



GAETANO BUCCI

**LA COMPRESIONE DELLE AUTONOMIE SOCIO-POLITICHE NELLA COMBINE TRA STATO-
GOVERNO E MERCATI*.**

1. Il disegno costituzionale delle autonomie - 2. Gli enti autonomi tra processo di europeizzazione e processi di riforma istituzionale - 3. La crisi economica e gli embrioni di uno stato neo-corporativo

1. Il disegno costituzionale delle autonomie

Dalla fase d'avvio del processo di integrazione europea sino a quella attuale contrassegnata dalla crisi economico-finanziaria e dalle politiche di "austerità" adottate per fronteggiarla, si è assistito ad un deperimento dello "stato-comunità" e ad un rafforzamento dello "stato-apparato" .

Le regole della *governance economica* hanno accresciuto il potere degli esecutivi per consentirgli di svolgere senza ostacoli, il ruolo di garanti del processo di accumulazione dei profitti nell'area europea².

Essi sono stati però inglobati come entità sottordinate nell'ambito di una "cupola" sovranazionale costituita da istituzioni, tecnocrazie e imprese che prescrive l'adozione di "riforme" strutturali volte ad instaurare una "governabilità" funzionale alle esigenze di "stabilità" dei "mercati concorrenziali"³.

* Questo scritto dedicato agli Studi in onore del prof. Francesco Gabriele, costituisce una versione più ampia dell'intervento tenuto al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su: Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia (Bergamo, 6 7 giugno 2014).

¹ cfr. L. PATRUNO, *Istituzioni globali e autonomia*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa sul tema: *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo 6 7 giugno 2014, in *www.gruppodipisa.it*, p.p. 7, 9. P. INGRAO, *Crisi e riforma del Parlamento*, a cura DI M. L. BOCCIA E A. OLIVETTI, Ediesse, 2014, p. 55, evidenzia come il termine *Repubblica* utilizzato dalla Costituzione, si riferisca ad «un'entità che va oltre lo Stato organizzazione e riguarda il nostro essere comunità e popolo e nazione».

² cfr. I. D. MORTELLARO, *Le istituzioni della mondializzazione*, IN P. INGRAO, R. ROSSANDA, *Appuntamenti di fine secolo*, Manifestolibri, Roma, 1995, p. 245. S. D'ALBERGO, *La democrazia politica economica e sociale tra potere finanziario e «globalizzazione dell'economia»*, in *Fen. soc.*, n. 3, 1997, p. 28; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 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, p. 165.



Il potere degli Stati non risulta indebolito, ma «intaccato nella sua sostanza democratica»⁴, sicché ci troviamo dinanzi ad «una crisi [...] della democrazia dal basso»⁵ e di conseguenza dinanzi ad un processo di compressione dell'«autonomia degli enti substatali»⁶.

Si è osservato come, in un tale contesto, risulti superfluo pensare di rilanciare il ruolo propulsivo degli enti autonomi⁷, se non si riapre una riflessione sul nesso che lega le norme del *Titolo V (Parte II)* ai *Principi fondamentali* della Costituzione⁸ e quindi sui fini che essi devono perseguire nell'ambito di una forma di stato democratico-sociale.

Occorre considerare, in proposito, come la Costituzione consideri gli enti autonomi «elementi costitutivi della Repubblica»⁹ (art. 114 C.), perché - al pari dello Stato - traggono fondamento dal «principio democratico» e da quello della «sovranità popolare»¹⁰.

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 neoliberalismo*, di pross. pubbl. in *Dem. e dir.*, p. 11 (datt.), osserva come lo stato non scompaia ma venga sussunto 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.*, n. 1/1996, p. 164.

⁶ cfr. L. PATRUNO, *Istituzioni*, cit., p. 7. A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Riv. AIC*, n. 4/2014, pp. 6,7, osserva come «le Regioni di oggi» rappresentino «l'ombra di se stesse», poiché sono state «sostanzialmente defraudate di quell'autonomia [...] promessa dal disegno costituzionale».

⁷ cfr. M. DELLA MORTE, *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, (Bergamo 6-7 giugno 2014), cit., p. 3.

⁸ P. INGRAO, *Crisi e riforma*, cit., p. 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.apertacontrada.it*, 2012, p. 2, 4, 16, evidenzia la necessità di riaprire una riflessione sui principi fondamentali allo scopo di valutare la reale portata innovativa delle cd. «riforme» e specie il loro grado di contraddizione rispetto ai valori dell'ordinamento.

⁹ F. GABRIELE, *Premesse costituzionali alla programmazione economica*, in *Civitas*, fasc. n. 2/1970, p. 10, evidenzia come, nel 2° co. dell'art. 3 C., il termine «Repubblica» non sia stato utilizzato a caso, perché i Costituenti furono consapevoli del diverso significato giuridico del concetto di «Stato» e di quello di «Repubblica». Con il termine «Stato» intendevano infatti riferirsi all'«ordinamento centrale», mentre con quello di «Repubblica» intendevano riferirsi non solo allo Stato, ma anche alle Regioni, alle Province e ai Comuni. C. DE FIORES, *Il principio federalista*, in AA.VV., *Miti e realtà della Seconda Repubblica*, a cura di N. GENGA, F. MARCHIANÒ, Ediesse, Roma, 2012, p. 165, osserva come lo Stato liberale nasca in Italia come «Stato rigidamente accentrato» caratterizzato da «un tipo di decentramento di impronta esclusivamente burocratico amministrativa», che non prevedeva «istanze di autogoverno, né autonomie locali degne di questo nome». Sulla «negazione fascista delle autonomie locali», cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in AA.VV., *Le idee costituzionali della resistenza*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1997, p. 73. Sull'assetto degli enti territoriali nello Stato liberale e nello Stato fascista, cfr. G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 21 ss.

¹⁰ Sul carattere politico delle autonomie, cfr. L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, (Bergamo 6-7 giugno 2014), cit., pp. 9, 10. Sull'autonomia come «modalità di esercizio



Ad essi è stato attribuito, infatti, il compito di rappresentare le istanze delle collettività territoriali, che possono anche divergere dagli indirizzi del Governo, specie se ritenuti contrastanti con le finalità di emancipazione sociale perseguite dalla Costituzione².

I Costituenti hanno concepito, infatti, lo “Stato (*recte*: la Repubblica) delle autonomie”³, non come una somma di apparati sovrapposti alla società (stato-apparato), ma come un’entità deputata ad esprimere le domande avanzate dalle forme del pluralismo sociale, politico e istituzionale (stato-comunità)⁴.

In una Repubblica fondata sul principio della sovranità popolare, la forma di stato e quella di governo sono state impostate su una serie di raccordi politico-istituzionali che strutturano un

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, (Bergamo 6-7 giugno 2014), cit., p. 4. D. GALLO, *Da sudditi a cittadini. Il percorso della democrazia*, edizioni Gruppo Abele, Torino, p. 140, osserva come la Costituzione ripudiando «la concezione monista del potere propria del regime fascista», abbia voluto superare anche la concezione della separazione dei tre poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) risalente a Montesquieu. Essa ha adottato infatti «il principio della distribuzione e diffusione del potere fra una pluralità di soggetti distinti, che interagiscono in un sistema [...] di tipo orizzontale». In questo sistema rientrano le «autonomie territoriali che sono articolate, nel Titolo V della Parte II, fra Regioni, Province, Comuni [...], nel rispetto del principio fondamentale della inscindibile unità del popolo e della sua espressione statutale: la Repubblica italiana» (art. 5 C.).

¹¹ cfr. L. RONCHETTI, *Territorio*, cit., p. 11. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, (Bergamo 6-7 giugno 2014), cit., pp. 2, 3, evidenzia come il principio autonomistico contenuto nell'art. 5 C. costituisca l'«essenza della forma di stato» delineata dalla Costituzione, perché consente agli enti rappresentativi delle comunità territoriali di perseguire «un proprio indirizzo politico amministrativo [...] pur nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente stabilito». S. D'ALBERGO, *La funzione costituente del «Partito nuovo»*, in *Novant'anni dopo Livorno*, a cura di A. HÖBEL E M. ALBERTARO, Editori Riuniti, Roma, 2014, p. 255, evidenzia come nella fase della *conventio ad excludendum*, le assemblee elettive locali riuscirono ad esprimere una «funzione dirigente autonoma» rispetto agli indirizzi del «potere esecutivo».

¹² cfr. E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, 119. S. D'ALBERGO, «Governabilità» o «trasformazione»? Il nodo dell'ente intermedio nella riforma dello Stato e nella programmazione democratica dell'economia, in *Quale riforma*, atti del Convegno promosso dalla Funzione Pubblica CGIL di Varese, su: *Riforma istituzionale e politica di programmazione*, Tipolitografia Pozzi, Gazzada Schianno, Varese, 1982, p. 90, osserva come, nella prospettiva della Costituzione democratico sociale, gli enti autonomi costituiscano l'espressione di «un potere dal basso» che si pone dialetticamente rispetto a «quello centrale». Essi non sono stati introdotti solo ai fini del «decentramento», ma «per incidere sul sistema centrale del potere» e specie sul «potere “centrale” dell'economia». Sul ruolo delle Regioni nella fase ascendente e discendente della programmazione, cfr. F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *riv. AIC*, n. 4/2014, p. 4; ID., *Il ruolo della Regione nel «nuovo corso» della programmazione economica nazionale*, in *Foro Amm.*, fasc. 9-10, 1973, pp. 470 ss.

¹³ Sulla nuova concezione della «Repubblica delle autonomie» che recepisce una «prospettiva di sovranità popolare “diffusa” sul territorio» volta a qualificare in senso democratico il rapporto fra società e stato, cfr. S. D'ALBERGO, *Lotte di classe e Costituzione. Diagnosi dell'Italia repubblicana*, a cura di S. D'ALBERGO e A. CATONE, La Città del Sole, Napoli, 2008, p. 67.

¹⁴ cfr. S. D'ALBERGO, *Potere e diritti nel processo federalista italiano*, in *Quad. del Ponte*, n. 10, il Ponte editore, Firenze, 2009, p. 122; ID., *Fondamenti dello “Stato delle autonomie”*, in *Il comune democratico*, fasc. n. 11/1972, p. 20.



«continuum» tra il pluralismo sociale ⁵, le assemblee elettive locali e il Parlamento ⁶, sicché il processo di determinazione degli indirizzi politici ed economici, deve svolgersi con la partecipazione di tutte le componenti dello “stato-comunità” (art. 114 C.).

Alle forme organizzate della sovranità popolare è stato attribuito il compito di individuare le istanze dei cittadini residenti nei territori e di convogliarle - attraverso la rete delle assemblee elettive locali - nel Parlamento considerato «centro» di confluenza del pluralismo sociale, politico e istituzionale ⁷.

Gli strumenti indicati dalla Costituzione ⁸ per individuare e risolvere i problemi delle comunità territoriali ⁹, possiedono tuttavia una differente natura rispetto a quelli utilizzati dallo stato liberale o dallo stato fascista-corporativo. Essi non mirano infatti a sostenere il «potere di accumulazione privata

¹⁵ S. D'ALBERGO, *La funzione*, cit., pp. 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.

¹⁶ Sulla «stretta interdipendenza tra la Prima e la Seconda Parte della Costituzione» e quindi sulla strumentalità della forma di governo parlamentare alle finalità della forma di stato democratico sociale, cfr. S. D'ALBERGO, *Potere e diritti*, cit., p. 126

¹⁷ P. INGRAO, *Crisi*, cit., p. 32, osserva come la collocazione “centrale” del Parlamento nell'ordinamento costituzionale, si possa desumere 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». S. D'ALBERGO, *Governabilità” o “trasformazione”?*, cit., p. 84, evidenzia come la Costituzione abbia predisposto un «quadro organico» di poteri funzionali alla realizzazione di un programma di trasformazione «dal basso» (art. 3, 2 co., C.) rispetto al quale la «sede centrale del potere» si pone come punto di “passaggio” di scelte sempre rinnovabili nell'ambito di un processo circolare, che può essere raffigurato con «una doppia freccia, a salire e a scendere» e non con «una sola freccia a scendere». Gli organi “centrali” dello Stato non costituiscono quindi le sedi di un potere impermeabile ai «bisogni sociali» espressi dalle collettività territoriali, ma sono tenuti anzi a riceverli e a porli a fondamento degli indirizzi politico economici.

¹⁸ D. CHIRICO, *Premesse ad un'analisi giuridica della crisi economica, sociale ed istituzionale tra governance multilevel e democrazia*, (di prossima pubblicazione), pp. 41, 42 (del dattiloscritto), osserva come il «sistema delle partecipazioni statali», l'«ordinamento pubblicistico del credito» e l'«intermediazione pubblica del risparmio privato» abbiano costituito gli strumenti di una programmazione democratica dell'economia finalizzata a condizionare le decisioni di investimento dell'impresa privata in aderenza agli indirizzi elaborati dal Parlamento e dalle assemblee rappresentative regionali e locali.

¹⁹ Sul rapporto fra struttura economica e unità della comunità politica, cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2011, pp. 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*, n. 3/2013, pp. 26, 27, evidenzia come la Costituzione persegua il fine di realizzare l'«unità nazionale» non solo in senso politico istituzionale, ma anche «sociale».



della ricchezza» nelle forme tradizionali del “capitalismo di stato”, ma a orientare «la spontaneità del mercato» in direzione degli «interessi generali democraticamente espressi»²⁰.

La Costituzione dedica infatti «una specifica norma» alla programmazione², ossia alla disciplina di un nuovo potere pubblico-sociale che consente di pervenire ad una visione “globale”²² delle contraddizioni provocate dai rapporti di produzione²³, sulla cui base diviene possibile predisporre le strategie più idonee alla loro soluzione (art. 41, 3° co., C).

La norma sulla programmazione economica (art. 41, 3° co., C.) non risulta «isolata nel contesto costituzionale», ma connessa con i *Principi fondamentali*²⁴ e con le altre disposizioni concernenti la materia dei rapporti economici e sociali (v. Titolo III)²⁵, sicché deve essere interpretata in modo sistematico e organico.

La prima esperienza di «programmazione economica globale»²⁶ fu realizzata nella fase del primo centrosinistra²⁷, quando il Parlamento decise di adottare il «programma economico nazionale per il quinquennio 1966 1970»²⁸ finalizzato a superare «gli squilibri settoriali, territoriali e sociali» generati dallo «sviluppo economico»²⁹.

²⁰ cfr. A. HÖEBEL, *Il PCI di Luigi Longo (1964-1969)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli Roma, 2010, p. 59.

²¹ F. GABRIELE, *Premesse*, cit., pp. 4, 12, osserva come «già dai principi fondamentali» si possa dedurre che la programmazione è stata considerata come uno strumento «fondamentale» e «insostituibile» per affrontare ed eliminare «gli squilibri che affliggono la società italiana».

²² P. TOGLIATTI, nel *Memoriale di Yalta*, osservava come, nell'Occidente, si andasse affermando un nuovo modello di programmazione incentrato su «piani generali di sviluppo economico» utilizzati come «mezzi di lotta per avanzare verso il socialismo», che si contrappone alla «programmazione capitalistica [...] collegata a tendenze antidemocratiche e autoritarie» e specie a quella «programmazione dall'alto» elaborata dagli «organi dirigenti del Mercato Comune» in funzione degli «interessi dei grandi monopoli» (cfr. P. TOGLIATTI, *Il memoriale di Yalta*, Sellerio, Palermo, 1988). A. HÖEBEL, *Il PCI di Luigi Longo*, cit., p. 61, osserva come Luigi Longo sostenne con lungimiranza, che la programmazione si sarebbe potuta realizzare solo se l'Italia fosse stata capace di liberarsi «dalle ipoteche e dai vincoli internazionali che limitano la sua libertà d'azione» e specie «dalla pervasività degli organismi comunitari, che tendono ad avocare a sé le principali decisioni politico economiche, vanificando ogni velleità programmatica» (v. L. LONGO, *Le elezioni e la lotta dei comunisti per una maggioranza democratica*, rapporto al CC del 7 8 ottobre 1964, in *l'Unità*, 8 ottobre 1964).

²³ v. Titolo III della Parte prima della Costituzione dedicato alla disciplina dei rapporti economico sociali.

²⁴ F. GABRIELE, *Premesse*, cit., p. 4, sostiene che i principi fondamentali costituiscono l'«impalcatura generale entro la quale [...] inserire la programmazione economica».

²⁵ F. GABRIELE, *Premesse*, cit., p. 1, rileva come gli artt. 42 e 43 C., costituiscano «le chiavi per un'esatta interpretazione» della disciplina relativa alla programmazione.

²⁶ cfr. F. GABRIELE, *Premesse*, cit., p. 1.

²⁷ cfr. sul tema, M. CARRABA, *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Laterza, Roma Bari, 1977.

²⁸ v. L. 27 luglio 1967, n. 685, concernente: «Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970» in G.U. n. 203 del 14 8 1967 *Suppl. Ordinario* n. 2030. C. LAVAGNA, *L'intervento parlamentare nell'elaborazione del*



Con questo «congegno organizzativo» le forze sociali e politiche che miravano ad attuare la Costituzione, vollero «imprimere ai rapporti sociali il dinamismo necessario ad avviarli verso un ordine nuovo»³⁰. Esse intrapresero infatti un processo di democratizzazione dell'organizzazione del potere, che consentì di conseguire conquiste rilevanti in ambito politico, economico e sociale (rafforzamento degli enti locali; istituzione delle Regioni e del Servizio sanitario nazionale; Statuto dei lavoratori; riforma della Rai-tv, riforma pensionistica e dell'equo canone)³.

La programmazione fu costruita come un potere fondato sulla connessione tra le forme organizzate della sovranità popolare (consigli di fabbrica; consigli di zona), le assemblee rappresentative regionali e locali e il Parlamento considerato punto di confluenza, di elaborazione e di sintesi della domanda sociale proveniente dai territori.

Il “programma economico” non mirava però solo a conseguire gli obiettivi del cd. *welfare state*³², ma anche il fine di instaurare una nuova forma di controllo politico-sociale sugli investimenti delle

piano economico, in *Rass. Parl.*, n. 11 12, novembre dicembre 1964, p. 544, sostenne che il Parlamento non avrebbe dovuto «partecipare pro forma [...] alla programmazione ed alla conseguente legislazione per le riforme economico sociali», bensì in modo diretto ed effettivo.

²⁹ v. L. 27 luglio 1967, n. 685: *Allegato: Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70* (Parte I, Cap. I: *finalità della programmazione*). Nel documento si evidenzia come mediante l'adozione del programma economico nazionale si sia intrapreso «il cammino [...] non facile della costruzione di una programmazione democratica, che deve garantire il progresso nella libertà».

³⁰ cfr. F. GABRIELE, *Premesse*, cit., pp. 8, 9, il quale evidenzia, inoltre, come il «sistema ideologico che sorregge la [...] Costituzione» si fonda sulla previsione dell'art. 3, 2° co., C. M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. V, Utet, Torino, 1990, pp. 373 ss., considera il secondo comma dell'art. 3 C. come il «token» caratterizzante la Costituzione. C. PONTERIO, R. SANLORENZO, *E lo chiamano lavoro*, edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014, p. 17, osserva come i Costituenti abbiano voluto prefigurare «per la neonata Repubblica un avvenire democratico in cui a tutte le donne e a tutti gli uomini fosse consentito [...] di prendere parte a un processo “rivoluzionario” di rovesciamento delle disuguaglianze» e di «affermazione dei valori di solidarietà e di inclusione».

³¹ C. DE FIORES, *Il principio federalista*, cit., p. 168, osserva come «il rinnovamento democratico» dello stato costituì l'esito di una stagione contrassegnata dalle «mobilitazioni studentesche» e dall'«offensiva “costituzionale” del movimento operaio». In quella fase si diede avvio al processo di costruzione dello «Stato regionale», ossia di uno stato in cui gli enti autonomi svolgono un ruolo attivo all'interno dei processi di «definizione» e di «organizzazione» degli «assetti della Repubblica». A differenza della fase attuale dominata dall'«ideologia leghista», lo Stato non fu considerato come un «nemico», ma come «il principale veicolo di integrazione e di coesione sociale fra i cittadini e i territori».

³² A. HÖEBEL, *Il PCI di Luigi Longo*, cit., pp. 119 ss. 121, rileva come nell'elaborazione del Pci, della sinistra socialista e della CGIL, il tema della programmazione democratica dell'economia fosse strettamente intrecciato a quello della costruzione di un sistema di *welfare* capace di garantire il progresso civile del Paese. Sul nesso tra “lotta per la programmazione democratica” e “lotta per la riforma dello Stato” nella strategia politica del Pci, cfr. la *risoluzione della Direzione*, intitolata: *Iniziativa di lotta per la programmazione democratica*, in *l'Unità*, 4 settembre 1964.



grandi imprese al fine di “indirizzarli” verso i “fini sociali” indicati dalla Costituzione e specificati dalla contrattazione collettiva e dalla legge³³.

Il cd. “piano Giolitti” poneva infatti le premesse per «una crescente presenza dello Stato nella direzione e nel controllo di tutti gli investimenti sia pubblici che privati», prevedendo, in particolare, l’obbligo per le «grandi aziende di comunicare i progetti di investimento agli organi della programmazione, in modo da verificarne la conformità agli obiettivi del programma»³⁴.

In questo contesto, anche gli Statuti regionali di prima generazione considerarono la programmazione come «asse di riferimento» dei rapporti fra gli enti autonomi e il Parlamento³⁵ e qualificarono le Regioni, le Province e i Comuni «soggetti della programmazione»³⁶, ossia soggetti titolari del potere di partecipare «con proprie autonome proposte», al processo di elaborazione del «programma economico nazionale»³⁷.

³³ S. D’ALBERGO, *Lotte di classe*, cit., p. 102, evidenzia come negli anni del primo centrosinistra sia emersa come epicentro delle problematiche suscitate dalla Costituzione, la questione dell’«autonomia o della «dipendenza» delle imprese dal «potere politico» (legge) e «sociale» (contrattazione), in relazione alle decisioni concernenti gli «obiettivi strategici degli investimenti». Sul rapporto tra legislazione e programmazione stabilito dalla Costituzione, cfr. C. LAVAGNA, *L’intervento parlamentare*, cit. pp. 538 ss.

³⁴ cfr. A. HÖEBEL, *Il PCI di Luigi Longo*, cit., pp. 59, 60. L’Autore rammenta come il Pci esprimesse un giudizio positivo sul «piano Giolitti» (cfr. *Per un giudizio sul «piano Giolitti»*, in *Rinascita*, 22 agosto 1964), ma non sul successivo «piano Pieraccini» che fu considerato subalterno agli interessi dei grandi gruppi privati, perché rinunciava al controllo sugli investimenti, per privilegiare la «politica dei redditi» (cit., pp. 118, 119, 120).

³⁵ cfr. S. D’ALBERGO, *La funzione*, cit., p. 258. P. INGRAO, *Crisi*, cit., pp. 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».

³⁶ F. GABRIELE, *Il ruolo della Regione nel «nuovo corso»*, cit., p. 471, evidenzia come le Regioni affermarono mediante i loro primi Statuti, «la volontà di assumere la programmazione come metodo costante ed ordinatore della propria attività», rivendicando «un ruolo effettivo» nel processo di «formazione» della «programmazione nazionale». Sulle Regioni e gli enti locali come soggetti autonomi della programmazione economica nazionale, cfr. S. D’ALBERGO, «Governabilità» o «trasformazione»?», cit., p. 90; Id. *La Costituzione tra democratizzazione e modernizzazione*, ETS, Pisa, 1996, p. 114.

³⁷ cfr. art. 4 St. Reg. Emilia Romagna (L. 342/1971) e art. 5 St. Reg. Toscana (L. 343/1971). Sul raccordo tra «autonomia regionale», «programmazione economica» e «prospettiva dello «stato di transizione»», cfr. S. D’ALBERGO in *Riforma dello Stato, Regioni, enti locali*, (Atti del Convegno regionale, Ravenna 22-23 ottobre 1973), Editori Riuniti, Roma, 1973, p. 280. ID., *Potere e diritti*, cit., p. 125, evidenzia come le Regioni furono istituite sulla base della spinta delle «lotte sociali per la programmazione».



La Costituzione considera infatti il «territorio» come «luogo di articolazione del potere sociale»³⁸ e, quindi, 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 fondato sul primato delle assemblee elettive³⁹ risulta pertanto opposto a quello presidenziale-federalista⁴⁰ contrassegnato da forti tratti autoritari e centralizzatori⁴ e imperniato sui rapporti privilegiati fra gli esecutivi.

Non si può tuttavia non rilevare come nella fase della crisi governata con la logica dello “stato d’eccezione”, gli enti autonomi non riescano più a incidere - né con la programmazione, né con qualsiasi altro strumento - sulle decisioni concernenti l’attività economica che si svolge nei territori.

Basti pensare, a questo proposito, alla vicenda dell’Ilva di Taranto che ha visto prevalere - in virtù dell’avallo della Corte costituzionale⁴² - le prescrizioni dei decreti legge volte a favorire gli interessi di un’impresa qualificata di «interesse strategico nazionale»⁴³, sui provvedimenti adottati dalla magistratura per garantire i diritti inviolabili alla salute e all’ambiente⁴⁴.

2. Gli enti autonomi tra processo di europeizzazione e processi di riforma istituzionale

³⁸ cfr. S. D’ALBERGO, *Lotte di classe*, cit., p. 110. ID, “Governabilità” o “trasformazione”?, cit., p. 89, evidenzia come il Pci, la sinistra del Psi e la CGIL si opposero alla «programmazione verticistica» proposta dal «centro sinistra», rivendicando l’attuazione della «programmazione democratica» fondata sulla partecipazione effettiva dei cittadini lavoratori al processo di «elaborazione del Piano».

³⁹ L. RONCHETTI, *Territorio*, cit., pp. 9, 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., p. 3.

⁴⁰ S. D’ALBERGO, *Lotte di classe*, cit., pp. 67, 68, osserva come i Costituenti respinsero le proposte federal presidenzialiste, perché espressive della concezione «centralistica dello stato liberale». Essi vollero fondare invece la Repubblica «una e indivisibile» sulle autonomie territoriali, considerate essenziali per la realizzazione del programma di trasformazione previsto dall’art. 3, 2 co., C.

⁴¹ cfr. S. D’ALBERGO, *La repubblica parlamentare delle autonomie e il presidenzialismo federalista neo-centralista*, in *www.marx21.it*, pp. 3, 5. Per una analisi critica del fenomeno “leghista” e dell’equivoca proposta “federalista” incentrata sul rafforzamento degli esecutivi e sul primato degli interessi delle imprese, cfr. A. RUGGERI, *Leghe e leghismo. L’ideologia, la politica, l’economia dei “forti” e l’antitesi federalista al potere dal basso*, Quaderni del Centro culturale “Il Lavoratore”, n. 2, Stampa Il Guado, Corbetta (Mi), 1997.

⁴² v. sent. C.C. n. 85/2013.

⁴³ 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*, n. 1 2/2014, pp. 107 ss.

⁴⁴ cfr. 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).



La programmazione dell'economia⁴⁵ fu in realtà abbandonata dalla seconda metà degli anni Settanta,⁴⁶ ossia da quando i gruppi dirigenti della politica e dell'economia supportati dalle teorizzazioni del "revisionismo" giuridico e da un'incisiva propaganda mediatica⁴⁷, riuscirono a radicare la convinzione della necessità di sciogliere i "lacci" e "laccioli"⁴⁸ che impedivano il passaggio "verso una nuova costituzione"⁴⁹ fondata sui principi della "governabilità"⁵⁰ e della "stabilità economica"⁵¹.

Fu avanzata, in particolare, la proposta di 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 orientata a "fini sociali" alla "programmazione finanziaria"⁵² volta a subordinare le scelte del Parlamento alle condizioni imposte da una politica di bilancio preordinata a sostenere i disegni strategici del sistema delle imprese⁵³.

In quel torno di tempo anche i dirigenti delle forze politiche rappresentative del movimento operaio iniziarono a subire il fascino delle "sirene della globalizzazione", che li spinse a ripudiare la

⁴⁵ Sulla differenza fra la concezione della programmazione come "metodo" e la concezione della programmazione come «intervento del potere democratico nel processo di accumulazione della ricchezza», cfr. S. D'ALBERGO, "Governabilità" o "trasformazione"?, cit., p. 94.

⁴⁶ S. D'ALBERGO, *Lotte di classe*, cit., p. 109, osserva come la programmazione sia stata dapprima ostacolata e infine neutralizzata dai gruppi di potere contrari ad ogni forma di condizionamento delle scelte produttive.

⁴⁷ cfr. A. CERVATI, *Riforme costituzionali*, cit., pp. 5, 12.

⁴⁸ Sull'espressione "lacci e laccioli" utilizzata da G. Carli per stigmatizzare i vincoli posti dalla Costituzione all'attività economica privata, cfr. G. CARLI, *Lacci e laccioli*, Luiss University Press, Roma, 2004.

⁴⁹ cfr. AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, a cura del "Gruppo di Milano", (Tomo I e II), Giuffrè, Milano, 1983.

⁵⁰ S. D'ALBERGO, *Per contrastare le "riforme istituzionali". Capitalismo, federalismo, democrazia*, in *Proteo*, n. 3/2000, (www.proteo.rdbcub.it), p. 4, evidenzia come i fautori della "nuova costituzione" perseguano il fine di restituire «piena autonomia al capitalismo privato» mediante il ripristino di un sistema di potere caratterizzato dalla centralità dell'esecutivo, cui viene affidato «il controllo [...] sulla funzione legislativa e sui flussi della spesa pubblica». Le varie proposte di "riforma" si ispirano o al modello degli USA (preminenza del Presidente) o al modello della Gran Bretagna (preminenza del Primo ministro) o a quello della Germania (preminenza del Cancelliere) o della Francia (duplice preminenza del Presidente e del Primo ministro), che «appartengono al medesimo *genus* decisionista e antisociale».

⁵¹ cfr. F. MERUSI, *Commento all'art. 47 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Tomo III, Zanichelli, Bologna, 1980; G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in *Verso una nuova costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983.

⁵² Sul passaggio dalla programmazione "globale" e "vincolante" a quella "indicativa" e "settoriale" e infine a quella "finanziaria", che subordina la garanzia dei diritti alle "compatibilità" di bilancio, cfr. D. CHIRICO, *Premesse ad un'analisi giuridica*, cit., pp. 20, 62, 63 (del dattiloscritto). Sul conflitto tra la concezione "democratica" e la concezione "razionalizzatrice" della programmazione nel corso degli anni sessanta e settanta del Novecento, cfr. S. D'ALBERGO, *Potere e diritti*, cit., p. 125.

⁵³ cfr. S. D'ALBERGO, *La democrazia politica economica e sociale tra potere finanziario e «globalizzazione dell'economia»*, in *Fen. e soc.*, fasc. 3/1997, pp. 35, 36.



strategia delle “riforme democratiche” per aderire a quella delle “riforme istituzionali” finalizzate ad omologare l’ordinamento costituzionale italiano caratterizzato dalla centralità del Parlamento e dal controllo politico e sociale della produzione, agli ordinamenti degli altri stati europei incentrati sul primato degli esecutivi e sulla “autonomia” delle imprese e per questo considerati già conformi al sistema istituzionale dell’UE⁵⁴.

La «prospettiva dell’europeizzazione» fu progressivamente rafforzata⁵⁵ col fine di ripristinare, in un più vasto ambito, quella relazione tra forma di stato e forma di governo dai tratti autoritari e liberisti, che i Costituenti avevano voluto superare.

In nome dell’Europa, infatti, sono state imposte “riforme” finalizzate a raccordare la “governabilità” alla “stabilità economica” per garantire «il primato del “mercato”, del “pil”, della “moneta”» - ossia degli «interessi atavici del capitalismo» - sui diritti inviolabili dei cittadini-lavoratori⁵⁶.

L’insofferenza dei gruppi di potere nei riguardi delle istanze della democrazia e del pluralismo si può cogliere, ancora oggi, in un *report* della banca d’affari statunitense *JP Morgan* (28 maggio 2013), che sollecita gli Stati a disfarsi delle Costituzioni adottate dopo la sconfitta del nazi-fascismo, perché fondate su concezioni «socialiste [...] inadatte a favorire la maggiore integrazione dell’area europea» e caratterizzate da «limiti intrinseci» di natura «politica», quali «esecutivi deboli nei confronti dei parlamenti», «governi centrali deboli nei confronti delle regioni», «tutele costituzionali dei diritti dei lavoratori» e strumenti di controllo che consentono di contrastare le «proposte di modifica sgradite dello status quo»⁵⁷.

Questi limiti sono considerati come ostacoli da superare per realizzare quelle “riforme strutturali” considerate essenziali per il ripianamento dei “debiti sovrani”, tanto che il Presidente della BCE

⁵⁴ cfr. S. D’ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell’ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 324, 325.

⁵⁵ Sul nesso nazionale sovranazionale, cfr. F. DE FELICE, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, in AA. VV., *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. III, Einaudi, Torino, 1996, pp. 114, 121.

⁵⁶ cfr. S. D’ALBERGO, *Verso il baratro. Dalla “transizione” alla “repubblica monarchica”*, in *La Contraddizione*, fasc. n. 121/2007, p. 21.

⁵⁷ v. il documento intitolato: *The euro area adjustment about half way there* è consultabile (anche in versione italiana) sul sito: culturaliberta.files.wordpress.com/jpm-the-eur, (28 maggio 2013). L. PISAPIA, *Ricetta JP Morgan per un’Europa integrata: liberarsi dalle costituzioni antifasciste*, *il Fatto Quotidiano*, 19 giugno 2013, evidenzia come proprio la *JP Morgan* sia stata la maggiore artefice dei progetti di “finanza creativa”, tanto che nel 2012 il governo statunitense l’ha individuata come responsabile principale della crisi provocata dall’uso dei mutui *subprime*.



(M. Draghi) ha auspicato l'avvio di un processo riformatore definito in sede europea, che dovrebbe mirare a trasformare i governi degli Stati membri in superburocrati intenti a controllare l'esatta applicazione delle misure prescritte dalle istituzioni tecnocratiche sovranazionali⁵⁸.

Da circa un trentennio quindi si persegue il disegno di sottrarre la programmazione economico-finanziaria al «diretto controllo parlamentare», per dislocarla nel «quadro di comando» di una *governance* economica europea incentrata sul coordinamento degli esecutivi e delle istituzioni tecnocratiche, che prescrivono regole e controlli di natura apparentemente neutra (vigilanze preventive; esami approfonditi; azioni correttive e sanzioni), i quali mirano, in realtà, a garantire la continuità del processo di accumulazione della ricchezza e della sua ineguale distribuzione tra le classi sociali⁵⁹.

Ai governi sono stati conferiti i poteri necessari per realizzare un contesto istituzionale idoneo al funzionamento dell'«economia di mercato aperta e in libera concorrenza» e agli esecutivi degli enti autonomi è stato attribuito il compito di predisporre le strutture organizzative necessarie alla realizzazione di questo fine⁶⁰.

Lo Stato e gli enti autonomi sono divenuti insomma «parte attiva e integrante» di un potere sovranazionale che non persegue il fine di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che [...] impediscono l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, 2° co., C.), ma quello di eliminare gli impedimenti al dispiegarsi di un'economia di mercato «fortemente competitiva» (art. 3, par. 3, TUE)⁶¹.

⁵⁸ cfr. A. BURGIO, *La grande riforma della piccola sovranità, il manifesto*, 12 agosto 2013.

⁵⁹ cfr. D. CHIRICO, *Premesse ad un'analisi giuridica*, cit., pp. 38, 39 (del dattiloscritto).

⁶⁰ M. DELLA MORTE, *Il valore*, cit., p. 6, evidenzia come gli enti autonomi si siano trasformati in meri strumenti di esecuzione delle decisioni adottate in sede statale e sovranazionale.

⁶¹ Sul paradossale rovesciamento di senso dell'art. 3, 2° co., C. provocato dal processo di unificazione dei mercati, cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht. Cronache dall'Europa di fine secolo*, la meridiana, Molfetta (Ba), 1998, p. 51. S. D'ALBERGO, *Ma di quale baratro stanno parlando?*, in *www.marx21.it*, 19 aprile 2012, osserva come il funzionamento del sistema industriale e finanziario non si regga sulla cd. *lex mercatoria*, ma «su poteri pubblici di tipo “normativo” [...], nell'intersezione fra trattati, istituzioni finanziarie internazionali, norme comunitarie e norme statali». F. GABRIELE, *Processi di decisione multilivello e governo dell'economia: alla ricerca della sovranità economica*, in AA.VV., *Governance dell'economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, vol. I, a cura di F. GABRIELE e M. A. CABIDDU,



Il processo di restaurazione delle forme organizzative del liberismo ha raggiunto il suo apice con l'«introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale» che condiziona non solo il potere di bilancio dello Stato, ma anche quello degli enti autonomi⁶².

Mentre infatti il nuovo testo dell'art. 81 C. prescrive che lo Stato debba assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e possa ricorrere all'«indebitamento» solo «al verificarsi di eventi eccezionali», il nuovo testo dell'art. 119 C. dispone, simmetricamente, che «l'autonomia finanziaria» delle Regioni e degli enti locali debba esercitarsi «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e «dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» e che l'«indebitamento» possa essere autorizzato «solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio»⁶³.

L'art. 5., 1° co., lett. g, della L. c. 1/2012 dispone inoltre che la legge “rinforzata” prevista nel sesto comma dell'art. 81 C., 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 fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»⁶⁴.

La norma risulta formulata in modo ambiguo e si presta pertanto ad essere interpretata nel senso che lo Stato possa provvedere al finanziamento solo quando si verificano «crisi finanziarie», «recessioni economiche» o «calamità naturali», sicché la garanzia dei diritti non sarebbe più «costituzionalmente dovuta», ma «meramente condizionata»⁶⁵.

Giuffrè, Milano, 2008, p. 4, osserva come lo Stato non si sia mai astenuto dall'intervenire nell'economia e come il cd. “astensionismo” sia servito in realtà a occultare l'intervento pubblico «a favore dei soggetti più forti».

⁶² v. L. c. 20 aprile 2012, n. 1.

⁶³ v. art. 119, 6° co., C., come mod. dalla L.c. 1/2012

⁶⁴ C. DE FIORES, *Il principio federalista*, cit., p. 170, evidenzia come la previsione dell'art. 117, 2° co., lett. m), C. introdotta dalla riforma del Tit. V che attribuisce allo Stato il solo compito di determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», segni un grave arretramento rispetto alla originaria impostazione della Costituzione. Con questa disposizione si è voluto infatti sancire con grave nocumento per «l'unità della Repubblica», che «lo Stato non è più il garante (sul piano delle prestazioni funzionali) dell'eguaglianza dei diritti in ogni parte del territorio».

⁶⁵ 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, p. 20.



La previsione rischia quindi di condizionare fortemente sia la potestà legislativa (esclusiva) dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, 2° co., lett. *m*), C.), sia l'autonomia delle Regioni e degli enti locali in materia di «sviluppo economico», di rimozione degli «squilibri economici e sociali» e di «esercizio effettivo dei diritti della persona» (art. 119, 5° co., C).

Fra le norme che introducono limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali⁶⁶, si deve richiamare ancora l'art. 117, 2° co., lett. *e*), C.⁶⁷, che sottrae la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici» alla potestà legislativa concorrente, per attribuirla a quella esclusiva dello Stato.

Si può comprendere quindi come i processi che hanno determinato la compressione dell'autonomia degli enti territoriali e il rafforzamento dei poteri dello Stato⁶⁸, non costituiscano il frutto della “natura delle cose”⁶⁹, ma la conseguenza delle decisioni dei governi che hanno stipulato una serie di trattati ispirati al principio dell'«*economia di mercato aperta ed in libera concorrenza*» (artt. 119, 120 TFUE)⁷⁰, la cui “stabilità” viene garantita mediante la concentrazione dei poteri nella “rete *multilevel*” degli esecutivi, delle tecnocrazie e delle istituzioni economico-finanziarie.

Il principio mercatista⁷¹ fu adottato per la prima volta nell'ordinamento degli enti locali con la L. 142/1990 che incentrando il disegno di riorganizzazione dei servizi pubblici sulle privatizzazioni⁷², mirava ad accrescere il potere dei gruppi privati e quindi «le divisioni nel seno della società»⁷³.

⁶⁶ Per un'analisi delle norme della L.c. 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, (Bergamo 6-7 giugno 2014), pp. 1 ss.; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, pp. 45 ss.; ID, *Note critiche sul cd. pareggio di bilancio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2/2012

⁶⁷ come mod. dall'art. 3 della L. c. n. 1/2012.

⁶⁸ cfr. L. RONCHETTI, *Territorio*, cit., p. 13; L. PATRUNO, *Istituzioni*, cit., p. 13.

⁶⁹ cfr. L. PATRUNO, *L'oscuro fondamento del diritto di natura*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2011, pp. 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».

⁷⁰ cfr. G. FERRARA, *Prigionieri dei trattati*, in *il manifesto*, 24 maggio 2014. T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014, p. 43, sostiene che «la storia della distribuzione delle ricchezze è una storia profondamente politica», sicché nell'analizzare questa materia, non si dovrebbero considerare solo i «meccanismi puramente economici».

⁷¹ Sull'uso del termine “mercatista” e sulle sue diverse accezioni, cfr. G. RUFFOLO, *La società giusta della Sinistra*, in *la Repubblica*, 11 luglio 1999; G. TREMONTI, *La parola mercatista e l'ideologia*, in *Corriere della Sera*, 31 maggio 2008; M. MONTI, *Il podestà forestiero*, in *Corriere della Sera*, 7 agosto 2011, il quale plaude alle misure di rigore adottate da «un governo tecnico sopranazionale [...] mercatista, con sedi sparse tra Bruxelles, Francoforte, Berlino, Londra e New York».



L'attacco all'impostazione "democratico-sociale" della Costituzione proseguì con la L. 59/1997 (cd. L. Bassanini), che stabilì una serie di principi (efficienza, economicità, copertura finanziaria)⁷⁴ finalizzati a sostenere gli interessi strategici delle imprese nelle dinamiche del mercato globale⁷⁵.

Nel novero di questi principi rientra anche quello di "sussidiarietà orizzontale"⁷⁶ che fu ribadito dalla L. 265/1999⁷⁷ e recepito infine dal nuovo art. 118 C.⁷⁸, il quale nel quarto comma dispone che lo Stato e gli enti autonomi devono favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».

Questa previsione infligge un grave *vulnus* all'assetto dei rapporti pubblico-privato delineato dalla Costituzione, perché cela dietro un'ambigua formulazione normativa⁷⁹, l'intento di consegnare alle imprese la gestione dei servizi diretti a soddisfare i bisogni fondamentali dei cittadini.

Il principio di sussidiarietà orizzontale non appare, pertanto, l'espressione di un "federalismo solidale" ispirato alla dottrina sociale cattolica, ma un espediente predisposto per legittimare il «governo dall'alto delle risorse»⁸⁰.

⁷² Sul più ampio processo di privatizzazione che coinvolse anche il sistema delle partecipazioni, gli enti creditizi pubblici e le Casse di risparmio, nonché i Monopoli di Stato, le ferrovie (FS), l'energia elettrica (Enel) e le telecomunicazioni (Telecom), cfr. G. COTTINO, *Ascesa e tramonto dello Stato imprenditore: morte e resurrezione?*, in *Storia d'Italia*, Annali 14, *Legge Diritto Giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, p. 311 ss.

⁷³ cfr. G. COTTINO, *Ascesa e tramonto dello Stato imprenditore*, cit., pp. 315, 321, 322, il quale rileva come i gruppi oligopolistici privati con il sostegno dei media, della dottrina giuridica ed economica *mainstream* e degli stessi dirigenti dei partiti di sinistra, riuscirono a radicare la convinzione secondo cui i problemi determinati dall'inefficienza dei servizi pubblici si sarebbero potuti risolvere solo con le privatizzazioni e non mediante il processo di democratizzazione e di riqualificazione sociale prescritto dalla Costituzione. Si riuscì in particolare a far smarrire la consapevolezza del fatto che la «collettivizzazione» dei servizi pubblici essenziali costituisce una conquista di civiltà sia perché pone le premesse per il conseguimento «di più avanzati traguardi di [...] elevazione sociale», sia perché garantisce a tutti i cittadini il diritto di fruire di servizi con pari «valenza qualitativa».*****

⁷⁴ v. 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.

⁷⁵ v. art. 4, 4 co., lett. c), L. 59/1997. Sul punto, cfr. L. PATRUNO, *Istituzioni*, cit., p. 8.

⁷⁶ v. art. 4, 3 co., lett. a), L. n. 59/1997.

⁷⁷ v. art. 2, 5 co., L. n. 265/1999, confluita nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000).

⁷⁸ v. art. 4 L. c. n. 3/2001, che modifica l'art. 118 C.

⁷⁹ S. D'ALBERGO, *Per contrastare le "riforme istituzionali"*, cit., p. 7, osserva come la formula «autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale» utilizzata nel quarto comma dell'art. 118 C., costituisca un camuffamento lessicale utilizzato per coprire l'intento di garantire il ruolo e gli interessi dei «soggetti economico sociali dotati di personalità giuridica» (imprese) e non il ruolo e gli interessi generali delle «persone fisiche» (cittadini lavoratori).



Non bisogna dimenticare del resto come questo principio fu accolto nella Carta del lavoro fascista che considerava l'«organizzazione privata della produzione [...] una funzione di interesse nazionale» (v. par. VII) e stabiliva conseguentemente che «l'intervento dello Stato nella produzione economica» dovesse aver luogo «soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata» (v. par. IX).

A riprova dell'esistenza di «un *file rouge*» che lega l'«attacco alla democrazia sociale» alla «torsione oligarchica e maggioritaria della forma di governo»⁸⁰, occorre richiamare la L. n. 81/1993 e la L.c. n. 1/1999, che hanno introdotto il sistema elettorale maggioritario e l'elezione diretta dei presidenti delle giunte comunali, provinciali⁸² e regionali.

Queste modificazioni hanno spezzato il nesso fra le forme del pluralismo sociale e la rete delle assemblee elettive ed hanno pertanto eroso il fondamento stesso della «programmazione democratica dell'economia» (art. 41, 3° co., C.), ossia dello strumento più idoneo a garantire «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, 2° co., C).

Con l'introduzione del «presidenzialismo» comunale, provinciale e regionale⁸³ e con l'emarginazione delle assemblee rappresentative⁸⁴, è stata alterata la forma di governo predisposta per rendere operanti i principi democratico-sociali della Costituzione e sono state poste le premesse per l'edificazione di «un potere «unico» nazionale-sovranaazionale» incentrato sulla connessione

⁸⁰ S. D'ALBERGO, *Per contrastare le «riforme istituzionali»*, cit., p. 7.

⁸¹ cfr. A. ALGOSTINO, *La legge*, cit., pp. 12, 13 (datt.). S. D'ALBERGO, *Lotte di classe*, cit., p. 242, evidenzia la stretta connessione tra l'attacco al sistema elettorale proporzionale e l'attacco alla democrazia sociale.

⁸² La L. 81/1993 prevede l'elezione «diretta» dei sindaci e dei presidenti delle province sulla base di un meccanismo elettorale che attribuisce un premio in seggi alla coalizione vincente. Il sindaco possiede il potere di nomina e di revoca degli assessori e insieme alla giunta risponde agli elettori e non al consiglio comunale, che svolge mere funzioni di ratifica. La legge ha peraltro attribuito scarsi poteri di controllo ai cittadini.

⁸³ C. DE FIORES, *Il principio federalista*, cit., p. 168, osserva come, negli anni '90, il quadro politico mutò sensibilmente, perché furono travolti «i due cardini» del sistema costituzionale, ossia «l'assetto dei partiti» e «il sistema elettorale proporzionale». Su queste basi iniziò «a delinarsi una sorta di presidenzialismo strisciante», che non lasciava più alcuno «spazio [...] per la mediazione politica». L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 13, sostiene che la L. 81/93 non ha introdotto un sistema nettamente presidenzialista, ma un «meccanismo ibrido» che ha determinato comunque una trasformazione radicale della forma di governo, sicché risulta plausibile «parlare di seconda Repubblica» specie in riferimento alla dimensione locale.

⁸⁴ Sul presidenzialismo regionale e locale e sulla emarginazione delle assemblee elettive, cfr. M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 76 ss.



degli esecutivi (locali-regionali-statali-europei), cui è stato affidato il compito di garantire la stabilità del mercato concorrenziale e, quindi, la continuità dei profitti delle imprese⁸⁵.

L'offensiva contro il modello di governo democratico dell'economia recepito dalla Costituzione, è continuata con l'adozione del d.l. n. 138/2011 che contravvenendo al principio della gerarchia delle fonti e a quello della separazione dei poteri⁸⁶, ha imposto una singolare reinterpretazione dell'art. 41 C.

L'art. 3 del d.l. n. 138/2011 dispone infatti che *«in attesa della revisione dell'art. 41 della Costituzione»*, i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato debbano adeguare, *«entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione»*, 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 L. di conv. n. 148/2011, ha eliminato l'arbitrario riferimento alla futura revisione costituzionale⁸⁷, confermando però l'obbligo dello Stato e degli enti autonomi di recepire il suddetto principio, perché considerato essenziale ai fini dello *«sviluppo economico»*⁸⁸.

Il d.l. n. 1/2012 (conv. nella L. n. 27/2012) è giunto poi a riconoscere in nome di un *«interesse [...] generale [...] identificato con il solo principio di concorrenza»*, un *«valore assolutamente preminente all'iniziativa economica privata»*⁸⁹, depotenziando di conseguenza il ruolo dell'intervento pubblico nell'economia a *“fini sociali”*.

L'art. 1, primo comma, del decreto dispone infatti l'abrogazione di una serie di norme che prescrivono divieti e restrizioni alle attività economiche *«non giustificati da un interesse generale costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario»*, nonché di una serie di *«disposizioni di*

⁸⁵ cfr. S. D'ALBERGO, *Lotte di classe*, cit., p.168, 169, 175.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ S. RODOTÀ, *Semplificare senza sacrifici*, in *la Repubblica*, 23.1.2012, 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, decise di ricorrere ad una *«revisione strisciante»* incentrata su un uso improprio del decreto legge. A. A. Cervati, *Riforme*, cit., pp. 5, 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.

⁸⁸ cfr. art. 3, 2 co., L. n. 148/2011.

⁸⁹ cfr. S. RODOTÀ, *Semplificare*, cit.; F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI E M. BENVENUTI, Jovene, Napoli, 2012, pp. 134 136.



pianificazione e di programmazione [...] che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche».

Il secondo comma prevede inoltre che tutte «*le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni [...] all'esercizio delle attività economiche*», devono essere «*interpretate e applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale*».

Il provvedimento del governo ha imposto, quindi, una inammissibile reinterpretazione dell'art. 41 C. che attribuisce un valore preminente alla «libertà di iniziativa economica privata»⁹⁰, subordinando ad essa non solo i «diritti fondamentali considerati dalla Costituzione irriducibili alla logica di mercato», ma anche i «principi supremi dell'ordinamento», i quali «non sono nella disponibilità del legislatore ordinario» e non possono, comunque, essere «sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale»⁹¹ (v. sent. CC n. 1146/1988).

L'«obiettivo [...] di liberalizzare le attività economiche e di ridurre gli oneri amministrativi sulle imprese» è stato utilizzato pertanto come pretesto per realizzare «una strisciante revisione costituzionale», che ha determinato un «capovolgimento della scala di valori» stabilita dalla Costituzione⁹².

La crisi economico-finanziaria e gli embrioni di uno stato neo-corporativo

Occorre considerare inoltre come nel corso dell'ultimo ventennio, siano stati adottati numerosi provvedimenti che hanno utilizzato il marchingegno dell'«interesse strategico nazionale» o altri consimili espedienti⁹³, per legittimare il ripristino del nesso di compenetrazione organica fra stato-apparato e sistema delle imprese, che contrassegnava l'ordinamento liberale e quello fascista-corporativo.

⁹⁰ V. art. 1, 1° co., d.l. n. 1/2012 (conv. in L. n. 27/2012).

⁹¹ cfr. S. RODOTÀ, *Semplificare*, cit.

⁹² cfr. S. RODOTÀ, *Semplificare*, cit.

⁹³ 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*, n. 12/2014, pp. 102 ss.



Una conferma di questo assunto proviene dal d.l. 207/2012 adottato allo scopo di vanificare i provvedimenti di sequestro degli impianti-Ilva disposti dai giudici per tutelare i diritti inviolabili dei cittadini compromessi dall'attività irresponsabile dei dirigenti dell'impresa privata.

Anche questo decreto conferma l'esistenza della tendenza ad usare le fonti ordinarie per prefigurare revisioni incompatibili con le finalità della Costituzione o per manipolare il significato dei principi e delle norme vigenti⁹⁴.

Il preambolo del d.l. 207/2012 richiama infatti gli artt. 41 e 43 C. non per coinvolgere un'impresa considerata di "interesse strategico nazionale" in processi di programmazione, di pubblicizzazione o di socializzazione, ma per legittimare l'intervento del governo finalizzato a sostenere gli interessi dell'Ilva s.p.a.

Si può dunque comprendere come in un tale contesto gli enti autonomi non riescano più a svolgere una funzione di «contropotere» finalizzata all'estensione di «spazi democratici», ma una funzione ausiliaria analoga a quella degli enti pubblici territoriali dell'epoca fascista⁹⁵, che viene oggi esercitata nei confronti degli esecutivi e delle tecnocrazie incorporati nella struttura del "super-stato" europeo fondato sul principio dell'«economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3, par. 3, TUE)⁹⁶.

Si deve osservare inoltre come le leggi in materia di enti locali e regionali adottate nella fase della crisi, siano permeate da una logica emergenziale ed orientate a ridurre drasticamente la spesa in funzione del pareggio di bilancio prescritto dal *Fiscal compact* e dalla L. c. 1/2012⁹⁷. Ciò ha provocato «una ri-centralizzazione dei poteri statali relativi alla finanza pubblica» e una parallela riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali⁹⁸.

⁹⁴ Sul sovvertimento del sistema delle fonti come effetto dell'azione performante della *lex mercatoria*, cfr. A. ALGOSTINO, *La legge*, cit., p. 9 (datt.)

⁹⁵ cfr. M. DELLA MORTE, *Il valore*, cit., pp. 7, 8. Sul tema, cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, cit., pp. 74 ss.

⁹⁶ cfr. M. DELLA MORTE, *Il valore*, cit., pp. 7, 8. Per un'analisi critica delle radici culturali sottese alla formula "economia sociale di mercato", cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma, 2014, pp. 20 ss.

⁹⁷ cfr. P. MILAZZO, *L'impatto del DDL costituzionale "Renzi-Boschi" sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 1.

⁹⁸ 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, pp. 18 20, 27; M. DELLA MORTE, *Il valore*, cit., p. 7. Sull'incidenza dei vincoli



All'insegna di «una supposta esigenza di riduzione dei costi» determinata dalla crisi economico-finanziaria e sulla «spinta di una battente vulgata mediatica», le Province - unitamente ai Comuni e alle Regioni - sono state infatti presentate non come «enti di valorizzazione della partecipazione democratica, ma come «una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza»⁹⁹.

Sulla base di queste premesse politico-culturali è stata adottata la Legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio) che - a Costituzione invariata¹⁰⁰ - altera non solo la forma di governo delle Province, ma la struttura stessa dello «stato democratico-sociale delle autonomie», perché interrompe il circuito rappresentativo della sovranità popolare (la rete delle assemblee elettive) preordinato dalla Costituzione per consentire «alla Repubblica che si riparte in regioni, province e comuni», di perseguire, mediante un'azione concertata e organica (*ex art. 41, 3° co., C.*), le «finalità sociali» indicate dai *Principi fondamentali* e dalle norme della *Prima parte*¹⁰¹.

La L. 56/2014 priva infatti le Province del loro carattere politico-rappresentativo trasformandole da elementi costitutivi della Repubblica (art. 114 C.) in enti di secondo grado, i cui organi di governo non vengono più eletti direttamente dai cittadini, ma dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio. L'organo esecutivo viene abolito a favore di una gestione collegiale delle

derivanti dall'ordinamento dell'UE e dalle recenti modificazioni costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti autonomi, cfr. C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, cit., pp. 5 ss. Sul medesimo tema, con specifico riferimento alle modificazioni prefigurate dal progetto di revisione Renzi Boschi, cfr. A. ANZON DEMMIG, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli di regionalismo*, in *riv. AIC (osservatorio costituzionale)*, febbraio 2015, p. 7.

⁹⁹ M. GORLANI, *La «nuova» Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 agosto 2014, p. 5.

¹⁰⁰ M. GORLANI, *La «nuova» Provincia*, cit., p. 7, critica la tendenza ormai diffusa a ricorrere ad una tecnica legislativa contrassegnata dalla «provvisorietà» che, nel caso della L. 56/2014, si traduce nell'uso della formula: «*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*» (art. 1, co. 51, L. 56/2014). Si evidenzia infatti come con l'utilizzo di questa locuzione si miri a stornare i «dubbi di costituzionalità» che potrebbero plausibilmente sorgere nei confronti di «una disciplina che «depotenzia» le Province», privandole del «carattere direttamente elettivo, a Costituzione invariata».

¹⁰¹ F. GABRIELE, *Premesse*, cit., p. 5, evidenzia come il modello di programmazione delineato dalla Costituzione implichi un'«azione concertata e finalizzata» e non «frammentaria e disorganica». La Costituzione ha imposto infatti «alla Repubblica, che si riparte in regioni, province e comuni, il perseguimento di finalità sociali che richiedono una azione armonica ed efficace, coordinata dallo Stato persona, ma contemporaneamente rispettosa della autonomia degli enti minori» (cfr. ID., *Il ruolo della Regione*, cit., p. 479).



funzioni affidata al Presidente e al Consiglio, che non sono però più legati da un «rapporto fiduciario [...] a ulteriore riprova dell'indebolimento del profilo politico dell'ente» ⁰².

Il disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi” costituisce il punto di approdo del processo controriformatore perché mira a «costituzionalizzare l'assetto più idoneo alla gestione oligarchica delle dinamiche economico-sociali» ⁰³ e quindi a stabilizzare «la lunga regressione che ha qualificato l'ultimo ventennio politico contrassegnato da una forte verticalizzazione del potere» ⁰⁴.

Nella proposta di revisione del Titolo V, l'autonomia locale risulta infatti depotenziata mediante l'abolizione delle Province e quella regionale ulteriormente compressa mediante una forte ricentralizzazione delle competenze, l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e la reintroduzione della clausola dell'interesse generale ⁰⁵.

Di fronte a questi processi di concentrazione del potere, i soggetti sociali, politici e istituzionali che rivendicano il diritto di tornare a decidere sulle questioni riguardanti la qualità della vita, dell'ambiente, del lavoro e della produzione ⁰⁶, dovrebbero pretendere il ripristino di una “programmazione democratica dell'economia” idonea a veicolare le istanze della collettività in tutte le sedi in cui si assumono decisioni che incidono sull'«organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, 2° co., C.).

Si dovrebbero predisporre, in particolare, proposte di democratizzazione e di socializzazione della rete dei poteri pubblici e privati di livello nazionale e sovranazionale, che comprimono l'autonomia sociale e politica dei cittadini residenti nei territori.

¹⁰² M. GORLANI, *La “nuova” Provincia*, cit., p. 7.

¹⁰³ cfr. A. BURGIO, *I pericoli per la democrazia del progetto di Renzi e Berlusconi*, in *il manifesto*, 20 luglio 2014.

¹⁰⁴ cfr. G. AZZARITI, *L'ultimo atto di una lunga regressione politica*, in *Il Fatto Quotidiano*, 24 luglio 2014.

¹⁰⁵ cfr. G. AZZARITI, *Nuovo senato debole, governo fortissimo*, in *il manifesto*, 29 ottobre 2010, il quale evidenzia l'anomalia della proposta di revisione, perché «nel momento di più profonda crisi del regionalismo» prevede l'istituzione del “senato delle autonomie”, «non per invertire la rotta, rilanciando il modello autonomistico, bensì con l'esplicito proposito [...] di assecondare un processo di riduzione [...] del ruolo politico e costituzionale delle regioni». A. RUGGERI, *Quali insegnamenti*, cit. p. 20, evidenzia in riferimento alla “clausola di supremazia” reinserita dal ddlc Renzi Boschi (v. il 4° co. del nuovo art. 117 C.) come ritorni ad affacciarsi «quell'interesse nazionale», che rischia di recare «grave pregiudizio» all'autonomia regionale.

¹⁰⁶ cfr. sul tema gli interessanti saggi di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012 e A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento no Tav*, Jovene, Napoli, 2011 e



Solo se sapranno affrontare questo gravoso impegno elaborativo e rivendicativo, le comunità territoriali ed i loro enti rappresentativi potranno tornare a svolgere un ruolo propulsivo nel processo di attuazione dei principi di democrazia politica, economica e sociale posti a fondamento della Costituzione.