delle quali potrà comunque averne meno di due), dai Consigli regionali tra i propri componenti nonché da un sindaco per ognuno dei territori regionali e delle Province autonome. A questa componente di natura territoriale possono affiancarsi 5 cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (i requisiti sono i medesimi attualmente previsti per la nomina a senatori a vita), nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni. Sono conseguentemente soppressi i seggi del Senato assegnati alla circoscrizione estero, che rimangono per la sola Camera dei deputati.

Il progetto di revisione del Titolo V è volto a definire un sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, in grado di bilanciare inte-

tare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006), Roma, Luiss University Press, 2007. Diversamente, per la tesi che proponeva di abbandonare il "mito" della Camera delle Regioni, per concentrare tutto intorno al sistema delle Conferenze, cfr. I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.

ressi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale.

Ferma restando l'abolizione delle province, che viene confermata, il progetto di revisione costituzionale prevede il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – la cui rigidità ha contributo ad alimentare un rilevante contenzioso costituzionale – in favore di un decentramento legislativo più razionale e funzionale allo sviluppo economico e sociale del Paese.

In questa prospettiva, le linee direttrici del progetto di riforma dispongono il superamento della rigida ripartizione legislativa per materie in favore di una più moderna e flessibile ripartizione anche per funzioni ispirata ad un *regionalismo cooperativo*, che prevede:

- l'eliminazione delle competenze legislative *concorrenti* e la conseguente ridefinizione delle competenze *esclusive* dello Stato e *residuali* delle Regioni;
- l'introduzione di una *clausola di supremazia*, in base alla quale la legge statale, su proposta del governo, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, se lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico sociali di interesse nazionale;
- l'introduzione della possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle Regioni la funzione legislativa nelle materie di propria competenza esclusiva, salvo alcune eccezioni;
- il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare.

Il concetto su cui si vogliono porre delle riflessioni afferisce al combinato disposto risultante dalla soppressione della legislazione concorrente recata dalla riscrittura dell'art. 117 Cost. con la disposizione dell'art. 55, comma 4[6], e alla verifica della compatibilità fra la sopravvivenza delle Conferenze e l'istituzione del Senato, ovvero in quale misura l'una sia assorbita dall'altro.

Secondo la nuova configurazione costituzionale, le Regioni concorrono alla funzione legislativa nell'ordinamento nazionale in due sedi: in Consiglio regionale sulle competenze che risultino proprie, in Senato sulle altre competenze che pertanto afferiscono a competenze statali; nello specifico con un ruolo "rafforzato" del Senato in relazione alle materie elencate dall'art. 10 del d.d.l.

Il Senato certamente assorbe una parte considerevole delle attività della Conferenza CSR/CU, afferenti l'attività legislativa. Il governo, in tale pro-

[6] Art. 1 del d.d.l. costituzionale, nel testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati: «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea».

spettiva, non dovrebbe essere più obbligato alla concertazione sulle proprie iniziative in quanto nel Senato vengono contemperati gli interessi (pur riconoscendosi alle Autonomie un ruolo formale nell'iter legislativo statale), ma soprattutto in ragione del venir meno della legislazione concorrente; questa, infatti, è certamente la principale motivazione che rende necessaria la concertazione CSR/CU. In via teorica si può ipotizzare che venga a determinarsi un nuovo ambito di competenza del sistema delle Conferenze nelle materie su cui l'art. 118 Cost. dispone le forme di coordinamento fra Stato e Regioni.

La legge statale, infatti, disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

Aspetto da annotare concerne il fatto che tale schema traspone in Senato l'articolazione della Conferenza unificata (e non della CSR) con la (probabile) presenza delle città metropolitane al posto delle province. Ulteriore annotazione concerne il sistema di rappresentanza degli enti locali (ad oggi Anci e Upi): i sindaci saranno eletti in Senato secondo le modalità che dovranno prevedersi, senza la necessità della sede nazionale Anci e del raccordo ad oggi da questa svolto; stante, altresì, che la rappresentanza è qualificata come territoriale e non corporativa, quale è nei fatti il modello dell'Anci.

Assumendo che la concertazione nell'ambito delle Conferenze potesse conferire una posizione di forza del governo nei confronti del Parlamento[7] specie dopo la riforma costituzionale del 2001 e le accresciute competenze delle Regioni[8], si dovrà registrare il venir meno di tale interesse governativo.

Nel permanere delle due sedi, Conferenze e Senato, la filiera che verrebbe a configurarsi, sarebbe: il governo concerta la sua proposta in CSR/

[7] Cfr. G. Puccini, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del Governo*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2009, 36.

[8] Si vedano in tal senso F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 483; R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 254; S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. federal.*, 1/2007, 111; E. Catelani, *I rapporti fra Governo e regioni dopo la riforma del titolo V. Il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, 547; S. Budelli, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006, 110; G. Caprio, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 giugno 2008, 4; G. Busia, *Verso la riforma delle Conferenze*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, province, regioni, Stato. I luoghi della decisione politica*, Roma, Donzelli, 2009, 115. Tendono peraltro a sottolineare le distorsive implicazioni delle dinamiche in ordine ad un corretto e lineare svolgimento del rapporto fiduciario fra Parlamento e governo, P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 549 ss.; L. Lanzillotta, *L'evoluzione dei rapporti tra Stato e Istituzioni territoriali: la lunga marcia del federalismo italiano*, in *Economia italiana*, 2/2008, 319-320.

CU e la inoltra in Parlamento, dove il Senato potrà nuovamente chiedere di esprimersi con identica rappresentanza di chi si è espresso in Conferenza e senza alcun vincolo di dover rispettare una sua precedente volontà. Di contro, nell'ambito della Conferenza la disponibilità a mediare da parte degli stessi enti territoriali verrebbe meno, stante la facoltà (in via potenziale) di poter ridiscutere in Senato.

Dal modello del nuovo Senato rimane esclusa tutta l'attività che afferisce alle relazioni in ordine ad atti di natura amministrativa, sia di espressione governativa sia di altri enti e organismi dell'amministrazione centrale. In tal senso, il ruolo della Conferenza ben potrebbe conciliarsi con il ruolo del Senato. Su tale piano, va richiamato che, oltre le norme che nel tempo hanno stabilito e previsto funzioni nell'ambito delle Conferenze, lo stesso d.lgs. 281/1997 dispone discipline che di fatto risultano inattuate o comunque poco utilizzate.

Nell'ambito dei recentissimi lavori delle Regioni sulla proposta costituzionale, il tema delle Conferenze in relazione all'incrocio di competenze con il Senato non è stato rilevato. In via generale, le Regioni hanno sempre ritenuto che la *ratio* della Conferenza fosse resistente alle ipotesi di assorbimento da parte di una "Camera delle Autonomie" in Parlamento. In tali casi si è sempre ritenuto che la Conferenza dovesse essere oggetto di specifica riforma poiché i mutamenti istituzionali e costituzionali richiedevano processi di riadattamento anche sul piano delle relazioni interistituzionali, sia sulle forme che sui contenuti.

4. Riflessioni conclusive

È evidente la difficoltà di integrare il sistema delle Conferenze con il nuovo modello di Senato: risulta complessa l'ipotesi di un completo assorbimento dell'una nell'altra, così come è complessa l'ipotesi di due modelli paralleli entro cui un'identica componente si relaziona sui medesimi oggetti con due interlocutori diversi, governo e Parlamento.

L'ipotesi verosimile è di mutare profondamente i contenuti e le questioni di cui si possa occupare una Conferenza che continui a permanere nell'ordinamento. Le prospettive sul futuro del sistema debbono tenere conto del diritto materiale, che sta subendo profonde modifiche, almeno, su tre aspetti a cui devono seguire delle riflessioni.

In primo luogo, l'Italia è saldamente ancorata ai processi europei: l'obiettivo di rientro dal debito pubblico, l'adesione al *Fiscal compact*, le accelerazioni imposte dalla necessità di superare la profonda crisi economico-finanziaria richiedono politiche strutturali e fortemente incisive. Le proposte governative sono sostanzialmente vincolate nei fini e negli effetti, registrando, a livello interno, una riduzione delle possibilità di trattativa fra le parti.

In secondo luogo, la necessità di garantire gli impegni a cui il Paese si è esposto, in Europa e con i cittadini, determina atteggiamenti di bassa tolle-

ranza verso i sistemi delle relazioni istituzionali. Gli ultimi governi nazionali fanno registrare spinte riformistiche con uno "*spread*" molto elevato fra atti e fatti; le riforme risultano solo parzialmente attuate; tuttavia, è il sistema relazionale che viene percepito come aggravio procedurale privo di valore aggiunto, quando non anche responsabile delle sostanziali inattuazioni delle riforme proposte.

Infine, i fenomeni di crisi finanziarie e le conseguenti restrizioni dei bilanci pubblici che impattano e si riversano sul piano sociale, politico, istituzionale, comportano vincoli e limiti alle capacità di autonomia dei livelli di governo subnazionale. Si può ritenere che questa sia fra le cause del sostanziale peggioramento della qualità dei rapporti centro- periferia.

L'opacità politica che si accompagna alla crisi istituzionale rischia di travolgere i livelli di governo subnazionali: le Regioni sono chiamate ad una sfida e ad un nuovo protagonismo europeo[9] che impone l'adozione di azioni volte a riconquistare autorevolezza e affidabilità nei confronti dei cittadini e delle istituzioni ad altri livelli. Le Regioni hanno l'onere di avere o non avere avuto voce chiara nel determinare e affermare il proprio ruolo, nel riconoscere e consentire percorsi graduali e differenziati: la differenza è un dato della realtà che non esclude le istituzioni e le capacità amministrative, è un dato della storia e della geografia. Processi di differenziazione sui livelli di autonomia delle Regioni avrebbero consentito il configurarsi di uno *Stato regionale* con ordinamento articolato e coerente con la realtà, che nel tempo avrebbe potuto raggiungere livelli di uniformità, senza spinte centrifughe, con spirito solidale e senza egoismi.

Il riconoscimento alle autonomie territoriali di una sponda di tipo parlamentare, pur limitata nel quadro del bicameralismo imperfetto configurato dalla nuova riforma, solleva non poche problematiche. Le mutazioni nell'assetto delle relazioni istituzionali sembrano portare ad una soluzione funzionale più sul piano della forma di governo che della forma di Stato, in cui la vicenda della cooperazione e concertazione interistituzionale rimane ancora aperta in vista di una riscrittura della normativa e della ridefinizione della dimensione delle Conferenze.

[9] La l. 52/1996 ha disposto strumenti di intervento che hanno permesso alle Regioni di aprire propri uffici di collegamento con le istituzioni comunitarie; ora si deve aggiornare la compatibilità di tali scelte con la fase di restrizione finanziaria del Paese e con le azioni poste in essere con la c.d. *Spending Review*. A livello comunitario è venuta meno l'enfasi che ha contraddistinto gli anni '80 e '90 circa la costruzione della c.d. *Europa delle Regioni* – un'Europa "a tre livelli", in cui le Regioni e le autonomie locali erano chiamate a ricoprire un ruolo nella costruzione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea ed era previsto il coordinamento europeo delle Regioni con poteri legislativi (74 Regioni dei paesi membri dell'Unione europea), registrandosi un graduale svilimento di centralità, visibilità e autorevolezza, pur in assenza di diritto formale che ne abbia modificato ruoli e funzioni.

PARTECIPAZIONE, CONTROLLO E FENOMENO DEL LOBBISMO. IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA

di Mimma Rospi

Sommario: 1. La partecipazione e il controllo possono essere garantiti senza una regolamentazione delle *lobbies*? – 2. Partecipazione e controllo negli enti territoriali. – 3. La regolamentazione delle *lobbies*: il caso della Regione Toscana. – 4. La legge toscana sulla partecipazione. – 5. Conclusioni.

1. La partecipazione e il controllo possono essere garantiti senza una regolamentazione delle *lobbies*?

Nel solco dell'evoluzione della democrazia partecipativa, soprattutto a livello locale, i governanti pongono l'accento in fase regolativa sulla necessità di ampliare e garantire l'accesso dei cittadini alla determinazione delle politiche territoriali.

Tuttavia, se è condivisibile la tesi secondo cui la partecipazione e il controllo sono ingredienti necessari della formula da perseguire al fine di raggiungere la trasparenza del *policy-making* dei governi territoriali, essi da soli non sono sufficienti: è necessario che la partecipazione dei cittadini e il controllo da essi esercitato sul governo del territorio passino attraverso una regolamentazione più precisa del fenomeno del lobbismo, dal momento che è nel contesto delle autonomie territoriali che le relazioni tra amministratori e rappresentanti di interessi sono più marcate[1].

Un recente studio presentato dall'Università Bocconi su enti locali e *lobbying* ha individuato due modelli possibili di regolamentazione del dibattito pubblico che includa anche i rappresentanti degli interessi: il primo, assimilabile a quello dell'*Administrative Procedure Act* statunitense, che riguarda le *rulemaking procedures,* permette alle parti di presentare istanze, pareri e osservazioni che sfociano nella valutazione che precede (e vincola) l'approvazione dei progetti di realizzazione di grandi opere; il secondo modello è

[1] U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di partecipazione. Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, in *Quaderni Astrid*, 2008; G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali. Intervento svolto alla tavola rotonda "Quali regole per la partecipazione?"*, in *Costituzionalismo.it*, 2009; L. Bobbio, *I processi decisionali nei comuni italiani*, in *Stato e Mercato*, 1997, 49; A. Ruggeri, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quad. reg.*, 2007, 1-2, 401 ss.

invece quello del *débat public* francese, che affida alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate[2].

2. Partecipazione e controllo negli enti territoriali

In virtù dell'art. 123 Cost. si dispone che è compito dello Statuto, in armonia con la Costituzione, determinare la forma di governo ed i principi di organizzazione e di funzionamento della Regione, regolando, inoltre, l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali. Ad oggi, tutti gli statuti regionali contemplano la partecipazione attiva dei cittadini, organizzati in gruppi di interesse o meno, alle scelte politiche regionali[3].

Ci sono diversi modi di esercizio della partecipazione attiva riconosciuti in più Regioni: sono previste istruttorie legislative pubbliche, che permettono l'intervento dei portatori di interesse, sia in via preventiva sia contestualmente all'esame di un disegno di legge regionale da parte delle competenti commissioni, mediante consultazioni e audizioni specifiche. A tal proposito, nella Regione Umbria è stato istituito un servizio ai cittadini, c.d. *senso@lternato*[4], che permette al cittadino e alle *lobbies* di ricevere costantemente informazioni via *e-mail* sull'esame degli atti consiliari e di trasmettere, sempre per via telematica, commenti e proposte sui testi discussi. Inoltre, tutti gli statuti prevedono "mini CNEL" di matrice regionale, che fungono da raccordo per le istanze del mondo produttivo, sociale, culturale all'interno di ogni singola Regione. Si prevedono ipotesi in cui almeno 5.000 cittadini possano presentare al Consiglio e alla Giunta petizioni o interrogazioni scritte. Un ruolo incisivo è dato dall'apporto derivante dalle organizzazioni sociali nella programmazione economica, sociale e territoriale tramite un organismo quale, ad esempio, la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale (art. 46 Statuto Regione Puglia). Si prevedono anche disposizioni sul c.d. bilancio sociale partecipativo, che ha come precedente positivo l'esperienza brasiliana di Porto Alegre e le esperienze anglosassoni dei *Town meetings*.

Quindi, a livello regionale, sono valorizzati strumenti di ogni genere che siano in grado di assicurare la partecipazione attiva dei cittadini, non come

[2] M. Aulli, G. Sgueo, *Interessi comuni? L'inclusione di attori privati nelle politiche locali, tra lobbying e partecipazione*, in *www.cittalia.it* , 4-5/2013; inoltre, *Rappresentanza di interessi e territori*, in *www.i-com.it*.

[3] Ad esempio l'art. 14, comma 3, dello Statuto della Regione Puglia prevede l'obbligo per il legislatore regionale di conoscere i bisogni della collettività prima di legiferare.

[4] P. Fava, *La consultazione degli interessati nella* multilevel governance, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2006.

sostitutiva della rappresentanza tradizionale, ma quale elemento rafforzativo della stessa. Tali previsioni regionali, anche se indirettamente, si ritiene che agevolino un riconoscimento a livello regionale dell'attività lobbistica e una potenziale regolamentazione del fenomeno.

Del resto, la prima Regione a disciplinare *ante-litteram* il fenomeno è stata la Regione Sicilia che, già nel regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 445, all'articolo 12, comma 3, stabiliva che i progetti di legge fossero elaborati dalle commissioni dell'Assemblea regionale «con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali». Inoltre, l'articolo 71 del Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana istituisce un elenco pubblico, da aggiornare annualmente, di «rappresentanti di interessi professionali», composto da rappresentanti regionali delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli organi professionali[5]. L'elenco è depositato presso la Segreteria regionale dell'Assemblea[6]. L'articolo 72 prevede, poi, un vero e proprio diritto per gli iscritti in questo elenco di partecipare ai lavori delle commissioni; la loro partecipazione è obbligatoria «quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sociali». Infine, l'articolo 73 precisa che i rappresentanti degli interessi professionali e di interessi diffusi possono intervenire alle riunioni delle commissioni.

Il dettato normativo è rimasto inattuato, ma è comunque un esempio senza precedenti in Italia dal quale ricavare un punto di riferimento per una futura regolamentazione su scala nazionale[7].

3. La regolamentazione delle *lobbies*: il caso della Regione Toscana

Il caso della Regione Toscana è un buon laboratorio di analisi da cui trarre potenziali soluzioni di coordinamento del fenomeno del lobbismo con la necessità di incrementare la partecipazione dei cittadini e, dunque, il controllo che essi possono concretamente esercitare sui rappresentanti.

La Regione Toscana, infatti, è stata la prima a dotarsi di una regolamentazione a livello regionale del fenomeno del lobbismo con la legge 18 gennaio 2002, n. 5, recante «*Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana*», sulla spinta dell'allora presidente del Consiglio regionale, l'on. Riccardo Nencini, forte della sua esperienza di parlamentare europeo[8]. Gli obiettivi della legge erano quelli di

[5] Art. 71, comma 1, del Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, come modificato dall'ARS il 17 novembre 1967.

[6] Art. 71, comma 1, del Regolamento cit.

[7] S. Primavera, *La Sicilia sotto pressione, il* lobbying *nel processo legislativo regionale*, Acireale, Bonanno editore, 2012.

[8] R. Nencini, *La legge sulle lobbies*, in *www.consiglio.regione.toscana.it/presidente/iniziative/lobbies.htm* (3 giugno 2000).

garantire l'uguaglianza nell'accesso ai decisori politici da parte di tutti i gruppi d'interesse organizzati, estendendo la partecipazione concreta ai lavori consiliari anche alle associazioni minori, e di favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato. Questi obiettivi sono stati condensati nell'art. 1 della legge 5/2002.

La presente legge distingue due categorie di *lobbies*, pur non definendole: quelle che rappresentano categorie economiche, sociali, del terzo settore maggiormente rappresentative a livello regionale; quelle attive sul territorio toscano anche se non rappresentative. Si prevede un obbligo d'iscrizione presso il «*Registro dei gruppi di interesse accreditati*» per entrambe le categorie di *lobbies*; in particolare, secondo l'art. 6, le *lobbies* della prima categoria sono accreditate d'ufficio, mentre quelle appartenenti alla seconda categoria devono compilare una domanda, disponibile *on-line* sul sito della Regione, e presentarla al Consiglio. Le richieste d'iscrizione possono essere presentate entro il 31 marzo e il 31 ottobre di ogni anno per essere valutate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che disporrà sull'iscrizione dei soggetti che ne facciano richiesta. Tale registro è diviso per settori secondo le materie di competenza delle commissioni consiliari ordinarie, così, al momento dell'iscrizione, ciascun gruppo d'interesse dovrà indicare il settore o i settori per i quali richiede l'accreditamento. Importante è l'art. 2, comma 5, il quale prevede che possono iscriversi solo i gruppi «la cui organizzazione interna sia regolata dal principio democratico», «perseguendo interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico» e che «siano costituiti da almeno sei mesi alla data della richiesta di iscrizione». Probabilmente, al momento della stesura di tale disposizione, il legislatore regionale aveva in mente la struttura delle formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost. in cui possono essere agevolmente ricomprese le *lobbies*[9].

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge, i gruppi di interesse possono chiedere di essere ascoltati dalle commissioni consiliari incaricate dell'istruttoria degli atti e possono inviare le loro richieste e documentazioni formali a tutti i gruppi politici del Consiglio regionale. Se si tratta di proposte relative ad atti già sottoposti all'esame delle commissioni, queste sono presentate al servizio competente per la gestione dell'*iter* legislativo. Su questi atti, i gruppi accreditati possono chiedere di essere ascoltati dalle commissioni. I rappresentanti di questi gruppi possono accedere ai locali del Consiglio nei limiti definiti all'art. 3, comma 2, per seguire anche per via telematica le sedute delle commissioni consiliari o per ricevere informazioni o chiarimenti di natura tecnica. È fatto divieto, *ex* art. 4, di «esercitare, nei confronti dei consiglieri regionali e delle rispettive organizzazioni, forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto». Il ruolo di garante del corretto

[9] E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989; G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

operato delle attività delle *lobbies* accreditate è affidato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio che ha anche, qualora si constatino violazioni, il potere di irrogare sanzioni, le quali oscillano dal richiamo formale alla sospensione temporanea sino alla revoca dell'iscrizione, da pubblicarsi nel Bollettino ufficiale regionale in base all'art. 11, comma 3.

Nonostante un tale intervento normativo da parte della Regione Toscana, la legge è considerata un fallimento perché si è rilevata troppo settoriale, applicabile di fatto soltanto al Consiglio; la legge, infatti, non tiene conto dell'attività d'influenza esercitata sulla Giunta. La radice di un simile fallimento è da individuare nell'evidente constatazione che il legislatore regionale ha ignorato l'evoluzione della forma di governo regionale[10].

Il salto qualitativo della forma di governo regionale, in seguito alla riforma del sistema elettorale con la legge 23 febbraio 1995, n. 43, e soprattutto dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ha rafforzato sempre di più il ruolo dell'esecutivo sul Consiglio tramite l'elezione diretta del suo Presidente e il meccanismo dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*. Probabilmente è da condividere la tesi secondo la quale sarebbe necessario rivedere le disposizioni della legge in esame alla luce della nuova forma di governo regionale ed estendere anche alla Giunta l'applicazione della legge n. 5 del 2002[11].

4. La legge toscana sulla partecipazione

La Regione Toscana ha cercato di dare un seguito al percorso già tracciato dalla legge regionale del 2002, al fine di assicurare gli strumenti necessari tesi a garantire l'esplicazione più concreta possibile della democrazia partecipativa sul territorio regionale, attraverso la legge 69 del 2007, recante «*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*»[12]. Tale legge, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, lett. b), persegue la finalità di «promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi», avviando così un vero e proprio processo di «istituzionalizzazione» del pubblico partecipare alla formazione e alla realizzazione delle politiche territoriali[13].

[10] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffré, 2011, 400 ss.

[11] G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 691 ss.

[12] R. Lewanski, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the "Tuscany laboratory"*, in *Journal of Public Deliberation*, 9/2013.

[13] E. Stradella, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica ?Appunti a partire dalla legge Regione Toscana n.69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3/2008.

Tuttavia, questa legge non ha sostituito la legge 5/2002, perché, mentre quest'ultima si rivolgeva alle *lobbies tout court*, ai sensi dell'art. 2, la legge 69/2007 garantiva la possibilità di intervento nel processo partecipativo ai cittadini residenti e alle persone che lavorano e studiano in Toscana, nonché ad «altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo stesso» (art. 3, comma 1, lett. d). Anche se la legge 69/2007 sembrava rivolgersi direttamente ai singoli cittadini[14], la tesi interpretativa più accreditata riteneva possibile estendere la disciplina della legge in esame anche alle *lobbies*, come si poteva dedurre dall'art. 8, lett. a), che parla de «il soggetto proponente il grande intervento» probabilmente riferendosi a gruppi di interesse organizzati.

Seguendo tale rotta, recentemente la Regione Toscana ha approvato la nuova legge regionale sulla partecipazione 2 agosto 2013, n. 46, rubricata «*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*», modificata dalla legge regionale 19 febbraio 2014, n. 9, con la quale si sostituisce *in toto* la legge regionale 69 del 2007.

Dopo aver riaffermato nei primi articoli i principi e gli obiettivi già fissati nella l.r. 69/2007, che pervadono il senso di democrazia che si vuole perseguire, la l.r. 46/2013 riconosce e garantisce, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, «il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge», e, nel secondo comma, persegue gli obiettivi necessari a concretizzarlo. Tra tali obiettivi, la Regione, nel comma 2, lett. d), persegue gli obiettivi di «contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società» e, nella lettera e), di «favorire (…) l'emersione di interessi diffusi».

Si ritiene che le formulazioni adoperate dal legislatore toscano siano così ampie ed elastiche da ben ricomprendervi la possibilità di partecipare al dibattito pubblico anche dei gruppi d'interesse organizzati, purché siano soggetti impegnati civicamente o siano in grado di apportare conoscenze e saperi utili, soprattutto tecnici, al miglioramento delle politiche pubbliche regionali e locali, per es. in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica, come espressamente indicato nell'art. 7, comma 1, della legge.

Quanto sopra detto è confermato dalle altre norme, le quali sembrano rispondere al filo conduttore, ricavabile già dalla l.r. 69/2007 e confermato nella l.r. 46/2013, di istituzionalizzare il dibattito pubblico al fine di renderlo «la forma ordinaria di amministrazione» e di includervi tutti i soggetti che

[14] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., 395.

interagiscono nel panorama politico ed economico regionale. Infatti, l'art. 2 individua tra i «titolari del diritto di partecipare» nei processi partecipativi, oltre ai cittadini residenti, agli apolidi e agli stranieri regolarmente residenti, anche «le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'art. 11, comma 1, lett. c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo» (art. 2, comma 1, lett. b). I gruppi d'interesse organizzati possono essere ricompresi nei soggetti titolari del diritto a partecipare in base alla lettera b) dell'art. 2, in combinato disposto con l'art. 8, comma 3, lett. d), là dove si ammettono al dibattito pubblico regionale, per le opere che comportino investimenti superiori a euro 50.000.000 e le previsioni di localizzazione contenute nei piani regionali del medesimo importo, «i soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere».

Inoltre, nell'art. 13 si individuano tra i soggetti abilitati a presentare richiesta di sostegno a un processo partecipativo locale, diverso dal dibattito pubblico, anche associazioni e comitati, con il sostegno di residenti e imprese, i cui progetti «presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale o economica» (art. 13, comma 1, lett. b e d).

5. Conclusioni

Nell'intento del legislatore toscano di migliorare i processi partecipativi di definizione delle politiche pubbliche regionali e locali, si può agevolmente individuare un certo spazio di intervento anche ai gruppi d'interesse organizzati che operano sul territorio regionale. Tuttavia, il legislatore toscano non ha armonizzato la legge regionale 5/2002, ancora in vigore, con la nuova legge regionale sulla partecipazione, prevedendo solo un coordinamento con la legislazione in materia di governo del territorio[15].

Ciò che preme rilevare è che i gruppi d'interesse potrebbero, anziché sottoporsi alle regole d'iscrizione obbligatoria nel registro previsto dalla l.r. 5/2002 e quindi ai relativi oneri e controlli prescritti, accedere al dibattito pubblico (rientrando nelle categorie elastiche previste nella l.r. 46/2013) su progetti e opere, senza che su di essi sia espletato un controllo maggiore relativo, per esempio, a chi rappresentano, a quale sia il loro interesse a partecipare a quel determinato processo partecipativo e quale sia la massa finanziaria di cui dispongono.

Un'occasione persa per mantenere il primato quale legislatore regionale precursore della regolamentazione del fenomeno del lobbismo. Infatti, come

[15] Cfr. art. 23, l.r. n. 46/2013, Capo V - Norme finali: «La partecipazione al processo di formazione degli strumenti della pianificazione e degli atti di governo del territorio avviene secondo gli istituti ed i regolamenti attuativi previsti dalla legislazione regionale in materia di governo del territorio».

detto, la legge 5/2002 presenta evidenti difetti che non garantiscono un reale controllo delle relazioni tra amministratori e gruppi d'interesse, dequalificando così palesemente le recenti riforme in materia di dibattito pubblico.

Dunque, *de iure condendo*, il legislatore toscano potrebbe avviare una revisione della l.r. 5/2002 al fine di coordinarla con la l.r. 46/2013, per garantire l'inclusione nei processi partecipativi delle *lobbies* come soggetti portatori di istanze diffuse che, oltre ad essere riconosciute dall'ordinamento costituzionale come meritevoli di tutela, possano migliorare l'esito delle consultazioni pubbliche. Ad esempio, una possibile soluzione potrebbe essere quella di adottare un unico registro pubblico a carattere obbligatorio (per Giunta regionale, Consiglio regionale e per i processi partecipativi), cui possano accreditarsi gruppi d'interesse, imprese, comitati, associazioni che intendano partecipare al dibattito pubblico, come previsto nella legge 46/2013, prevedendo così espressamente che tutti coloro che non sono inscritti a tale registro non possono essere in alcun modo ammessi al dibattito pubblico su un dato progetto, né essere auditi dalle istituzioni rappresentative e di governo.

Tale registro pubblico obbligatorio potrebbe essere detenuto sotto il controllo vigile dell'Autorità regionale per la Garanzia e la promozione della partecipazione, già istituita dall'art. 3, comma 1, della l.r. 46/2013; questa, oltre ad avere un ruolo di controllo costante e continuativo sui dibattiti pubblici in corso, ben potrebbe vigilare sul corretto comportamento dei soggetti accreditati presso il detto registro obbligatorio e, dunque, sanzionare fino alla cancellazione e non ammissione ai processi partecipativi delle opere i gruppi di interesse che si macchiassero di gravi violazioni o che non rispettassero i requisiti necessari richiesti ai fini del mantenimento dell'iscrizione nel detto registro.

Il "modello" di riferimento potrebbe essere la c.d. «Relazione Gualtieri» sull'accordo interistituzionale relativo al *Registro per la Trasparenza*, approvata dalla Commissione Affari costituzionali presso il Parlamento europeo[16]. Tale registro regola i rapporti tra i gruppi d'interesse in esso accreditati e i rappresentanti delle istituzioni europee, prevedendo un'iscrizione su base volontaria. L'iscrizione garantisce privilegi agli iscritti quali: ricevere segnalazioni sulle nuove tabelle di marcia dei lavori della Commissione europea oppure sulle indizioni delle consultazioni pubbliche nel settore di propria competenza; chi non è iscritto, e chi non rispetta il codice di condotta relativo, non ha la possibilità di accedere alle istituzioni rappresentative dell'UE.

In merito, l'art. 22 dell'accordo interistituzionale così dispone: «il rilascio e il controllo dei titoli di accesso di lunga durata agli edifici del Parlamento europeo restano procedure di competenze di tale istituzione. Tali titoli di

[16] Cfr. L. Torchia, *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. Bilancia (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012, 263.

accesso saranno rilasciati a singole persone che rappresentano, o lavorano per, organizzazioni e persone fisiche o giuridiche rientranti nell'ambito di applicazione del registro unicamente ove tali organizzazioni o persone siano registrate. La registrazione non conferisce tuttavia automaticamente il diritto al rilascio di un titolo di accesso».

La via eurounitaria della partecipazione democratica è la strada maestra che gli enti territoriali devono percorrere al fine di perseguire un sistema democratico, il quale poggia le radici sulla sinergia tra organi rappresentativi, istituzioni, cittadini e gruppi d'interesse. In tal modo la partecipazione democratica non sarà un *fumus*, bensì una realtà.

SULLA SOGLIA TRA STATO E REGIONI. LA STORIA DEL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

di Stefano Rossi

Sommario: 1. Dalla legge n. 180/1978 all'abolizione degli ospedali psichiatrici giudiziari. – 2. Una lunga corsa a tappe. – 3. La svolta del 2012. – 4. I programmi regionali di attuazione: indirizzi differenti per un unico fine.

1. Dalla legge n. 180/1978 all'abolizione degli ospedali psichiatrici giudiziari

In data 29 maggio 2014 la Camera dei Deputati ha definitivamente approvato il decreto legge 52/2014, convertito in legge 81/2014, con cui è stata prorogata – al 31 marzo 2015 – la data di dismissione degli ospedali psichiatrici giudiziari. Si tratta del provvedimento che chiude (almeno formalmente) in via definitiva una stagione, modificando in maniera permanente la percezione istituzionale e quella sociale del fenomeno del trattamento del "reo folle", sinora relegato nell'ospedale psichiatrico giudiziario, ovvero in un limbo tra custodia e cura[1].

Un limbo, creato dal codice penale del 1930 attraverso l'introduzione di un sistema a doppio binario, che trovava il suo retroterra ideologico nel pregiudizio per cui il folle che delinque dovesse essere punito due volte, sottostando ad una «coercizione intermedia» «tra il vero manicomio e il vero carcere»[2], in un luogo in grado di fornire un trattamento adeguato alle condizioni patologiche proprie del malato che delinque.

Tale sistema ha resistito a qualsiasi istanza di cambiamento, elusa anche dalla pur coraggiosa riforma dell'ordinamento penitenziario che, con legge 354/1975, si limitò a ridenominare l'istituzione (da manicomio a ospedale

[1] Così T. Padovani, *L'ospedale psichiatrico giudiziario*, in F.D. Busnelli, U. Breccia (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1979, 242 sottolineava come «l'intima compenetrazione tra finalità terapeutico-curativa e finalità rieducativa permette[sse] di considerare il ricovero in ospedale psichiatrico alla stregua di un "trattamento", il cui scopo (giuridico) di prevenire manifestazioni criminose, proprio di ogni misura di sicurezza, si specifica nella necessità di ottenere la guarigione da una malattia, ed il cui contenuto e le cui modalità debbono pertanto assumere i caratteri propri di una terapia». Vedi anche Corte cost., 9 giugno 1987, n. 68, in *Giur. cost*., 1967, 752 ss.

[2] E. Ferri, *Sociologia criminale*[4], 1900, Torino, 4 ss., specie 869-872; R. De Notaristefani, *Penitenziari (sistemi)*, in *Dig. it*., XVIII, II, Torino, Utet, 1906, 76 ss.; *contra* A. Gilardoni, *Manicomi*, in *Dig. it*., XV, Torino, Utet, 1903-1907, 667 ss.; V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, Utet, 1902[2], 80 s.

psichiatrico giudiziario) senza modificarne la sostanza, ovvero la natura di luogo ove «la cura si trasforma in una pena peggiore dell'ordinaria»[3].

L'approvazione della legge 180/1978, pur non incidendo sulla condizione degli ospedali psichiatrici giudiziari, ha tracciato il solco verso il cambiamento del modello di trattamento delle malattie mentali, abolendo, anche in termini normativi, quel "riflesso condizionato" che faceva coincidere la sofferenza psichica con la pericolosità[4]. Si è passati dall'ospedale psichiatrico alla psichiatria di comunità che, attraverso la rete dei servizi, gestisce i percorsi terapeutico-riabilitativi sul e con il territorio, avendo cura di rapportarsi e interagire con il contesto familiare e sociale del paziente. Si tratta di un approccio che ha destrutturato pregiudizi e stereotipi, venendo ad influire, seppur in modo indiretto, sulla maturazione della decisione del legislatore di superare gli ospedali psichiatrici giudiziari[5].

Questo inquadramento risulterebbe peraltro gravemente deficitario se non si desse conto, seppur in sintesi, delle profonde trasformazioni che la misura di sicurezza dell'internamento in ospedale psichiatrico giudiziario ha subito, a seguito di taluni significativi interventi del legislatore e, ancor più, della Corte costituzionale, che ne hanno gradatamente sbriciolato l'originaria rigidità[6].

Al superamento del dogma della pericolosità presunta, suggellato definitivamente dalla legge "Gozzini" del 1986, era stato dato impulso dalla giurisprudenza costituzionale[7]: a partire dalla sentenza 139 del 1982[8], che, pur

[3] V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., 81. Tanto da venir definiti, in tempi non sospetti, dallo stesso direttore del manicomio giudiziario di Aversa come "lager sanitari": vedi D. Ragozzino, *Manicomi giudiziari: depositi di malati o veri ospedali?*, in *Quad. crim. clin*., 1970, 97 ss.

[4] L. Bruscuglia, *Commentario alla legge 13 maggio 1978, n. 180*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, 1, 176 ss.; G. Visintini, *La riforma in tema d'assistenza psichiatrica. Problematica giuridica*, in *Pol. dir*., 1982, 3, 445 ss.; C. Castronovo, *La legge 180, la Costituzione e il dopo*, in *Riv. crit. dir. priv*., 1986, 607 ss.

[5] Non si condividono, in questo senso, le considerazioni sul punto di A. Pugiotto, *L'ergastolo nascosto (e altri orrori) dietro i muri degli ospedali psichiatrici giudiziari*, in *Quad. cost*., 2013, 2, 343 ss., specie 348, che tendono a sminuire la portata prospettica e l'influenza della legge 180/1978.

[6] F. Della Casa, *Basta con gli OPG! La rimozione di un "fossile vivente" quale primo passo di un arduo percorso riformatore*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 1, 64 ss.; A. Manna, *Sull' "abolizione" degli ospedali psichiatrici giudiziari: pericolosità sociale o bisogno di terapia?*, *ivi*, 2013, 3, 1329 ss.; G.L. Gatta, *La riforma degli ospedali psichiatrici giudiziari*, in R. Garofoli, T. Treu (a cura di), *Treccani: il libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, Treccani, 2013, 128-131; M. Pelissero, *Il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari al tempo della crisi*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, 8, 1017 ss.

[7] In particolare sul problema della pericolosità e delle misure di sicurezza A. Manna, *L'imputabilità e i nuovi modelli di sanzione. Dalle "finzioni giuridiche" alla "terapia sociale"*, Torino, Giappichelli, 1997; M.T. Collica, *Vizio di mente: nozione, accertamento e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2007; M. Pelissero, *Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

[8] Corte cost., 27 luglio 1982, n. 139, in *Giur. cost*., 1982, 1202 ss., con nota di G. Vassalli,

riaffermando «la legittimità in via di principio, nel campo delle misure di sicurezza, di tecniche normative di tipizzazione di fattispecie di pericolosità cui collegare l'applicazione di determinate misure», rilevava «la doverosità del sindacato, alla stregua del principio di uguaglianza, su singole fattispecie di pericolosità costruite in termini "'presuntivi" e rigidi, là dove la presunzione di pericolosità non abbia fondamento nell'*id quod plerumque accidit* ed abbia per conseguenza la indiscriminata applicazione delle misure di sicurezza in situazioni che differiscono fra loro proprio negli aspetti cui la misura ragionevolmente può riferirsi». In applicazione di questa direttiva, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità dell'art. 222 c.p., nella parte in cui, prescindendo dall'attualizzazione del giudizio di infermità mentale, fondava la presunzione di pericolosità su «una presunzione ulteriore, concernente il perdurare della stessa infermità psichica, senza mutamenti significativi dal momento del delitto al momento del giudizio». Ed era appunto questa presunzione assoluta, priva di base scientifica, a comportare la violazione del principio d'eguaglianza.

Tuttavia, specie dopo che il legislatore del 1986 ha inteso superare completamente il sistema delle presunzioni di pericolosità, sono esplose le ulteriori contraddizioni insite nelle residue rigidità della disciplina delle misure di sicurezza, che sono state affrontate con la sentenza 253 del 2003[9], nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato di nuovo l'illegittimità dell'art. 222 c.p. «nella parte in cui non consente al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure all'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale».

Sul piano dei principi normativi, ciò ha comportato una chiara indicazione di preferenza per misure non restrittive della libertà, attribuendo rilevanza in primo luogo ai bisogni di cura dell'infermo in un'ottica che non poteva più ridursi al solo aspetto della sicurezza nei confronti del reo[10].

L'abolizione della pericolosità presunta degli infermi di mente attraverso la cruna dell'ago; E. Musco, *Variazioni minime in tema di pericolosità presunta*, in *Riv. it .dir. proc. pen.*, 1982, 1589 ss.

[9] Corte cost., 18 luglio 2003, n. 253, in *Giur. cost*., 2003, 2116 ss., con nota di G. Famiglietti, *Verso il superamento della "pena manicomiale"*; T. Groppi, *La sentenza n. 253 del 2003: la Corte e il "diritto mite"*, in *www.giurcost.org*, 29 luglio 2003; da ultimo, nel negare la persistenza di qualsiasi automatismo Corte cost., 9 luglio 2009, n. 208, in *Giur. cost.*, 2009, 2405 ss.

[10] Successivamente, la Corte (Corte cost., 17 novembre 2004, n. 367, in *Giur. cost*., 2004, 3993) ha accertato l'illegittimità dell'art. 206 c.p. per violazione dell'art. 32 Cost., nella parte in cui tale disposizione non consentiva di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, la libertà vigilata arricchita da prescrizioni a contenuto terapeutico-riabilitativo idonee ad assicurare al contempo adeguate cure all'infermo di mente e controllo della sua pericolosità sociale: i giudici costituzionali hanno evidenziato che l'applicazione delle misure di sicurezza è retta da due «finalità, collegate e non scindibili (...), di cura e tutela dell'infermo di mente e di contenimento della sua pericolosità sociale» che rendono costituzionalmente inammissibile un sistema che risponda ad una sola di queste finalità; ed hanno altresì fissato

La Corte ha dunque costituzionalizzato due principi fondamentali: da un lato, il principio di flessibilità della disciplina delle misure di sicurezza, che impone di adeguare le forme del controllo penale alle condizioni del reo, dall'altro, quello di sussidiarietà, che prescrive di considerare il ricovero in ospedale psichiatrico o in casa di cura e di custodia non come un destino già scritto per l'infermo di mente-autore di reato, essendo tali misure applicabili solo laddove l'adozione della libertà vigilata a contenuto "terapeutico" non sia idonea a contemperare esigenze di cura e necessità di difesa sociale.

Come si è potuto rilevare, la crisi progressiva della logica della prevenzione speciale negativa, fatta propria dal codice Rocco, costituisce il riflesso del mutamento dei valori sottostanti alla disciplina delle misure di sicurezza per i "folli-rei": il binomio difesa sociale e cura, ossia i due poli nell'ambito dei quali si è sviluppata la storia del trattamento penale psichiatrico, ha subito, negli ultimi decenni, una trasformazione che ha visto succedersi al ruolo prevalente della prima, che esprime esigenze di tutela della collettività, l'emergere della seconda, che sollecita invece la centralità della tutela della persona.

2. Una lunga corsa a tappe

Sul piano legislativo l'avvio del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari è coinciso con l'approvazione del d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, inerente il «riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'art. 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419», che ha stabilito il diritto dei detenuti e degli internati, alla pari con gli altri cittadini, all'erogazione delle prestazioni sanitarie, assegnando al Ministero della Sanità le competenze in materia di programmazione, indirizzo e coordinamento del servizio sanitario negli istituti penitenziari e alle Regioni le competenze in ordine alle funzioni di organizzazione, programmazione e controllo dei servizi stessi, la cui gestione veniva affidata alle aziende sanitarie.

Solo con il successivo d.P.C.M. 1° aprile 2008, si è data completa attuazione al riordino della sanità penitenziaria, trasferendo alle Regioni le funzioni afferenti agli ospedali psichiatrici giudiziari ubicati nei rispettivi territori e dettando, nell'allegato c), le «Linee di indirizzo per gli interventi negli ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) e nelle case di cura e custodia (Ccc)». Tale programma è stato pensato privilegiando l'ambito territoriale quale sede adeguata per affrontare le problematiche legate alla cura, riabilitazione e reinserimento delle persone con disturbi mentali che fossero sottoposte alle predette misure di sicurezza.

un limite inderogabile alla politica criminale della prevenzione speciale negativa, affermando che «le esigenze di tutela della collettività non potrebbero mai giustificare misure tali da recare danno, anziché vantaggio, alla salute del paziente».

Nell'allegato erano delineate tre fasi – l'una consecutiva all'altra – che le Regioni dovevano (o meglio, avrebbero dovuto) attuare mediante le rispettive aziende sanitarie, al termine delle quali sarebbe stato raggiunto l'obbiettivo del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Al completamento della terza fase, infatti, si sarebbe dovuta realizzare «la restituzione ad ogni Regione italiana della quota di internati in Opg di provenienza dai propri territori», con conseguente "presa in carico" dei medesimi da parte dei relativi dipartimenti di salute mentale.

In questi termini, il programma era volto alla graduale "sanitarizzazione" delle modalità esecutive della misura di sicurezza, riportando i pazienti entro le rispettive realtà territoriali, al fine di sanare gli effetti negativi di un prolungato sradicamento del malato dal proprio contesto familiare e sociale, anche attraverso un lavoro di reinserimento affidato ai servizi di prossimità.

Nonostante le buone intenzioni, il percorso programmato è rimasto sostanzialmente sulla carta, lasciando irrisolta una questione di giustizia sostanziale, ovvero la condizione degli internati dimissibili, di quei soggetti non più considerati socialmente pericolosi, che tuttavia hanno continuato a permanere nell'istituto manicomiale per il mancato reperimento di una idonea collocazione esterna[11].

Un ruolo decisivo per sbloccare la situazione di *empasse* l'ha giocato il lavoro di inchiesta svolto nell'anno 2011 dalla Commissione parlamentare sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (cd. Commissione "Marino"), costituita presso il Senato, che ha portato alla luce la gravità delle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari, giudicate «incompatibili con le disposizioni costituzionali in materia di diritto alla salute, libertà personale e umanità del trattamento, nonché con la disciplina di livello primario e secondario relativa alla sanità penitenziaria»[12]. Ciò ha spinto il legislatore, anche sull'onda di approfondite inchieste giornalistiche, ad agire per porre termine ad una condizione divenuta ormai intollerabile.

3. La svolta del 2012

Il «definitivo» superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari è stato sancito – sia pur tardivamente – con l'art. 3-*ter* della legge 17 febbraio 2012, n. 9, con la quale è stato convertito il d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, adottato

[11] Così nell'Accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 26 novembre 2009 si rendeva noto che, nel giugno del 2009, erano ristretti «negli Opg 399 internati maschi e 14 donne dimissibili, in regime di proroga per mancanza di alternative all'esterno».

[12] Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 luglio 2011, in *Atti Senato*, Doc. XII-bis n. 4, 6-10.

dal governo con lo specifico obbiettivo di ridimensionare il preoccupante fenomeno del sovraffollamento carcerario.

La disposizione, piuttosto articolata, non prevedeva l'abolizione degli ospedali psichiatrici giudiziari[13], ma, più propriamente, la loro sostituzione, a partire dal 31 marzo 2013, con una diversa struttura di carattere sanitario, quale luogo alternativo di esecuzione delle misure di sicurezza detentive.

Ai commi 2 e 3 dell'art. 3-*ter*, per un verso, si rinviava ad una fonte secondaria[14] l'indicazione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture sanitarie, in linea con quanto già prescritto dal d.P.R. 14 gennaio 1997, precisando che la determinazione di tali requisiti avrebbe dovuto tener conto anche dei «profili di sicurezza»; per un altro verso, si dettavano i criteri direttivi ai quali si sarebbe dovuto uniformare il decreto interministeriale, ovvero: l'«esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture», il che determina il definitivo superamento della concezione custodiale propria degli Opg; l'eventuale disciplina, tenuto conto del grado di pericolosità dei soggetti ospitati nelle strutture, dell'«attività perimetrale di sicurezza e di vigilanza esterna»; infine, riprendendo uno dei cardini del d.P.C.M. 1° aprile 2008, la tendenziale territorializzazione dell'esecuzione delle misure di sicurezza relative a soggetti psichiatrici[15].

Con decreto interministeriale – adottato, con ritardo, nell'ottobre del 2012 – sono stati definiti i suddetti requisiti minimi relativi alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems). L'importanza di tale decreto si rinviene non solamente nel suo contenuto volto a regolamentare le Rems, ma anche nella sua capacità di delineare aspetti fondamentali che vengono a condizionare l'esecuzione delle misure di sicurezza, influendo

[13] E men che meno l'abrogazione delle relative misure di sicurezza, il che avrebbe reso necessario una più vasta e meditata riforma del codice penale. Sui problemi di mancato coordinamento tra la riforma, la disciplina penalistica e quella dell'ordinamento penitenziario M. Pelissero, *La soppressione degli ospedali psichiatrici giudiziari: realtà ed apparenze*, in *Leg. pen*., 2012, 372 ss.; F. Della Casa, *Basta con gli OPG! La rimozione di un fossile vivente quale primo passo di un arduo percorso riformatore*, cit., 66; G.L. Gatta, *Aprite le porte agli internati! Un ulteriore passo verso il superamento degli OPG e una svolta epocale nella disciplina delle misure di sicurezza detentive: stabilito un termine di durata massima (applicabile anche alle misure in corso, a noi pare)*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 6 giugno 2014.

[14] Particolarmente critico sulla scelta di adottare un decreto di natura non regolamentare, senza dettare criteri stringenti per limitare l'ambito di discrezionalità dell'esecutivo in una materia delicata, si mostra A. Pugiotto, *L'ergastolo nascosto (e altri orrori) dietro i muri degli ospedali psichiatrici giudiziari*, cit., 353.

[15] In questi termini la disposizione ha stabilito che – «di norma» – nelle strutture sostitutive degli Opg vengano ospitati soggetti «provenienti (...) dal territorio regionale di ubicazione delle medesime». Anche questa previsione dimostra il carattere ambivalente della disposizione: estremamente puntuale nello scandire le tempistiche entro le quali effettuare il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, ma generica nella descrizione delle modalità di tale riforma; dettagliata nel computo degli importi finanziari attraverso i quali realizzare le nuove strutture, ma sommaria nell'indicazione della copertura degli oneri derivanti da tale progetto.

quindi sugli spazi di libertà e sulla gestione della salute delle persone che vi sono ospitate[16].

Le Regioni, sia per le difficoltà di individuazione e organizzazione delle strutture che per il ritardo con cui il governo aveva adottato il decreto di riparto delle risorse (d.m. 28 dicembre 2012), non sono state in grado di rispettare il termine del 31 marzo 2013 per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, il che ha reso necessario disporre una prima proroga al 1° aprile 2014, ad opera del d.l. 25 marzo 2013, n. 24, convertito in legge 23 maggio 2013, n. 57[17].

Vi è da segnalare, in particolare, che la legge 57/2013 ha operato una modifica alla disciplina dei poteri sostitutivi del governo nel caso di inerzia delle Regioni: laddove, in precedenza, l'attivazione di tali poteri era legata al mancato rispetto del termine fissato per il superamento degli Opg, è stato invece previsto un duplice caso di inadempimento tale da far scattare i poteri sostitutivi con la nomina di un commissario unico per tutte le Regioni, ovvero la mancata presentazione, entro il 15 maggio 2013, del programma regionale degli interventi (in base allo stato di avanzamento del quale sono erogate le risorse) e il mancato rispetto del termine di completamento del programma.

Di proroga in proroga si è giunti al decreto legge 52/2014, convertito con modifiche in legge 30 maggio 2014, n. 81, che ha rinviato al termine del 31 marzo 2015 il completamento del programma di superamento degli Opg. Tuttavia tale legge è molto più che un puro provvedimento di proroga, avendo acquisito, in fase di conversione, contenuti tali da apportare modifiche sostanziali alla disciplina delle misure di sicurezza detentive[18].

La legge inoltre, al fine di garantire il raggiungimento dell'obbiettivo, ha previsto, oltre alla creazione di un organismo di coordinamento, un rigido sistema di monitoraggio degli adempimenti delle Regioni, tale da consentire un'immediata attivazione dei poteri sostitutivi (art. 1, comma 2).

In via ulteriore, anche alla luce delle tendenze emerse a livello regionale nella prima fase attuativa, è stato concesso alle Regioni di rivedere i propri programmi, riducendo le risorse destinate alla creazione dei Rems, in vista di

[16] Rilevante è ad esempio l'attribuzione della gestione ai servizi pubblici afferenti al Servizio sanitario nazionale; la previsione di un limite nei posti letto per struttura; l'attribuzione della competenza sulla gestione della sicurezza e vigilanza esterna alle Regioni, che potranno provvedervi mediante specifici accordi con le prefetture.

[17] La legge ha stabilito, oltre ad una serie di misure volte a favorire l'adozione di misure alternative all'internamento in Opg, che il programma di utilizzo delle risorse regionali, «oltre gli interventi strutturali, preveda attività volte progressivamente a incrementare la realizzazione dei percorsi terapeutico-riabilitativi». Reindirizzando l'attenzione non solo verso la realizzazione delle Rems, ma anche verso la implementazione di quella rete di sostegno sul territorio che favorisca il reinserimento sociale della persona.

[18] Sul punto, che esula dal nostro tema, si vedano le riflessioni di G.L. Gatta, *Aprite le porte agli internati!*, cit.

un maggiore investimento sulle strutture pubbliche già presenti sul territorio e sulla riqualificazione dei dipartimenti di salute mentale (art. 1, comma 1-*bis*).

4. I programmi regionali di attuazione: indirizzi differenti per un unico fine

"Eppur si muove"! Questo si potrebbe esclamare analizzando la composita situazione delle diverse realtà regionali impegnate nel processo di attuazione del programma di superamento degli Opg. Si può rilevare che, nel contesto dei principi e criteri generali dettati dalla legge nazionale, le diverse Regioni hanno adottato provvedimenti volti ad ottemperare agli obbiettivi stabiliti a livello nazionale, percorrendo tuttavia strade diverse.

In questi termini possiamo delineare due modelli di riferimento: il primo rappresentato dalla Toscana, l'altro promosso dalla Lombardia, modelli non necessariamente contrapposti, ma che esprimono "filosofie" diverse nell'approccio al problema della salute mentale.

Le linee del modello toscano sono ben tracciate nel «Percorso regionale di superamento dell'ospedale psichiatrico giudiziario – Programma assistenziale regionale», approvato con delibera di Giunta 283/2014[19], la cui idea di fondo è quella di ridurre i posti letto previsti nelle Rems, valorizzando le strutture pubbliche presenti sul territorio. In Toscana si intende potenziare la rete orizzontale dei servizi, che, a partire dall'ambito territoriale, si sviluppa verso livelli di intensità assistenziale maggiore, sempre in un'ottica circolare e di fluidità tra i diversi piani, in grado di accogliere i bisogni dei pazienti nelle diverse fasi del percorso di riabilitazione.

Il potenziamento della rete dei servizi territoriali (Dsm, Sert e servizi per la disabilità) è quindi volto al fine di affermare e incrementare i percorsi di cura e reinserimento individualizzati, che assicurino la presa in carico dei pazienti all'interno di progetti terapeutico-riabilitativi, assicurando al contempo il diritto alle cure e al reinserimento sociale. In questo contesto il potenziamento delle strutture intermedie di secondo livello svolge un ruolo fondamentale per garantire, da un lato, che la permanenza nelle Rems sia ridotta al tempo minimo indispensabile a ristabilire nel paziente condizioni di maggiore stabilità clinica e comportamentale e, dall'altro, che le strutture territoriali ordinarie, senza dover modificare la loro essenza e *mission*, siano

[19] Tale programma trova base nella deliberazione della Giunta regionale 841 del 3 ottobre 2011, inerente le linee di indirizzo per il superamento dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino, e nella deliberazione n. 715 del 26 agosto 2013, inerente il Percorso regionale di superamento dell'Ospedale psichiatrico giudiziario ai sensi dell'art. 3-*ter* del D.L. 211/2011, convertito in legge con modificazioni dalla Legge 17 febbraio 2012, n. 9. Da notare che in senso analogo si sono mosse la Regione Friuli Venezia Giulia, con deliberazione 744 del 17 aprile 2014, e la Regione Veneto, con deliberazione 565 del 3 maggio 2013.

in grado di accogliere utenti che hanno raggiunto un adeguato equilibrio, al fine di favorirne percorsi di autonomia e di riabilitazione psicosociale.

L'obbiettivo generale del programma approvato, con delibera 122 del 14 maggio 2013, dalla Regione Lombardia è volto alla «creazione di un articolato circuito residenziale regionale» che surroghi le funzioni sinora svolte dall'Ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere. Il progetto lombardo prevede l'istituzione di 12 Rems, diversificate per livelli di assistenza, offerta riabilitativa e sicurezza, in relazione al grado di pericolosità o gravosità dei pazienti ivi ospitati.

Il piano attuativo attribuisce un ruolo di primaria importanza e di coordinamento al gruppo di lavoro di Castiglione delle Stiviere, anche per non disperderne «l'apprezzabile sapere e saper fare – unico in Italia – maturato nel tempo nel trattamento di internati (…) all'interno di strutture gestite esclusivamente da personale dipendente dell'azienda ospedaliera e integralmente organizzate secondo quanto previsto dalla normativa sanitaria di riferimento»[20]. Tuttavia la previsione di un alto numero di residenze e di posti letto, da realizzarsi nel perimetro delle aziende ospedaliere, rappresenta indubbiamente un'opzione differente rispetto a quella toscana, in cui la territorializzazione delle cure ha assunto non solo valenza clinica ma anche valore di principio normativo. L'aver puntato invece sulla risposta residenziale potrebbe infatti determinare la riproposizione, sotto altre spoglie, di un modello di gestione del paziente di tipo esclusivamente ospedaliero, da cui s'intravvede «il germe di una "trans-istituzionalizzazione", ossia della possibilità che il programma si riduca a un processo di trasferimento di ricoverati dai vecchi Opg a nuove residenzialità organizzate per erogare prevalentemente interventi medicalizzati tipici di una psichiatria ospedaliera»[21].

[20] Decisivi in questa prospettiva sono stati i risultati ottenuti nel trattamento degli internati. Nell'Opg mantovano si registra un elevatissimo numero di dimissioni realizzate nel periodo 2010-2012, pari a circa 400 pazienti; un risultato conseguito grazie all'importante rete di presidi per la tutela e la promozione della salute mentale esistente in Regione Lombardia.

[21] In questi termini G. Dodaro, *Ambiguità e resistenze nel superamento dell'Opg in regione Lombardia: verso l'"istituzionalizzazione" ospedaliera del malato di mente autore di reato?*, in *Riv. it. med. leg. dir. san*., 2013, 3, 1387 ss.; diversamente F. Federici, *Il superamento degli O.P.G.: una riforma possibile ?*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 23 luglio 2013.

L'ATTUAZIONE LEGISLATIVA DELLE CITTÀ METROPOLITANE: AUTONOMIA O NUOVO CENTRALISMO?

di Paolo Zicchittu

Sommario: 1. Introduzione: l'autonomia nel nuovo quadro costituzionale. – 2. Le ragioni della riforma "Delrio". – 3. Il problema delle funzioni. – 4. Autonomia statutaria e forma di governo delle Città metropolitane. – 5. Verso un'elezione di secondo grado.

1. Introduzione: l'autonomia nel nuovo quadro costituzionale

Per analizzare compiutamente la riforma degli enti locali, operata su iniziativa del governo con l'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio), occorre ribadire un postulato fondamentale, spesso trascurato: l'autonomia, anche quella delle articolazioni territoriali, o si traduce in un'autonomia di natura politica, ossia nella possibilità di perseguire interessi propri, secondo indirizzi specifici, selezionati e definiti mediante procedure democratiche, che di regola sottraggano le amministrazioni locali al potere direttivo dello Stato, oppure non è vera autonomia[1]. D'altra parte, verso il riconoscimento di un'autonomia rafforzata per tutti gli enti costitutivi della Repubblica sembra convergere anche la revisione costituzionale del 2001.

Come noto, la riscrittura del Titolo V valorizza la struttura policentrica dell'ordinamento e riconosce forme differenziate di autorganizzazione a tutti gli enti territoriali. È dunque la stessa Costituzione a incentivare la coesistenza di una molteplicità di aggregazioni sociali, che perseguono fini diversi e si confrontano su differenti piani d'azione, strutturandosi liberamente in base alle proprie esigenze[2]. Le autonomie locali vengono così a rappresentare il baricentro dell'amministrazione, con conseguente incremento delle funzioni esercitate dai rispettive apparati[3] e della loro caratterizzazione politica.

[1] Per una ricostruzione generale del concetto di autonomia si veda M.S. Giannini, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1959. Sull'autonomia essenzialmente come autonomia politica R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 59 ss. Al riguardo si veda anche B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in *www.gruppodipisa.it.*

[2] Per tutti cfr. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, 25 ss.

[3] M. Olivetti, *Lo stato policentrico delle autonomie*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, 39 ss.

La riforma costituzionale del 2001 afferma cioè la prevalenza di un modello democratico, equiordinato, composto non più da semplici organi di attuazione periferica delle politiche definite dallo Stato centrale[4] ma da enti rappresentativi delle collettività locale, mentre la scelta di allocare le funzioni a un livello che sia il più possibile vicino al cittadino – in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – esalta le autonomie e obbliga a un ridimensionamento dell'amministrazione statale[5].

2. Le ragioni della riforma Delrio

Ma qual è la nozione di autonomia fatta propria dalla l. 56/2014? Quali spazi di manovra residuano per gli enti locali e in particolar modo per le città metropolitane? E ancora: come vengono concepiti questi nuovi enti territoriali nel complessivo assetto istituzionale?

Una prima risposta a questi interrogativi può rintracciarsi risalendo ai motivi che hanno ispirato il riordino del governo locale. Nell'ambito di un dibattito in verità spesso convulso, le ragioni dell'autonomia hanno ben presto ceduto il passo alla necessità di praticare cospicui tagli alla finanza pubblica, quale rimedio congiunturale per far fronte a una crisi economica ormai diffusasi su scala mondiale. In questo contesto, gli enti territoriali sono stati additati pressoché unanimemente come centri di spesa incontrollata, causa principale dell'inefficienza del sistema. Le decisioni relative agli assetti istituzionali delle autonomie sono state perciò sottratte agli ordinari processi decisionali che dovrebbero auspicabilmente accompagnare ogni riordino territoriale. L'elaborazione dei testi si è concentrata in tempi assai rapidi, prediligendo una contrattazione in riservate sedi governative, in cui il confronto con i rappresentanti dei soggetti coinvolti si è ridotto a un passaggio puramente formale[6].

Le istanze delle autonomie si sono cioè manifestate soltanto in seconda battuta, come effetto collaterale di un disegno teso primariamente a ridurre gli sprechi. La spinta ineludibile della crisi ha così riproposto con forza la tesi secondo cui le autonomie locali, per poter legittimamente sussistere, debbono raggiungere un sufficiente livello di popolazione e quindi una capacità contributiva tale da permettere di dotarsi del personale necessario per

[4] B. Caravita, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in O. Gaspari, A. Piraino (a cura di), *Il gioco della cooperazione*, Roma, Donzelli, 2007, 20.

[5] C. Pinelli, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, 149 ss.

[6] L. Vandelli, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del diritto 2012*, Roma, Treccani, 2012, 309 ss.

l'espletamento delle sue funzioni fondamentali[7]. Non a caso, proprio per non gravare sul bilancio dell'ente, tutte le nuove cariche istituzionali dovranno essere esercitate a titolo gratuito, sebbene resti ancora possibile procedere ai rimborsi delle spese sostenute[8].

Questa visione depoliticizzata degli enti locali struttura l'assetto delle città metropolitane non come espressione democratica di una collettività organizzata, bensì come semplici apparati amministrativi, finanziariamente sostenibili, deputati alla sistematizzazione e alla gestione delle sole funzioni delegate dallo Stato[9].

Se da un lato, quindi, la legge Delrio detiene l'indubbio merito di rimediare a una perdurante inerzia nel fornire attuazione al dettato costituzionale, istituendo uno degli enti necessari della Repubblica, dall'altro, essa agisce in chiave autoritativa, sposando un'ottica tipicamente centralista. L'istituzione delle città metropolitane viene infatti prescritta *ope legis* secondo logiche statali. È lo Stato a prendere l'iniziativa e a decidere autonomamente che alcune aree richiedano una regolamentazione speciale per soddisfare esigenze di ripartizione territoriale del potere. La necessità di istituire enti di area vasta viene quindi indiscutibilmente decisa dal centro, con il risultato di accomunare territori anche profondamente diversi tra loro.

Un maggiore rispetto delle autonomie avrebbe invece suggerito di sposare un approccio di tipo *bottom-up* che prendesse il via dalle reali esigenze sociali, economiche, amministrative e produttive delle comunità. In altre parole, l'iniziativa per l'istituzione delle città metropolitane avrebbe dovuto partire "dal basso", ad opera dei comuni limitrofi, secondo un'ottica funzionalista, che induca gli enti di prossimità a gestire talune funzioni in forma aggregata[10].

3. Il problema delle funzioni

Al contrario, nella prospettiva economicistica assunta dalla l. 56/2014, le nuove città metropolitane, laddove istituite, sono enti intermedi destinati a sostituire le province e ad assorbirne *in toto* le funzioni. Il territorio metropolitano coincide cioè con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni limitrofi di modificare le circoscrizioni provinciali per

[7] P. Caretti, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *www.astrid.it*, 16/2012; G. Peters, *Global financial crisis, Public Administration and governance: do new problems require new solutions?*, in *Pub. org. rev*., 2011, 11, 13-27.

[8] Cfr. art. 1, commi 24 e 84, l. 56/2014.

[9] C. Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia*, in *Ist. federal.*, 2012, 2, 695-725; A. Piraino, *Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 12/2013.

[10] A Brancasi, P. Caretti, *Il sistema delle autonomie locali tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso delle città metropolitane*, in *Le Regioni*, 2010, 4, 728-751.

aderire alla città metropolitana[11]. Per il governo di area vasta esistono dunque due sistemi del tutto analoghi sul piano funzionale (provincia e città metropolitana), che dovrebbero alternarsi solo in ragione di alcune caratteristiche del territorio di riferimento.

Eppure, la formulazione letterale dell'art. 114, comma 1, Cost. sembrerebbe ostacolare la soppressione delle province e la loro contestuale sostituzione con le città metropolitane[12]. A sostegno di questa esegesi militano anche argomentazioni di natura sistematica, ispirate a un rigoroso rispetto del principio di differenziazione e corroborate da riferimenti di diritto comparato.

Al riguardo, si deve rilevare che, contrariamente a quanto presupposto dalla riforma Delrio, nei principali ordinamenti occidentali, province e città metropolitane rispondono a esigenze diverse e non sovrapponibili. Le aree metropolitane, infatti, sorgono storicamente come sistemi di governo, volti a disciplinare quei fenomeni socio-urbanistici, consolidatisi negli ultimi decenni con lo sviluppo delle conurbazioni, che gli altri enti locali (province comprese) non sono in grado di regolamentare[13]. Il bisogno di sistematizzare l'intensa concentrazione produttiva e l'elevata densità abitativa che caratterizzano le realtà metropolitane non esaurisce cioè tutte le esigenze amministrative presenti su quel dato territorio. Se ne deduce che province e città metropolitane costituiscano enti di integrazione diversi, perché, se da una parte si avverte la necessità di aggregare alcune funzioni sovracomunali in un'area metropolitana, dall'altra esiste anche la parallela esigenza di amministrare altri bisogni della collettività in un ente intermedio, dotato di caratteristiche ad essi funzionali: la provincia[14].

L'esigenza basilare diviene allora quella di distinguere nettamente le funzioni da assegnare alle province e alle città metropolitane. Ma proprio su questo versante si situa una delle principali criticità dell'impianto legislativo. Senza addentrarsi in un'analisi tecnica delle singole attribuzioni, l'opzione regolativa prescelta dal legislatore prevede un catalogo di funzioni fondamentali delle città metropolitane, in parte mutuate *per relationem* da quelle delle province, in parte ulteriori e diverse, che dovrebbero caratterizzare più propriamente il governo metropolitano[15]. Senza un coordinamento con lo Stato e le Regioni interessate, tali funzioni sembrano, però, del tutto inidonee

[11] Art. 1, comma 6, l. 56/2014.

[12] A. Marzanati, *La Provincia e la Città metropolitana nel nuovo codice*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur*., 2008, 3, 328. Per un'analisi approfondita della disposizione costituzionale si legga G. De Muro, *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 2169 ss.

[13] N. Olivetti Rason, *La disciplina delle aree metropolitane alla luce di esperienze straniere*, in *Le Regioni*, 1985, 5, 695 ss.

[14] L. Vandelli, *La Provincia italiana nel cambiamento*, in *www.astrid.it*, 18/2012.

[15] Cfr. il combinato disposto dell'art. 1, commi 44, 45 e 46, l. 56/2014.

a soddisfare le esigenze delle aree a intensa conurbazione[16]. La descrizione delle competenze attribuite alle città metropolitane è infatti talmente sintetica e scarna da richiedere che il loro contenuto venga dettagliato da altre fonti (in parte statali, in parte regionali, in parte ancora dagli stessi statuti), non solo per assicurare certezza sugli ambiti di responsabilità di ciascun livello di governo, ma anche per garantirne una minima operatività[17]. Ad esempio, appare assai difficile ipotizzare una pianificazione infrastrutturale o una gestione della mobilità metropolitana, senza che siano stabiliti a livello statale e regionale i necessari piani di settore e le relative modalità di attuazione. Ancora, sembra improponibile un adeguato coordinamento dello sviluppo economico-sociale di area vasta, senza la previsione di strumenti di raccordo con le realtà comunali interessate[18].

Questa tecnica normativa – ancorché comunemente impiegata per la definizione delle funzioni fondamentali – rivela tuttavia un difetto metodologico di fondo: si dimentica che, per poter strutturare adeguatamente un sistema amministrativo, occorre sempre partire da una chiara individuazione delle funzioni a esso attribuite[19]. Servirebbe, quindi, scongiurare prima di tutto questa frammentazione dei compiti, tentando una razionalizzazione, che non per forza deve concludersi con la soppressione degli enti che ne sono titolari[20].

4. Autonomia statutaria e forma di governo delle città metropolitane

Ma ancor più preoccupante sul piano sistemico appare la riduzione degli spazi di autonomia riservati alle città metropolitane.

Come noto, sulla base dell'art.117, comma 2, lett. p), Cost., una volta individuati a livello centrale gli organi della città metropolitana, il potere di organizzazione si sposta in ambito locale. L'impianto costituzionale complessivo pare quindi edificato con l'intento di attribuire all'autonomia statutaria un ruolo decisivo nella scelta del modulo organizzativo da adottare, apprestando strumenti di amministrazione il più possibile duttili e flessibili, che affidino agli organi metropolitani le scelte più appropriate per la gestione del territorio[21]. Lo statuto è così chiamato a sviluppare in concreto il plurali-

[16] P. Urbani, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *www.astrid.it*, 18/2012; A. Vigneri, *Le funzioni della città metropolitana*, *ivi*.

[17] Si veda ad esempio la funzione "governo del territorio" già disciplinata, per quanto concerne la Regione Lombardia, con legge 11 marzo 2005, n. 12.

[18] Cfr. il dossier del gruppo tecnico Anci del 29 maggio 2013.

[19] S. Piazza, *Profili problematici dell'evoluzione normativa ed istituzionale nell'esperienza italiana in materia di aree e città metropolitane anche alla luce del rapporto tra governo locale e sviluppo locale*, in *Amm. it*., 2009, 9, 23 ss.

[20] Si rievoca la celebre avvertenza di M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ*., 1959, 23, 11-14.

[21] Così, *ex multis*, A. Corpaci, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli*

smo territoriale, sociale, culturale e di genere, per garantire gli interessi delle comunità di riferimento e favorire il più possibile la partecipazione diretta dei cittadini alla vita delle istituzioni[22], ma l'attuazione legislativa si discosta nuovamente da tale modello.

Ai sensi dell'art. 1, comma 7, l. 56/2014, organi della città metropolitana sono il sindaco, cui spettano compiti di rappresentanza e di organizzazione amministrativa, il consiglio, organo collegiale di indirizzo politico, e la conferenza, cui sono assegnati compiti consultivi e di controllo in ordine all'approvazione del bilancio e dello statuto. Curiosamente, l'assetto istituzionale dei nuovi enti non prevede una giunta o comunque un organo autonomo dotato di poteri esecutivi e gestionali. Si tratta, ancora una volta, di una decisione funzionale a una concezione delle città metropolitane come organi di semplice coordinamento amministrativo, privi di una connotazione politica. Il modello previsto dal legislatore statale opta cioè per un impianto tendenzialmente monocratico, improntato sulla figura del sindaco, che per l'attuazione dei propri indirizzi potrà delegare l'esercizio di talune funzioni al vicesindaco o ad alcuni consiglieri[23].

La forma di governo legislativamente prevista oscilla tra due assetti principali. Da una parte, si situa il sistema ad elezione indiretta, in base al quale il sindaco del comune capoluogo assume di diritto anche la carica di sindaco della città metropolitana e in cui il consiglio metropolitano viene eletto da un collegio di secondo grado tra i sindaci e i consiglieri dei comuni ricompresi nell'area metropolitana. Dall'altra, si colloca invece l'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco e del consiglio. A ben vedere, quest'ultima modalità di selezione della classe dirigente metropolitana sarebbe l'unica in grado di proporre un ente a vocazione politica[24]. Tuttavia, la sua implementazione implica una serie di aggravi, tali da sconsigliarne un'adozione immediata da parte dei singoli statuti. Qualora si opti per un'elezione a suffragio universale e diretto, infatti, non solo il relativo sistema elettorale dovrà essere determinato da un'apposita legge statale, ma entro la data delle elezioni il territorio del comune capoluogo dovrà anche essere articolato in più municipi[25].

Il modello verso cui surrettiziamente si orienta la preferenza del legislatore è dunque il meccanismo indiretto, fondato su una perfetta coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco del capoluogo. Si esclude così già in par-

enti locali: il rilievo della fonte statutaria, in *Le Regioni*, 2002, 5, 1015 ss.; A. Lucarelli, *Prime considerazioni sull'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 19/2012.

[22] V. Cerulli Irelli, *L'istituzione della città metropolitana*, in *www.astrid.it*, 18/2012.

[23] Art. 1, commi 40 e 41, l. 56/2014.

[24] F. Pizzetti, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *www.astrid.it*, 19/2013, nonché E. Grosso, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?*, *ivi.*

[25] Art. 1, comma 22, l. 56/2014.

tenza un assetto basato su processi di legittimazione elettorale e si privilegia un sistema fondato su un coordinamento efficiente ed economico.

Tale configurazione delle città metropolitane come enti non politici incide inevitabilmente anche sulla loro organizzazione, con ripercussioni evidenti sul principio generale di rappresentanza e sulla democraticità interna degli organi, oltre che sul sistema nel suo complesso. Al riguardo, un primo elemento attiene al numero dei membri dei consigli metropolitani. Si tratta di organi con una consistenza troppo esigua per poter assicurare un'adeguata rappresentanza dei territori e delle comunità. Basti pensare che nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti il consiglio è composto dal sindaco e da 24 consiglieri, che variano da 14 a 18 nelle città demograficamente inferiori[26].

Non si può dunque non domandarsi se attraverso la riduzione del numero dei consiglieri, il nuovo disegno normativo non concentri la rappresentanza di ambiti territoriali difficilmente omogenei in un collegio eccessivamente ristretto. La particolare composizione del consiglio potrebbe così arrivare a sacrificare le istanze territoriali. Le nuove città metropolitane, infatti, prevedono al loro interno un numero molto elevato di comunità, per lo meno tante quanti sono i comuni ricompresi nell'area dell'ente. Di conseguenza, risulterà particolarmente complesso convogliare entro un organo così esiguo la rappresentanza di comunità tanto eterogenee, a meno che, ovviamente, non si vogliano istituire organi di puro coordinamento, deputati in via esclusiva alla fornitura di beni e servizi, che quindi non trovano la propria ragion d'essere nella necessità di rappresentare un comune territorio, assumendo decisioni di ordine politico[27].

5. Verso un'elezione di secondo grado

Come detto, però, questa impostazione desta forti perplessità sul piano costituzionale. Nella forma di governo prefigurata dal legislatore in via automatica, gli organi di indirizzo politico – ossia sindaco e consiglio metropolitano – o sono eletti indirettamente da un collegio di secondo grado oppure coincidono con un organo del comune capoluogo, con i rischi in termini di rappresentanza dei territori di cui si è detto. La conferenza metropolitana, invece, unico organo direttamente legittimato dal corpo elettorale, perché composto da tutti i sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana, viene relegata allo svolgimento di compiti del tutto marginali, che neppure lo statuto sembra in grado di ampliare. Per di più, la legge non prevede alcuna forma di responsabilità nei confronti degli organi di governo della città metropolitana. Sindaco e consiglio sono svincolati da qualsivoglia rappor-

[26] F. Patroni Griffi, *Napoli Città metropolitana: ambito ottimale,* governance*, percorso istitutivo. Intervento al Convegno organizzato dall'Unione industriali di Napoli,* 14 gennaio 2013.

[27] F. Pizzetti, *L'istituzione delle città metropolitane*, in *www.astrid.it*, 18/2012.

to fiduciario che li leghi alla conferenza metropolitana e quindi alla propria collettività di riferimento, rendendo praticamente impossibile formulare un giudizio politico nei loro riguardi[28].

La questione di fondo non riguarda pertanto l'ammissibilità di organi di secondo grado, (pacificamente supportata dall'esperienza di moltissimi ordinamenti democratici)[29], quanto piuttosto la costituzionalità di una forma di governo che non prevede un ruolo significativo dell'unico organo legittimato direttamente dal corpo elettorale, e che, al tempo stesso, consente a tutti gli organi decisivi per la definizione dell'indirizzo politico di agire in assenza di un rapporto fiduciario[30].

La riforma delle autonomie locali intrapresa dal legislatore nazionale ci consegna quindi enti di area vasta, cui continuano a essere affidate funzioni di cura e gestione concreta di interessi pubblici sovracomunali che, per loro natura, richiedono un governo politico del territorio e non un semplice coordinamento collaborativo tra comuni e che per questo motivo dovrebbero essere affidate a organi politicamente responsabili. Tuttavia, la nuova forma di governo progettata per l'organizzazione delle città metropolitane si mostra decisamente carente sotto questo profilo, anche perché l'elezione diretta degli organi di vertice è soltanto eventuale e poco incentivata sul piano procedurale.

Questa particolarità rende assai complesso, ma soprattutto non necessario, che il corpo elettorale esprima un giudizio di responsabilità politica all'atto del rinnovo degli organi metropolitani. L'elezione di secondo grado, ancorché basata su un meccanismo di voto ponderato in ragione della consistenza demografica dei comuni di cui sono espressione i sindaci e i consiglieri elettori, garantisce infatti una legittimazione democratica soltanto iniziale, ma non assicura l'instaurazione di un circuito di responsabilità permanente per le scelte politiche operate nel corso del mandato[31]. E a tale lacuna non potrebbe neppure sopperire l'organo assembleare che riunisce tutti i sindaci del territorio, poiché a esso appartengono solo poteri circoscritti ma, più di ogni altra cosa, non spetta il compito di sanzionare con un voto di sfiducia l'operato degli altri organi.

[28] S. D'Alfonso, *Le città metropolitane nell'ordinamento repubblicano ed europeo: le recenti tendenze istituzionali tra aree vaste e piccoli comuni*, in F. Pinto (a cura di), *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2004, 89 ss.

[29] G. Rolla, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali: un approccio di diritto comparato*, in *Quad. reg.*, 2007, 2, 387-399.

[30] M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del ddl AS/1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *Federalismi.it*, 3/2014.

[31] Con riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà verticale, solleva alcune perplessità in merito a tale configurazione anche S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2013, 397 ss.

In disarmonia con la Costituzione, forma di governo e funzioni legislativamente assegnate alle città metropolitane definiscono quindi gli organi di area vasta come articolazioni territoriali, con scarsi poteri di indirizzo, che rischiano di non incidere sul nuovo assetto territoriale, chiuse come sono tra Stato, Regioni e comuni.

Senza stravolgere l'impianto legislativo, però, l'autonomia politica degli enti locali potrebbe essere ancora recuperata, da un lato, mediante un accorto utilizzo della potestà statutaria, che sfrutti al massimo gli spazi di autonomia e valorizzi le specificità delle singole comunità locali, dall'altro, tramite il coinvolgimento in via di prassi ad opera dello Stato e delle Regioni degli enti di area vasta nella gestione concreta delle funzioni.

RELAZIONI DI SINTESI

IL VALORE COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA E LA SUA "DERIVA" POLITICA

di Michele Della Morte

Sommario: 1. Premessa. – 2. La "deriva" dell'autonomia politica. – 3. Conclusioni.

1. Premessa

In questa sede mi sia consentito di ringraziare il Direttivo dell'Associazione, ed il suo Presidente, Prof. Azzariti, per l'invito a coordinare i lavori del primo *atelier*, al fine di proporne una sintesi.

In quell'ambito è emerso che l'autonomia è valore che, per molte ragioni, merita di essere complessivamente rimeditato.

Ciò non solo perché la nozione, intesa in senso politico, e, quindi, come fattore, come condizione che consente e, al tempo stesso, giustifica la distribuzione territoriale del potere su di un determinato territorio non si presta ad alcuna possibilità di generalizzazione, neanche teorica; ma anche in quanto la sua stessa definizione come valore dipende fortemente dalla complementare accezione della democrazia, della quale la prima non può che essere un denotato, o, comunque, con la quale si pone in necessaria e, verrebbe da dire, continua, relazione.

In questo senso, nella relazione di Laura Ronchetti, in quella introduttiva di Barbara Pezzini e dal complesso degli interventi succedutesi in *atelier* mi sembra risalti un dato fondamentale: la caratteristica principiale dell'art. 5 Cost., il suo collegamento con l'art. 1, il nesso, ricordato da Barbara Pezzini, tra spazio politico e costruzione della collettività, considerati in una visione d'insieme, delineano uno scenario che individua l'autonomia costituzionalmente prevista come un asse, quale misura di una scala che individua quale elemento comune la democratizzazione dell'ordinamento in relazione alla concreta realtà dei territori.

Di qui, tuttavia, la sensazione di un fallimento.

Quanto è fallito, in altre parole, è stata proprio la connotazione dell'autonomia come fattore dell'"equilibrio permanente", per utilizzare una bella espressione utilizzata da Barbara Pezzini nella sua relazione introduttiva, e, quindi, come misura di un crescente decentramento funzionale alla ricerca ed al perseguimento di spazi sempre più ampi di democratizzazione e partecipazione, in una prospettiva di diversificazione funzionale alla costruzione dell'unità nella pluralità e nel pluralismo.

In tal senso, si incorrerebbe, tuttavia, in un errore metodologico, se si considerasse la *deriva* dell'autonomia come fattore isolato.

È vero, al contrario, che proprio per le caratteristiche prima enunciate, la forma dell'autonomia dipende, ed in fondo è sempre dipesa, dalle vicende della rappresentanza, dei partiti, del pubblico.

In altre parole: che l'attuale itinerario dei percorsi rappresentativi, come dimostrano ampiamente gli attuali tentativi di riforma (segnatamente quello Renzi/Boschi), sia costruito anche per il tramite di una devalorizzazione del principio di autonomia, recessivo dinanzi alle esigenze dell'uniformità, dimostra una conversione nettissima del valore riconosciuto dai Maestri.

2. La "deriva" dell'autonomia politica

Al riguardo, Angela Musumeci, venendo in tal modo a dare conto dei lavori dell'*atelier*, ha ammonito circa i rischi di una lettura riduttiva del disegno di legge di riforma che dimostra, semmai ve ne fosse stato bisogno, che la recessività valoriale investe tanto il profilo dell'autonomia regionale, quanto quello dell'autonomia locale, da tempo in sofferenza[1].

Ragionando in termini sistemici, Gaetano Azzariti ha segnalato, poi, l'esistenza di uno scontro tra una prospettiva politica dell'autonomia ed una funzionalista, la cui pervasività investirebbe, peraltro, diversi ambiti e diversi livelli dell'intero dibattito pubblico.

Questa dialettica, nell'attualità risolta a favore della seconda delle menzionate accezioni, non implica – tuttavia – che non sia possibile una rivalutazione politica dell'autonomia, congruente con la volontà del Costituente.

Il punto, semmai, riguarda la *forza* delle autonomie, e, aggiungerei, la loro stessa volontà di recuperare quella connotazione di contropotere, di fattore riequilibrante che pure, secondo i Maestri, ne qualificava e non poteva che qualificarne la funzione, come ci hanno ricordato nel corso del Convegno Laura Ronchetti prima e Stefania Ninatti poi.

La questione non è di poco conto, se si assume che proprio la connotazione politica delle autonomie rappresenta il presupposto della fondamentale teorizzazione crisafulliana, il suo fondamento epistemologico[2].

Ma, si è chiesto Azzariti, è sufficiente il recupero della dimensione politica per arginare la deriva funzionalista? Probabilmente no, anche perché a quest'obiettivo è difficile giungere se, in prospettiva evidentemente sistemica, non si recupera il valore della centralità della Costituzione e non si interpretano alcuni, importanti, principi costituzionali, *in primis* la sussidia-

[1] Cfr. al riguardo quanto osservato da S. Staiano, *La cultura dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Federalismi.it*, 18/2004.

[2] Cfr. V. Crisafulli, *Vicende della «questione» regionale*, in Id., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, spec. 250 ss.

rietà, come elementi di una riconsiderazione complessiva di senso delle disposizioni costituzionali, delle quali deve essere sempre ricordata l'impronta emancipatrice.

È chiaro, dunque, che la collocazione in una dimensione funzionale comporta che l'autonomia non possa essere ulteriormente declinata in funzione della sua attitudine ad incrementare la democraticità dei territori e, conseguentemente, dell'allargamento degli spazi politici di democrazia, divenendo, al contrario, fattore giustificativo di politiche che consentono: a) la ri-espansione del livello centrale, a sua volta ipotizzato come "luogo" che consente la dialettica tra Stato, istituzioni e attori impegnati sulla scena internazionale e mondiale; b) la personalizzazione estrema della competizione politica, cui è collegata la torsione monocratica del sistema; c) la complementare dislocazione del potere verso gli esecutivi (a livello centrale, regionale e locale); c) l'idea della rappresentatività senza rappresentanza, che incide sulla natura, prima ancora che sulle funzioni, del Parlamento.

Tutti argomenti, questi, presenti nell'articolata riflessione di Gaetano Bucci, imperniata sull'accorata rivalutazione del nesso tra ordinamento delle autonomie e forma di Stato.

Il nesso in questione – ha sostenuto Bucci – si rivela centrale anche per cogliere con esattezza il riferimento all'autonomia come condizione che consente – se non impone – una diversità di indirizzi, nella prospettiva, però, della tutela dell'interesse generale.

Infatti, proprio inquadrando il tema delle autonomie in quello più ampio della forma di Stato si può comprendere perché, almeno sino ad una determinata epoca, si è pensato che questa differenziazione potesse rappresentare elemento utile per arginare ipotetiche derive autoritarie (ritorna, in questo senso, la lezione crisafulliana)[3].

In senso problematico, altri interventi, in particolare quello di Jörg Luther, hanno segnalato la necessità di procedere a letture maggiormente concrete del tema dibattuto.

Solo l'abbandono di prospettive astratte, insomma, consentirebbe di fare chiarezza sul significato giuridico del lemma, in ambito pubblico così come in ambito privato.

Il rischio occulto dell'esaltazione degli aspetti politici dell'autonomia a detrimento del suo portato amministrativistico è – secondo Luther – che esso divenga poco più che una bandiera, utilizzabile al fine di contrastare sul piano teorico lo sfaldamento dello Stato sociale e di ipotizzare una rigenerazione della democrazia imperniata sul "locale" e sulla "prossimità"; obiettivi, questi ultimi, che, pur nobili, rischiano però di appannare molti

[3] Cfr. V. Crisafulli, *Vicende della «questione» regionale*, cit., spec. 251. Si veda anche, in relazione all'esperienza francese, M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, Bologna, Il Mulino, 1979.

dei problemi collegati al ruolo ed alla funzione attuale dell'autonomia, regionale e locale[4].

In questo senso, quindi, potrebbe dirsi che le esigenze di riterritorializzazione fondate sulle virtù dello spazio pubblico decentrato non costituiscono una via d'uscita.

Se non si comprende che il processo di globalizzazione determina e implica "la costante riorganizzazione delle proprie basi spaziali" non si possono capire le condivisibili osservazioni di chi ha sostenuto che le «resistenze regionali» sono a loro volta «soggette al potere che il capitale esercita sul coordinamento dello spazio universale frammentato», rivelando, così, la loro «valenza meramente difensiva» imperniata sul luogo anziché sullo spazio[5].

Tali motivi mi sono parsi implicitamente considerati da Lorenza Violini che ha rimarcato l'esigenza di guardare ai territori nella dimensione della loro concretezza, considerata compito indefettibile della strategia politica attuale.

L'esigenza di interlocuzione tra livelli di governo, in una cornice segnata dall'esistenza di stringenti vincoli, diviene, per Violini, oggetto di una sfida, per diversi aspetti suggestiva.

Sotto il corpo della politica dei limiti – sono parole della dottrina appena richiamata – vi è un corpo vivente da salvare: e questo corpo – è stato detto – coincide con lo spazio della decisione politica; ancora più interessante da analizzare, nel momento attuale, perché aderente all'anima dei territori, che sarebbe un errore concepire come meri luoghi geografici, e non come spazi rappresentativi di persone, soggetti sociali, soggetti produttivi ecc.

Essi, nell'insieme, invitano ad un'azione politica creativa e responsabile rivolta al recupero delle potenzialità possibili.

In questo senso, peraltro, l'intervento di Lorenza Violini sembra sviluppare alcune delle idee presenti nella propositiva relazione di Marcello Salerno, nel suo insieme rivolta, tra le altre cose, a contestare l'idea dei centri territoriali come centri di spesa, in quanto tali causa, e non effetto della crisi finanziaria.

In senso asimmetrico rispetto a quanto è ravvisabile con riferimento all'esperienza tedesca, le autonomie, in quanto tali, hanno senso di esistere, nella nuova prospettiva statale, solo e solo se capaci di attuare il sistema delle regole costruite dagli stessi Stati nazionali, come ha segnalato Edoardo Raffiotta nel suo efficace intervento.

Nell'indagare alcune derivazioni dell'opzione funzionalista, Raffiotta ha segnalato, peraltro, che il futuro delle autonomie può essere inteso solo in prospettiva euro-unitaria.

[4] In tal senso elementi di grande interesse in A. Burgio, *Modernità del conflitto*, Roma, Carocci, 1999, 131 ss.

[5] Così, con molta chiarezza, A. Burgio, *Modernità del conflitto*, cit., 135.

Ciò in quanto il connubio Stato/mercato, la crisi dello Stato nazionale, divenuto incapace di governare i processi economici, non possono che riverberarsi sull'assetto e sulla stessa funzione delle autonomie. In tal senso, l'assenza di una politica economica comune non può che provocare effetti immediatamente percepibili in chiave interna, tra i quali figura il rispetto degli impegni assunti dal Governo italiano nei confronti delle istituzioni e della comunità internazionale.

Questa condizione determina una competizione economica indebita tra territori, sia a livello statale, sia a livello interregionale e transfrontaliero. La comprensione di questo processo è possibile, secondo Raffiotta, solo assumendo per valida la teoria della glocalizzazione, affrontata da Luciano Patruno nella sua densa relazione.

Il processo sinora descritto conduce, può condurre, alla svalutazione dell'idea di sovranità? La risposta, secondo Massimo Cavino, è negativa.

Non solo perché la sovranità, ha sostenuto Cavino nel corso del dibattito, è nozione da intendersi sempre in stretto riferimento ai limiti di fatto cui è irrimediabilmente esposta, ma anche perché lo stesso fenomeno della *Troika* sarebbe qualificabile come limite di fatto, esterno, ma non per questo inficiante la teoria della sovranità.

Ai giuristi, peraltro, ha concluso Cavino, è affidato in questa fase un duplice compito: quello di resistere all'acritica accettazione dello stato delle cose, e quello, in parte alternativo, di assumere i dati di fatto esistenti per individuare delle soluzioni che garantiscano la tenuta dell'assetto costituzionale.

In questa prospettiva, che, come si è detto, ha informato gli interventi di Luther, Violini e la relazione di Salerno, Cavino individua nella categoria dei servizi di interesse economico generale, declinati, in chiave interna, nella forma dei servizi pubblici locali, un possibile oggetto di analisi incrociata, deputato a rendere conto dei notevoli cambiamenti in atto, delle somiglianze e delle dissonanze tra ordinamento interno e prospettiva europea in merito al tema del territorio e delle sue potenzialità.

3. Conclusioni

Ciò detto, dalle relazioni tutte e dall'insieme degli interventi emerge, per riprendere una suggestione di Laura Ronchetti, una nuova autonomia del centro nel quadro delle relazioni internazionali condizionate.

Il percorso in atto – si è già in precedenza accennato – trasforma radicalmente il senso costituzionale della nozione di autonomia, che cessa di essere considerata come fattore imprescindibile per la costruzione di un'unità democratica e come elemento prioritario di stabilità dell'ordinamento costituzionale.

Ad essere travolta, insomma, è l'idea di fondo, per certi versi implicita nella celeberrima teorizzazione di Ruffilli, secondo la quale l'ordinato pro-

cesso di sviluppo economico e sociale della Nazione non avrebbe che potuto giovarsi di una virtuosa differenziazione, spinta anche sul terreno del confronto tra indirizzi[6].

Proprio questo elemento, ha segnalato autorevole dottrina, avrebbe dovuto caratterizzare l'ente regionale. La sua «qualità costituzionale», infatti, discende dal fatto che esso «in quanto dotato di un potere di normazione primaria (ancorchè più circoscritto del corrispondente potere statale)» era in grado di scegliere un proprio indirizzo politico che, in qualche modo, avrebbe potuto «diversificarsi e contrapporsi a quello statale»[7].

Se in condizioni ideali, l'autonomia è dunque, e verrebbe da dire naturalmente, condizione di struttura destinata a favorire la crescita, essa diviene disfunzionale quando, al contrario, converte gli organi destinati ad esprimerla in strumenti di esecuzione delle decisioni statali, sotto la lente deformata di formule apparentemente democraticissime come l'eguaglianza delle condizioni e l'uniformità delle regole.

Non era questo che, ha sostenuto imperterrita la più illuminata dottrina, sarebbe dovuto accadere, ed è questo che, come riportato in molte delle relazioni ascoltate in questi giorni, è fatalmente *accaduto*.

Nell'esperienza italiana, tra unità ed autonomia è prevalsa, insomma, e, tenderei a sottolineare, *ancor prima* dell'irrompere impetuoso dei processi di globalizzazione, l'uniformità, il cui "culto", come agevolmente intuibile, rappresenta – lo hanno ribadito in molti – la degenerazione del bilanciamento individuato dalla Costituzione[8].

Diviene dunque possibile dire che la cultura dell'autonomia, intesa come nozione evolutiva che include l'ambito regionale e locale, non può che essere momento preordinato alla scrittura delle regole, anche di livello costituzionale, rivolte a presiederne l'organizzazione e l'esercizio.

E se non è stato un caso che, come immediatamente segnalato dalla dottrina all'indomani dell'approvazione della tribolata legge costituzionale 3/2001, la Corte, funzionalizzando la sussidiarietà, abbia riscritto il titolo V e che l'interesse nazionale, uscito dalla porta parlamentare, sia rientrato dalla finestra, tenuta aperta, se non spalancata, dalle leve delle competenze "mobili o trasversali"[9]; non è altresì casuale che la riforma Boschi/Renzi determini una compressione ulteriore, seppur con forme diverse, della nozione di autonomia, regionale prima, locale poi.

[6] R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato. Le trasformazioni della democrazia dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, III, Bologna, Il Mulino, 1991, 497 ss.

[7] E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012, 119.

[8] C. Pinelli, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999, spec. 113 ss.

[9] A. Morrone, *La Corte riscrive il titolo V?*, in *www.forumcostituzionale.it*.

In questo quadro, il fatto che l'attualità dei rapporti tra globale e locale sia inquadrabile nella prospettiva di una diversa connotazione della "gestione delle cose" non pare dipendere, allora, dalla materiale affermazione della cultura della *governance*, declinata secondo lo schema della prospettiva *multilevel*, quanto, piuttosto, dalle degenerazioni dell'idea promossa dal costituente.

La connotazione dell'autonomia che illumina la teoria della *governance*, su cui a lungo si è soffermato Luciano Patruno, costituisce, dunque, a mio modesto parere, null'altro che il precipitato, l'effetto, l'epifenomeno di quanto il tradimento della connotazione originaria aveva già in larga parte prodotto.

Per parafrasare quanto sostenuto da Roberto Bin in più di un'occasione, è l'in-cultura dell'autonomia politica ad essere fattore e causa della crisi economica e non il contrario[10].

Per dirla diversamente: venuta meno, per scelta, la possibilità di incrinare gli equilibri politici decisi e gestiti a livello centrale, venuta meno la funzione connessa alla configurazione delle Regioni come contropotere, venuta meno la possibilità di inquadramento dell'autonomia come parametro per un allargamento degli spazi democratici, ad essa, nel momento attuale, non residua che il compito di corroborare le strategie politiche internazionali e, per quel che residua, nazionali, entrambe, da tempo – lo ha segnalato con vigore Bucci nel suo intervento – tarate sul paradigma efficientista ispirato ad una concezione unilaterale della funzione del mercato e della finanza veicolata dalla globalizzazione nella sua accezione volgarizzata.

In tale scenario non deve stupire se l'autonomia regionale sia divenuta autonomia di mezzi e non di fini e, forse, in epoca odierna, neanche dei primi, considerando quanto affermato dalla Corte, da ultimo nella sentenza n. 8 del 2013.

Per le ragioni che si sono evidenziate, nel sistema globalizzato, che, secondo Patruno, comporta una trasformazione significativa del ruolo e della funzione degli Stati, nel corso del tempo divenuti Stati globali, l'autonomia è divenuta, per il legislatore, ma non solo, luogo della razionalità rispetto allo scopo *altrui* (con buona pace di Weber).

Ciò non significa certo che sia recuperabile il dibattito sull'ausiliarietà che caratterizzava, come ricordato alcuni anni orsono da autorevole dottrina, il dibattito sulla funzione degli enti territoriali in epoca fascista.

Ciò non toglie, tuttavia, che si colgano alcune assonanze stupefacenti, tra le quali quella – di presupporre – sono parole di illustre dottrina, riferite appunto a quella teoria – una «coincidenza di interessi, o meglio la totale

[10] Così ad es. R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo delle burocrazia*, in *www.forumcostituzionale.it*, secondo il quale «la repressione dell'autonomia è tra le cause dell'attuale situazione economica o, perlomeno, è un processo parallelo, che nasce dalle stesse cause della crisi».

subordinazione degli enti minori agli interessi dello Stato, con l'impossibilità per essi di perseguire altri e diversi obiettivi»[11].

E dunque? È tutto perduto? Si deve ritenere che l'autonomia non sia più da considerare funzione che *serve* alla società, come sosteneva, tra gli altri, Giorgio Berti[12]? Non si può più parlare di autonomia politica territoriale? Si deve ipotizzare una funzione meramente escludente o "servente" del territorio e non più una sua configurazione in prospettiva inclusiva; si deve immaginare un inasprimento delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali minori?

Mi sembra che in questo scenario, il compito dei giuristi, come ricordato da Gaetano Azzariti nel suo ultimo lavoro monografico, sia centrale[13].

Ad essi, più che ad altri, spetta infatti il delicato compito di tessere le fila del dialogo futuro e di evitare sterili «contrapposizioni manichee»[14].

In tal senso non vi è dubbio che le relazioni che abbiamo ascoltato e gli interventi che si sono succeduti nell'*atelier* che ho avuto l'onore di coordinare, vadano in questa direzione.

[11] S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali*, I, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, 39 ss.

[12] G. Berti, *Art. 5 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 277 ss.

[13] G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

[14] C. Geertz, *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo*, Bologna, Il Mulino, 1999, 41.

POTERI E LIVELLI DI GOVERNO STATALE E REGIONALE

di Giovanni Tarli Barbieri

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il "valore" delle autonomie nel dibattito in seno al *panel* "Poteri e livelli di governo statale e regionale". – 3. L'autonomia finanziaria tra riforme incompiute e riforme *in itinere*. – 4. Forma di governo e legislazione elettorale delle Regioni: considerazioni introduttive. – 5. La forma di governo regionale fra teoria e prassi. – 6. La legislazione elettorale regionale tra uniformità e (limitate) differenziazioni. – 7. L'impatto (almeno potenziale) della sent. 1/2014 della Corte costituzionale sulle leggi elettorali regionali.

1. Premessa

Esattamente undici anni fa si svolgeva il seminario del "Gruppo di Pisa" dedicato a «La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale»[1]. Nella relazione conclusiva del seminario, organizzato all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, e in un contesto politico-istituzionale nel quale sembrava profilarsi una nuova e forse inedita stagione di protagonismo delle autonomie territoriali, Sergio Bartole mise opportunamente in guardia circa interpretazioni della riforma eccessivamente connotate da discontinuità, sia perché già in sede di approvazione della l. 131/2003 (c.d. "legge La Loggia") «furono proprio i parlamentari delle forze che hanno supportato l'adozione della riforma, quelli più preoccupati a ritrovare nel testo vie ed argomenti per dare allo Stato la possibilità di assolvere al suo ruolo promozionale e di garanzia»[2], sia soprattutto perché «*rebus sic stantibus*, c'è la possibilità che la Corte si trovi esposta ripetutamente alla tentazione (…) di fare ricorso al suo vecchio strumentario tendenzialmente orientato a favore dello Stato», ammonendo sul fatto che «essa, e con essa la dottrina, deve imparare che le strutture mentali, le forme del nostro pensare e dialogare sono le più dure a morire, e sostituirle con nuove, rivederle ed adeguarle richiede uno sforzo notevole, uno sforzo tanto più impegnativo quando il nuovo ordine costituzionale ha – come nel caso – tanti tratti di similitudine con il vecchio»[3].

Si tratta di parole che si sono dimostrate profetiche soprattutto nell'attuale stagione politico-istituzionale nella quale la crisi delle autonomie (non

[1] Gli atti del seminario sono raccolti in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004.

[2] S. Bartole, *Relazione conclusiva. Le tentazioni della Corte costituzionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 807.

[3] S. Bartole, *Relazione conclusiva*, cit., 807.

solo di quelle territoriali) sembra giunta al culmine, e robuste istanze centralistiche dominano il dibattito politico, il panorama legislativo statale, la giurisprudenza costituzionale e, da ultimo, la recente proposta di revisione del Titolo V della Costituzione (c.d "Renzi-Boschi", A.S. n. 1429-B).

L'attuale Convegno non costituisce affatto una sorta di "aggiornamento" di quello del 2003: le relazioni della seconda sessione (ma in verità anche le altre) hanno opportunamente evitato la tentazione di "scivolare" su problematiche di stretta attualità o su temi ormai ampiamente studiati (si pensi alla ormai copiosa giurisprudenza costituzionale sul Titolo V), per riproporre una più comprensiva riflessione sul significato delle autonomie, andando ad indagare i nodi istituzionali decisivi, in un'ottica, ben evidenziata da Barbara Pezzini nella relazione introduttiva, che guarda al principio costituzionale dell'autonomia locale, da tenere distinto dalle regole di attuazione, «non solo per dire che il principio informa di sé altro che non solo il titolo V (…), ma soprattutto per evitare di risolvere il principio entro il Titolo V, per impedire che la sua portata venga fatta interamente coincidere con le norme di organizzazione del Titolo V»[4].

2. Il "valore" delle autonomie nel dibattito in seno al *panel* "Poteri e livelli di governo statale e regionale"

Nel *panel* "Poteri e livelli di governo statale e regionale" vi è stato un vasto dibattito articolato in ben 14 interventi che hanno spaziato su non poche problematiche emergenti dalle tre relazioni.

Volendo sintetizzare, anche a costo di qualche forzatura, per ragioni evidenti di tempo e di spazio, le linee principali emerse nel dibattito, esse mi paiono riconducibili a quattro.

La prima riguarda la necessità che le problematiche delle autonomie territoriali, e tra queste l'analisi dei possibili percorsi di riforma delle stesse, siano studiate valendosi anche di fondamentali apporti di discipline non giuridiche, uscendo quindi da una logica, per così dire, autoreferenziale che ha visto la scienza costituzionalistica, peraltro non senza rilevanti eccezioni, confrontarsi prevalentemente con se stessa, al più valorizzando pure importanti suggestioni comparatistiche.

Su questo punto si sono soffermati, in particolare, gli interventi di Carrozza, Bin e Luther.

L'intervento, molto articolato, di Paolo Carrozza, ripercorrendo la "parabola" delle autonomie, prima considerate anche dal sistema politico un "valore", mentre oggi sono viste come un "problema", soprattutto nell'attuale contesto di crisi economica e finanziaria, sottolinea la necessità di non

[4] B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in questo *volume*, §. 1.2.

dimenticare le ricostruzioni politologiche che evidenziano il ruolo accentratore che sistemi politici nazionali esercitano rispetto ai livelli sub-statali[5].

Da parte loro, il contributo di geografi economici, così come quello dei sociologi e degli urbanisti evidenziano fattori evolutivi e novità nei rapporti tra individui e territorio in un contesto, quale quello attuale, che vede la crescente rilevanza di diverse forme di mobilità (non solo economica e macrodimensionale come quella dei fenomeni migratori).

Questi fenomeni sono destinati ad indurre processi di riforma non solo sul piano delle competenze degli enti ma anche della delimitazione territoriale degli stessi: delimitazione ormai figlia di criteri almeno in parte superati.

Sul punto, è da ricordare, tra gli altri, un interessante documento della Società geografica italiana (giugno 2013) nel quale si propongono «materiali di riflessione, di confronto e di valutazione per bene impostare un'operazione di riordino e di razionalizzazione dell'assetto amministrativo italiano». In esso si legge, tra l'altro, che «la nuova delimitazione amministrativa dovrà legittimarsi integrando fra loro la dimensione globale dei processi economici e il radicamento territoriale delle identità, delle specializzazioni, dei contesti patrimoniali e culturali. L'obiettivo è infatti quello di perseguire fini collettivi, ovvero efficienza economica, coesione sociale, inclusione»[6].

Gli interventi di Luther e Passaglia hanno sottolineato la rilevanza dei fenomeni finanziari e della valutazione economica delle attività amministrative nella configurazione del sistema delle autonomie, ancora una volta richiamando la necessità di un dialogo tra costituzionalisti e cultori delle scienze economiche (e, aggiungerei, anche della valutazione delle politiche pubbliche); entrambi si sono soffermati sulla rilevanza degli istituti della perequazione finanziaria tra territori per sostenere le perduranti ragioni dell'autonomia.

Un secondo tema, sul quale sono intervenuti, in particolare, Carli, Cecchetti, Carrozza e Bin, ha riguardato un tema di fondo che ha visto impegnate forse tutte le relazioni presentate in questo Convegno, sia pure con angolature diverse, ovvero quello dell'attualità del "valore" delle autonomie territoriali.

Cecchetti ha evidenziato la necessità che nell'attuale stagione di crisi delle autonomie ci si debba chiedere quali poteri debbano essere ad esse spettanti; e ciò sia alla luce della giurisprudenza costituzionale, decisamente orientata verso le esigenze del centro, sia alla luce degli sviluppi della potestà legislativa regionale ridotta di fatto ad una sorta di normazione secondaria rispetto alla legislazione statale, sia, infine, alla luce delle prospettive di revisione

[5] Per tutti, D. Truman, *Federalism and Party System*, in A.W. MacMahon (a cura di), *Mature and Emergent*, New York, 1955, 115 ss.; W. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964; C. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968; D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995.

[6] Società geografica italiana, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, in *www.astrid-online.it*, 2.

costituzionale (il d.d.l. cost. "Renzi-Boschi", ma ancora prima il d.d.l. cost. "Monti") la cui *ratio* è stata già anticipata dalla l. cost. 1/2012 che consegna allo Stato una capacità di penetrazione ancora superiore rispetto a quella derivante dal coordinamento della finanza pubblica, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. n. 3)[7].

In definitiva, secondo Cecchetti, con questa proposta, che porta alle estreme conseguenze un *trend* normativo e giurisprudenziale ormai radicato, si determinerebbe un arretramento delle Regioni in una dimensione sostanzialmente amministrativa mentre, per quanto riguarda gli enti locali, la l. 56/2014, relativamente alle disposizioni relative alle Province e alle unioni comunali, supera la correlazione tra esercizio di funzioni rilevanti sul piano dell'indirizzo politico amministrativo-legittimazione-responsabilità, con ciò condividendo alcune delle proposte interpretative desumibili dalla relazione di Padula.

Essa affronta il problema del valore dell'autonomia anzitutto in una prospettiva storica, per poi soffermarsi sui profili di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., delle norme sui piccoli Comuni e sulla composizione degli organi delle Province, contenute nella l. 56/2014.

L'aspetto interessante della relazione è la tesi secondo cui la determinazione della portata delle norme che definiscono la sfera di autonomia riconosciuta ad un ente territoriale deve tenere conto dei vincoli che derivano dall'ordinamento internazionale e in particolare dalla Carta europea dell'autonomia locale, cui l'Italia ha aderito ancora prima della riforma del sistema delle autonomie locali operata dalla l. 142/1990 (l. 439/1989).

Sul punto, è interessante ricordare che nel sito della Corte costituzionale sono riportate le risposte alle questioni formulate dalla delegazione del *Congress of Local and Regional Authorities* per l'incontro con la Corte del 3 novembre 2011; e sulla questione della possibilità per la Convenzione di fungere da parametro di costituzionalità di leggi ordinarie, si afferma che «nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima»[8]. Eppure, come è noto, la sent. 50/2015 della Corte costituzionale ha "declassato" la Carta a un «documento di mero indirizzo».

È quindi un indubbio merito della relazione di Padula il richiamo alla

[7] Sul punto, cfr. anche M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

[8] In *www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_228_Carta_eur_aut_locale_questioni.pdf*.

necessità che il percorso riformatore si confronti con un atto la cui rilevanza è stata sottolineata meno di quanto non sarebbe stato necessario[9].

Si pone, allora, il problema di valutare se i vincoli posti dalla Carta rispetto alle scelte legislative che conformano la sfera di competenza degli enti locali possano essere bilanciati con altri interessi costituzionali ad opera della Corte costituzionale.

Tale bilanciamento è senz'altro possibile secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, come si evince innanzitutto dalle sentt. n. 348 e n. 349/2007. Tuttavia, in ordine alla questione se esso sia esercizio di un margine di apprezzamento, nell'*atelier* si è registrato il contrasto tra la tesi negativa di Padula e quella positiva di Rivosecchi.

Un ultimo problema emerso anche nel dibattito è dato dal fatto se queste categorie possano essere usate anche in relazione a disposizioni sui poteri oltre che a quelle relative ai diritti.

Nel dibattito in seno all'*atelier* Carli ha contestato l'idea che le autonomie anche territoriali siano, per così dire, un valore in sé, essendo al contrario strumenti per una migliore amministrazione; in questo senso, Regioni ed enti locali non possono limitarsi a rivendicare le loro competenze, dovendo invece esercitarle in tutto o in parte[10].

Oltre che con quelle di Cecchetti, la tesi di Carli è in contrasto con la tesi di fondo di Padula anche in altro aspetto ovvero sulla questione relativa alla costituzionalità delle disposizioni della l. 56/2014 sopra richiamate. Sul punto, Carli si è chiesto se la Carta europea dell'autonomia locale imponga nel caso italiano ben quattro livelli di governo legittimati direttamente dai rispettivi corpi elettorali. E simili dubbi Carli avanza anche in ordine alle unioni di Comuni, evidenziando l'impossibilità di un esercizio efficace ed efficiente delle funzioni amministrative da parte di enti piccoli o piccolissimi.

Eppure, con riferimento alle Province, il *Congress of Local and Regional Authorities* nella raccomandazione n. 337/2013 ha lamentato il fatto che «*the principle of direct elections of officials at the provincial level is called into question with the introduction of indirect elections for provinces within the framework of the ongoing reform*» (n. 4), invitando le autorità italiane a «*recommit to the democratic value of direct elections in any future structural reform proposal, notably as concerns the provincial level*» (n. 5)[11]. Ma anche

[9] Con alcune eccezioni: da ultimo, F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli Enti Territoriali. La Carta Europea dell'Autonomia Locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, 789 ss.; V. Antonelli, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*; G. Boggero, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012.

[10] Da ultimo, M. Carli, *L'attuale organizzazione politica e amministrativa delle Regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Carocci, 2014, 215.

[11] La raccomandazione è rinvenibile in *www.coe.int/congress*.

su questo punto la Corte costituzionale ha ritenuto che il meccanismo di elezione degli organi della Provincia non contrasti con la Costituzione (sent. 50/2015).

Al di là di questo aspetto, non si può non osservare con preoccupazione il metodo, per così dire, "incrementale" (e non privo di contraddizioni ed ambiguità) con il quale si è provveduto alla riforma delle Province e alle modalità di esercizio delle funzioni da parte dei piccoli Comuni.

Sul primo punto, è sufficiente ricordare la "catena" di disposizioni contenuta in decreti legge (d.l. 201/2011; 95 e 188/2012), gran parte delle quali sono state dichiarate incostituzionali (sent. n. 220/2013).

Il fallimento di questo percorso, invero assai accidentato e frammentario, ha portato ad una sorta di "biforcazione" del processo riformatore. Da una parte, il Governo Letta ha presentato una proposta di legge costituzionale recante l'abolizione delle Province (A.C. n. 1543), mentre la proposta "Renzi-Boschi" (A.S. n. 2613) reca la soppressione di ogni riferimento alle Province nell'art. 114 Cost. in un articolo rubricato «abolizione delle Province» (art. 28), anche se l'allocazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dell'«ordinamento degli enti di area vasta» ad opera del novellato art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. ha reso possibile ad una parte della dottrina affermare la coerenza della l. 56/2014 con la revisione costituzionale[12].

Parallelamente, la riforma delle Province, operata dalla l. 56/2014, sconta tutti i limiti di una sorta di equazione tra "area vasta" e sua natura di "ente pubblico" uniforme sul territorio nazionale[13], mentre essa dovrebbe piuttosto essere, secondo Bin, un'area progettuale.

Viceversa, nel contesto della l. 56/2014, la Provincia mantiene le funzioni fondamentali, né viene meno, come emerge nella relazione di Cristina Napoli, la tassazione provinciale, mentre nessuna riflessione a livello di progettazioni istituzionali è stata rivolta alla Provincia come ente di decentramento di funzioni statali, a cominciare dalle Prefetture[14], né alla pletora di enti intermedi "a geometria territoriale variabile" istituiti da leggi sia statali che regionali.

[12] F. Pizzetti, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *www.astrid-online.it*. È noto, infatti, che l'art. 1, comma 51, della l. 56/2014 prevede che, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Province sono disciplinate dalla presente legge»; la relazione alla proposta di legge costituzionale, quanto alle modifiche all'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., precisa che l'introduzione del riferimento agli enti di area vasta «è correlata anche alla soppressione delle province e sottende l'esigenza di assicurare ai cittadini in modo uniforme la programmazione e la gestione coordinata di funzioni che insistono su aree vaste dei territori regionali» (*Atti parlam.*, Disegno di legge costituzionale, A.S. n. 1429, XVII legislatura, *Relazione*, 20).

[13] Viceversa, anche storicamente tali enti hanno avuto un diverso peso politico nelle diverse parti del territorio nazionale.

[14] G. Falcon, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Ist. federal.*, 2014, 15.

D'altra parte, nelle Regioni a statuto speciale, e segnatamente in Sicilia, la trasformazione delle Province in liberi consorzi ha evidenziato altrettanti limiti e ambiguità, sulle quali si è soffermato nell'*atelier* Di Maria.

Anche per quanto riguarda i piccoli Comuni, le disposizioni che hanno imposto l'esercizio associato delle funzioni fondamentali si stanno accompagnando alla presentazione di proposte di legge recanti misure di sostegno e di valorizzazione degli stessi che stanno incontrando diffusi consensi (così, ad esempio, A.C. n. 65).

3. L'autonomia finanziaria tra riforme incompiute e riforme *in itinere*

Sull'autonomia finanziaria, aspetto tanto decisivo dell'autonomia regionale quanto risolto da sempre in modo insoddisfacente, la relazione di Cristina Napoli fornisce un quadro di riferimento efficace e completo, in un contesto istituzionale, quale quello attuale, dominato da una sostanziale instabilità e frammentarietà.

Si pensi, in primo luogo, alla vicenda della l. 42/2009, che ancora deve essere attuata in alcune parti essenziali (solo per citare alcuni esempi, fissazione LEP, LEA, determinazione del fabbisogno e dei costi standard), a prescindere da una valutazione complessiva dei suoi contenuti; ed anche nelle parti pure formalmente attuate, essa ha subito deroghe e rinvii (si pensi alla determinazione dell'aliquota IRPEF regionale) nel contesto della legislazione della crisi, a partire dalla copiosa decretazione d'urgenza da parte dei Governi Berlusconi, Monti, Letta. Il d.l. 98/2011 è stato, da questo punto di vista, il punto più alto di distorsione del sistema: grazie all'Imu, ovvero grazie ad una imposta municipale «lo Stato ha messo in ordine i propri conti e ha portato nelle proprie casse circa 10 miliardi di euro, con il paradosso che un'imposta locale è diventata, di fatto, un'imposta nazionale»[15].

Nel contesto della crisi economica, gli enti territoriali sono stati chiamati pesantemente a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica: la Corte dei conti ha attestato infatti che la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte dal 2009 ha raggiunto nel 2012 i 31 miliardi, di cui 16 quale effetto di misure di inasprimento del Patto di stabilità interno e oltre 15 di tagli nei trasferimenti[16]: il tutto in un contesto nel quale, a distanza di cinque anni dall'entrata in vigore della l. 42/2009, «l'emergenza finanziaria si è riversata soprattutto sul versante impositivo»[17], mentre sono evidenti le differenze nel ricorso alla leva fiscale sul territorio (differenze destinate ad accentuarsi con la nuova costruzione del prelievo sugli immobili).

[15] M. Stradiotto, *L'ultimo miglio del federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2014, 31.

[16] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale* (marzo 2014), in *www.corteconti.it.*, 6.

[17] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, cit., 15.

Sul punto, nell'*atelier* Di Maria ha svolto un intervento che ha posto in evidenza la connessione tra autonomia tributaria ed esercizio delle funzioni, mentre Biondi Dal Monte ha svolto un interessante intervento in materia di politiche sociali (servizi sociali), in ordine alle quali gli enti locali, a partire dalla l. 328/2000, precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, hanno dimostrato una varietà di scelte, di modelli organizzativi, di coinvolgimento di soggetti privati (anche del privato sociale), in un'ottica di responsabilizzazione dei Comuni, singoli o associati, che sono riusciti ad assicurare livelli adeguati di prestazioni, nonostante i robusti tagli da parte dello Stato (si pensi alle vicende del fondo sulle politiche sociali) e pure con differenze significative tra le varie zone del territorio nazionale. Sul punto, la Corte costituzionale nella sent. n. 296/2012 ha legittimato modelli regionali fondati sulla partecipazione degli utenti al costo delle prestazioni, tenendo conto della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta.

Ovviamente, nelle scelte degli enti territoriali non mancano opacità, figlie di quella mancata correlazione tra autonomia e responsabilità che ha trovato nel processo di attuazione della l. 42/2009 una risposta molto parziale nel d. lgs. 149/2011. Così, la stessa Corte dei conti ha ricordato che nel più recente periodo si è assistito ad una lievitazione anomala nei bilanci delle Regioni e degli enti locali di debiti occulti e ad una fuga verso società o comunque soggettività private, allo scopo di sfuggire alle maglie strette del Patto di stabilità e crescita; proprio sulle società partecipate, il recente art. 23 del d.l. 66/2014 attribuisce al Commissario straordinario per la *spending review* il compito di predisporre un programma di razionalizzazione, con l'obiettivo (peraltro non esplicitato) di ridurne il numero.

Da questo punto di vista, il trasferimento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dell'armonizzazione dei bilanci può costituire la via per affrontare compiutamente tali patologie, superando censurabili «dialetti contabili»[18]. Peraltro, il recente d.lgs. 126/2014 ha interpretato tale titolo competenziale, invero non privo di ambiguità, come sinonimo di "ordinamento contabile delle Regioni e degli enti locali" fino al punto di individuare analiticamente anche per le prime gli strumenti di programmazione, i loro contenuti, la tempistica della loro approvazione, con ciò andando ad incidere anche sull'autonomia statutaria.

Rimangono infine anche ulteriori nodi irrisolti: tra questi, la specialità delle Regioni ad autonomia particolare, fondata sull'art. 27 della l. 42/2009, che ha finito per perpetuare fenomeni di privilegio che non appaiono sempre giustificati. E di ciò sembra essersi accorta la Corte costituzionale laddove in una recente pronuncia (sent. n. 23/2014) ha affermato che tale disposizione, avente il rango di legge ordinaria, prevede una sorta di "presidio procedu-

[18] L. Antonini, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in *www.astrid-online.it*, 22/2013.

rale" della specialità finanziaria la quale, specie in un contesto di grave crisi economica quale quello attuale, può essere derogato laddove siano determinate le modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (cfr. anche sentt. nn. 193, 198/2012).

Gli esiti del processo di attuazione della l. 42/2009, in presenza del contesto di crisi economico-finanziaria, sono quindi tutt'altro che scontati e non è improbabile un ripensamento di alcuni fondamentali meccanismi.

Non è un caso, da questo punto di vista, che la delega di cui alla l. 23/2014 sia ispirata ad una logica centralistica o comunque disattenta ai profili autonomistici; e ciò è ancora più grave in quanto si tratta di una riforma destinata a rivedere l'intero sistema fiscale. In questo contesto gli unici riferimenti alle Regioni e agli enti locali sono dati da un vago richiamo alla «coerenza con quanto stabilito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale» (art. 1, comma 1) e alla generica previsione secondo la quale «i decreti legislativi tengono altresì conto dell'esigenza di assicurare la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, integrando o modificando la disciplina dei tributi in modo che sia definito e chiaramente individuabile, per ciascun tributo, il livello di governo che beneficia delle relative entrate, con una relazione fra tributo e livello di governo determinata, ove possibile, in funzione dell'attinenza del presupposto d'imposta e, comunque, garantendo l'esigenza di salvaguardare i principi di coesione e di solidarietà nazionale» (comma 2).

Sullo sfondo rimangono gli effetti della più rilevante riforma istituzionale nel più recente periodo, ovvero la l. cost. 1/2012, che ha inciso in modo decisivo anche nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali. Come si legge nell'ultima relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, essa «è in realtà il culmine che fa seguito a un lungo processo di interpretazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, volta nel complesso a riconoscere un'ampia gamma di poteri statali nell'esercizio della competenza sul "coordinamento della finanza pubblica"», per cui allo Stato è stato riconosciuto, nell'esercizio di questa competenza, «il potere di comprimere con varie modalità gli ambiti di autonomia regionale e locale»[19].

Non è questa la sede per ripercorrere le novità introdotte da tale riforma sia a livello costituzionale, sia nella legge attuativa, che peraltro ha sostanzialmente superato lo scrutinio di costituzionalità (sent. n. 88/2014), nonostante le evidenti curvature centripete che la connotano.

Sul punto, si è parlato di un «"colpo di mano" capace di stravolgere (ribaltandoli) i tratti caratterizzanti e i capisaldi della riforma del 2001»[20]; peral-

[19] Il testo della relazione è in Camera dei deputati, XVII legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 31 luglio 2014 (il passo citato nel testo è a p. 12).

[20] M. Cecchetti, *Per una riforma «costituzionalmente orientata» del sistema delle au-*

tro, anche a non condividere tale severo giudizio, rimane l'asimmetria tra la *ratio* dell'art. 119 Cost. e la logica profonda della l. cost. 1/2012, tanto che si è affermata la necessità di una riscrittura del primo poiché le ragioni dell'equilibrio di bilancio sembrano ormai prevalenti su quelle dell'autonomia finanziaria, com'è reso evidente dal fatto che, a seconda del ciclo economico, le entrate di Regioni ed enti locali sono destinate ad affluire agli enti stessi ovvero allo Stato[21].

Del resto, il collegamento tra la l. cost. 1/2012 e la proposta di revisione costituzionale "Renzi-Boschi" è evidente nella relazione a tale progettata riforma, laddove si legge: «Le nuove regole di bilancio introdotte a livello costituzionale, anche quale riflesso dell'evoluzione della *governance* economica europea, incidono, evidentemente, in modo profondo sull'assetto della forma di Stato derivante dalla riforma del 2001, richiedendo un diverso riparto delle competenze legislative che, a sua volta, postula un diverso assetto del sistema bicamerale e delle relative procedure decisionali»[22].

4. Forma di governo e legislazione elettorale delle Regioni: considerazioni introduttive

Un ultimo punto attiene alla forma di governo e alla legislazione elettorale delle Regioni[23]. Partendo dall'ottima e densa relazione di Ferraiuolo, sulle problematiche in questione sono intervenuti Rauti, Catalano, Rivosecchi, Vuolo, Gratteri, Pastore, Carrozza.

Non è questa la sede per ritornare sulla giurisprudenza costituzionale formatasi sugli statuti regionali, salvo evidenziare che essa ha progressivamente eroso gli spazi rimessi alle autonome determinazioni regionali. Il risultato è stato quello di una sostanziale uniformità di soluzioni che nella prassi ha finito per "ridimensionare" la rilevanza della fonte statutaria, come è dimostrato anche dal fatto che ancora oggi, a distanza di quindici anni dall'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, due Regioni non si sono ancora dotate dello statuto (si tratta, come è noto, di Molise e Basilicata), mentre altre hanno provveduto con grande ritardo, preferendo prima la via, incostituzionale, dell'adozione di contenuti materialmente statutari in leggi regionali[24].

tonomie regionali, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2014, 109.

[21] A. Brancasi, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *www.gruppodipisa.it*.

[22] *Atti parlam.*, Disegno di legge costituzionale, A.S. n. 1429 (XVII legislatura), *Relazione*, cit., 18.

[23] In questa sede non ci si intratterrà sull'utilizzabilità della nozione di "forma di governo" riferita alle Regioni (sul punto si rinvia alla relazione di Ferraiuolo).

[24] Così, ad esempio, nella sent. n. 201/2008 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegit-

Sarebbe però riduttivo ritenere che siano stati i soli vincoli istituzionali a determinare la sostanziale riproposizione del modello di forma di governo indicato come preferenziale dalla l. cost. 1/1999 da parte di tutte le Regioni.

Come osserva Ferraiuolo con ampie citazioni dottrinali, sul versante delle scelte relative alla forma di governo (ma anche, come si dirà, su quelle relative alla materia elettorale), l'uniformità dei modelli tra le Regioni si spiega anche (ma forse soprattutto) con la sostanziale omogeneità dei sistemi politici regionali rispetto a quello nazionale. Non a caso, eccezioni a tale sostanziale uniformità sono riscontrabili solo con riferimento alla Valle d'Aosta e alla Provincia di Bolzano, connotate da sistemi politici peculiari[25].

Negli statuti non mancano scelte anche discutibili: si pensi, solo per citare alcuni esempi, alla proliferazione di organi consultivi, di dubbia utilità, o, ancor peggio, all'aumento del numero dei consiglieri regionali. Tale ultima scelta ha determinato una reazione da parte dell'opinione pubblica tradottasi, da ultimo, nell'adozione di un decreto legge (art. 14, d.l. 138/2011) che ha imposto un drastico taglio dei consiglieri (discutibilmente "salvato" dalla Corte costituzionale, dimenticandosi anche di proprie recenti pronunce: sent. n. 198/2012[26]), cui poi ha fatto seguito l'adozione di misure di contenimento dei "costi della politica", relative, tra l'altro, al finanziamento dei gruppi consiliari (d.l. 174/2012) e all'introduzione di nuove, talvolta anomale[27], forme di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni.

Questa vicenda è, in una certa misura, paradigmatica delle contraddizioni che oggi 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 Regioni[28], a dimostrazione della sostanziale incapacità di correggere evidenti patologie (come si è detto, numero dei consiglieri e degli assessori regionali, ma anche fenomeno dei c.d. "gruppi monocellulari") nell'esercizio delle proprie competenze.

Rimane comunque il fatto che, mentre tutte le Regioni hanno ormai dato attuazione alle previsioni del d.l. 138/2011, lo stesso non è avvenuto per la disciplina dei gruppi consiliari, nonostante le previsioni dell'art. 2 del d.l. 174/2012, già richiamato.

timità di una legge molisana (l.r. 4/2007) che aveva previsto l'istituzione del "Sottosegretario alla Presidenza della Regione".

[25] Sul punto, cfr. già R. Bin, *La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali*, in P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, 132 ss.

[26] Per tutti, S. Mangiameli, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869 ss.

[27] Si pensi alla disciplina del controllo sui bilanci e rendiconti consuntivi delle Regioni in capo alla Corte dei conti, dichiarata incostituzionale per violazione degli artt. 127 e 134 Cost. (Corte cost., sent. n. 39/2014).

[28] R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 740-741.

Infatti, il numero dei gruppi consiliari è rimasto ancora considerevolmente alto (solo in due Regioni si contano 9 gruppi, con una punta di 16 in Piemonte[29] e nelle Marche) e ancora più impressionante è la media riferita alla loro consistenza numerica (la media nazionale è di 3,2 con punte inferiori a 2 in Basilicata e Molise). Numerosi sono i gruppi "monocellulari", assenti solo in Lombardia. Particolare è la situazione del Molise nel quale si contano, a fronte di un Consiglio composto da 21 consiglieri, 15 gruppi, di cui ben 11 composti da un unico consigliere e 4 composti da 2 consiglieri (i dati sono aggiornati a giugno 2014).

Se poi da un'analisi, per così dire, "numerica" si passa ad una, per così dire, di carattere più politico, si notano alcune caratteristiche peculiari, quali: *a*) l'alto numero di gruppi formatisi nel corso della legislatura, in alcuni casi anche in formato "doppio" (così in Toscana vi sono due gruppi che alludono al Ncd e in Campania due gruppi che si richiamano a Silvio Berlusconi, ovvero "Forza Italia" e "Forza Campania" che raccoglie i consiglieri vicini a Cosentino); *b*) la persistenza di gruppi corrispondenti a partiti ormai estinti (così in Molise esiste il gruppo "Pdl") ovvero la persistenza di gruppi corrispondenti a formazioni politiche che avevano ottenuto seggi nelle elezioni del 2010 ma ormai superate da successivi fenomeni di aggregazione o scissione (si pensi ai gruppi della "Federazione della Sinistra" in ben 7 Regioni o al gruppo del PRC in Abruzzo); *c*) il radicamento di gruppi corrispondenti alle liste c.d. "dei governatori", a dimostrazione del fatto che esse non sempre costituiscono un fenomeno effimero e quindi puramente "elettorale".

I fenomeni di moltiplicazione e frammentazione a livello consiliare sono certamente in parte figli dell'instabilità del sistema politico, ma anche dei sistemi elettorali adottati dalle Regioni, che certo, come si dirà (n. 6), non sono, salvo eccezioni, particolarmente selettivi.

Un ultimo punto, collegato alla proliferazione dei gruppi, è l'alto numero di Commissioni consiliari, particolarmente evidente in quelle Regioni (ben sei), nelle quali esse raggiungono o superano le dieci (tra permanenti e speciali)[30].

5. La forma di governo regionale fra teoria e prassi

Le considerazioni che precedono introducono al funzionamento della forma di governo regionale.

Tale modello si basa, si potrebbe dire, sull'incrocio di due fattori di rigidità dati, da un lato, dall'immutabilità per l'intera durata della legislatura del Presidente della Regione e, dall'altro, dal tentativo di cristallizzare la coali-

[29] Per il Piemonte il dato è riferito alla legislatura 2010-2014.

[30] Camera dei Deputati, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2013, 137.

zione ad esso collegata, in forza della generalizzata previsione del premio di maggioranza previsto nella legislazione elettorale.

Certamente, essi non hanno, per così dire, lo stesso "spessore": se il primo è, per così dire, "necessario", nel senso che il venir meno del Presidente per qualunque motivo comporta lo scioglimento del Consiglio, il secondo può subire evoluzioni purché siano, per così dire, "tollerate" dal Presidente o non si traducano in una (politicamente improbabile) mozione di sfiducia allo stesso[31].

La rigidità di questo modello non è stata sostanzialmente intaccata dagli statuti regionali (anche per i vincoli desumibili dagli artt. 121 ss. Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale). Quali correttivi, essi hanno previsto lunghi (ed improbabili) elenchi di competenze dei Consigli ed introdotto istituti di nuovo conio a tutela delle minoranze, quali la previsione di prerogative dell'opposizione[32].

Tuttavia, questo insieme di previsioni non si è rivelato decisivo, anche perché è mancata un'analisi seria delle ragioni della crisi dei Consigli regionali che si era manifestata già prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999[33]. Le soluzioni proposte, infatti, non sono state tali da valorizzare le assemblee elettive, quali interlocutrici privilegiate del complessivo sistema delle autonomie locali, nonché delle articolazioni della società civile, innanzitutto nell'esercizio della potestà legislativa, ma anche quali titolari di efficaci strumenti di indirizzo e di controllo sull'operato del Presidente e della Giunta, e di valutazione delle politiche pubbliche[34].

Ciò detto, però, come è emerso nel dibattito in seno all'*atelier* (in particolare nell'intervento di Pastore), nella prassi la forma di governo non ha assecondato né le aspettative di quanti vedevano nel modello c.d. *simul stabunt, aut simul cadent* un assetto efficiente, né i timori di coloro che intravedevano derive monocratiche; e ciò, ancora una volta per ragioni politico-istituzionali.

In effetti, come si evince anche dalla relazione di Ferraiuolo, l'elezione diretta del Presidente si è collegata ad un ulteriore fattore di personalizzazione della competizione elettorale, data dal sistema delle preferenze che in tutte le Regioni, tranne che in Toscana (almeno fino alle prossime elezioni[35]), appare un fenomeno rilevante[36].

[31] Si vedano, ad esempio, le tormentate vicende siciliane, dell'attuale come della precedente legislatura (con i quattro "Governi Lombardo" retti da maggioranze diverse).

[32] Nello statuto toscano ulteriormente arricchite dalla previsione di un "portavoce dell'opposizione" (art. 10) (cfr. peraltro *infra*, nt. 42).

[33] Sul punto, per tutti, A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 2010, 753 ss.; C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, 1777 ss.

[34] In questo senso, si veda già M. Carli, *Sintesi della ricerca*, in Id. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, Torino, Giappichelli, 2000, xlix ss.

[35] Cfr. *infra*, n. 7.

[36] Per tutti, F. Musella, *Governi monocratici*, Bologna, Il Mulino, 2009, 73 ss.

Tale doppio livello di personalizzazione, unito all'alto livello di frammentazione indotto dalla legislazione elettorale (ma, come si è detto, non solo), è uno dei fattori che spiega fenomeni apparentemente in controtendenza con la *ratio* della revisione costituzionale del 1999.

Nel procedimento legislativo, che, come ricorda Ferraiuolo, ben può essere considerato un indicatore dello sviluppo della forma di governo regionale[37], si evincono elementi che sembrano assecondare un recupero di elementi di "consensualismo": si pensi al frequente coinvolgimento delle opposizioni nell'approvazione delle leggi (e non solo in quelle a contenuto microsettoriale che costituiscono una parte rilevante dello *stock* legislativo complessivo) cosicché spesso la "maggioranza legislativa" non coincide con la coalizione a sostegno del Presidente, al conseguente protagonismo del Consiglio già nella fase dell'iniziativa legislativa[38] e, ancor più, in quella emendativa (a proposito della quale la fase in Commissione continua ad apparire decisiva[39]), mentre gli "apporti esterni" partecipativi al procedimento legislativo appaiono nella prassi assai poco significativi[40].

Certamente, in tale materia hanno inciso numerosi fattori, talvolta sottovalutati, quali la crisi economica che ha contribuito all'erosione delle competenze regionali (ed ha quindi minato la capacità riformatrice della legislazione regionale), la giurisprudenza costituzionale sempre più sensibile alle esigenze unitarie, le tante manifestazioni di "fuga dalla legislazione", per cui importanti politiche pubbliche sono regolate solo limitatamente da fonti normative. Rimane comunque il fatto che le Regioni, in molti casi, non hanno utilizzato gli spazi di normazione loro spettanti anche in settori cruciali, quali le riforme amministrative, preferendo «andare a traino delle riforme statali»[41], e quindi rifugiandosi verso una normazione di carattere prevalentemente manutentivo o provvedimentale, spesso condivisa da maggioranza e opposizione. Questa tendenza ha finito per "contaminare" anche Regioni, come la Toscana, che pure avevano cercato di valorizzare, da un lato, le tematiche della qualità della legislazione e dall'altra la programmazione dell'azione normativa (art. 3, l.r. 55/2008).

L'insieme di questi elementi "consensualistici" hanno determinato il ridimensionamento di istituti ispirati, almeno in senso lato, ad una logica "avver-

[37] Da ultimo, G. D'Elia, L. Panzeri, *Statuti ordinari e legge regionale*, Milano, Giuffrè, 2012.

[38] Soprattutto in alcune Regioni il tasso di successo delle iniziative legislative dei consiglieri è superiore a quello della Giunta (così in Abruzzo, Calabria, Campania, Veneto), o quasi eguale, anche tenendo conto delle proposte di iniziativa "mista" consiglieri/Giunta (così in Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Molise): Camera dei Deputati, *Rapporto 2013*, cit., 32.

[39] Come già nella vigenza dei vecchi statuti: P. Caretti, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Padova, Cedam, 1997, 1 ss.

[40] Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, 2009, 109 ss.

[41] M. Carli, *L'attuale organizzazione*, cit., 215.

sariale" quali, oltre allo statuto dell'opposizione, minato anche da dinamiche più propriamente politiche[42], anche gli organi di garanzia statutaria, che nella prassi vengono aditi poco dalle minoranze consiliari proprio perché esse sono coinvolte nell'approvazione dei prodotti legislativi.

Un ulteriore indicatore nello stesso senso è dato dal pesante coinvolgimento dei Consigli nell'attività amministrativa[43], nonostante che questa, nel contesto della forma di governo regionale, avrebbe dovuto essere attratta nell'orbita delle Giunte, mentre non appare evidente lo sviluppo del potere regolamentare, nonostante che la maggioranza degli statuti abbia assegnato la titolarità prevalente alla Giunta[44].

Il modello di forma di governo regionale, per molti versi spurio, che è emerso nella prassi sembra esercitare un "fascino discreto" sulla classe politica nazionale.

Sul punto, pur nella consapevolezza delle differenze esistenti tra una competizione a livello nazionale e quelle a livello regionale, la comparazione tra i risultati delle elezioni politiche del 2013 e quelli coevi (o di poco successivi) delle elezioni regionali sembra evidenziare importanti differenze nel comportamento degli elettori: in particolare, l'assetto bipolare lungo l'asse centro-destra/centro-sinistra, pure ridimensionato rispetto alle elezioni regionali del 2010, si mantiene su livelli piuttosto consistenti, a differenza di quanto avviene nelle coeve elezioni politiche.

L'eventuale estensione a livello nazionale della forma di governo regionale, non auspicabile, stante la discutibile riproposizione di un modello già rigettato dagli elettori nel referendum costituzionale del 2006[45], evidenzierebbe una sorta di "parallelismo" tra il processo riformatore a livello statale e quello già avvenuto a livello regionale, con l'approvazione prima della l. 43/1995, cui ha fatto seguito l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente (l. cost. 1/1999).

6. La legislazione elettorale regionale tra uniformità e (limitate) differenziazioni

Quanto alla legislazione elettorale, è da notare, in primo luogo, che la competenza regionale in materia di sistema di elezione del Presidente e del

[42] Non a caso, la previsione del portavoce dell'opposizione nello Statuto toscano è stata oggetto di una revisione tesa a rendere questo istituto meramente facoltativo a partire dalla prossima legislatura regionale (l. stat. reg. 5/2015).

[43] Nel solo 2012, i Consigli hanno adottato ben 1775 atti amministrativi: Camera dei Deputati, *Rapporto 2013*, cit., 143.

[44] Sia consentito un rinvio al mio *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, cit., 9 ss.

[45] *Contra*, R. D'Alimonte, *All'Italia serve una riforma non i tuoi sistemi "ideali"*, in *Il Sole 24 ore*, 31 gennaio 2014.

Consiglio regionale, che costituiva una delle principali novità introdotte dalla l. cost. 1/1999, è andata incontro ad una prassi per cui ad oggi solo alcune Regioni si sono dotate di nuovi sistemi elettorali[46], mentre Lazio, Umbria, Puglia, Calabria (le ultime tre fino a recenti innovazioni legislative) hanno apportato solo alcune innovazioni alle ll. 108/1968 e 43/1995, introdotte con la discutibile tecnica (definita "impropria" dalla Corte costituzionale nella sent. 196/2003) della novellazione.

Peraltro, anche le Regioni che sono intervenute più organicamente in materia lo hanno fatto senza disattendere nella sostanza le coordinate fondamentali della l. 43/1995, nonostante che la legge quadro statale (l. 165/2004) lasci spazi non irrilevanti di discrezionalità (art. 4)[47].

Questa prassi dimostra la persuasività di quanto affermato da Ferraiuolo, ovvero che un sistema politico ancora nazionale ha trovato nella l. 43/1995 un punto di equilibrio tra esigenze della rappresentanza (ma si potrebbe dire, della frammentazione) e esigenze della governabilità che tutte le leggi elettorali regionali, adottate in attuazione dell'art. 122 Cost., hanno riproposto. In effetti, sul piano dell'offerta politica nelle singole Regioni, la riproduzione di quella nazionale è evidente[48], salva la recente proliferazione di liste civiche (talvolta connotate dal riferimento ai candidati Presidenti: c.d. "liste dei governatori"), ad ulteriore dimostrazione dell'arretramento delle Regioni in una dimensione simile a quella di un ente locale.

Le elezioni regionali possono così definirsi "di secondo ordine"[49] e tale carattere non è venuto meno nel periodo più recente nel quale il rinnovo dei Presidenti e dei Consigli avviene ormai a scadenze diverse nelle singole Regioni a statuto ordinario.

La tendenziale riproposizione delle coordinate fondamentali del sistema elettorale di cui alla l. 43/1995 da parte delle Regioni ha finito per occultare i gravi limiti di tali sistemi elettorali, quali alti livelli di frammentazione nella formazione dei Consigli (corretti solo in parte da alcuni dei legislatori

[46] Piemonte, Liguria, Molise, Basilicata non hanno ancora dato attuazione all'art. 122, comma 1, Cost. e per esse trova quindi applicazione la l. 43/1995, secondo quanto previsto dall'art. 5 della l. cost. 1/1999.

[47] Per tutti, M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, 275 ss.

[48] Le elezioni regionali, in termini di offerta politica, hanno visto costantemente una correlazione tra "progettazione nazionale" e "realizzazione regionale": A. Di Virgilio, *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 117 ss. Anche in questo caso, le uniche eccezioni, per le ragioni già indicate in precedenza, sono date dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Valle d'Aosta.

[49] Sul punto, per tutti, K. Detterbeck, *Regional elections in comparative perspective: variations in political space*, in *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno internazionale SISE*, Torino, Giappichelli, 2010, 21 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

regionali), autoconservazione della classe politica regionale (favorita dalla generale previsione del voto di preferenza), localismo della rappresentanza (alimentato anche dalla previsione di collegi su base provinciale).

Non è questa la sede per indagare ciascuno di questi punti. Si può comunque osservare che, con riferimento alle problematiche della frammentazione, la soluzione prevalente è stata la fissazione di una soglia di sbarramento.

Mentre alcune Regioni hanno ribadito la generosa soglia di sbarramento già fissata dalla l. 43/1995 o ne hanno fissato una analogamente bassa[50], le leggi elettorali di Toscana e Puglia hanno previsto una soglia di sbarramento pari al 4% a livello regionale, senza deroghe né eccezioni (su questi aspetti nell'*atelier* è intervenuto Gratteri).

Del tutto isolato e alquanto discutibile il caso della recente legge calabrese che ha fissato una soglia alta (15% per le liste regionali), tanto da indurre il Governo a impugnare la relativa disposizione, *ex* art. 127 Cost. (a seguito di tale impugnazione, la legge elettorale è stata modificata nel senso di prevedere una soglia di sbarramento per le liste regionali pari all'8% a livello regionale)[51].

Ciò detto, però, non si devono ricondurre le problematiche della frammentazione alla sola determinazione di una soglia di sbarramento.

In primo luogo, non si deve dimenticare che, ai fini dell'elezione del Presidente e quindi dell'assegnazione del premio di maggioranza, i voti delle liste che rimangano escluse dalla rappresentanza sono comunque rilevanti e potenzialmente decisivi nel caso di una competizione giocata su uno scarto di voti minimo. Si tratta di un fattore che ha finito per esaltare il fenomeno delle "coalizioni acchiappatutto" (con la conseguente necessità di fatto di "compensare" in qualche modo le liste rimaste escluse dall'assegnazione dei seggi), cosicché, come ricorda Ferraiuolo, nelle elezioni regionali, ad una più compiuta bipolarizzazione della competizione elettorale, tra il 1995 ed il 2010, ha corrisposto un alto aumento del numero delle liste presentate e delle liste che hanno conseguito seggi[52].

A ciò si aggiunga che sono rilevanti, e ormai ampiamente studiate, le cause non elettorali della frammentazione, si potrebbe dire "pre" e "post" elettorali.

Tra le prime, si debbono ricordare, ad esempio, la disciplina della presentazione delle liste elettorali, a proposito della quale quasi tutte le leggi elettorali regionali contengono previsioni discutibilmente generose, comunque

[50] Così, ad esempio, le leggi elettorali della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia, delle Marche, della Campania.

[51] Da ultimo, non si può dimenticare come la riduzione ormai generalizzata e quantitativamente significativa del numero dei consiglieri regionali, indotta dal d.l. 138/2011, finisca per atteggiarsi come un ulteriore, e potenzialmente significativo, fattore selettivo nell'ottica della rappresentanza.

[52] F. Musella, *Il premio di maggioranza nelle regioni italiane*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza: origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011, 175 ss.

"conservative" rispetto alle formazioni politiche già presenti nei Consigli regionali, e talvolta di dubbia costituzionalità, laddove consentono l'esenzione dalla raccolta delle firme di liste di fatto estranee alla realtà regionale[53].

Tra le seconde, rileva, in particolare, la disciplina dei gruppi consiliari sulla quale si rinvia a quanto detto nel n. 4.

7. L'impatto (almeno potenziale) della sent. 1/2014 della Corte costituzionale sulle leggi elettorali regionali

Ciò detto, rimane aperto il problema dell'impatto della sent. n. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, in particolare per quanto riguarda l'assenza di una soglia minima di voti o di seggi ai fini del conseguimento del premio di maggioranza[54].

Su questo aspetto, nell'*atelier* è intervenuto innanzitutto Rauti, il quale ritiene fondati i dubbi di costituzionalità, nonostante che la sent. n. 1/2014 sembri differenziare le assemblee parlamentari nazionali da quelle regionali[55].

Il problema, secondo Rauti, non è solo quello dell'assenza nelle leggi elettorali regionali di una soglia minima di voti e/o di seggi per il conseguimento del premio ma quello del combinato disposto di detta assenza, unita al conseguimento di un alto numero di seggi.

Aggiunge poi dubbi sulla possibile perdurante conformità alla Costituzione dei listini bloccati che, seppure previsti nella misura del 20% dalla l. 43/1995, non sono assistiti dalla possibilità di scelta degli elettori.

All'intervento di Rauti si sono contrapposti quelli di Catalano e di Rivosecchi.

Catalano, richiamandosi alla giurisprudenza costituzionale che, anche prima della sent. n. 1/2014, aveva affermato l'intrinseca diversità del Parlamento nazionale rispetto ai Consigli regionali (sentt. nn. 106, 306/2002) ricorda altresì alcune pronunce della Corte sulla forma di governo regionale (sentt. nn. 2/2004; 12/2006) che hanno esaltato la "presunzione di consonanza" tra Consigli e Presidenti/Giunte; presunzione di consonanza che può venire meno solo nel quadro del meccanismo c.d. «*simul…simul*»[56].

D'altra parte, sempre secondo Catalano, l'eventuale soppressione del premio di maggioranza o la subordinazione della sua assegnazione al con-

[53] Si pensi a quelle clausole di esenzione in favore di partiti che facciano riferimento a gruppi parlamentari o a componenti politiche nel gruppo misto, finendo per favorire formazioni che non hanno alcuna attinenza con la realtà regionale.

[54] Sul punto, per tutti, M. Massa, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 2014, 130 ss.; R. Bifulco, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2013.

[55] *Considerato in diritto*, n. 3.1.

[56] Sul punto, cfr., *amplius*, S. Catalano, *La "presunzione di consonanza"*, Giuffrè, Milano, 2010. D'altra parte, la differenza tra il Parlamento nazionale e le assemblee locali anche in punto di normativa elettorale è stata ribadita dalla Corte costituzionale nella sent. 275/2014.

seguimento di una soglia minima di voti e/o di seggi potrebbe dare luogo ad una sorta di problematica "coabitazione" tra un Presidente eletto e un Consiglio privo di una maggioranza (esito che si è verificato nell'attuale legislatura in Sicilia, dato che il sistema elettorale di quella Regione non è *majority assuring*[57]); peraltro, sul punto è da osservare che la "presunzione di consonanza" tra Presidente e Consiglio è relativa, nel senso che la forma di governo regionale non impedisce rotture della coalizione maggioritaria o addirittura mutamenti di maggioranza che siano "tollerati"[58] o addirittura "guidati" dal Presidente[59].

Sul punto, Rivosecchi, condividendo nella sostanza le argomentazioni di Catalano, ha però invitato a riflettere sul fatto che la giurisprudenza costituzionale già richiamata riguarda delibere statutarie che si proponevano di introdurre deroghe più o meno estese al modello di cui alla l. cost. 1/1999 nel quadro di una legislazione elettorale ancora caratterizzata dalla perdurante, sostanziale vigenza della l. 43/1995, ai sensi dell'art. 5 della stessa l. cost. 1/1999.

Secondo Rivosecchi, occorre tenere presente, da un lato, che il quadro istituzionale è almeno in parte mutato (si pensi, in particolare, all'entrata in vigore in molte Regioni di proprie leggi elettorali) e, dall'altro, che la sent. n. 1/2014 ha censurato le leggi elettorali nazionali per violazione dell'art. 48 Cost., ciò che rende meno sicuro il mero, esclusivo riferimento alla giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali.

Certamente l'impatto della sent. n. 1/2014 sulle leggi elettorali regionali deve essere apprezzato, tenendo conto di diversi, ulteriori fattori. Tra questi:

a) l'interpretazione dell'elezione del Presidente e del Consiglio come elezioni distinte ovvero come parti di un'unica elezione. È noto che il Tar Lombardia accoglie la prima tesi nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale relativa ad alcune disposizioni della legge elettorale lombarda[60]; tuttavia, secondo Rivosecchi, il richiamo alla sent. n. 107/1996 della Corte costituzionale, contenuto nell'ordinanza in questione, non appare pertinente, essendo tale sentenza relativa ad un sistema elettorale (quello per i Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti) connotato dalla previsione di un ballottaggio eventuale per l'elezione del Sindaco, condizionante l'assegnazione del premio di maggioranza;

[57] Infatti, la l.r. 7/2005 prevede che 4/5 dei seggi dell'Assemblea regionale siano attribuiti con un sistema proporzionale tra liste provinciali, mentre 1/5 è attribuito, in tutto o in parte, alla lista regionale capeggiata dal candidato Presidente risultato eletto. La soglia massima del "listino" regionale fa sì che la coalizione collegata al Presidente eletto possa non conseguire la maggioranza assoluta dei seggi.

[58] Sul punto, per tutti, R. Tosi, *Il sistema* simul stabunt simul cadent *e i cambiamenti di maggioranza*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 118 ss.

[59] Cfr. *supra*, nt. 31.

[60] M. Massa, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, cit.

b) i possibili dubbi di legittimità costituzionale dell'eventuale inserimento nelle leggi elettorali regionali di una soglia minima di voti e/o di seggi per il conseguimento del premio collegata ad un eventuale ballottaggio, per la possibile violazione del principio di contestualità delle elezioni del Presidente e del Consiglio, previsto come principio fondamentale della materia «sistema di elezione del Presidente e del Consiglio regionale»[61] (tale previsione è fatta propria dalla recente riforma della legge elettorale toscana[62]);

c) la permanenza del meccanismo del voto disgiunto, peraltro già eliminato da alcune leggi elettorali regionali[63], che rischia di aggravare l'effetto distorsivo derivante dal premio di maggioranza. Si noti, peraltro, che questa modalità di voto presenta aspetti fortemente criticabili, sia perché si presta ad un'utilizzazione localistico-clientelare e deresponsabilizzante, sia perché dà luogo ad un effetto del tutto irragionevole[64], sia, infine, perché finisce per esaltare la personalizzazione del voto, già valorizzata dall'elezione diretta del Presidente[65].

È comunque probabile che importanti chiarimenti possano venire dagli sviluppi della giurisprudenza costituzionale ormai prossimi.

Rimane comunque il fatto che già la sent. n. 1/2014 sta comunque producendo proposte di modificazioni delle leggi elettorali vigenti.

Così, la l.r. Toscana 51/2014 è connotata, oltre che dalla discutibilissima introduzione di un listino regionale rigido che le liste possono (ma non debbono) presentare[66], dalla previsione di un premio di maggioranza in favore della coalizione collegata al Presidente eletto, graduato in funzione dei voti ottenuti da quest'ultimo e con l'eventualità di un ballottaggio tra i due candidati Presidenti più votati qualora al primo turno nessun candidato abbia ottenuto almeno il 40% dei voti[67]. La torsività del sistema elettorale appare

[61] In effetti, in dottrina si è distinto tra "contestualità" come contemporaneità e "immedesimazione" delle due elezioni (sul punto, in particolare, M. Cosulich, *Il sistema elettorale*, cit., 284 ss.; G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013, 102 ss.); si consideri comunque che la contestualità dell'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale è affermata dall'art. 72, comma 1, del d.lgs. 267/2000 con riferimento ai Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti (per i quali, come si è detto nel testo, è previsto il ballottaggio).

[62] Si tratta della l.r. 51/2014.

[63] Si vedano in questo senso le leggi elettorali della Provincia autonoma di Trento, cui hanno fatto seguito quella delle Marche, dell'Abruzzo, e, da ultimo, le recenti l.r. Calabria 8/2014 e l.r. Umbria 4/2015.

[64] A. Di Giovine, F. Pizzetti, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 38, nt. 83.

[65] M. Volpi, *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, 1199.

[66] In tal modo, il voto di preferenza, reintrodotto dalla proposta in oggetto, finisce per assumere un peso diverso a seconda delle determinazioni delle singole liste.

[67] Art. 17; sui problemi di costituzionalità della previsione del ballottaggio cfr. *supra*, nel testo.

comunque potenzialmente alta, alla luce, per così dire, del combinato disposto della previsione del premio di maggioranza e di soglie di sbarramento (previste per le coalizioni e per le singole liste)[68].

Di tale obiezione si fa maggior carico la recente l.r. Emilia-Romagna 21/2014 che prevede un complesso meccanismo di ripartizione dei seggi. Tale proposta disciplina un meccanismo di ripartizione dei seggi non dissimile da quello desumibile dalla l. 108/1968 (come modificata dalla l. 43/1995), con la soppressione del listino regionale e l'assegnazione di un premio di maggioranza, fissato, in linea di principio, in nove seggi, tratto direttamente nelle circoscrizioni provinciali. L'art. 13, comma 2, prevede che, se nella ripartizione circoscrizionale la lista (o coalizione) collegata al Presidente eletto abbia già ottenuto 25 seggi (più il Presidente, ovvero la metà dei seggi), ad essa spetti un premio nella misura di ulteriori 4 seggi. Qualora invece essa non abbia ottenuto tale aliquota di seggi, riceve l'intero premio, ed anche ulteriori seggi aggiuntivi (sottratti alle altre liste e coalizioni di liste) allo scopo di consentire il raggiungimento della soglia di 27 seggi, oltre al Presidente, sempre che essa abbia ottenuto almeno il 40% dei voti. Il sistema elettorale è quindi sostanzialmente *majority assuring* ma non mancano problemi legati al difetto di monotonicità[69]. Da questo punto di vista, un *unicum* è costituito dalla nuova legge elettorale marchigiana che esclude l'assegnazione del premio alla coalizione che abbia ottenuto meno del 34% dei voti.

Del tutto diversa è la nuova legge elettorale pugliese[70] che prevede un meccanismo di ripartizione dei seggi del tutto peculiare, per cui 23 sarebbero eletti nelle circoscrizioni provinciali (con il metodo del quoziente naturale) e 27 a livello regionale (ancorché tratti dalle singole circoscrizioni) in modo tale che alla lista (o alla coalizione di liste) collegata al Presidente eletto spetti una percentuale di seggi variabile tra il 54 e il 60%[71].

In questo senso, del tutto diversa è la nuova legge elettorale umbra che assegna un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi alla coalizione (o lista) collegata al Presidente eletto, a prescindere dal numero di voti ottenuti dalla prima e dal secondo. In questo caso, come è evidente, la distorsione, almeno potenziale, del sistema elettorale non risulta arginata[72].

[68] Le soglie sono fissate al 10% per le coalizioni (se composte quantomeno da una lista che abbia ottenuto il 3%) e al 5% per le liste (art. 18).

[69] Infatti con queste aliquote la coalizione vincente ottiene 28 seggi partendo da 25 nei collegi provinciali; ne ottiene potenzialmente 33 partendo da 24.

[70] Si tratta della l.r. 7/2015.

[71] Precisamente: il 58% dei seggi, se il candidato Presidente eletto ha ottenuto almeno il 40% dei voti; il 56% se ha ottenuto tra il 35 ed il 39,99% dei voti; il 54% se ha ottenuto meno del 35% (art. 8). Si tratta quindi di un premio non irrilevante.

[72] Si tratta della l.r. 4/2015.

L'AUTONOMIA TERRITORIALE NELLA DIMENSIONE DELLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO PERSONALISTA*

di Alessandro Morelli

Sommario: 1. La dimensione locale come *condizione* o come *limite* della democrazia. – 2. Concezioni funzionaliste *vs.* concezioni esponenziali dell'autonomia. – 3. Vocazione inclusiva delle autonomie territoriali e tutela dei diritti fondamentali: la dimensione sostanziale della cittadinanza. – 4. Qualche conclusione.

1. La dimensione locale come *condizione* o come *limite* della democrazia

Nella trattazione dei rapporti tra autonomia, democrazia e cittadinanza, come si evince dalle relazioni di Ninatti, Gragnani e Carrer e come è emerso dal dibattito sviluppatosi nell'ambito dell'*atelier* che ho avuto l'onore di coordinare, appaiono ricorrenti almeno tre contrapposizioni dialettiche, il cui esame può forse agevolare la ricerca di alcune prime, pur inevitabilmente provvisorie e interlocutorie, conclusioni sul tema.

La prima contrapposizione è quella tra concezioni della dimensione locale, sede propria dell'autonomia territoriale, come *condizione* e concezioni della stessa come *limite* della democrazia.

Dal raffronto tra l'idea tocquevilliana e quella madisoniana, proposto da Ninatti sotto forma di opposizione tra modelli idealtipici[1], emerge il dilemma fondamentale della democrazia già rappresentato da Dahl[2]: se la stessa

* Testo rielaborato della Relazione di sintesi al Convegno annuale del "Gruppo di Pisa" su *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, Bergamo, 6-7 giugno 2014.

[1] *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, testo provvisorio della relazione al presente Convegno, in *www.gruppodipisa.it*, § 1 della Parte I del *paper*.

[2] Il dilemma tra partecipazione ed efficienza del sistema dal punto di vista delle dimensioni dell'organizzazione politica è posto da R.A. Dahl esattamente nei seguenti termini: «*più un insieme politico è piccolo, maggiore è il potenziale di partecipazione per i suoi cittadini e minore la necessità di delegare le decisioni di governo ai rappresentanti. Più un insieme è vasto, maggiore è la capacità di affrontare questioni importanti e maggiore il bisogno di delegare le decisioni ai rappresentanti*» (*Sulla democrazia*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2006, 117). Sulla stessa questione, l'A. si era già soffermato in *I dilemmi della democrazia pluralista*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 1996, 14 ss., ove egli era giunto alla conclusione che oggi nessuna unità più piccola di una nazione o di un paese sarebbe in grado di «fornire le condizioni necessarie per realizzare un'alta qualità della vita (*good life*)» e che nessuna unità più grande di un paese potrebbe essere «governata democraticamente come una moderna poliarchia». In buona so-

democrazia rinviene la sua dimensione più congeniale nell'ambito di piccole comunità, nelle quali (secondo il classico schema della democrazia degli antichi) si declinerebbe soprattutto come *partecipazione*, essa trova nel riconoscimento degli ordinamenti autonomi una indefettibile condizione di sviluppo; se, al contrario, il livello ideale di espressione del principio democratico viene identificato nella dimensione nazionale, l'autonomia finisce con l'essere tradotta in un'istanza il cui riconoscimento comporta limiti e condizionamenti alla stessa attuazione del principio democratico.

L'opposizione va certo declinata in termini di maggiore complessità – come la stessa Ninatti non manca di rilevare[3] – atteso che, anche ritenendo la dimensione locale quella ottimale per l'esercizio del potere democratico, essa appare comunque insufficiente, richiedendo forme di coordinamento che si attestino a livelli superiori, al fine di far fronte alle esasperazioni particolaristiche cui un'eccessiva parcellizzazione del potere politico inevitabilmente conduce.

Di contro, anche valorizzando il ruolo delle autonomie territoriali quali limiti al potere democratico nazionale, non v'è dubbio che gli stessi poteri periferici non possano che adottare, per l'assunzione delle decisioni politiche, le forme e i metodi della democrazia, sicché, alla fine, democrazia e autonomia si integrano a vicenda, dando vita ad una distribuzione del potere decisionale su più livelli di governo.

La differenza tra le prospettive si coglie, tuttavia, da un punto di vista *quantitativo*, guardando al maggiore o minore peso, di volta in volta, riconosciuto rispettivamente alla dimensione centrale e a quella periferica.

Sullo sfondo si può facilmente scorgere la più ampia dialettica tra eguaglianza e libertà, la cui composizione rappresenta, come ancora di recente ha ricordato Silvestri[4], la formidabile sfida della democrazia costituzionale contemporanea, nella cui dimensione sarebbe dato riscontrare tra l'uno e l'altro principio un legame indissolubile, in forza del quale l'eguaglianza non potrebbe subire limitazioni o compressioni che non si riflettano sulla libertà e viceversa.

In verità, se si guarda alla storia delle dottrine democratiche, non si riscontrano orientamenti univoci in ordine alle matrici assiologiche dei principi di democrazia e di autonomia: sono questi traduzioni giuridiche di istanze di libertà o di eguaglianza?

stanza, secondo Dahl, «un'unità politica più piccola di un paese si rivelerebbe ancor meno soddisfacente nel provvedere a condizioni che permettono di realizzare un'alta qualità della vita, mentre un'unità più grande di un paese sarebbe come sistema democratico altrettanto deludente» (*ibidem*, 23). Quella dello Stato nazionale si configurerebbe, pertanto, come la dimensione spaziale in grado di assicurare, alle condizioni storicamente date, il miglior equilibrio possibile tra partecipazione democratica ed efficienza del sistema.

[3] *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, cit., § 1 della Parte I del *paper*.

[4] Cfr. soprattutto G. Silvestri, *Dal potere ai princìpi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, spec. 43 ss.

Diverse e persino antitetiche sono state le soluzioni ricostruttive proposte in merito alle radici di valore dei suddetti principi: quello democratico è stato tradotto, infatti, in una declinazione dell'eguaglianza dalle concezioni che hanno suggerito definizioni della democrazia in senso sostanziale; di contro, per Kelsen alla base della democrazia starebbe l'idea di libertà, pur intesa non in senso "naturalistico", ma in senso socio-politico, come «autodeterminazione politica del cittadino»[5]. E, nel medesimo senso, più tardi, Dahl ha sostenuto che, tra i suoi principali pregi, la democrazia avrebbe quello dell'attitudine a massimizzare l'opportunità di esercitare la libertà di autodeterminazione, consentendo di vivere sotto leggi scelte dagli stessi soggetti ad esse sottoposti[6].

Anche l'idea di autonomia, nella quale si è scorta per lo più un'istanza di libertà, è stata collegata al concetto di eguaglianza se, come ha di recente sottolineato Bin, essa significa anche, e soprattutto, «differenziazione», consentendo appunto di «differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento». In questa prospettiva, la differenziazione sarebbe «lo scopo dell'autonomia», così come l'autonomia stessa costituirebbe «lo strumento della differenziazione»; quest'ultima, a sua volta, non sarebbe «una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità», necessaria dal punto di vista giuridico perché imposta dal principio costituzionale di eguaglianza, situazioni eguali dovendo essere trattate in modo eguale e situazioni diverse in modo diverso[7].

Nell'*atelier*, l'importanza della differenziazione e dell'adeguatezza, nella prospettiva di una valorizzazione del principio di sussidiarietà e di quello autonomistico, è stata sottolineata soprattutto da Parisi, la quale ha messo in luce, altresì, gli effetti positivi di un intervento integrato dei diversi livelli territoriali. Significativo è apparso, al riguardo, un caso risolto dalla giurisprudenza amministrativa (in particolare dal Tar Brescia, n. 1046/2011) riguardo al trasporto degli alunni con disabilità, in merito al quale si è riconosciuto l'onere economico di garantire il servizio alla Provincia e la competenza gestionale al Comune.

L'autonomia presuppone indiscutibilmente la diversità, che ne costituisce la stessa giustificazione, ma, d'altro canto, nel campo degli interessi sociali, anche qualora le diversità appaiano evidenti (e spesso non lo sono), v'è sem-

[5] *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 1995, 45 ss. Scrive, al riguardo, G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 20, che democrazia è «parola mimetica e promiscua. Per Tocqueville, ad esempio, è sinonimo di uguaglianza, anzi di egualitarismo. Per Spencer, al contrario, è sinonimo di differenza, di selezione naturale e di lotta per la sopravvivenza: un'estrema polarizzazione, entro la quale sta tutto».

[6] R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, cit., 50 ss.

[7] R. Bin, *Relazione conclusiva* al Convegno "*In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*", Roma, 20 marzo 2014, *paper*, in *Forum* di *Quad. cost.*, 1.

pre un margine di discrezionalità nel soddisfacimento degli interessi meritevoli di una tutela differenziata. Il principio autonomistico implica, pertanto, una precisa scelta in merito al livello di assunzione delle decisioni relative agli interessi meritevoli di una tutela differenziata. *La questione del rapporto tra democrazia e autonomia è, dunque, soprattutto un problema di dislocazione territoriale del potere politico*. Un problema la cui risoluzione non può prescindere dal modo in cui si ricostruisce l'assiologia costituzionale.

In tale prospettiva, sembra potersi affermare che l'individuazione del livello ottimale di esercizio del potere democratico e, dunque, la definizione dei rapporti tra democrazia e autonomia dipendano dal *principio personalista*, che, come già rilevava Mortati, costituisce il presupposto dello stesso principio democratico[8]. Un principio che, come ha ricordato Spadaro nell'*atelier*, certo può essere declinato in molti modi diversi – dandosi, com'è noto, differenti personalismi[9] –, ma il cui riconoscimento è il punto di partenza per una ricostruzione che sappia attribuire al paradigma dell'autonomia un ruolo coerente con i caratteri identitari dell'ordinamento costituzionale.

Si può rilevare, in proposito, che, se è vero che il *concetto* di "persona" può essere riempito da tante *concezioni* personalistiche, è altresì vero che il sistema dei principi costituzionali connota lo stesso termine, delimitandone anche il campo semantico[10]. Nel suo contenuto minimo, il concetto di persona si caratterizza per la continua oscillazione tra il ripiegamento sulla dimensione della riservatezza, dell'inviolabilità come area protetta dall'invadenza dei poteri pubblici o privati, e la dimensione relazionale. Come ha sottolineato Randazzo, nel suo intervento sul ruolo delle autonomie territoriali nella promozione del volontariato, la persona va intesa come il soggetto calato nella trama dei rapporti sociali, secondo il classico insegnamento di Mounier[11]. Tale connotazione offre già alcune importanti indicazioni in ordi-

[8] C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali (Artt. 1-12)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 6 ss.

[9] Esistono varie correnti personalistiche e neo-personalistiche, anche di ispirazione laica, che, tuttavia, tendono a convergere verso alcuni paradigmi comuni, utili nella ricerca di un orizzonte di senso all'ordinamento costituzionale, quali il valore della persona e i principi del dialogo e del pluralismo: cfr., sul punto, G. Galeazzi, *Tra tomismo e fenomenologia realista. Le sfide del personalismo, oggi*, in *Prospettiva persona*, 2008, 63, 9 ss. (consultabile in *www.prospettivapersona.it*).

[10] Sulla differenza tra concetto e concezioni cfr. A. Pintore, *La teoria analitica dei concetti giuridici*, Napoli, Jovene, 1990, 162 ss.; Id., *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 8 ss. (ove la distinzione stessa viene applicata alla trattazione del tema della democrazia). La predetta distinzione, com'è noto, è stata applicata all'esame del concetto di giustizia da H.L.A. Hart, *Il concetto di diritto*, trad. it., Torino, Einaudi, 2002, 185 ss. e da J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1999, 22 ss., nonché all'analisi dei principi e delle regole giuridiche da R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 1982, 99 ss.

[11] Come ha scritto E. Mounier, «secondo l'esperienza interiore, la persona ci appare poi come

ne al tema del legame tra democrazia e autonomia se, come ha scritto ancora di recente Ruggeri, non c'è «partecipazione alla cosa pubblica di individui e gruppi organizzati, nel che si concreta ed afferma la democrazia come valore (…), che non debba di necessità passare dal pieno rispetto della persona e, prima ancora, dalla predisposizione delle condizioni idonee all'affermazione della personalità della persona»[12].

Il principio personalista pone un legame indissolubile tra la dimensione locale e il principio democratico, tanto nella declinazione rappresentativa quanto in quella partecipativa di quest'ultimo.

Il legame si coglie già guardando alla funzionalità dei meccanismi della rappresentanza politica e della stessa democrazia partecipativa. Basti ricordare quanto riconosceva Kelsen quando, facendo derivare il principio maggioritario dall'idea secondo cui esso consentirebbe la libertà del maggior numero possibile di individui, affermava che «la concordanza fra volontà individuali e volontà dello Stato sarà tanto più facile ad ottenersi quanto più piccolo sarà il numero di individui di cui è necessario l'accordo per decidere una modifica nella volontà dello Stato»[13]. Che, dunque, almeno in astratto, la dimensione locale risulti quella più congeniale all'effettività degli strumenti di rappresentanza e di partecipazione politica sembra difficilmente contestabile, anche se, poi, in concreto, come ricordano sia Ninatti che Carrer, la connotazione *particolaristica* delle questioni da decidere a livello locale spesso dissuade i componenti delle stesse comunità locali dall'effettiva partecipazione al governo del territorio[14]. E la medesima connotazione può costituire un problema per le esigenze di garanzia dell'unità politica, a presidio delle quali si pone l'intervento del livello istituzionale superiore.

Ciò nondimeno, se anche non si arriva alla conclusione, ancora di recente enunciata da Diez Picazo, secondo la quale la "vera" democrazia sarebbe quella più vicina al cittadino e troverebbe espressione nella dinamica del principio di sussidiarietà[15], la valorizzazione della dimensione locale sembra

una presenza volta al mondo e alle altre persone, senza limiti, confusa con loro, in una prospettiva di universalità. Le altre persone non la limitano, anzi le permettono di essere e di svilupparsi. Essa non esiste se non in quanto diretta verso gli altri, non si conosce che attraverso gli altri, si ritrova soltanto negli altri. La prima esperienza della persona è l'esperienza della seconda persona. Il *tu*, e in lui il *noi*, precede l'*io*, o per lo meno l'accompagna»: *Il personalismo*, Roma, Ave, 2004, 60.

[12] A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVII, *Studi dell'anno 2013*, Torino, Giappichelli, 2014, 217.

[13] H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 51 s.

[14] Cfr. S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, cit., § 1 della Parte I del *paper*; M. Carrer, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, testo provvisorio della relazione al presente Convegno, in *www.gruppodipisa.it*, § 4 del *paper*.

[15] L. Diez-Picazo, *I problemi della democrazia nei livelli non statali di governo*, in M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2009, 176.

essere richiesta proprio dal principio personalista, che fornisce al rapporto tra democrazia e autonomia una giustificazione legata, come correttamente rileva Gragnani, alla «ragione fondante l'ordinamento costituzionale: la garanzia della dignità dell'uomo»[16]. Un ruolo, quello del principio personalista, che, in Assemblea costituente, trovò una lucidissima espressione nell'ordine del giorno Dossetti.

Tale assunto sembra decisivo anche in riferimento al tema della connotazione formale o sostanziale della stessa democrazia: come ha sottolineato in *atelier* Trucco, la democrazia sostanziale non può fare a meno di quella formale e procedurale, entrambe le dimensioni risultando necessarie. È tale conclusione – si può aggiungere – è imposta proprio dall'assunto personalista, in relazione al quale l'una e l'altra prospettiva, prese in sé, risultano insufficienti.

La dialettica tra dimensione dell'autonomia locale come limite o come condizione della democrazia può trovare, pertanto, una sintesi ragionevole nel riconoscimento della natura degli stessi enti territoriali autonomi quali *limiti alla democrazia* proprio *in quanto condizioni di esercizio e di sviluppo* della stessa. Se il principio personalista esige la *prossimità* delle forme democratiche al *civis*, perché nella dimensione locale queste ultime possono esprimere al meglio tutte le proprie potenzialità, l'autonomia si pone quale *condizione della democrazia*; ma il superamento dell'interesse particolare richiede l'esistenza di un livello istituzionale superiore, anch'esso strutturato nelle forme proprie della democrazia, capace di operare una sintesi degli interessi locali, un livello che trova però nelle stesse autonomie territoriali un limite, un *contropotere fondamentale*, perché funzionale all'attuazione del principio democratico e, in ultimo, di quello personalista.

2. Concezioni funzionaliste *vs.* concezioni esponenziali dell'autonomia

Una seconda contrapposizione, emersa anche in altre relazioni (soprattutto in quella di Ronchetti[17]), ma che ha importanti ricadute sul tema dei rapporti tra autonomie, democrazia e cittadinanza, è quella tra concezioni *esponenziali* e concezioni *funzionaliste* della stessa autonomia.

La differenza tra le concezioni che tendono ad affermare la natura delle autonomie territoriali quali *enti esponenziali di interessi di carattere generale che troverebbero il proprio centro di riferimento nel territorio* e quelle che, invece, guardano alle autonomie come *enti meramente funzionali al più efficiente soddisfacimento di interessi definiti a livello nazionale o sovranazio-*

[16] A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, testo provvisorio della relazione al presente Convegno, in *www.gruppodipisa.it*, § 4 del *paper*.

[17] L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, testo provvisorio della relazione al presente convegno, in *www.gruppodipisa.it*, in *paper*.

nale può essere utilmente tradotta in una contrapposizione analoga a quella utilizzata da Kelsen nell'analisi delle dottrine della democrazia, distinte in concezioni del governo *del* popolo e concezioni del governo *per* il popolo[18]. Allo stesso modo – e certo semplificando molto i termini di trattazioni ben più articolate –, anche l'autonomia territoriale (nello specifico, quella regionale) sembra essere stata declinata rispettivamente come governo (in senso lato) *delle* popolazioni locali, con la conseguente valorizzazione del livello deliberativo locale, o come governo *per* le popolazioni locali, con il conseguente depotenziamento (o azzeramento) delle forme di autogoverno locale.

Muovendo dall'identificazione della democrazia con la più conseguenziale forma di espressione dell'istanza di autodeterminazione politica del cittadino, Kelsen, com'è noto, critica le posizioni di quanti identificano la democrazia stessa non già con il governo *del* popolo, ma con il governo *per* il popolo, formatosi (anche senza libere elezioni) nell'«interesse della massa del popolo», e che sostengono che un governo del genere sarebbe una "vera" democrazia, giacché il popolo non può che volere il proprio interesse, la cui reale identità esso, in tesi, non sarebbe in grado d'individuare autonomamente[19]. Le concezioni che intendono affermare la dimensione *sostanziale* della democrazia pongono l'accento, pure in misura diversa, sulla funzionalità del governo democratico agli *interessi dei governati*, talora solo limitando o ridimensionando, talaltra sacrificando del tutto il ruolo della rappresentanza e della partecipazione politica.

Le concezioni dell'autonomia territoriale sembrano muoversi nella stessa duplice direzione, anche se ovviamente in un contesto diverso, nel quale si postula che il momento di affermazione ultima dell'unità politica si colloca al di fuori dello stesso ordinamento autonomo, il quale – per definizione – presuppone l'esistenza di un ulteriore e più comprensivo ordinamento.

La concezione delle autonomie territoriali come enti esponenziali si lega indissolubilmente al riconoscimento della connotazione politica delle stesse, secondo un'opzione coerente con quel "regionalismo politico" scelto dai Costituenti che, com'è noto, segnò, almeno nella definizione del modello costituzionale, l'abbandono, come ha detto qui Ronchetti, dell'idea «funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche»[20]. Autonomia politica che, secondo la nota ricostruzione di Martines, il quale ne ha offerto un'insuperata rappresentazione, consisterebbe nel riconoscimento agli enti regionali della potestà di darsi un indirizzo politico proprio, eventualmente diverso da quello dello Stato[21].

[18] La distinzione è stata ripresa, di recente, da G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente*, cit., 20 ss., il quale ricorda, quale ulteriore corruzione del concetto di democrazia, la definizione della stessa come «governo *per mezzo* del popolo» (specie 22).

[19] H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia*, in Id., *La democrazia*, cit., 199 ss.

[20] L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, cit., § 2 del *paper*.

[21] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir.*

La questione della connotazione politica delle autonomie territoriali, per un verso, si pone quale *problema proprio e specifico di diritto costituzionale*; per altro verso, mostra di avere importanti ricadute sul tema dei rapporti tra autonomie e diritti.

Il riconoscimento della connotazione politica delle autonomie territoriali, a prescindere dal loro complessivo assetto (che ovviamente può presentare molteplici articolazioni tutte compatibili con il principio di cui all'art. 5 Cost.), deriva, infatti, dall'inquadramento delle stesse nella prospettiva propria del diritto costituzionale, nella quale, com'è noto, risultano primari i temi della *legittimazione e della limitazione giuridica del potere politico*[22]. In questo senso, Carrer compie un condivisibile sforzo ricostruttivo volto a distinguere le forme di partecipazione politica, che corrisponderebbero all'esercizio di un potere d'imperio che costituirebbe la parte più significativa della sovranità, dalle forme di partecipazione ad attività meramente amministrative[23].

Per quanto oggi possa apparire problematico discorrere di una potestà sovrana, certamente le due dimensioni – quella della decisione politica e quella dell'adozione di atti amministrativi volti all'esecuzione della decisione politica assunta altrove – vanno tenute distinte. Non mancano, peraltro, significative zone d'ombra nel sistema degli strumenti di partecipazione locale, come ha evidenziato, nel dibattito in *atelier*, Rospi nel suo interessante intervento sul lobbismo, prendendo spunto dall'analisi della normativa toscana in materia.

Al riguardo, Pertici ha suggerito di porre attenzione sugli usi specifici che si fanno degli strumenti di partecipazione, rilevando, altresì, l'importanza di distinguere le forme classiche di partecipazione, per le quali appare centrale il problema delle modalità di selezione dei soggetti partecipanti, dalle nuove forme, per lo più funzionali al condizionamento della discussione, certamente positive per la formazione dell'opinione pubblica e per le quali la questione della determinazione dei soggetti si porrebbe in termini meno drammatici.

In tema, ancora Spadaro ha sostenuto come il problema sia soprattutto quello di un rafforzamento, nella dimensione delle autonomie territoriali, del-

pubbl., 1956, 100 ss., ora in Id., *Opere*, II, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2000, 293 ss.

[22] Nella sconfinata letteratura in tema si rinvia, per un utile affresco, a G. Ferrara, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006. Sulle prospettive di sopravvivenza del costituzionalismo nell'età contemporanea cfr. anche la riflessione di G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013; Id., *La costituzione come norma e la crisi del costituzionalismo contemporaneo*, in G. Azzariti, S. Dellavalle (a cura di), *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, con introduzione di L. Ventura, Napoli, ESI, 2014. Sull'evoluzione del concetto di costituzione e sulla sua attualità cfr. anche F. Rimoli, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, Carocci, 2011.

[23] M. Carrer, *Partecipazione e controllo*, cit.

la democrazia semi-rappresentativa, con l'innesto o il potenziamento di strumenti di partecipazione quali le consultazioni telematiche, il bilancio partecipativo o il meccanismo del *recall*.

La connotazione politica delle autonomie territoriali, d'altro canto, e dunque la presenza di organi rappresentativi e di forme di partecipazione politica idonei a fare delle stesse enti esponenziali di interessi di carattere generale, sembra derivare, ancora una volta, dall'ispirazione personalista dell'ordinamento repubblicano. In tale prospettiva, può certo condividersi la posizione di quella dottrina che da tempo sostiene che nella cornice dello Stato costituzionale la stessa autonomia dovrebbe tradursi essenzialmente in un *servizio per le comunità locali* e, dunque, innanzitutto, in attività specificamente rivolte a soddisfare l'esercizio dei diritti fondamentali[24]. Tale posizione è stata ripresa, nel dibattito svoltosi nell'*atelier*, da Quattrocchi, che ha sottolineato il ruolo svolto dagli interventi regionali nella tutela della sicurezza, e da Fusco, che ha affrontato il tema della tutela giurisdizionale delle autonomie locali soprattutto nella prospettiva delle garanzie offerte dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea. Nello stesso senso, Arconzo, in un bell'intervento sull'inclusione delle persone disabili, ha notato come il disagio di tali soggetti, derivante anche, e soprattutto, dall'inadeguatezza dei contesti sociali nei quali essi si trovano a vivere, sia stato affrontato da importanti interventi legislativi regionali volti a soddisfare il "diritto alla vita indipendente".

Non v'è dubbio, tuttavia, che una siffatta funzionalizzazione del principio autonomistico alla massima tutela possibile, alle condizioni storicamente date, dei diritti, che si potrebbe definire "buona" per distinguerla da quei tentativi, qui fatti oggetto di critica, di "funzionalizzazione" delle autonomie a mere esigenze economico-finanziarie, esiga, ancora una volta, la valorizzazione della connotazione politica degli enti autonomi, sia perché squisitamente politiche sono le decisioni inerenti ai contenuti e agli ambiti di esercizio dei diritti medesimi, sia perché la protezione di questi ultimi richiede sempre prestazioni dei pubblici poteri, non potendosi, più in generale, porre alcuna cesura, nemmeno al livello delle autonomie, tra «Costituzione dei diritti» e «Costituzione dei poteri»[25].

[24] Tale tesi è da tempo sostenuta da A. Ruggeri, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 2011, 6, 1461 ss.; Id., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Nuove aut.*, 2011, 1, 25 ss.; Id., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *Federalismi.it*, 24/2011, spec. 12 ss.; Id., *Summum ius summa iniuria, ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, in *www.giurcost.org*, 29 dicembre 2011.

Per un'ampia indagine sul ruolo che concretamente hanno svolto le autonomie territoriali nella promozione dei diritti civili, sociali e politici si rinvia ora a A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

[25] Sul tema si rinvia a M. Luciani, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei po-*

La connotazione politica degli enti autonomi implica, inoltre, che gli interventi volti a promuovere il godimento dei diritti si sviluppino in una logica di cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo. Come ha evidenziato nel suo articolato intervento Masala, soprattutto in relazione agli obiettivi propri dello Stato sociale, non appare sostenibile, infatti, una rigida separazione delle competenze tra centro e periferia, anche se proprio sul versante delle pratiche di cooperazione si riscontrano oggi notevoli difficoltà sia nell'ambito dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, sia in quello dei rapporti tra Stato nazionale e Unione europea[26].

Tralasciando, tuttavia, i profili più critici, non sembra esserci dubbio sull'indefettibilità della connotazione politica delle autonomie territoriali nella logica propria del modello costituzionale repubblicano. E tale connotazione si traduce essenzialmente nell'autodeterminazione politica delle stesse comunità locali[27].

In un ordinamento improntato al principio personalista non pare esserci spazio per applicazioni di concezioni che vedano nell'autonomia soltanto il governo *per* le popolazioni locali e non *delle* popolazioni locali. E ciò anche, e soprattutto, in un sistema che intende orientare le autonomie al perseguimento del pieno sviluppo della persona umana, attraverso la valorizzazione delle istanze di quest'ultima e l'attuazione delle condizioni necessarie all'esercizio dei suoi diritti fondamentali. Insomma, l'autonomia può essere intesa come funzionale alla tutela dei diritti e, dunque, al servizio della persona, ma per poter svolgere efficacemente tale funzione occorre che essa mantenga la sua connotazione propriamente politica.

Il riemergere, più o meno manifesto, di concezioni funzionaliste dell'autonomia pone un problema di fini, questione ripresa nell'*atelier* da Gemma, il quale ha rilevato che la democrazia, ed anche la partecipazione, sono dei mezzi, che si pongono al servizio di fini superiori, in relazione ai quali i primi dovrebbero essere valutati. Esisterebbe, dunque, una «democrazia buona» ed una «democrazia cattiva», così come una «partecipazione buona» ed una «cattiva» e il giudizio dovrebbe farsi dipendere dalla resa di tali strumenti rispet-

teri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, 497 ss.

[26] Sull'incidenza degli strumenti di cooperazione nella protezione dei diritti sociali, anche in prospettiva comparatistica, si rinvia ora all'ampia trattazione dello stesso P. Masala, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Parte I, *Premesse teoriche, concettuali e di metodo. Decentramento e diritti sociali in Italia*, e Parte II, *Decentramento e diritti sociali in Germania e in Spagna. Riferimenti per una comparazione*, Pisa, Pisa University Press, 2014.

[27] Com'è stato qui efficacemente rilevato, «affermando il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, l'art. 5 riconosce e promuove innanzitutto la possibilità di *autogoverno* delle collettività locali»: così B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, testo provvisorio dell'introduzione al presente Convegno, in *www.gruppodipisa.it*, §1.3 del *paper*.

to agli scopi perseguiti. Buona sarebbe, ad esempio, la partecipazione volta alla soddisfazione di interessi di carattere generale o alla salvaguardia delle esigenze delle generazioni future, cattiva quella specificamente ed esclusivamente orientata al perseguimento di interessi egoistici[28].

Al riguardo, può notarsi il non irrilevante dato linguistico per cui in Costituzione si prevede che la Repubblica *riconosce* sia i diritti inviolabili della persona umana (art. 2 Cost.) che le autonomie locali (art. 5 Cost.), per cui sembrerebbe che, volendosi distinguere tra mezzi e fini, i diritti e le autonomie si collochino più sul versante di questi ultimi che su quello dei primi, essendo, per così dire, *trovati* e non inventati dalla Costituzione stessa.

3. Vocazione inclusiva delle autonomie territoriali e tutela dei diritti fondamentali: la dimensione sostanziale della cittadinanza

Una terza dialettica emersa nel dibattito intorno al rapporto tra autonomie, democrazia e diritti è quella tra *vocazione inclusiva* e *vocazione esclusiva* dell'autonomia. È questa la contrapposizione più evidente allorché si colleghi il tema dell'autonomia a quello della cittadinanza e, soprattutto, alla definizione del *contenuto sostanziale* di quest'ultima, ossia di quel corredo di diritti e di doveri di cui dispone il *civis*.

Da tale specifico punto di vista, Ninatti affronta, nella seconda parte della sua relazione, il tema del valore dell'autonomia, indagando le possibilità che le autonomie territoriali hanno di sfruttare i «margini di manovra lasciati aperti in campo di cittadinanza» dalla definizione della stessa come *status*, inevitabilmente rimessa alla decisione dello Stato centrale[29].

Muovendo dall'analisi della teoria della "doppia cittadinanza" propria degli Stati federali e dalla teoria dei *multiple demoi*, utilizzata per spiegare la natura della cittadinanza comunitaria, si propone così un'idea di cittadinanza che presuppone la definizione dell'appartenenza sulla base di premesse di valore idonee a connotare diversamente, pur sullo sfondo di un unico orizzonte assiologico, le comunità politiche centrali e periferiche. Un'eco di tali teorie viene individuata in qualche pronuncia della Corte costituzionale, in particolare nella sent. n. 172/1999 sull'imposizione all'apolide del servizio di leva obbligatorio, nella quale, com'è noto, si è discorso di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto»[30].

La Ninatti, pur ricordando alcune pronunce del giudice delle leggi – come, ad esempio, quella sul "Parlamento ligure" (sent. n. 106/2002) – nel-

[28] Sull'importanza di tenere distinti i mezzi dai fini e sulla necessità di recuperare un discorso sui fini cfr. ora G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente*, cit.

[29] S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza*, cit., § 1 della II Parte del *paper*.

[30] Punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

le quali si è riconosciuto il ruolo delle autonomie ai fini dell'attuazione del principio di sovranità popolare, non trascura la circostanza che la distinzione tra l'autonomia degli enti territoriali e la sovranità dello Stato è un punto fermo nella stessa giurisprudenza costituzionale[31]. Nel complesso, sembra auspicarsi un rafforzamento della «cittadinanza sostanziale», attraverso un allargamento della cerchia di soggetti beneficiari delle prestazioni volte a soddisfare i diritti fondamentali e un potenziamento delle forme di tutela degli stessi, che proprio nell'ambito delle autonomie regionali potrebbero trovare espressione, ben oltre i livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione è rimessa, *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost., al legislatore statale. Non si trascura, peraltro, l'inadeguatezza, sottolineata anche da Benvenuti nel suo intervento in *atelier*, della normativa italiana in materia di cittadinanza.

Sullo sfondo si scorge ancora una volta il principio personalista, che connota in senso universalistico, e dunque massimamente inclusivo, le previsioni costituzionali in materia di diritti (compresi quelli sociali). Ed è lo stesso principio personalista che conduce all'identificazione del requisito della *residenza* quale presupposto per il riconoscimento dei diritti. In altri termini, è l'esigenza di guardare alla *persona*, oltre il mero *cittadino*, che determina quella divaricazione tra "cittadinanza formale" e "cittadinanza sostanziale" di cui discorre la Ninatti.

Nello stesso senso, con esiti ricostruttivi convergenti, si esprime Gragnani, la quale, in modo del tutto condivisibile, afferma che «nel concetto di inclusione sociale trova adeguata espressione il principio personalistico, che come valore fondamentale della Costituzione orienta anche i fini del sistema di protezione sociale, non riducibile alla mera assistenza ma finalizzato al pieno sviluppo della persona nella società»[32].

In una prospettiva alquanto suggestiva, Spadaro ha proposto una ricostruzione che va oltre la cittadinanza e che fa propria una visione etero-centrica del costituzionalismo, che, senza dimenticare il classico amore per il prossimo, tenda al riconoscimento dell'"amore dei lontani", in grado di ispirare la solidarietà, la cooperazione e l'assistenza[33].

La Gragnani, tuttavia, focalizza l'attenzione su quella che probabilmente è la maggiore criticità del sistema, laddove rileva che l'ineffettività dei diritti sociali «può ritenersi sintomatica di una crisi della rappresentatività politica e del funzionamento delle istituzioni democratiche»[34]. Se, alla luce del principio

[31] *Ibidem*.

[32] A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, cit., § 2.

[33] Per una più ampia rappresentazione del punto di vista dell'A. si rinvia a A. Spadaro, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 71 ss.

[34] A. Gragnani, *Inclusione e solidarietà*, cit., § 1.

personalista, le autonomie territoriali rappresentano le *prime* dimensioni politiche di sviluppo della persona e, quindi, offrono opportunità di rilevazione dei reali *bisogni* delle comunità locali e di *partecipazione* all'assunzione di decisioni inerenti all'erogazione dei servizi utili all'esercizio dei diritti, è possibile immaginare un innalzamento del livello di tutela dei diritti medesimi senza un contemporaneo potenziamento delle stesse autonomie? In altri termini, la Costituzione dei diritti può trovare adeguata attuazione senza una parallela attuazione della Costituzione dei poteri nella sua articolazione territoriale?

La dialettica tra carattere inclusivo ed esclusivo delle autonomie non può trovare una sintesi se non nell'assunzione o nel recupero di una reale "forza politica" da parte delle autonomie territoriali e, dunque, dei loro poteri, posto che l'istanza di massima espansione del riconoscimento dei diritti, richiesta dall'universalità ideale degli stessi[35], si scontra con la scarsità delle risorse disponibili, che impone sempre delle scelte, che sono economiche, ma anche e inevitabilmente politiche.

4. Qualche conclusione

L'odierno contesto di grave crisi economica, sovente evocato (anche durante i lavori di questo Convegno) nell'analisi del ruolo delle autonomie e, più in generale, nelle riflessioni correnti sull'effettività e sull'attualità delle categorie classiche del diritto costituzionale, potrebbe far apparire superato il modello delle autonomie territoriali qui tratteggiato.

Alle diverse analisi sociologiche e politologiche che hanno via via registrato la crisi o la morte della democrazia[36], il passaggio ad una «post-democrazia»[37], l'esistenza di «democrazie senza democrazia»[38], si affiancano, infatti, non meno sconfortanti ricostruzioni dell'attuale stato di salute del costituzionalismo e dei suoi istituti, che, in tesi, apparirebbero sempre più inadeguati. E così la legge sovrana dei mercati non consentirebbe di guardare alle autonomie, come ai diritti, se non come a fonti di spesa da ridimensionare il più possibile. In tale prospettiva, la vocazione centralistica o neo-centralistica dei processi riformatori in atto appare, in qualche modo, inarrestabile e, comunque, comprensibile e giustificabile.

Non sono mancate, tuttavia, proposte ricostruttive in controtendenza, volte a riaffermare, anche nell'attuale fase storica, la centralità della Costitu-

[35] Sul punto cfr. ora A. Lollo, *La metamorfosi della cittadinanza tra centro e autonomie. Brevi riflessioni su "cittadinanza locale" e partecipazione politica degli immigrati*, comunicazione al presente Convegno, in *paper*.

[36] Cfr., ad esempio, R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

[37] Cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2012.

[38] Cfr. M.L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

zione e dei suoi principi. In tal senso, ad esempio, Silvestri ha sostenuto che, riguardo alla distribuzione delle risorse disponibili, sarebbe possibile trarre dalla Carta repubblicana una "indicazione metodologica" idonea a conseguire un ragionevole equilibrio tra libertà ed eguaglianza, un'indicazione secondo la quale occorrerebbe perseguire la «massima espansione possibile dei beni "inclusivi" nell'ambito di un sistema economico che consenta comunque ai soggetti di acquisire e godere di beni esclusivi senza preventive limitazioni»[39]. Ed ancora si è contestata l'idea secondo cui il costo dei diritti costituirebbe «la misura fondamentale, se non esclusiva, dell'effettività del loro godimento»[40], proponendo di guardare ai diritti non già come a costi da tagliare, ma, per usare una felice espressione di Ciolli, come a una «risorsa solidale»[41].

Il rapporto tra diritti ed economia, del resto, è ben più complesso di come spesso viene rappresentato: tutti i diritti, infatti, necessitano di prestazioni, essendo fuorviante la distinzione tra "diritti costosi" e "diritti non costosi"; essi, pertanto, per poter essere esercitati richiedono un contesto economico stabile, caratterizzato da efficienti canali di finanziamento delle funzioni pubbliche. D'altro canto, la stessa ricchezza esige l'esercizio dei diritti: la riduzione della disoccupazione, ad esempio, presuppone il diritto all'istruzione e alla formazione, che, a sua volta, necessita della promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica; e ancora la competitività, che si traduce innanzitutto nella capacità di attrazione degli investimenti stranieri, in Italia è bassa anche perché gli investitori temono di incappare nell'inefficienza del sistema giudiziario e, dunque, per la stessa ineffettività del diritto di agire e di resistere in giudizio[42].

Nella medesima prospettiva, un diverso modo politico di intendere la crisi – che certo richiederebbe uno sforzo degli attori politici oggi non facilmente immaginabile – potrebbe consegnare alle autonomie quel ruolo di "risorsa democratica" esigito, come si è detto, dallo stesso principio personalista.

L'ineluttabilità della globalizzazione e la crisi della territorialità del diritto non possono essere assunti quali alibi idonei a mascherare scelte politiche volte a riconoscere reale sovranità ai grandi attori dello scenario economico globalizzato. Come ha scritto Irti, «non c'è la necessità di un destino, ma la responsabilità di una scelta»[43]. E non si può non muovere dalla consapevolez-

[39] G. Silvestri, *Dal potere ai princìpi*, cit., 101.

[40] G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2012, 159.

[41] *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, 24.

[42] Interessanti riflessioni, in tal senso orientate, si trovano ora in C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, 4, spec. 3 ss.

[43] N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 124.

za che, come ha rilevato Salazar, il "ritorno" alla politica, a tutti i livelli, così come la costruzione di «una *dimensione (para)federale* a livello europeo», sono fattori imprescindibili per la conservazione dell'«*identità costituzionale del nostro Paese*»[44].

La questione del valore delle autonomie conduce, dunque, al tema della prospettiva assunta da chi studia la stessa tematica delle autonomie. E, a questo livello d'indagine, si può forse concludere che la scelta è tra il tentativo di elaborare strumenti concettuali e categorie utili a rivitalizzare le istanze più autentiche del costituzionalismo o la mesta partecipazione al funerale del sistema delle autonomie e forse dell'intero diritto costituzionale (almeno nei contenuti che oggi gli si ascrivono sulla base della tradizione del costituzionalismo moderno).

Qualora si prediliga il primo dei due atteggiamenti, non sembra potersi nutrire dubbi sull'incompatibilità delle concezioni neo-funzionaliste più estreme con i paradigmi dello Stato costituzionale. La svalutazione del ruolo delle autonomie, fautrice di riforme orientate al ridimensionamento, se non alla rimozione, degli stessi livelli territoriali di governo sub-statali, non può trovare una giustificazione sufficiente nella presunta adattabilità del modello ordinamentale ad esigenze economico-finanziarie contingenti. È vero che, in merito alla riforma relativa agli enti provinciali, la Corte costituzionale sembrerebbe aver ammesso la possibilità di sopprimere gli enti previsti dall'art. 114 Cost. o di privarli della garanzia costituzionale, ma soltanto attraverso la procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost. (sent. n. 220/2013[45]). E, tuttavia, anche un intervento del genere non potrebbe sottrarsi al giudizio di ragionevolezza, nello svolgimento del quale le esigenze economico-finanziarie andrebbero prese in considerazione al pari degli altri beni costituzionali coinvolti (innanzitutto il principio autonomistico e quello democratico) e con questi bilanciate, tenendo conto degli specifici contesti di riferimento.

La democrazia, nelle forme riconosciute e garantite dalla Carta repubblicana, presuppone la (e si nutre della) stessa autonomia ed entrambe devono concorrere al pieno sviluppo della persona umana, attraverso la predisposizione delle condizioni utili all'esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo e all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

[44] C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 31.

[45] Punto 12.1 del *Considerato in diritto*. Sul punto cfr., tra gli altri, C. Napoli, *Province: tutto (o niente) da rifare?*, in *Federalismi.it*, 21/2013, 13; M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4.

Sulla più recente disciplina in materia di enti locali e sulla sua compatibilità con la Carta europea dell'autonomia locale si rinvia a C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, testo provvisorio della relazione al presente Convegno, in *www.gruppodipisa.it*, in *paper*.

Il processo evolutivo che sembrerebbe coinvolgere il concetto di cittadinanza, e che pare scaturire dalla vocazione universalistica dei diritti, necessita di una pluralità di luoghi di confronto e di dimensioni di esercizio del potere deliberativo. Se, infatti, il godimento di un diritto fondamentale corrisponde ad un'espressione insopprimibile della personalità umana, lo spazio locale è il primo, anche in ordine d'importanza, entro il quale tale espressione può e deve trovare luogo. Costituisce, del resto, un dato emblematico del ruolo che le autonomie (nello specifico, quelle regionali) possono giocare in tale processo la circostanza che in Italia siano state soprattutto le leggi regionali ad introdurre garanzie per i diritti dei migranti, anche quando l'orientamento politico dei governi nazionali andava in senso opposto (tanto che le suddette leggi sono state più volte impugnate dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale)[46].

Ancora una volta è il principio personalista che ispira ed orienta le dinamiche evolutive della forma di Stato ed è proprio tale vocazione ad aver fatto della democrazia costituzionale un'irrinunciabile conquista culturale[47].

[46] In tema cfr., per tutti, L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012; Id. (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, Giuffrè, 2014.

[47] Sullo Stato costituzionale come acquisizione culturale ha insistito particolarmente P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 2001, spec. 31 ss.

CONCLUSIONI

IL VALORE DELLE AUTONOMIE: TERRITORIO, POTERE E DEMOCRAZIA. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

di Roberto Bin

Sommario: 1. Premessa: le parole chiave. – 2. Autonomia politica. – 3. Differenziazione. – 4. Organizzazione dei partiti. – 5. Sussidiarietà. – 6. Responsabilità.

1. Premessa: le parole chiave

Trarre le conclusioni di un Convegno così ricco di relazioni e variegato nelle angolazioni assunte e nelle tesi proposte è un compito per il quale dichiaro preliminarmente di non possedere capacità adeguate: oltretutto non ho l'equilibrio e lo spirito ecumenico sufficienti per provare a svolgerlo a dovere. Quindi mi limiterò a proporre qualche osservazione sui temi che sono stati trattati scegliendo – a mo' di dizionario - le "parole" che, di continuo impiegate nelle relazioni e nel dibattito, mi sembrano costituire l'ossatura concettuale del tema trattato.

2. Autonomia politica

La prima è – ovviamente – *autonomia*. Non vorrei salire ai piani alti del dibattito attorno a questo concetto, fondamentale nel discorso filosofico e giuridico attorno alle umane istituzioni. Né mi avventurerò sul terreno della teoria della sovranità o su quello dell'identità dei gruppi sociali. Prendo le mosse da un postulato che, in quanto tale, non va dimostrato: *l'autonomia o è politica o non è*. Naturalmente questo implicherebbe un preliminare chiarimento su cosa sia "politico" e cosa no (tema su cui la mia generazione ha passato intere notti, ad un adeguato livello alcoolico): ma voglio seguire l'invito di Jörg Luther a "star bassi", evitando le attraenti correnti ascensionali della teoria generale.

Le Regioni sono nate come enti legislativi perché potessero essere *politicamente* autonome. In un sistema improntato dal principio di legalità dell'amministrazione pubblica, solo attraverso la produzione di *proprie* leggi poteva essere consentito a un ente territoriale di perseguire un *proprio* indirizzo politico, ossia di essere autonomo (come ha ricordato Laura Ronchetti): se l'indirizzo politico nazionale si forma nel mitico *continuum* tra Governo e Parlamento e si traduce nelle leggi che la maggioranza parlamentare approva

e il Governo ha il compito di eseguire e attuare, allora è evidente che solo attraverso una legge la Regione può opporre la propria scelta politica diversa e consentire alla propria amministrazione di attuarla nel rispetto del principio di legalità. È chiaro che si apre subito il problema – che Massimo Carli sollevava in *atelier* – di quanti siano gli indirizzi politici che possono insistere sullo stesso territorio, facendosi concorrenza con il rischio di paralizzarsi a vicenda (Carli poneva il problema in relazione alle Province, ma il problema è più generale ancora). Tutto l'apparato di norme inteso a regolare la concorrenza tra legge statale e legge regionale è inteso a fornire una risposta a questo problema. Ma è una risposta inevitabilmente insufficiente, perché il problema è troppo complesso e "globale" per poter essere trattato solo con gli strumenti della teoria delle fonti e della giurisprudenza costituzionale chiamata a risolvere i conflitti tra le leggi. È un problema difficile ma non impossibile da risolvere: diviene però impossibile se si insiste ad impiegare strumenti che si sono da tempo dimostrati del tutto inadeguati. Ma su ciò ritornerò poi.

Se l'autonomia è necessariamente politica (secondo il postulato enunciato poco sopra) l'idea dell'*autonomia funzionale* come alternativa all'autonomia politica delle Regioni (e degli enti locali) – idea che è stata ricordata da Barbara Pezzini nell'introduzione e trattata in particolare nella relazione di Laura Ronchetti – è un'idea priva di novità: è semplicemente la *negazione dell'autonomia regionale* (e degli enti locali).

Potrei aggiungere che si tratta dell'ennesima declinazione della ideologia liberistica che ha così martoriato il nostro mondo attuale (come ha messo in luce Luciano Patruno): basata sulla convinzione che il mercato sia il mondo dell'equilibrio perfetto purché il potere politico non si avventuri a corromperlo con interventi, appunto, politici (per es. attraverso politiche redistributive), la visione *funzionale* delle autonomie non predica altro che la cacciata della *politica* dalle decisioni pubbliche assunte in periferia, in nome di una gestione tecnocratica del mercato (non dimentichiamo che questo era il pensiero politico di Jean Monnet, condiviso da altri padri della Comunità europea). È un'idea pericolosamente presente nella riorganizzazione che il sistema delle autonomie ha subito negli ultimi decenni: il moltiplicarsi di soggetti pubblici o pubblico-privati che hanno progressivamente surrogato gli enti locali nella gestione dei servizi e di parte delle stesse politiche pubbliche (nella sanità, nella gestione delle risorse e dell'ambiente, nei trasporti, ecc.) ne sono la dimostrazione. Ma sono davvero soggetti privi di autonomia *politica*? È proprio vero che lo spazio della loro discrezionalità è solo quello gestionale e imprenditoriale? La scelta di quali aree includere e quali escludere dall'erogazione del servizio (si pensi ai "rami secchi" dei trasporti pubblici, per es.), oppure le scelte delle modalità di tariffazione del servizio e delle esenzioni tariffarie è davvero priva di discrezionalità politica, o comunque questa discrezionalità è sempre esercitata dall'ente "politico" che affida il servizio? La qualità e i costi per l'utenza di un servizio pubblico

sono davvero del tutto estranei alla logica di una politica redistributiva del reddito? Oppure ha ragione Marcello Cecchetti (intervenuto nell'*atelier*) che vede in ciò un trasferimento di funzioni di indirizzo politico a soggetti (lui si riferisce specificamente alle "nuove" Province nella "legge Delrio") privi di investitura democratica?

3. Differenziazione

Quello che non piace a economisti e tecnocrati (nonché ai "tecnici" che scrivono leggi e decreti) è il secondo postulato che vorrei enunciare: *autonomia significa differenza*. Ecco la seconda parola: *differenziazione.* L'autonomia serve a differenziare la disciplina che si applica agli enti, al loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia e questa è lo strumento della differenziazione. Quando una delle poche norme sagge introdotte dalla riforma costituzionale del 2001 pone il principio di differenziazione accanto a quello di sussidiarietà (e di adeguatezza), altro non sta facendo – lo so, è un'esagerazione, ma non è affatto eccessiva – che scrivere l'ennesima formulazione "specializzata" del principio costituzionale di eguaglianza: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente. Che le Regioni italiane siano profondamente diverse le une dalle altre è cosa su cui neppure mi pare il caso di insistere. Sono diverse sotto ogni profilo, fisico, economico, culturale, storico, di tradizione amministrativa e di tessuto infrastrutturale. Se così è, autonomia e differenziazione non sono curiose rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono eliminare. Invece la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta, e oggi si deve registrare la profonda crisi in cui l'autonomia versa. Il punto di vista di tecnici e tecnocrati è cieco rispetto alla differenziazione. Essa anzi appare a loro come una fastidiosa *esternalità* (come quasi tutto ciò che viene dal pubblico e dalla politica, del resto) che disturba il quadro "razionale" – quel quadro, per intenderci, per cui tutte le Province devono corrispondere a uno stesso impianto istituzionale nonché avere un'estensione e una popolazione conformi a uno *standard* determinato (dallo Stato, è ovvio). È la logica con cui si costruisce un esercito – il prototipo dell'organizzazione centralistica – del tutto impermeabile alle istanze democratiche a cui accennava Alessandro Morelli.

Viste dai palazzi romani, le differenziazioni e le autonomie sono un disturbo fastidioso e un inutile spreco. Si resta inorriditi da quanto costino le istituzioni locali e appare perciò indilazionabile porre un argine a questa spesa. Questa è la cultura istituzionale che domina i vertici politici, tecnici e amministrativi italiani. Quel grande *bluff* che è stata la riforma del c.d. "federalismo fiscale" (di cui ci ha parlato Cristina Napoli) rispondeva proprio a questa logica e da queste premesse prendeva le mosse: bisognava mettere sotto controllo i costi necessari alla gestione dei servizi decentrati, in modo da

calcolare quanto debbano essere finanziati i governi locali secondo *standard* uniformi: mentre erano del tutto trascurati i costi dei servizi erogati dallo Stato centrale, e quindi la parte della spesa che da esso deve essere garantita. Ad una maggioranza politica che si professava liberale e federalista – lo so, le parole non significano nulla, specie nella politica italiana – non è passata neppure per l'anticamera del cervello che quella doveva essere l'occasione storica per porre sotto controllo la spesa degli apparati governativi e delle amministrazioni da essi governati: eppure l'art. 117, dopo la riforma del 2001, enumera le competenze riservate allo Stato, non più quelle delle Regioni e degli enti locali; per cui sono enumerate in Costituzione le attribuzioni di cui dovrebbero e potrebbero essere quotati i costi di esercizio.

Questa, purtroppo, è la cultura istituzionale che domina l'Italia – sin dal principio della storia repubblicana, come osserva giustamente Stefania Ninatti. Il pluralismo istituzionale e la diversità non sono mai entrate nella grammatica della politica italiana, ma forse neppure in quella dei giuristi e della Corte costituzionale (come sottolinea giustamente Carlo Padula). Negli ultimi anni poi il prestigio delle istituzioni locali, e di quelle regionali in particolare, è stato ulteriormente minato dalle ben note vicende giudiziarie che hanno colpito il personale politico di molte Regioni. È stata l'occasione per scatenare l'ira dell'opinione pubblica contro le spese folli delle istituzioni locali. È vero, le Regioni – e certe volte i Comuni – hanno fatto il possibile per meritare tutto questo, approvando leggi di vergognosa protezione di piccoli interessi corporativi o di becero sottogoverno: ma basta scorrere la Gazzetta ufficiale o, guardando al piano personale, l'elenco dei parlamentari per capire che il male italiano non sta – o non sta principalmente – in periferia.

Il fatto è che la politica italiana non germoglia e si sviluppa in periferia, non è lì che si elaborano i modelli e le modalità del suo svolgersi. Ha fatto bene Gennaro Ferrajuolo a sottolinearlo: le vicende giudiziarie si sono accompagnate a misure legislative statali particolarmente "espropriative" delle prerogative regionali; e alcune delle più intense tra esse sono state persino sollecitate dalla Conferenza dei Presidenti di Regione! Invocare il decreto-legge per imporre disciplina ai Consigli regionali è stata la dichiarazione più solenne della impotenza politica dei vertici delle Regioni, costretti a richiedere l'intervento dall'alto per ricondurre a controllo la stessa organizzazione politico-amministrativa di cui sono *leader.* Invocare il Re di Francia per risolvere le guerre intestine: un vecchio vizio italico.

4. Organizzazione dei partiti

Ed ecco allora la terza parola chiave: *autonomia dell'organizzazione partitica.*

Gennaro Ferrajolo mette bene in luce nella sua relazione che nel sistema politico italiano i partiti esercitano una potente forza centripeta; e Paolo Carrozza sottolineava, citando von Beyme, che questa è una caratteristica di tutti i

partiti nazionali. La legislazione italiana più recente certo non smentisce questa tendenza. Per esempio, nella recente legge sul finanziamento dei partiti, ormai basato sull'opzione dei privati e non sulla generosità delle casse pubbliche, dei partiti locali e delle strutture locali dei partiti nazionali non si fa neppure cenno. Eppure gli elettori vivono, protestano, votano in periferia e – in casi molto rari – si iscrivono nelle sezioni territoriali dei partiti. Ma di esse nessuno si occupa.

Allora mi viene spontaneo avanzare un terzo postulato: che non c'è autonomia territoriale se i partiti non hanno una forte presenza nel territorio. Laddove i territori esprimono una classe politica che si organizza e si comporta in autonomia rispetto ai partiti nazionali, là anche l'autonomia dell'ente si rafforza. Ho sempre pensato che la Provincia di Bolzano debba la sua forte autonomia al forte radicamento territoriale della *SVP*. I partiti politici sono organizzazioni fortemente centralizzate, le cui articolazioni locali (prevalentemente provinciali) servono per dragare in periferia consenso e finanziamenti che poi vengono "amministrati" secondo il più centralistico dei modelli. Nessun Presidente della Provincia di Bolzano – credo – avrebbe fatto come Bersani, che interruppe il suo mandato di Presidente di Regione per andare a ricoprire un incarico ministeriale nazionale, mostrando con tutta evidenza che esiste una politica di "serie A", dove si trova la mitica "stanza dei bottoni", e una di "serie B", dove di bottoni ce ne sono ben pochi. Tra le due serie c'è gerarchia, e dove c'è gerarchia non c'è autonomia. Non si può certo rimproverare il politico di avere una visione realistica della distribuzione del potere in Italia, è evidente: ma i grandi discorsi sul "federalismo" dovrebbero anch'essi fare i conti con la realtà, una realtà che può essere modificata, non però solo a colpi di leggi, decreti-legge e riforme costituzionali.

Le Regioni hanno promosso e finanziato ogni sorta di circolo culturale, dopolavoro, centro sociale e associazione per il turismo sociale: perché non hanno mai pensato di promuovere e sostenere i partiti regionali o locali? È una forma di autocensura – si è convinti di non avere un "titolo competenziale"? – oppure semplicemente la cosa non ha mai interessato i politici regionali? Il fascicolo 3/2014 de *Le Regioni* sarà dedicato a questo tema, su cui neppure la dottrina si è mai molto soffermata.

5. Sussidiarietà

Parlando di autonomia, immancabile è che entri in gioco un'altra parola, *sussidiarietà*. Ma la sussidiarietà – al contrario di quello che si dice solitamente – non è un criterio che possa guidare nell'attribuzione delle competenze tra enti diversi: si riferisce piuttosto alle modalità di *percezione* dei problemi. Nella relazione orale ho proiettato delle vecchie *slides* usate in alcuni corsi per spiegare questo preciso profilo del "principio di sussidiarietà" (se proprio non si resiste alla curiosità, si possono vedere in rete: www.robertobin.it/slide%20corsi/regioni_fonti2001-sussidiariet%C3%A0.pptx): dividendo ad

ogni livello di governo elettivo gli elettori per gli eletti, si ricavano delle proporzioni (per esempio, un consigliere comunale per 1000 elettori) che poi ho trasformato in scale geografiche (1:1000). Inaspettatamente si scopre che c'è una sottile razionalità, perché le scale impiegate corrispondono a mappe che riproducono esattamente i livelli di percezione dei problemi (le vie di un rione cittadino, la rete stradale provinciale, quella interprovinciale, ecc.). Combinazione, certo: ma istruttiva. Significa che la sussidiarietà è una necessità, prima ancora che un criterio prescrittivo (o una coniugazione della dignità dell'uomo, come ha sostenuto Anna Gragnani): è indispensabile che il sistema di decisione pubblica abbia la capacità di percepire i problemi che deve regolare, e questi problemi richiedono livelli di definizione diversi. Un sistema ben governato deve contemplare soggetti capaci di esaminare, rappresentare e disciplinare i problemi posti dalla società secondo livelli molto diversi di definizione (anche questo sembra quasi un postulato).

Pensare di governare senza Regioni ed enti locali, o sovrapponendosi ad essi in un'ottica centralistica e uniformatrice, è dunque un'insensatezza. Non solo perché il sistema locale, nonostante i molti tagli e il continuo riassorbimento al centro delle disponibilità finanziarie, governa pur sempre più della metà del PIL; ma anche perché *nel* sistema locale sono collocati i terminali sensoriali del sistema pubblico nel suo complesso.

In questo modo si giunge a una conclusione a cui si potrebbe arrivare anche percorrendo molte altre strade: un sistema di governo, specie in un paese grande e complesso come l'Italia, non può che basarsi su un forte sistema di cooperazione tra diversi livelli di governo, come osservava Lorenza Violini. Questa è anche la risposta alla domanda iniziale: come si può governare un sistema in cui esistono diversi livelli di autonomia politica, dato che la via originaria del coordinamento delle fonti normative e della soluzione giurisdizionale dei possibili conflitti si è ampiamente dimostrata inefficiente? La risposta è cooperazione: bisogna istituire organi efficaci nel far convergere i diversi livelli di governo verso obiettivi rilevanti. Il che significa occuparsi delle politiche pubbliche e non delle materie.

Le politiche pubbliche sono rivolte a obiettivi, si articolano per programmi, mentre le materie sono etichette – le "pagine bianche" di Paladin – che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano, in una visione dinamica, a impiegare tutti gli strumenti utili in vista della soluzione del problema affrontato, strumenti che possono ricadere in materie diverse; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri. Le politiche pubbliche servono per promuovere la cooperazione per raggiungere un risultato; gli elenchi di materie servono invece a difendere l'ambito delle proprie competenze davanti ad un giudice. In un sistema tutto imperniato sulla logica dell'elenco delle materie non ci si può meravigliare

di naufragare in un mare di contenzioso giurisdizionale o di non riuscire ad impiegare i fondi europei.

Perciò non si può che vedere con favore che si sia concretamente affrontato il problema della riforma del Senato, per farne una Camera delle autonomie. Anche se, al solito, a questo passo ci si è decisi non per dare efficienza ai meccanismi di cooperazione (che certo non possono ridursi alla riforma di una Camera), ma per ragioni politiche, elettorali o, tanto per cambiare, di taglio ai "costi della politica". Quello che uscirà sarà purtroppo un guazzabuglio.

6. Responsabilità

L'ultima parola del mio personalissimo dizionario è *responsabilità*. In un sistema tutto basato sulla distinzione delle competenze definite per "materia" e sul rapporto tra leggi e la legalità, l'unica responsabilità di coloro che esercitano l'autonomia politica viene fatta valere davanti al giudice. Che sia la Corte costituzionale che annulla gli atti, la Corte dei conti che sanziona gli illeciti amministrativi e contabili o la procura della Repubblica che indaga sulle infrazioni penali, sempre di responsabilità giuridica si tratta. Ma l'impiego dell'autonomia politica deve prevedere un modo efficiente per far valere la responsabilità – appunto – politica: e questo lo possono fare solo gli elettori. Però bisogna che il sistema sia tarato per far funzionare il canale della responsabilità politica, mentre il nostro va in direzione esattamente opposta. Faccio alcuni esempi.

Il primo, il più eclatante, è l'intervento per ripianare i debiti degli enti in disavanzo. La Corte costituzionale ha sempre criticato questa prassi, affermando che essa «mal si concilia con il principio del "parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria" enunciato dalla giurisprudenza costituzionale» (sent. n. 107/2009); ma nel contempo essa ha negato l'interesse delle altre Regioni ad opporsi ai provvedimenti legislativi di ripiano (vedi anche la sent. n. 216/2008). In effetti è una prassi devastante proprio sotto il profilo della responsabilità politica. Quando il "governo amico" corse in soccorso di Catania, regalando 140 milioni di euro per ripianare il grave buco di bilancio, la stampa commentò (*la Repubblica.it* del 1° ottobre 2008) che la notizia era stata accolta da una strepitosa e strepitante "muschitteria", i petardi che introducono la festa di Sant'Agata. Bravo il sindaco che porta tanti soldi al suo Comune, non va sanzionato ma anzi promosso eleggendolo senatore!

Non è che un esempio dei tanti interventi di ripiano che il Governo concede agli amici. Questa è una prassi profondamente contraria ad un serio impianto dell'autonomia, che deve basarsi sulla responsabilità (e sul controllo-partecipazione di cui ci ha parlato, in termini più ampi e generali dei miei, Matteo Carrer). Non soltanto responsabilità di chi ha amministrato, ma an-

che di chi ha eletto gli amministratori. *No taxation without representation* va letta in entrambe le direzioni, perché non c'è rappresentanza che funzioni se non è legata alla tassazione. In un noto libro di qualche anno fa (*Democrazia senza libertà in America e nel resto del mondo*), Fareed Zakaria scriveva che la democrazia non può attecchire in un paese se non a condizione che il reddito medio superi una certa soglia e che si tratti di reddito prodotto da lavoro o impresa, non da sfruttamento di risorse naturali: perché è la tassazione che genera la democrazia. I regali del governo deprimono la democrazia, perché interrompono il circuito vitale rappresentanza-tassazione.

Pertanto, che i cittadini paghino attraverso le tasse le cattive prestazioni degli amministratori che hanno eletto è un principio fondamentale di un sistema basato sull'autonomia e la democrazia. Non parlo di "federalismo", termine che preferisco non impiegare. La legge di unificazione amministrativa del 1865 – che certo nessuno definirebbe "federalista" – conteneva proprio questo principio all'art. 119: fissata la copertura finanziaria delle spese obbligatorie, si lasciava libero il Comune di affrontare altre attività, ma si indicavano gli strumenti fiscali attraverso i quali il Comune avrebbe dovuto ricuperare l'eventuale sbilancio. Questo principio andrebbe scritto in Costituzione, in modo da non consentire deroghe: e l'intero sistema andrebbe costruito in modo da far funzionare bene questo meccanismo di controllo. A partire dall'obbligo di informazione sui dati di esercizio, la certificazione dei bilanci pubblici secondo un modello unico che ne faciliti la comparazione, un controllo di risultato sul rapporto tra prestazioni e costi (qualcosa del genere è stato introdotto con i "*patti di solidarietà*", di cui ci ha parlato Marcello Salerno: ma una cosa è "premiare" gli enti virtuosi e punire quelli che non lo sono agendo sul piano dei vincoli della finanza pubblica o dei trasferimenti dello Stato; altro è rendere i cittadini-elettori corresponsabili della *performance* degli amministratori da loro eletti). E le elezioni non dovrebbero essere indette se non dopo la pubblicazione del rendiconto e la determinazione delle conseguenze fiscali che derivano agli elettori dalla gestione appena conclusa.

Però – diceva Alessandro Morelli, mi pare – che l'autonomia rischia di essere la gabbia dei diritti. È così, anche in questo l'autonomia è differenziazione: ognuno paga la cattiva amministrazione dell'ente che somministra i servizi e garantisce i diritti ed è certamente ingiusto che gli individui subiscano le pessime scelte elettorali dei propri concittadini, avendo a disposizione solo la possibilità di "votare con i piedi", cioè andarsene. L'ordinamento costituzionale tuttavia contempla già lo strumento per rimediare a questa situazione: è il controllo sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. Se le Regioni fossero consapevoli del loro interesse al buon funzionamento del sistema, dovrebbero chiedere a gran voce che il controllo sostitutivo sia disciplinato in modo da essere uno strumento efficace per intervenire laddove richiesto dalla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in

particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Anche la tutela dei diritti non opera *contro* il potenziamento dell'autonomia, ma dipende da un corretto uso di essa. Immaginare che i diritti siano protetti meglio se governati dal centro significa aver dimenticato la storia di questo paese e le grandi battaglie che si sono sostenute per superare uno Stato burocratico, lontano e ottuso in nome della vicinanza dell'amministrazione ai cittadini. Purtroppo quella battaglia non è stata mai interamente vinta e spesso chi doveva essere sconfitto ricupera posizioni e fa nuovamente risuonare le sue trombe. È il canto del centralismo e dell'uniformità.

INDICE DEGLI AUTORI

Ugo Adamo, dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa; assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro.

Giuseppe Arconzo, ricercatore confermato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

Roberto Bin, professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Ferrara.

Elena Bindi, professoressa associata confermata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Siena.

Giovanni Boggero, dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

Gaetano Bucci, ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro."

Matteo Carrer, dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea presso l'Università degli Studi di Bergamo; già assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la medesima università.

Stefano Catalano, ricercatore confermato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

Michele Della Morte, professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi del Molise.

Roberto Di Maria, professore ordinario (ex l. 240/2010) di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Enna "Kore".

Liliana Felleti, dottoranda di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Gennaro Ferraiuolo, professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Anna Gragnani, dottoressa di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa; già assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

Flavio Guella, dottore di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei presso l'Università degli Studi di Trento; assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la medesima università.

Andrea Lollo, dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa.

Anna Lorenzetti, dottoressa di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea presso l'Università degli Studi di Bergamo; assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la medesima università.

Giovanni Luchena, ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Pietro Masala, titolare del diploma di perfezionamento in Persona e tutele giuridiche presso la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa; assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Sassari.

Alessandro Morelli, professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro.

Cristina Napoli, assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa.

Stefania Ninatti, professoressa associata confermata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca.

Carlo Padula, ricercatore confermato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova.

Fulvio Pastore, professore associato confermato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Luciano Patruno, dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Barbara Pezzini, professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Maria L. Quattrocchi, ricercatrice confermata di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Messina.

Alberto Randazzo, ricercatore a tempo determinato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Messina.

Neliana Rodean, dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale italiano ed europeo presso l'Università degli Studi di Verona; assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso la medesima università.

Laura Ronchetti, ricercatrice di Diritto pubblico e costituzionale presso l'Istituto di Studi sui Sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del C.N.R.

Mimma Rospi, dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa.

Stefano Rossi, dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Marcello Salerno, già ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale presso l'Università Telematica "Leonardo da Vinci" di Torrevecchia Teatina; professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico presso la medesima università.

Giovanni Tarli Barbieri, professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

Silvio Troilo, professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Paolo Zicchittu, assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca.

Finito di stampare
da Vulcanica Print - Torre del Greco (NA)
nel mese di maggio 2015