



OTTAVO SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
19 SETTEMBRE 2019

QUALE FUTURO PER LE REGIONI?  
SPUNTI COMPARATIVI DALLE ESPERIENZE ITALIANA, FRANCESE E SPAGNOLA  
ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE\*

CHÉRIE FAVAL

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Fondamento, evoluzione e prospettive delle regioni, delle *régions* e delle *Comunidades autónomas*. – 3. Fondamento, evoluzione e prospettive del principio di sostenibilità. – 4 La regione: un'istituzione sostenibile? – 5. Considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione**

«L'autonomia [...]», affermò Emilio Lussu in un passaggio del suo intervento in Assemblea costituente, “sembrava inizialmente sbocciare in un clima favorevole, in piena primavera, fra i sorrisi della natura circostante. Piano piano il clima è precipitato; la primavera è scomparsa e anche l'estate è scomparsa. È sopravvenuto improvviso l'autunno, e molte foglie sono cadute. Ora siamo in pieno inverno»<sup>1</sup>. Oggi che le stagioni – almeno quelle scandite da equinozi e solstizi – si dice non esistano quasi più o, comunque, non siano più “quelle di una volta” anche l'autonomia, o meglio le autonomie, in particolare quelle regionali, vivono, in Italia ma non solo, se non una nuova stagione, certamente un periodo caratterizzato da una forte variabilità climatica.

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

<sup>1</sup> E. LUSSU, *Assemblea costituente*, seduta 29 maggio 1947, 4329.

In un quadro generale ormai improntato al pluralismo territoriale<sup>2</sup>, in cui i modelli di organizzazione territoriale infrastatale sono confrontati a sfide sempre nuove, che portano ad un tendenziale superamento delle tradizionali classificazioni in tema di *tipi* di Stato, numerose riforme – tentate, attuate o in corso – mirano a ridisegnare il ruolo e lo spazio da riservare alle regioni e, più in generale, allo “Stato regionale”. A fronte dell’instabilità di un ente costitutivo della Repubblica, a cui spettano, secondo i dettami fissati dalla Costituzione, specifici poteri e funzioni, sorge naturale l’interrogativo circa la capacità di adeguamento dello stesso ai cambiamenti (climatici) in corso o in previsione.

Per dare risposta a tale interrogativo, il presente lavoro – che si colloca nell’ambito di una ricerca dottorale tuttora in corso – prospetta un duplice percorso: da un lato, il confronto dell’ente regione italiano con quello di altri Paesi (d’altronde, si sa, i cambiamenti climatici non sono mai fenomeni isolati, localizzabili entro determinati confini statali)<sup>3</sup>; dall’altro, il ricorso ad un principio nel quale, fino a qualche anno fa, il giurista sarebbe incorso quasi esclusivamente nel diritto dell’ambiente e che, invece, risulta ormai entrato, a pieno titolo, nell’ambiente del diritto<sup>4</sup>. Dal primo punto di vista, l’analisi compara l’evoluzione della “regione” in Italia, in relazione a quella delle corrispondenti (ma non coincidenti) articolazioni territoriali in Francia e in Spagna. Dal secondo punto di vista, ricorre ad uno dei paradigmi che, per non uscir di metafora, sembra vivere, oggi, una vera “stagione d’oro”, vale a dire il principio di sostenibilità. Indagando le fondamenta della sostenibilità e ripercorrendo il processo di giuridicizzazione e costituzionalizzazione del principio, la ricerca propone una declinazione specifica del concetto, in termini di “sostenibilità istituzionale”.

Così facendo, il principio di sostenibilità viene presentato quale criterio giuridico di indagine, integrativo rispetto alle considerazioni di prevalente carattere economico-politico, di frequente adottate a sostegno delle iniziative di revisione dell’impianto regionale, siano esse improntate ad un *favor* verso le regioni o, al contrario, ad un progressivo indebolimento o superamento di tale ente territoriale. Scopo dell’indagine è, in definitiva, quello di verificare la capacità di tenuta e di durata dell’ente regione, in considerazione del ruolo istituzionale che lo stesso ricopre, nel quadro costituzionale e normativo vigente e nella prospettiva delle dinamiche evolutive in atto.

---

<sup>2</sup> P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G. Ferrari, Roma-Bari 2009, 763-818. Con riferimento ad uno dei Paesi oggetto della presente indagine, si segnala, inoltre, A. M. RUSSO, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli 2010.

<sup>3</sup> A questo proposito, si precisa che, a fronte della variabilità delle esperienze di pluralismo territoriale, di potenziale interesse comparativo, l’individuazione dei Paesi – Italia, Francia e Spagna – oggetto della ricerca (condotta secondo la metodologia della micro comparazione per istituti) è stata determinata dall’intento di comparare tre realtà che, al contempo, appaiono relativamente omogenee (in quanto classificabili quali Stati unitari con articolazione territoriale su base regionale), ma anche fortemente differenziate (come si tenterà di sintetizzare nei paragrafi che seguono). Tale scelta è stata anche funzionale al percorso di dottorato in corso, in cotutela di tesi con il *Centre de droit et politique comparés Jean-Claude Escarras* dell’*Université de Toulon*, afferente all’*Unité Mixte de Recherche 7318 - DICE “Droits International, Comparé et Européen”*, comprendente, tra l’altro, anche l’*Institut d’Etudes Ibériques et Ibérico-Américaines* dell’*Université de Pau et des Pays de l’Adour*.

<sup>4</sup> Per alcune riflessioni sul rapporto tra ordinamento giuridico e principi ecologici, si veda F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sanselvolcro (AR) 2017.

## 2. *Fondamento, evoluzione e prospettive delle regioni, delle régions e delle Comunidades autónomas*

A voler considerare, su un piano meramente formale, quale momento fondativo dell'ente regione<sup>5</sup>, nei tre Paesi considerati, quello della relativa costituzionalizzazione, le regioni italiane e le *Comunidades autónomas* spagnole sono presenti, seppur con assetto originario parzialmente difforme da quello attuale, sin dal momento dell'adozione della Costituzione vigente. In entrambi i casi, si osserva non solo l'inclusione delle regioni tra gli enti in cui si articola l'organizzazione territoriale dello Stato<sup>6</sup> e l'attribuzione alle stesse di specifiche funzioni e competenze, ma anche – e soprattutto – l'affermazione, tra i primi articoli, di principi destinati a connotare, in senso tendenzialmente favorevole alle autonomie territoriali, l'intero ordinamento. Si tratta, nello specifico, del principio autonomistico, nella Costituzione italiana, e di quello autonomistico-solidaristico, in quella spagnola<sup>7</sup>. In altri termini, la Repubblica italiana e il Regno di Spagna, nella rispettiva attuale configurazione quali Stati costituzionali moderni, non sono esistiti se non in forma “regionalista”.

Altrettanto non può, invece, dirsi per la Francia, ove la *région* è “entrata in scena”, per usare il lessico teatrale con cui si è soliti descrivere il processo di regionalizzazione d'oltralpe, solo di recente. Nello Stato unitario per eccellenza, in cui l'organizzazione territoriale – elemento da sempre funzionale all'idea stessa di Stato<sup>8</sup> – più che la forma della decentralizzazione (come devoluzione sia di poteri decisionali che di amministrazione ai livelli substatali), ha, tradizionalmente, assunto quella della *déconcentration* (che, invece, si riferisce alla devoluzione del mero piano amministrativo, con mantenimento al centro del livello decisionale), le regioni non hanno visto la luce fino ai primi anni ottanta del secolo scorso. Con il c.d. primo atto di decentralizzazione<sup>9</sup>, sulla base dell'art. 72 Cost, che consente<sup>10</sup> al legislatore ordinario, di creare, accanto a quelle di diritto comune, nuove categorie di enti territoriali, vengono istituite “a costituzione invariata” le regioni, quali collettività territoriali, a statuto legislativo<sup>11</sup>. È, poi, nel 2003, con il secondo atto della decentralizzazione<sup>12</sup> – salutata da alcuni come trasformazione della forma di Stato, da altri come riforma di portata meramente simbolica<sup>13</sup> – che anche le regioni francesi hanno assunto uno statuto costituzionale.

---

<sup>5</sup> Si precisa che il termine viene utilizzato, nel prosieguo del testo, per indicare anche le *régions* e le *Comunidades autónomas*.

<sup>6</sup> Tema cui entrambe le Carte dedicano apposito Titolo: il V (*Le Regioni, le Province e i Comuni*), in quella italiana, l'VIII (*De la Organización Territorial del Estado*), in quella spagnola.

<sup>7</sup> Rispettivamente, art. 5 Cost. italiana e art. 2 Cost. spagnola. Per l'evoluzione recente della Francia sul punto, si veda nota 18.

<sup>8</sup> O, meglio, funzionale all'idea di *Etat aménageur*, in cui il territorio è inteso, dal Ministro Sully, come “*jardin à cultiver*” o, da Colbert, come “*grand dessein*” o, a partire dalla Rivoluzione francese in poi, sorta di traduzione geografica del principio di uguaglianza.

<sup>9</sup> Ad opera della *Loi 82-213* del 2 marzo 1982, nota come *Loi Defferre*.

<sup>10</sup> E consentiva già, nel testo della Costituzione del 1958.

<sup>11</sup> Conseguentemente, si venne a creare una bipartizione tra enti territoriali “a statuto costituzionale” (comuni, dipartimenti, *Départements d'Outre-mer* e *Territoires d'Outre-mer*) e enti territoriali “a statuto legislativo” (regioni).

<sup>12</sup> *Loi constitutionnelle* 28 marzo 2003.

<sup>13</sup> Si veda, tra i tanti, J. BAGUENARD, *La décentralisation*, Paris, 2004, 80 «*Au-delà des vertus dont certains la parent abusivement, ou des défauts que d'autres lui trouvent démesurément, la décentralisation doit être appréciée dans le contexte où elle se situe : elle ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité*».

A voler tentare un'analisi più ampia, non ancorata al momento della costituzionalizzazione dell'ente, è interessante rilevare come l'origine del regionalismo, nei tre Paesi, trovi radici anche più risalenti. Ciò non solo in Spagna – dove già nel quinquennio 1931/36 la Costituzione della Seconda Repubblica aveva, tra l'altro, introdotto il modello dello Stato “integrale”<sup>14</sup>, informato al principio volontaristico della creazione, da parte degli enti locali, delle autonomie regionali – ma anche in Italia e finanche in Francia. Basti pensare che, sin dal momento in cui si andava delineando l'assetto territoriale dell'Italia unita, tanto sul fronte monarchico-liberale che su quello democratico-repubblicano, erano rinvenibili posizioni definite di “federalismo risorgimentale” (dal neoguelfismo di Gioberti alla proposta di stampo confederale di Balbo alla corrente repubblicana federalista di Cattaneo)<sup>15</sup> che, insieme alle esperienze di decentramento già attuate prima dell'entrata in vigore della Costituzione<sup>16</sup>, influenzarono il dibattito sul regionalismo dei Padri costituenti. Alla stessa epoca risale il dibattito sul regionalismo anche in Francia, protrattosi da fine 1800 sino al referendum costituzionale promosso dal Generale De Gaulle nel 1969, relativo proprio, oltretutto alla riforma del Senato, alla creazione delle regioni<sup>17</sup>.

Dal punto di vista sostanziale, l'opzione, più o meno recente e più o meno netta, a favore di un assetto tendenzialmente regionalista, operata nei tre Paesi<sup>18</sup>, andrebbe approfondita in relazione a tutti quei profili<sup>19</sup> sulla cui base viene identificato uno “Stato regionale”, tradizionalmente inteso come centro tra due poli (lo Stato unitario e quello federale) e oggi considerato, invece, al pari del modello federale, declinazione del moderno Stato “composto” o “contemporaneo”<sup>20</sup>. Tale disamina porterebbe in luce variabili specifiche che connotano, in maniera peculiare, la regione all'interno di ciascun ordinamento, oltre a dinamiche che hanno caratterizzato (e continuano a caratterizzare) l'evoluzione dell'ente nei tre contesti considerati. Pur dovendo prescindere, data la necessaria

---

<sup>14</sup> G. DEMARCHI, *Sovranità, autonomia, democrazia: El Estado integral spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2017.

<sup>15</sup> Tanto che la prima proposta di istituzione delle regioni, formulata da Minghetti, Ministro dell'interno del Governo Cavour, data proprio 1861. Sul tema, si veda E. LONGOBARDI, *Regionalismo e regioni in Italia. 1861-2011*, Roma 2012.

<sup>16</sup> Il riferimento è, naturalmente, alla concessione di particolari forme di autonomia ai territori di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione.

<sup>17</sup> Per una sintetica, ma esaustiva, ricostruzione, si veda J.F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, Paris 2015.

<sup>18</sup> Considerando i tre Paesi oggetto di approfondimento nel presente lavoro, si possono abbastanza agevolmente – sebbene con un discreto grado di approssimazione – ricondurre a tale accezione, e alla conseguente classificazione di “Stato regionale”, l'Italia e la Spagna, quasi unanimemente considerate esemplificative del modello regionale (con riferimento alla Spagna, non mancano, in realtà, anche classificazioni che tendono a ricondurre la stessa ad un modello di Stato “quasi federale”. Si veda, sul punto, E. AJA, *Once tesis sobre la crisis del Estado autonómico y su reforma constitucional*, Valencia 2016, 19). La Francia, invece, da alcuni ricondotta alle esperienze degli Stati unitari/accentrati (C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli 2009, 202-204), da altri è considerata regionalizzata solo in parte o espressione di un “nuovo regionalismo” (S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Milano 2008, 3, che ivi sottolinea, altresì, in nota 13, che il processo di regionalizzazione francese è «culminato con la modifica dell'art. 1 Cost., la quale ha sancito l'inserimento della decentralizzazione tra i caratteri della Repubblica, al pari della laicità, dell'indivisibilità e dell'eguaglianza»).

<sup>19</sup> Tra cui natura delle competenze attribuite (legislative, regolamentari, amministrative) e relativo criterio di riparto (enumerazione delle competenze statali e competenze residuali attribuite agli enti infrastatali; specularmente, enumerazione delle competenze degli enti infrastatali e competenze residuali attribuite allo Stato; doppia enumerazione delle competenze sia dello Stato che degli enti infrastatali); previsione di meccanismi di partecipazione degli enti territoriali a procedimenti normativi e/o giurisdizionali di portata generale; spazi di differenziazione e asimmetria.

<sup>20</sup> In questo senso, *ex multis*, G. ROLLA, *Alcune note in tema di forma di stato regionale*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino 2017, 902; G. De VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 2007, 406.

sinteticità del presente contributo, da un'analisi puntuale al riguardo<sup>21</sup>, appare interessante rilevare come la combinazione tra le novità introdotte (o proposte), nei tre Paesi, dalle riforme costituzionali e/o normative riguardanti l'organizzazione territoriale, e la parallela naturale evoluzione del quadro costituzionale di riferimento<sup>22</sup> aprano interrogativi sulla permanente adeguatezza dell'ente regione e delle relative attribuzioni. Da un lato, infatti, profili specifici di riforma (quali l'attribuzione o la rimodulazione di competenze o la modifica della dimensione territoriale dell'ente) si rivelano suscettibili di incidere, in via diretta, sulla fisionomia dell'istituzione, anche in rapporto agli altri enti territoriali infrastatali. Dall'altro, l'interpretazione evolutiva di alcuni principi costituzionali o l'inserimento di nuovi paradigmi di riferimento applicabili anche alle regioni<sup>23</sup> pongono queste ultime, quali elementi costitutivi dello Stato, di fronte a nuove sfide.

### **3. Fondamento, evoluzione e prospettive del principio di sostenibilità**

Nel linguaggio corrente, il termine *sostenibilità* e il relativo aggettivo *sostenibile* sono ormai largamente diffusi, prova ne è il ricorrente utilizzo di quest'ultimo nei contesti più svariati, dall'ambiente all'economia, dall'architettura al *welfare*. Sul piano politico, la sostenibilità sembra,

---

<sup>21</sup> Che, per citare solo le principali tappe, spazierebbe, in Italia, almeno dai lavori aperti dalla Commissione bicamerale D'Alema (1997) fino all'attuale dibattito sul regionalismo differenziato *ex art.* 116, comma 3, Cost., passando, naturalmente, per le riforme costituzionali di cui alle leggi costituzionali 22 novembre 1999 n. 1, 31 gennaio 2001 n. 2 e 18 ottobre 2001 (e relative disposizioni applicative), la proposta di riforma nota come "*devolution*" (l. cost. recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e sottoposta a referendum, ai sensi dell'art. 138, co. 2, Cost., in data 25 e 26 giugno 2006), la l. 5 maggio 2009 n. 42 sul federalismo fiscale, la proposta di riforma *Renzi-Boschi* (l. cost. 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 II della Costituzione" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 e sottoposta a referendum, ai sensi dell'art. 138, co. 2, Cost., in data 4 dicembre 2016), senza tralasciare le ipotesi di creazione delle « macro-regioni » (quali quella di cui al d.d.l. costituzionale, depositato dai senatori Morassut e Ranucci nel corso della XVII legislatura); in Francia, riguarderebbe senz'altro le riforme ulteriori condotte nell'ambito del c.d. III atto della decentralizzazione (*lois 27 janvier 2014 (MAPTAM), 16 janvier 2015 e 7 août 2015 (NOTRe)*) e quelle di nuova semplificazione del *millefeuille territorial*, annunciate dal Presidente Macron; in Spagna, dove "il processo di regionalizzazione si presenta come un processo spontaneo, rivolto a promuovere l'autoidentificazione «dal basso» delle comunità regionali, per emanciparle dal rischio dell'artificialità" (A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 2012, 93), andrebbero ripercorse le tappe che portarono ai due *Pactos autonómicos* del 1981 e 1992, alla diffusione del modello del "*café para todos*" e alla riforma di alcuni Statuti nei primi anni 2000 oltreché attentamente vagliate le pronunce del *Tribunal Constitucional* di poco successive (in particolare, 249/2007 e 31/2010), per giungere fino alle più recenti vicende interessanti, in particolare, la Catalogna – culminate nell'applicazione, a fine 2017, del meccanismo di cui all'art. 155 Cost. – e senza tralasciare le sempre più frequenti istanze di revisione dell'impianto generale dell'*Estado autonómico* (si veda, tra i tanti, J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del estado autonómico: una historia española*, Madrid 2016).

<sup>22</sup> Un ruolo determinante è, poi, svolto, soprattutto nelle fasi appena successive all'entrata in vigore delle riforme, dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali. In questo senso, si vedano, nello stesso volume, M. CECCHETTI, *Corte costituzionale e unità/indivisibilità della Repubblica* e E. GAY Montalvo, *El Estado autonómico en la Constitución española y la jurisprudencia constitucional* in AA.VV., *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, a cura di R. Balduzzi, J. Luther, Milano 2013, rispettivamente, 117-136 e 169-198.

<sup>23</sup> Si pensi, ad esempio – anche per anticipare il tema affrontato nel paragrafo successivo – ai vincoli di sostenibilità finanziaria derivanti dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, ad opera della legge costituzionale n. 1/2012. Sul punto, I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 23 ottobre 2015, par. 10.

poi, aver trovato, soprattutto di recente, il suo terreno di elezione più fertile<sup>24</sup>. Parallelamente, anche nel diritto, la sostenibilità, inizialmente affermata «nel quadro dell’elaborazione giuridica costruita intorno alle relazioni tra sviluppo economico e tutela dell’ambiente»<sup>25</sup>, sta assumendo la valenza di vero e proprio principio di diritto di portata generale e/o di previsione «vincolante in numerose disposizioni legislative vigenti»<sup>26</sup>.

A fronte del “successo” di tale nozione<sup>27</sup>, vi è, di converso, il rischio che una diffusione generalizzata della stessa ne offuschi progressivamente il significato originario<sup>28</sup> e la relativa pregnanza. A partire dalla classica definizione di sostenibilità quale «condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri»<sup>29</sup>, che, in prospettiva giuridica, sottende l’idea di un’assunzione di responsabilità, da parte delle generazioni presenti in favore delle generazioni future, o quella di una forma di equità intergenerazionale, appare, pertanto, utile soffermarsi sulle ragioni rinvenibili alla base della “giuridicizzazione” della relazione tra individui appartenenti ad epoche diverse<sup>30</sup>. Tale operazione – che in questa sede può essere solo accennata per sommi capi – risulta funzionale, se non addirittura propedeutica, sia ad una rassegna delle applicazioni classiche e più recenti del principio di sostenibilità – che, tuttavia, non sarà qui possibile sviluppare – sia a rintracciare l’effettiva portata della sostenibilità quale principio di diritto valevole in sé e per sé e suscettibile, in quanto tale, di varie declinazioni, tra cui quella che il presente lavoro si propone di suggerire.

---

<sup>24</sup> La cornice di riferimento attuale è rappresentata, a livello globale, dall’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile approvata, all’unanimità, dai Paesi membri delle Nazioni Unite, il 25 settembre 2015, e articolata nelle c.d. “5 P” (*Personne, Prosperità, Pace, Partnership, Pianeta*), per il perseguimento di 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals-SDGs*) e il raggiungimento di 169 target. A livello nazionale, il CIPE, con delibera n. 108 del 22 dicembre 2017 (pubblicata in G.U. in data 15 maggio 2018), ha approvato la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile ed è in corso il processo di definizione delle Strategie regionali di sviluppo sostenibile. In Francia, l’attuazione dei 17 Obiettivi è rimessa al *Délégué interministériel au développement durable (DIDD)* ed è prevista l’elaborazione di una *Feuille de route de mise en œuvre des ODD par la France*. In Spagna, è stato creato un Alto Commissariato per l’attuazione dell’Agenda sostenibile. Da ultimo, a livello europeo, la Commissione von der Leyen, di recente insediamento, sembra orientarsi verso un *Green New Deal* europeo, all’insegna della sostenibilità, tanto che, nel relativo Programma di lavoro per il 2020, si legge: «Nel concretizzare la nostra ambiziosa agenda, la nostra bussola sarà l’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. In questo spirito, metteremo gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite al centro dei nostri processi di elaborazione delle politiche» (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Programma di lavoro della Commissione 2020. Un’Unione più ambiziosa, COM(2020) 37 final).

<sup>25</sup> D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino 2017, 4-5.

<sup>26</sup> E. MARIOTTI, M. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Santarcangelo di Romagna (RN) 2009, 21.

<sup>27</sup> Non scavra, in ogni caso, da critiche, come evidenziato nell’opera da ultimo richiamata.

<sup>28</sup> Si vedano, sul punto, le riflessioni di V. SAIU, *Città tra Europa e Cina. Globalizzazione e sostenibilità nella cultura urbana contemporanea*, Milano 2015, 45-6, e quelle degli Autori ivi richiamati, in nota, tra cui G. BOLOGNA, il quale – nella prefazione di R. LORENZO, *La Città sostenibile. Partecipazione, luogo, comunità*, Milano 1998, 7-8 – evidenzia come “Questa vaghezza della definizione esatta dello sviluppo, della società del vivere sostenibile ha consentito un abuso della concezione di sostenibilità. Si tratta di un abuso pericoloso perché favorisce lo svuotarsi dei significati forti di tale concezione”.

<sup>29</sup> Rapporto Brundtland, *Our Common Future*, 1987.

<sup>30</sup> D. PORENA, *Il principio*, cit., 7 “è difficile non essere d’accordo sulla necessità di impegnare la comunità dei presenti intorno alla finalità di propagare se stessa attraverso la migliore garanzia degli individui futuri. Il ragionamento si fa, tuttavia, assai più complicato nel momento in cui si inizia a ragionare di *diritti*. Il *se e come* “giuridicizzare” la relazione tra individui presenti e futuri [...] sono tra le questioni critiche più ampiamente dibattute”.

In prima battuta, l'indagine sui fondamenti teorici del principio di sostenibilità<sup>31</sup>, inquadrata sotto forma di relazione contrattuale tra generazioni successive, sembra scontrarsi, da un lato, con l'assenza di potere contrattuale e di capacità negoziale delle generazioni non ancora venute ad esistenza, dall'altro, con l'impossibilità di determinare, nell'oggi, in ragione del progresso e della mutevolezza dei contesti di riferimento, quali saranno i bisogni delle future generazioni, senza scadere in forme di paternalismo e preservando quello spazio di scelta che, in un ordinamento democratico, basato sulla partecipazione e/o sulla rappresentanza, deve essere garantito a ciascuna generazione<sup>32</sup>. Emblema o «'simbolo' normativo dello sganciamento del costituzionalismo dalla prospettiva intergenerazionale»<sup>33</sup> è stato considerato l'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino di stampo giacobino del 1793: «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future».

La prospettiva sembra, tuttavia, mutare radicalmente se quello che potrebbe essere definito il contratto sociale intergenerazionale viene letto alla luce delle coordinate nell'odierno Stato costituzionale di diritto<sup>34</sup>. Nell'"età dei diritti"<sup>35</sup>, caratterizzata, appunto, dal riconoscimento di diritti umani<sup>36</sup> universali e, in quanto tali, dotati di una sorta di atemporalità<sup>37</sup>, soggetto e oggetto del rapporto negoziale assumono connotati e portata del tutto diversi. Dal punto di vista soggettivo, le generazioni presenti vanno intese come parte contraente non esponente della generazione dell'epoca corrente, ma dell'umanità nel suo complesso<sup>38</sup>; dal punto di vista oggettivo, non si tratta

---

<sup>31</sup> Ivi, in particolare il cap. 1, *Principio di sostenibilità e diritti delle generazioni future: un'analisi di teoria della giustizia*, 15-97, da cui sono tratti gran parte degli spunti richiamati nel presente paragrafo.

<sup>32</sup> Il richiamo allo schema contrattuale viene qui effettuato in senso figurativo e atecnico, non essendo, questa, la sede per poter adeguatamente approfondire il tema in prospettiva propriamente civilistica, prospettiva che, tra l'altro, condurrebbe – soprattutto alla luce delle considerazioni proposte appresso – a valutazioni più ampie che, dal campo della responsabilità contrattuale, andrebbero sino a quello della responsabilità extracontrattuale.

<sup>33</sup> R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia, Napoli 2008, XXI.

<sup>34</sup> «Una nuova concezione dello Stato: la sovra-subordinazione, istituzionalizzata dal meccanismo giuridico, si regge su una pratica sociale costituzionale che si affida a una forma di razionalità condivisa. [...] un processo lungo il quale l'asse degli ordinamenti giuridici europei, nella seconda metà del Novecento, si sposta dai doveri imposti tramite coercizione ai diritti soggettivi. Sono questi ultimi – riconosciuti e garantiti dallo Stato in quanto portatori di ragioni (beni, valori o interessi), – a rendere effettuale quello spazio che si era culturalmente reso visibile a partire dalla Rivoluzione francese»: U. POMARICI, *Autorità*, in AA.VV., *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, a cura di U. Pomarici, Torino 2007, 32.

<sup>35</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1992.

<sup>36</sup> L'espressione "diritti umani" è qui preferita a quella di "diritti fondamentali", in ragione di quanto evidenziato da G. PALOMBELLA, *Diritti*, in AA.VV., *Filosofia del diritto*, cit., 218: "[...] è meglio evitare l'identificazione concettuale tra diritti umani e diritti fondamentali. I diritti umani sono un concetto innanzitutto filosofico, che articoliamo variamente in dipendenza dalle nostre concezioni circa ciò che spetta agli esseri umani in quanto tali. Le concezioni filosofiche possono differenziarsi tra loro. Ma i diritti umani diventano "fondamentali" qualora entrino nelle strutture portanti di un ordinamento giuridico e qui acquisiscano definizioni giuridiche specifiche".

<sup>37</sup> Il carattere "senza tempo" dei diritti umani sembra potersi far derivare tanto dalle classiche impostazioni giusnaturaliste quanto dalla prospettiva storicistica sposata da Bobbio, nell'opera citata: nel primo caso, esso troverà fondamento nella pretesa preesistenza degli stessi diritti umani rispetto a qualsiasi ordinamento; nel secondo, nel fatto che, una volta emersi, in una determinata epoca (e per questo, appunto, "storici"), tali diritti appartengono all'umanità in quanto tale.

<sup>38</sup> È come se – per riprendere quanto teorizzato da J. Rawls, *Teoria della giustizia* – la generazione corrente si trovasse a dover individuare i principi di una società giusta coperta da un *velo di ignoranza* e, nell'incertezza della condizione sociale e del momento della relativa esistenza, fosse indotta ad abbandonare un'etica utilitarista a favore di un'etica

di predeterminare interessi, bisogni o preferenze future, bensì di assicurare quello che è stato autorevolmente definito “il diritto ad avere diritti”<sup>39</sup>. Così, non solo dell’art. 28 della Dichiarazione del 1793 può essere proposta una lettura “orientata al futuro”<sup>40</sup>, ma si aprono interessanti prospettive di ricerca, nelle Costituzioni attuali, di quel germe di “solidarietà intergenerazionale”<sup>41</sup>, di cui il principio di sostenibilità è espressione. Variegata è, in questo senso, la panoramica relativa ai processi di vera e propria costituzionalizzazione del principio di sostenibilità, tra i quali è possibile distinguere casi di espressa previsione dello stesso, nel testo originale della Carta o a seguito di riforma<sup>42</sup>, e ipotesi di identificazione, nei testi costituzionali, di indici indiretti del principio di sostenibilità<sup>43</sup>.

Una volta reperite le fondamenta della sostenibilità quale principio di diritto, si aprono, da un lato, interessanti prospettive di indagine relative all’interpretazione che dello stesso – anche grazie agli apporti delle Corti costituzionali – è già stata proposta in vari ambiti<sup>44</sup>. Dall’altro, come suggerito dal cammino di ricerca in corso, sembra delinarsi la possibilità di ricorrere, altresì, allo stesso quale strumento per l’analisi complessiva di fenomeni giuridici vari. In quest’ottica, appare utile, in primo luogo, tentare di declinare, in termini più propriamente giuridici, la nozione di

---

deontologica. Si veda, sul punto, M. BARBERIS, *Giuristi e filosofi. Una storia della filosofia del diritto*, Bologna 2004, 45-6.

<sup>39</sup> Prima, H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, tr.it. di A. Guadagnin, Milano 1996 (ove, a p. 413, si legge “Il diritto ad avere diritti o il diritto di ogni individuo ad appartenere all’umanità dovrebbe essere garantito dall’umanità stessa”); poi, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma – Bari 2012.

<sup>40</sup> Si veda nota 33. L’Autore, infatti, evidenzia come il significato dell’art. 28 potrebbe anche risiedere nel fatto che “le generazioni presenti devono consentire questo esercizio di libertà alle generazioni rispetto ad esse future; e perciò, il contesto di volta in volta trasmesso non deve (o non dovrebbe) essere gravemente ed irrimediabilmente compromesso”.

<sup>41</sup> Per riprendere il sottotitolo di D. PORENA, *Il principio*, cit.

<sup>42</sup> In Francia, ad esempio, si segnala l’adozione della *Charte de l’environnement* – tra i cui considerando iniziali si legge «Qu’afin d’assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins» – e la sua successiva inclusione nel *bloc de constitutionnalité*. Da notare, poi, che i tre Paesi oggetto di comparazione sono stati tutti interessati, sebbene con sfumature diverse, dall’introduzione recente, in Costituzione, dei vincoli di sostenibilità economico-finanziaria (Francia: legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008; Spagna: legge costituzionale 27 settembre 2011; Italia: legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1).

<sup>43</sup> Con riferimento alla Costituzione spagnola, numerose previsioni – oltre all’art. 45 («Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di preservarlo. I pubblici poteri vigilano sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare le condizioni di vita, difendere e ripristinare l’ambiente avvalendosi dell’indispensabile solidarietà collettiva») – vengono identificate come concorrenti alla realizzazione dello sviluppo sostenibile. Si veda, sul punto, M.J. Montoro CHINER, *La tutela dell’ambiente in Spagna. Profili costituzionali e amministrativi*, in AA.VV., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, a cura di D. Amirante, Milano 2001, 47 ss. Con riguardo all’Italia, si considerino le interpretazioni estensive dei primi tre articoli della Costituzione italiana: il popolo di cui all’art. 1 «comprende anche le generazioni passate e future» (R. BIN, *I principi fondamentali: democrazia, sovranità, lavoro, potere, eguaglianza, autonomie, decentramento*, in AA.VV., *Dialoghi sulla Costituzione, per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*, a cura di M. Imperato, M. Turazza, Roma 2013, 17); nell’alveo applicativo dell’art. 2 «[n]ella prospettiva di una interpretazione storico-evolutiva sono, oggi, maturi i tempi per ricomprendere [...] anche i diritti delle generazioni future» (G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it) che richiama anche P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro*, cit.); l’art. 3, comma 2, comporta «la necessità di preservare le condizioni per consentire all’ordinamento di perpetuarsi e di garantire anche a chi verrà dopo di noi le risorse necessarie a dare attuazione all’obiettivo di eguaglianza sostanziale» (G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2018, 629).

<sup>44</sup> Si vedano, tra le più significative, le pronunce della Corte cost. italiana nn.173/2016 e 18/2019.



sostenibilità resa celebre dal Rapporto Brundtland. In secondo luogo, in relazione all'applicazione pratica prospettata, risulterà necessario precisare ulteriormente i termini di riferimento da considerare.

In questo senso, alla luce dell'ancoraggio della sostenibilità all'universalità dei diritti e alla relativa valenza in ottica di equità e solidarietà intergenerazionale, al generico riferimento alla «condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri» sembra – da una prospettiva più strettamente giuridica – potersi accostare quella di «condizione di un fenomeno/assetto giuridico in grado di assicurare il soddisfacimento dei diritti della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri»<sup>45</sup>. Tale accezione, a sua volta, sembra aprire la strada a svariate potenziali declinazioni, a seconda del campo (giuridico) di indagine prescelto.

Adottando, ad esempio, quale spazio di indagine, quello dell'organizzazione territoriale infrastatale, nell'ambito del diritto pubblico – da intendere quest'ultimo, in senso lato, prescindendo da rigide bipartizioni tra diritto costituzionale e diritto amministrativo, non funzionali ad un'esaustiva trattazione del tema, soprattutto se affrontato in ottica comparata – e focalizzandosi sullo stesso in stagioni di riforme istituzionali<sup>46</sup>, incidenti su struttura, attribuzioni e funzioni di enti, in momenti, cioè, in cui, partendo dal presente e guardando al futuro, si vuole dare “nuova forma”<sup>47</sup> a talune istituzioni, il profilo della sostenibilità appare funzionale ad un'indagine sulla prospettiva di tenuta delle istituzioni stesse nel contesto costituzionale e normativo di riferimento. Nello specifico, caratterizzato in chiave istituzionale, il principio di sostenibilità risulta utile proprio nell'ottica di mettere al vaglio la capacità dell'istituzione considerata di garantire, in relazione ai compiti ai quali essa è preposta e nei confronti dei membri cui la stessa si rivolge, il miglior adempimento dei propri fini. Dal momento che, in ultima analisi, l'agire dell'istituzione “regione” si concretizza nella promozione di politiche e nella traduzione delle stesse in servizi rivolti alla popolazione rinvenibile in un dato territorio (basti pensare – con intensità diverse a seconda dell'estensione della relativa competenza – alla sanità, all'istruzione e alla mobilità), il principio di sostenibilità sembra rilevare quale prospettiva per indagare se, in definitiva, l'adesione ad un modello di organizzazione su base regionale appaia o meno quello maggiormente in grado di assicurare il miglior soddisfacimento dei diritti, senza, al contempo, compromettere (o, meglio, favorendo) la possibilità di quanti fanno contemporaneamente capo ad altre istituzioni, o faranno capo alla medesima istituzione in futuro, di soddisfare al meglio i propri.

---

<sup>45</sup> Naturalmente, una completa prospettiva di analisi, oltre alla dimensione del soddisfacimento dei diritti, include anche quella, speculare, dell'assolvimento dei doveri, dalla quale, tuttavia, per mere ragioni di brevità, si prescinde nel presente contributo.

<sup>46</sup> Intendendo per istituzione, un “organo o ente istituito per un determinato fine” (Treccani, Enciclopedia online) e dovendo forzatamente prescindere, in tale sede, da approfondimenti di contesto sul tema dell'istituzionalismo.

<sup>47</sup> Come da significato etimologico del termine “riformare”, AA.VV., *Dizionario etimologico*, Santarcangelo di Romagna (Rn) 2003, 842.

#### 4. La regione: un'istituzione sostenibile?

Il percorso sin qui condotto appare funzionale alla formulazione del quesito attorno al quale la ricerca si articola: l'ente regione rappresenta (ancora) una soluzione organizzativa (o istituzione) idonea ad adempiere ai fini che le sono attribuiti, in maniera conforme ai canoni della responsabilità, della solidarietà e dell'equità inter e intra generazionale, in maniera, cioè, *sostenibile*?

Un tale quesito – che di fatto porta ad interrogarsi sulle prospettive di permanente esistenza e valenza dell'ente regione, ad interrogarsi, cioè, sul futuro dello stesso – è, come sopra accennato, suggerito dal clima che caratterizza il dibattito sul regionalismo. Che si parli di regioni, di *régions* o di *Comunidades autónomas*, infatti, ad essere messi in discussione, mediante proposte di riforma di natura costituzionale oppure “a Costituzione invariata”, non sono solo uno o più elementi puntuali, bensì l'architettura istituzionale regionale o finanche il panorama complessivo della decentralizzazione<sup>48</sup>. Guardando alle regioni nostrane e ai dibattiti più recenti sul tema, vi è, ad esempio, chi, con riferimento alle intenzioni del legislatore della riforma costituzionale del 2016, avesse rilevato come la proposta di riconfigurazione incidente sulle regioni fosse diretta conseguenza dell'equazione di base tra «enti intermedi e complicazione», dalla quale veniva fatto derivare – pur a fronte di una riconferma delle regioni, in quanto “ineliminabili” – un depotenziamento delle stesse ad enti di «dimensione meramente amministrativa»<sup>49</sup>. Ancora, con riferimento, invece, al corrente dibattito sul regionalismo differenziato, vi è chi sottolinea come il processo in corso potrebbe – a seconda di come verrà effettivamente orientato – tradursi in un'attuazione del regionalismo «più aderente al disegno originario» o, al contrario, condurre «verso il superamento del modello repubblicano unitario sia nell'assetto istituzionale che in quello valoriale»<sup>50</sup>. In ottica sistemica, poi, il riaccessso confronto sul regionalismo differenziato non può non andare di pari passo anche con rinnovate riflessioni, peraltro mai sopite, sulle ragioni della specialità, a lungo considerata «l'unica alternativa», nell'ordinamento regionale italiano, «al dominio dell'uniformità»<sup>51</sup>. Imprescindibile, infine, nella prospettiva dell'avvenire dell'ente regione, è, ormai, una considerazione dello stesso non solo nella tradizionale prospettiva infrastatale, ma altresì, almeno con riguardo alle materie di propria competenza, in quella

---

<sup>48</sup> In questo senso, con riguardo proprio a Francia, Italia e Spagna, O. LECUCQ, in *État, collectivités territoriales et droits sociaux. Étude de droit comparé*, Paris 2015, evidenzia come: «*Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la réforme territoriale soit au goût du jour dans chacun de nos trois États [...], de sorte que, partant d'une configuration différente, ils ne sont pas forcément confrontés aux mêmes questionnements ni aux mêmes difficultés. Cela étant dit, les trois pays cherchent à remodeler leur paysage décentralisé. [...] Et à vrai dire clarification, efficacité, solidarité figurent, dans nos trois pays, les grands objectifs de ce mouvement de réforme territoriale*», 10-11.

<sup>49</sup> F. PALERMO, *Tanto tuonò che piove. Il “problema” delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, in AA.VV., *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di F. Palermo, S. Parolari, Bolzano 2015, 160.

<sup>50</sup> A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2019, 57.

<sup>51</sup> In questi termini, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *www.federalismi.it*, 4/2017, 8. Per un'esauritiva trattazione tanto dei profili istituzionali quanto delle principali politiche settoriali delle Regioni a Statuto speciale, si veda AA.VV., *Le variabili della specialità. Evidenze e risconti tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, a cura di F. Palermo, S. Parolari, Napoli 2018.

sovrastatale, sotto forma, ad esempio, di partecipazione (potenziale ed effettiva) alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea<sup>52</sup>.

Innumerevoli sono, in definitiva, i punti di attenzione su cui l'interrogativo «dove vanno le Regioni?», sollevato qualche anno fa da autorevole dottrina<sup>53</sup>, induce a soffermarsi: dalla delimitazione (territoriale e concettuale) dell'ente alle fonti del diritto regionale, dall'assetto istituzionale interno, articolato nei vari organi, e relativa forma di governo ai meccanismi di raccordo, tanto con il livello statale quanto con quello locale, dalla natura e dal riparto di competenze al finanziamento delle funzioni regionali, fino al contenuto delle «politiche regionali».

Nell'ottica proposta, la riposta all'insieme dei vari interrogativi circa la sostenibilità delle regioni sembra poter passare attraverso, da un lato, una disamina dell'ente in relazione all'evoluzione delle coordinate di riferimento del quadro in cui lo stesso è collocato, dall'altro, mediante il ricorso ad una serie di indici di sostenibilità, vale a dire elementi sulla cui base effettuare valutazioni sulla sussistenza e permanenza delle condizioni di praticabilità dell'istituzione. Una volta, cioè, delineate le ragioni che ne hanno giustificato la creazione e ne hanno tratteggiato i contorni, si tratta di indagare sull'eventuale mutamento o attualizzazione di tali fondamenti nonché sulla conseguente permanente adeguatezza dell'ente rispetto ai compiti che lo stesso dovrebbe assolvere.

Essendo la regione un ente territoriale dotato di più o meno estesi spazi di autonomia, sullo sfondo, andrà senz'altro approfondita l'accezione attuale della nozione di autonomia territoriale. L'articolata analisi – che passerà attraverso la pluralità di significati classici<sup>54</sup> e più recenti<sup>55</sup> dell'autonomia e non potrà non toccare il tradizionale dilemma relativo al rapporto tra diritti e territorio<sup>56</sup>, risolto, nello Stato costituzionale, considerando il territorio<sup>57</sup> come «“strumento” al servizio dei diritti inviolabili»<sup>58</sup> – porterà, quindi, se letta in prospettiva di sostenibilità, a considerare la capacità del territorio (regionale) di adempiere, meglio di quanto non potrebbero fare altri livelli istituzionali, ai compiti allo stesso attribuiti<sup>59</sup>. A tal fine, risulterà utile rispondere ad

---

<sup>52</sup> Il tema riveste particolare centralità in Spagna, ove la garanzia di un'effettiva partecipazione delle *Comunidades autónomas* al processo normativo europeo figura tra le questioni più dibattute in seno al confronto sul futuro stesso dell'*Estado autonómico*. Si vedano, tra i tanti, M. GONZÁLEZ PASCUAL, *La coexistencia del proceso autonómico y la integración europea. Perspectivas de las Comunidades autónomas en la Unión europea*, in AA.VV., *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, a cura di J. Tudela Aranda, C. Garrido López, Valencia 2016, 213-240.

<sup>53</sup> S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in I.S.SI.R.F.A. - *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, dicembre 2015.

<sup>54</sup> Si veda M.S. GIANNINI, *Autonomia*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, 195-229, e la tripartizione in autonomia normativa, istituzionale e organizzativa.

<sup>55</sup> Quale quello di «fondamento di forme della convivenza in cui il pluralismo e la pluralità siano presupposti ineliminabili», recentemente proposto da L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano 2018 (autorecensione in *Forum di Quaderni costituzionali*).

<sup>56</sup> Come evidenziato da N. IRTI, *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto*, Roma 2001, 118, si passa da «territorio come luogo costitutivo del diritto a luogo costituito dal diritto».

<sup>57</sup> Tradizionalmente scisso in un'accezione premoderna di «spazio saturo di giuridicità» e un'accezione moderna di «*tabula rasa* sulla quale il legislatore edifica il proprio edificio istituzionale in totale libertà» (L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in AA.VV., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2007, 43-44).

<sup>58</sup> P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma 2005, 7.

<sup>59</sup> Se «l'autonomia in ogni ordinamento democratico», come rileva A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, 7 ottobre 2016, 11, «non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi. Ne consegue una naturale prevalenza della tutela dei diritti fondamentali e dell'eguaglianza

interrogativi (indici di sostenibilità regionale) quali: la regione si dimostra virtuosa sotto il profilo della garanzia dei livelli prestazionali negli ambiti di competenza? Sono, al contempo, previsti e attuati (o promossi da parte della regione stessa) meccanismi perequativi a favore di altri territori? La regione si attesta quale contesto di sperimentazione innovativa sui diritti o su forme di esercizio della democrazia partecipativa?<sup>60</sup> E' un luogo di integrazione delle diversità? È promotrice di vere e proprie politiche territoriali o solo attuatrice di politiche territorializzate? La regione dimostra capacità di incidere in maniera anticipatoria rispetto allo Stato (anche in ambito sovranazionale, ad esempio partecipando attivamente alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea o, specularmente, anticipando il livello nazionale in fase discendente?).

## 5. Considerazioni conclusive

L'esito dell'indagine, ancora *in fieri*, non potrà che essere circostanziato.

Da un lato, esso sarà verosimilmente diversificato per l'Italia, la Francia e la Spagna, in conseguenza della diversa fisionomia che la regione assume nei tre Paesi e delle evoluzioni ivi in corso. Basti pensare alla nuova accezione della territorializzazione quale «insieme delle eccezioni all'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge derivante dalle differenze oggettive tra territori e dalla capacità riconosciuta alle autorità locali ad adottare soluzioni adeguate ai territori»<sup>61</sup> che sembra farsi strada anche in contesti come quello francese.

Dall'altro, potrà risultare, per le sorti del livello regionale, positivo (prospettandone una conferma o, addirittura, un'estensione), negativo (prefigurandone, al contrario, un ridimensionamento o finanche un superamento) o condizionato (ad esempio, positivo, ma subordinato alla previsione di più efficaci meccanismi perequativi tra territori).

In ogni caso, tenuto conto della componente territoriale dell'istituzione regione, il vaglio di sostenibilità avrà esito positivo solo laddove l'ente regione, in relazione ai suoi compiti e in combinazione con quelli riservati ad altre istituzioni rinvenibili nel medesimo quadro di riferimento, dia prova della propria capacità di conciliare la differenziazione *dei* territori, l'eguaglianza *nei* territori, la solidarietà *tra* territori.

In definitiva, per riprendere la metafora iniziale, non è dato sapere quale stagione si aprirà per le regioni. Che la prospettiva sia quella di una rinnovata primavera o di un cupo autunno, un

---

sulle ragioni giustificatrici dell'autonomia territoriale», allora, «Riscoprire [...] l'autonomia [...] significa saper differenziare, ipotizzare organizzazioni di raccordo o strumenti di coordinamento flessibili, variabili, che permettano al “contesto” in cui emergono determinati bisogni di scrivere in modo concreto e realistico il proprio “testo” regolativo» (F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in AA.VV., *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, a cura di G.C. De Martin, F. Merloni, Roma 2017, 71).

<sup>60</sup> Interessante, nell'ottica del presente lavoro, rilevare la “modernità” di alcuni degli Statuti delle Regioni ordinarie italiane, adottati dopo la riforma del 2001, sotto il profilo proprio della sostenibilità (si vedano, in particolare, gli artt. 1 St. Toscana, 3 St. Emilia-Romagna, 4 St. Marche, 5 St. Piemonte).

<sup>61</sup> N. KADA, *Introduction. Les territoires de l'Etat*, in GIS-GRALE-CNRS, *Droit et gestion des Collectivités Territoriales. Les territoires de l'Etat*, Paris 2017, 64, che cita Jacques MOREAU (traduzione nostra). Già in concomitanza con l'Atto primo della decentralizzazione, L. FAVOREU, *Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales*, in *La nouvelle décentralisation*, Paris 1983, 22. affermava: l'indivisibilità della Repubblica implica «l'unité de source normative, mais ne s'oppose pas à ce qu'il y ait [...] plusieurs législations édictées par la même source et s'appliquant différemment selon les portions du territoire concerné».

approccio al tema, in termini di capacità di tenuta e di durata dell'ente in ottica solidaristica relazionale e intergenerazionale – in ottica, cioè, di *sostenibilità* – sembra offrire, al giurista che voglia fare previsioni, elementi utili ad evitare che le riforme sul tema vengano condotte sulla spinta di emergenze meteorologiche momentanee, senza tenere in debita considerazione i cambiamenti climatici, e i relativi effetti, nella loro portata globale e di lungo periodo.