



# Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale



**CENTRO PER LA RIFORMA DELLO STATO**

Firenze, Marzo 2019

## RICONOSCIMENTI

La ricerca è stata svolta da Fondazione CRS: Claudio De Fiores (coordinamento della ricerca), Laura Ronchetti (redazione del rapporto), Giuseppe Beato, Maria Luisa Boccia, Roberta Calvano, Nicola Genga, Luca Soda, Walter Tocci, Antonio Zucaro (Comitato scientifico CRS).

## Indice

### Parte I

#### **NUOVE AUTONOMIE: INVERSIONE DI ROTTA DALLA DISAGGREGAZIONE ALLA INTEGRAZIONE NAZIONALE** 5

##### **1. Perché il regionalismo?** 5

- *Il regionalismo italiano: questione tormentata*
- *L'autonomia politica degli enti territoriali*
- *La crisi dell'autonomia politica è dovuta alla marginalizzazione del principio democratico rappresentativo*
- *Amministrativizzazione degli enti territoriali, esecutori di decisioni prese altrove*
- *Consigli regionali travolti dalla percezione della mala amministrazione*
- *Responsabilità definanziate o commissariate*
- *La crisi del regionalismo come crisi della unità e indivisibilità della Repubblica*
- *I limiti della leale collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica*
- *Spoliticizzazione, processi identitari e abbarbicamenti territoriali*
- *Le secessioni di frammenti di popolo sono un attentato all'unità nazionale*
- *Regionalismo centrifugo e divario Nord-Sud*

##### **2. Quale dei tanti regionalismi?** 11

- *La autonomia politica degli enti territoriali e l'immodificabilità del principio autonomistico e la sua prevalenza sul Titolo V della Costituzione*
- *Il principio autonomistico e il principio di uguaglianza: il compito dell'intera Repubblica*
- *Un regionalismo politico, pluralista e solidaristico*
- *Indirizzo politico per l'interesse nazionale e la coesione: l'articolazione del popolo che impedisce la sua disaggregazione*

##### **3. Regionalismo per l'unità nazionale contro le tentazioni separatiste** 14

##### **4. Rilancio dell'autonomia territoriale contro il divario territoriale** 14

- *Il ruolo del principio democratico rappresentativo per l'unificazione nazionale*
- *Autonomia come partecipazione attiva*

### Parte II

#### **RACCORDI TRA ENTI TERRITORIALI** 17

##### **1. Livello nazionale** 17

- *La patologia del contenzioso costituzionale*
- *Le ragioni del contenzioso*
- *La riscrittura giurisprudenziale del regionalismo*
- *Comunitarizzazione e ricentralizzazione*
- *Coordinamento finanziario e autonomia di spesa*
- *Coordinamento finanziario e crisi economica*
- *Coordinamento finanziario e stato sociale regionalizzato*
- *Conferenza Stato-Regioni*
- *I contrat de plan Etat-Region*
- *Attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001: ponderazione della legge statale*

<b>2. Livello regionale</b>	<b>23</b>
– <i>La forma di governo regionale come problema</i>	
– <i>Statuti e forma di governo</i>	
– <i>Crisi dei Consigli, organi fondamentali per l'autonomia regionale</i>	
– <i>Statuti e indirizzo politico</i>	
– <i>I rimedi: nuovo statuto e nuova legge elettorale</i>	
<b>3. Articolazione territoriale: rapporto tra Regione e enti locali</b>	<b>27</b>
– <i>La geografia istituzionale delle autonomie</i>	
– <i>Che fine hanno fatto Province e Città metropolitane</i>	
– <i>L'elettività è principio generale... in crisi</i>	
– <i>Art. 22 della legge Delrio</i>	
– <i>Il processo di riordino dell'ente intermedio e risorse</i>	
– <i>La materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p)</i>	
– <i>Riordino regionale</i>	
– <i>Città metropolitana di Firenze</i>	
– <i>Unioni di Comuni</i>	
– <i>Gli enti locali associati</i>	
– <i>Fusione dei Comuni</i>	
– <i>Piccoli Comuni e disagio</i>	
<b>Nota conclusiva. Autonomia differenziata ex art. 116</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>37</b>

## 1. Perché il regionalismo?

- *Il regionalismo italiano: questione tormentata*

In Italia il regionalismo è in continua trasformazione. Basti pensare che il Titolo V della Costituzione dedicato a *Regioni, Province e Comuni*, dopo essere restato del tutto inattuato per oltre vent'anni, sia stato poi oggetto di ben tre revisioni costituzionali con le leggi costituzionali n. 1 del 1999, n. 3 del 2001 e n. 1 del 2012. È stato interessato, inoltre, da due ulteriori procedimenti di revisione costituzionale, uno respinto dal corpo elettorale nel 2006 e un altro da ultimo nel 2016. Si tratta peraltro di due progetti profondamenti diversi tra loro proprio per il diverso atteggiarsi rispetto all'autonomismo: il primo orientato alla c.d. *devolution* di ulteriori competenze alle Regioni; l'altro, invece, ad un forte riaccentramento dei poteri in capo allo Stato.

Le tormentate vicende del Titolo V raccontano di un regionalismo in continua trasformazione o, perlomeno, restituiscono le diverse accezioni che si sono susseguite nella considerazione del peso e della portata dell'art. 5 Cost. che costituzionalizza il principio autonomistico nel nostro ordinamento, laddove si afferma che: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Per linee generali si potrebbe affermare (Morelli 2018) che si sia passati dal modello *garantista*, che vede nelle autonomie territoriali un contrappeso al potere esercitato dalla maggioranza politica che guida lo Stato e confida in un rigido riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ad uno *cooperativo*, promosso dalla giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione, che consentirebbe un esercizio condiviso delle competenze, fino a quello apertamente *competitivo* tra Stato e Regioni, ma anche tra le Regioni, come dimostra la sua attuale radicalizzazione nel regionalismo *differenziato*.

L'incertezza del modello di regionalismo da perseguire d'altra parte era insita nel grande processo di riforma del 1999-2001, che non ha compiuto una chiara scelta tra i modelli creando le premesse per una costruzione essenzialmente giurisprudenziale del regionalismo italiano. L'improprio ruolo di supplenza che la Corte costituzionale è stata costretta a svolgere, pur incidendo enormemente sul ruolo stesso del giudice della legge, non potrà mai sostituire, tuttavia, quel processo di attuazione che richiede legislatori consapevoli del modello da perseguire.

L'opzione sul modello di regionalismo e autonomismo che si intenda perseguire è, dunque, dirimente per qualunque ricerca e proposta sulla nostra forma di Stato. La "sensazione di un fallimento" del regionalismo non giustifica una "devalorizzazione del principio di autonomia" (Della Morte 2015). Molte e confluenti sono le letture e i contributi per tentare di capire le ragioni della fine dell'infatuazione per un regionalismo accentuato, ma non sempre queste letture allargano il loro sguardo al di là delle Regioni per cogliere le dinamiche che, invece, stanno coinvolgendo tutte le autonomie territoriali (Pinelli 2008; Mangiameli 2015; Amato 2016), nonché l'ente territoriale Stato.

- *L'autonomia politica degli enti territoriali*

Sebbene le Regioni siano le autonomie territoriali più garantite, perché la Costituzione riconosce loro il potere di approvare leggi di pari valore a quelle statali e di ricorrere alla Corte costituzionale contro lo Stato per far rispettare le proprie competenze legislative, rafforzando in tal modo la loro autonomia politica, tutti gli enti territoriali sono accomunati dalla loro natura autonoma: si tratta di autonomia di indirizzo politico congenita ad ogni comunità non settoriale (generale, comprensiva di tutti i gruppi, gli ordini, le compagnie, le categorie e le fazioni) che decida delle norme che ad essa si applichino entro il proprio territorio di riferimento. Le autonomie territoriali, dunque, a prescindere dalla dimensione del loro territorio e dalla consistenza della loro popolazione, sono spazi politici che si danno un proprio ordinamento giuridico nell'ambito delle loro competenze. Questa accezione politica del regionalismo - chiaramente uscita vincente dall'Assemblea costituente (Giannini, Berti, Martines) - e più in generale dell'autonomismo, tuttavia, richiede enti territoriali esponenziali della comunità di riferimento dotati di rappresentatività. Quest'ultimo elemento richiede una corrispondenza tra indirizzo politico perseguito dall'ente e orientamenti prevalenti nella popolazione di riferimento.

L'asse portante del principio di autonomia territoriale, quindi, è sempre la collettività del territorio che l'ente dovrebbe rappresentare. La politicità della dimensione territoriale è, infatti, connaturata al fatto che l'ente è istituzione "esponenziale" di una collettività che può "assurgere a centro autonomo di iniziativa politica" (Martines). Esposito, richiamando le posizioni emerse in Assemblea costituente a favore di un concetto politico delle autonomie, precisava che "l'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio".

Se il carattere dell'*esponenzialità* richiede che "gli organi dell'ente s[ia]no elettivi ma si limit[i]no a esprimere i bisogni della propria comunità ad altri enti che assumeranno le decisioni", è la *rappresentatività* ad implicare che gli enti elettivi abbiano "la capacità di decidere in proprio" (Forte). Insistere sulla differenza tra *esponenzialità* e *rappresentatività* vuol dire sottolineare che solo la seconda rende il territorio e la sua dimensione sociale elemento costitutivo di un'autonomia politica.

- *La crisi dell'autonomia politica è dovuta alla marginalizzazione del principio democratico rappresentativo*

La decisione di cominciare dagli enti territoriali la c.d. democrazia decidente, con l'elezione diretta prima del sindaco poi del Presidente di Regione, fino ad arrivare a concepire Province e Città metropolitane come enti di secondo livello, ha avuto un ruolo determinante per creare un solco rappresentativo tra collettività di riferimento ed istituzioni territoriali. Da ultimo la stessa Corte costituzionale ha ammesso che l'elezione diretta del sindaco "influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo" (sent. n. 35 del 2018).

Deve ricordarsi, inoltre, che il "nuovo" Titolo V non è frutto di un unico procedimento di revisione, ma di una riforma operata con due leggi costituzionali, la n. 1 del 1999 e la n. 3 del 2001. L'operare congiunto di queste revisioni sembrerebbe scontare un'intrinseca contraddittorietà: mentre la revisione del 2001 ha potenziato significativamente le competenze legislative delle Regioni, quella del 1999 determinava una forma di governo regionale che rimetteva le assemblee nelle mani del "governatore" attraverso la regola del *simul simul*.

La marginalizzazione del principio democratico-rappresentativo negli enti territoriali così perseguita ha contribuito a uno slittamento verso un'idea funzionalistica del territorio, in chiara

opposizione all'accezione politica delle autonomie uscita dall'Assemblea costituente. È sempre più prevalente, infatti, l'idea che le Regioni e, a maggior ragione, gli altri enti territoriali privi di potestà legislativa siano enti di amministrazione sottoposti alle direttive dello Stato se non direttamente del Governo; gli enti territoriali non sono più percepiti come enti esponenziali e rappresentativi di collettività territoriali, dotati di potere di autonomia politica che perseguono propri indirizzi politici attraverso la realizzazione di proprie politiche pubbliche nei settori di competenza, sostanzialmente autonome anche se coordinate in un quadro di riferimento nazionale.

Considerare le autonomie territoriali solo ed esclusivamente dal punto di vista della loro capacità amministrativa, tuttavia, appare limitante e non coglie appieno la portata complessiva del principio autonomistico. Le autonomie territoriali, infatti, derivano “dal principio democratico e dalla sovranità popolare”, il quale giustifica che gli enti territoriali autonomi - Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni - siano “collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica” (Corte cost., sent. n. 106 del 2002). Prima ancora di rappresentare parametri di efficienza dell'azione amministrativa, dunque, gli enti territoriali dovrebbero essere “esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà” e di partecipazione.

La progressiva amministrativizzazione del sistema autonomistico peraltro appare strettamente connessa al più generale indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, compreso quello sovrano (lo Stato), a favore di una concezione dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione (Ronchetti 2013).

Le stesse Regioni hanno avallato questo “processo di sostanziale amministrativizzazione” sia attraverso la moltiplicazione dissennata di enti strumentali per l'erogazione dei servizi, sia in conseguenza del patologico aumento del contenzioso Stato-Regioni di fronte alla Corte costituzionale successivo alla legge cost. n. 3 del 2001 che, dando “centralità” alla legge regionale, ha contribuito ad opacizzare la politicità delle altre autonomie territoriali dotate di una generica attività normativa (vedi *infra*).

- *Amministrativizzazione degli enti territoriali, esecutori di decisioni prese altrove*

Se, in nome dell'Europa delle Regioni, si è spesso associato ai fenomeni di crescente interdipendenza sovranazionale un depotenziamento del ruolo dello Stato che avrebbe promosso l'avvento di un nuovo regionalismo (Keating), i processi in corso sembrerebbero, invece, colpire la dimensione politico-rappresentativa di tutti i livelli di governo. Le politiche perseguite a livello sovranazionale e internazionale contribuiscono all'imporsi di una idea funzionalista delle autonomie territoriali, di una loro visione *a-territoriale*.

La riforma delle autonomie locali, infatti, rientra a pieno titolo nelle politiche di condizionalità che vincolano già la nostra Repubblica. Basti ricordare che con la lettera del 4 agosto 2011 rivolta all'Italia a doppia firma del Governatore uscente e di quello entrante della BCE - oltre alla riforma pensionistica, al blocco del turn over, alla riduzione degli stipendi pubblici, alla modificazione della contrattazione collettiva - si indicava di mettere “sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo”, nonché di abolire le province. Si sono così colpiti i margini politici delle autonomie territoriali, sulle quali ricadono gran parte dei vincoli di bilancio. Vi è, quindi, una sorta di *parallelismo di depotenziamento* della politicità della sovranità e - contrariamente a quello che si potesse sostenere - delle autonomie territoriali.

- *Consigli regionali travolti dalla percezione della mala amministrazione*

Sotto il profilo della capacità di autonomo indirizzo politico, la Costituzione differenzia tra le autonomie territoriali quella regionale, che è assistita dalle garanzie costituzionali apprestate all'autonomia legislativa, rafforzandone la dimensione politica. La peculiarità del regionalismo italiano è senz'altro riconducibile, infatti, al riconoscimento in capo alle Regioni della potestà di emanare leggi in senso materiale e non generiche norme giuridiche.

La Corte costituzionale ritiene però che “parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e [ciò] giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione”. Nella sent. 214 del 2017 ha ripreso poi le affermazioni contenute in una sentenza del 1992, adottata in piena Tangentopoli: “il legislatore (...) ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare”; e “[l]a scelta di intervenire a livello degli enti locali si fonda, come si legge più volte nei lavori preparatori, su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni”.

- *Responsabilità definanziate o commissariate*

È importante rilevare, inoltre, che “devolvere” poteri e responsabilità dallo Stato alle istituzioni locali non coincide con il promuovere le autonomie territoriali. Proprio il conferimento di responsabilità per le quali poi lo Stato non trasferisce le risorse necessarie determina soltanto una “*ghostly autonomy*” (Brown) e non tende affatto do per sé a sviluppare l'autonomia politica degli enti territoriali.

È, tuttavia, soprattutto la stagione accentratrice del neoregionalismo italiano, cominciata immediatamente dopo l'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001 e portata alle estreme conseguenze in seguito alla crisi economica, che ha fatto perdere l'orizzonte di senso di una Repubblica autonomistica. La ricentralizzazione delle competenze in capo allo Stato per decisione esclusiva dello stesso, contestata dalla Regioni ma avallata dalla Corte costituzionale, non poteva che restituire un'idea di inutilità se non di dannosità del regionalismo stesso.

Dalla crisi politico-rappresentativa, dunque, con la crisi economica si è passati alla crisi di ruolo istituzionale e costituzionale delle autonomie territoriali, sebbene non manchi chi consideri proprio la “repressione dell'autonomia” (Bin) fattore e causa della crisi stessa. In Italia non ci si è limitati a riaccentrare le competenze in nome della crisi, ma anche a definanziare fortemente il sistema delle autonomie, impedendo loro sia di svolgere un ruolo anticiclico, sia di soddisfare le fondamentali prestazioni sociali di cui sono responsabili.

- *La crisi del regionalismo come crisi della unità e indivisibilità della Repubblica*

La territorialità esprime un'intrinseca politicità quando è concetto che si immedesima con la comunità che lo abita e, abitando, non lo considera un mero sostrato materiale, ma parte rilevante della dinamica di integrazione. La comunità politica che nella nostra Costituzione è denominata popolo sovrano attualmente sta vivendo una fase in cui, dalla sua *articolazione* anche in comunità territoriali compartecipi dell'interesse nazionale, si sta trasfigurando in una sua *scomposizione* in comunità locali che si abbarbicano sul territorio regionale, convinte della propria autosufficienza che si trasforma in indifferenza per le sorti del resto della Nazione. Si tratta di un risultato atteso, insito nei processi di competizione territoriale promossi dalle forme della globalizzazione. Con l'innesto del neoliberalismo sui federalismi la solidarietà territoriale, che in Italia a lungo è stata assorbita dalla Questione meridionale, è divenuta infatti un peso, un fardello dal quale liberarsi: l'autonomismo in chiave di competizione tra territori comporta



inevitabilmente la contrazione della logica solidaristica, che in Italia ha assunto come primario obiettivo la fine della Questione meridionale come questione nazionale (Cantaro).

Ne sono massima espressione le forme di attuazione del cd. “regionalismo differenziato”, il quale, nelle forme concrete che sta assumendo nelle pre-intese tra Governo e alcune Regioni, consiste in un'estremizzazione del federalismo fiscale inteso come territorialità della ricchezza sottratta agli obblighi della coesione nazionale.

- *I limiti della leale collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica*

Affinché la Repubblica nel suo insieme possa perseguire al meglio l'uguaglianza sostanziale che richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà tra persone, categorie, ceti e anche tra territori, è necessario che si rafforzi la cooperazione. Il principio cooperativo - che è un argine alla deriva competitiva tra territori e tra ceti e classi - può svilupparsi soltanto nell'ambito di una reale ed effettiva leale collaborazione tra istituzioni.

Pur tuttavia, è opportuno evidenziare che la stessa collaborazione tra istituzioni possa assumere posture assai diverse. Essa può avere luogo, infatti, tra soggetti legati da un rapporto gerarchico, richiedendo al massimo il sincero ascolto delle posizioni dei sottoposti (in questo caso lo Stato con le Regioni); oppure tra enti con pari dignità sociale che si sentano vincolati a cooperare tra loro per il perseguimento del migliore interesse nazionale.

Se l'esperienza concreta del nostro regionalismo talvolta ha soddisfatto la prima opzione interpretativa, la seconda accezione di leale collaborazione come cooperazione vera e propria, più congeniale al principio autonomistico consapevole delle reciproche interdipendenze, non ha trovato spazio nel nostro ordinamento.

La leale collaborazione finora conosciuta ha comunque rappresentato il tentativo di offrire uno spazio di confronto e di negoziazione tra gli enti costitutivi della Repubblica che avrebbe dovuto attenuare la tendenza disgregatrice insita in un modello di regionalismo competitivo, generato dall'innesto delle politiche neoliberiste sull'autonomismo. Si tratta di un principio che è stato elaborato dalla giurisprudenza costituzionale per indirizzare verso la compartecipazione delle Regioni all'interesse nazionale, anche con “idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze” (Corte cost., sent. n. 339/2005).

Nonostante la inossidabile quanto problematica convinzione che l'interesse nazionale in fin dei conti sia individuabile dallo Stato, se non dal Governo, è importante richiamare la più recente giurisprudenza costituzionale che conferma la necessità di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, anche laddove lo Stato stia esercitando proprie competenze esclusive. In particolare la Corte costituzionale ha affermato che “le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni” (sentenza n. 61 del 2018 e sentenza n. 171 del 2018). A partire dalla sentenza n. 251 del 2016, infatti, in tutti i casi in cui ci sia intreccio tra competenze statali e regionali, l'esercizio anche della potestà legislativa tramite decreti delegati dovrà prevedere procedimenti finalizzati al raggiungimento di una intesa tra gli enti e non sarà più sufficiente acquisire il parere della Conferenza Stato – Regioni. Eppure le analisi più recenti sul rendimento effettivo del principio di leale collaborazione sostengono che anche esso “abbia finito con l'agevolare una progressiva erosione delle competenze amministrative e legislative regionali, consentendo lo sviluppo della sussidiarietà in senso prevalentemente unidirezionale (dalla periferia al centro)” (Morelli 2018). La Corte costituzionale, d'altra parte, ancora di recente ha ribadito il

principio secondo cui “un accordo non può condizionare l’esercizio della funzione legislativa” (sentenza n. 205 del 2016 e sentenza n. 32 del 2017).

- *Spoliticizzazione, processi identitari e abbarbicamenti territoriali*

Contemporaneamente ai processi di spoliticizzazione, le Regioni si sono dedicate a costruire una forte identificazione con la comunità regionale attraverso intense politiche in favore dei “corregionali all’estero”. Molte Regioni stanno operando per delimitare l’accezione stessa di corregionali *pleno iure*, subordinando l’accesso a molte prestazioni sociali alla c.d. anzianità di residenza sul territorio (da ultimo sentt. nn 106, 107 e 166 del 2018), vale a dire una residenza anagrafica prolungata nella Regione. Si tratta di forme di abbarbicamento territoriale per piccole patrie particolarmente insidiose, perché le Regioni sono responsabili di gran parte delle forme e dei modi della “cittadinanza sostanziale”, intesa come le forme di partecipazione alla vita consociata, e dell’integrazione sociale: diritti quali i servizi sociali, l’abitazione, l’assistenza sanitaria, l’istruzione, la formazione e l’inserimento al lavoro fanno emergere tutta la dimensione “sociale” della “cittadinanza regionale” (Ronchetti 2012).

- *Le secessioni di frammenti di popolo sono un attentato all’unità nazionale*

Questi limiti costituzionali chiaramente messi in evidenza dalla Corte costituzionale tuttavia non hanno smesso di essere sottoposti a forte tensione. Come è noto, con la stessa pronuncia del 2015 infatti si è ammesso in Veneto il *referendum* consultivo su ulteriori forme di autonomia ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost., che si è tenuto, come anche in Lombardia, alla fine del 2017. In seguito allo svolgimento dei *referendum*, si è aperta una negoziazione con lo Stato per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ad alcune Regioni, il cui perno, ancor più che lo spettro delle competenze “devolute”, sono proprio le risorse necessarie a gestire le nuove competenze.

La radicalizzazione del criterio della territorialità regionale del gettito, in particolare, rischia di produrre la frammentazione del popolo sovrano in modo *sostanziale*, pur senza assumere la forma della *secessione* territoriale (Ronchetti 2018). Il criterio della territorialità del gettito corrisponde infatti senza infingimenti all’idea “prima noi corregionali, poi gli altri”, secondo un crinale noi/voi che non si premura affatto di manifestare la propria solidarietà con il resto della Repubblica.

Si giunge così all’apice del regionalismo competitivo che si allontana sempre di più da un’accezione positiva di autonomia, intesa come partecipazione all’individuazione e al perseguimento dell’interesse nazionale, che viceversa richiede una piena consapevolezza dell’interdipendenza tra le varie comunità regionali nella Repubblica una e indivisibile.

- *Regionalismo centrifugo e divario Nord-Sud*

La direzione centrifuga del neo regionalismo era stata colta decenni addietro (De Fiores 1995), accompagnata dalla previsione della “rottura dell’unità politica e sociale” della Repubblica (Ferrara 2001): l’autonomismo in chiave di competizione tra territori comporta la contrazione della logica solidaristica.

Già adesso l’unità della Repubblica è fortemente indebolita, come dimostrano gli annuali rapporti Svimez *Sull’Economia del Mezzogiorno*<sup>1</sup> che denunciano un aggravamento del divario Nord e Sud del paese e che parlano di “assuefazione” degli italiani alle migrazioni Sud-Nord, dovute a vere e proprie “spinte espulsive presenti nelle regioni meridionali” (M. Colucci – S. Gallo) a causa della concentrazione delle risorse e degli investimenti nelle aree forti del Paese.

---

<sup>1</sup> [http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2017/2017\\_11\\_07\\_linee\\_app\\_stat.pdf](http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2017/2017_11_07_linee_app_stat.pdf)

Ulteriori divaricazioni nella distribuzione della ricchezza e nell'erogazione delle prestazioni pubbliche non possono che essere divisive, tradendo quella consapevolezza dell'interdipendenza che è alla base dell'accezione positiva di autonomia come motore e presidio dell'unità repubblicana e dell'interesse nazionale.

Le stesse politiche di coesione, per come sono intese a livello europeo e statale, rischiano di contribuire all'affossamento dell'autonomia regionale del Sud, mentre le regioni del Nord accedono a fondi ingenti per autogovernarsi oltre le già importanti competenze regionali previste dall'art. 117 Cost.

Il Piano per il Mezzogiorno diventa, infatti, parametro interposto per valutare gli spazi di manovra dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi. In particolare le Regioni sono vincolate a utilizzare le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 allocate dal Cipe (del. n. 26 del 2016) solo per la realizzazione degli interventi operativi contenuti in appositi accordi interistituzionali, denominati "Patti per il Sud" con le singole regioni (Corte cost., sent. n. 172 del 2018). Con quest'ultima decisione, dunque, veniva meno la copertura finanziaria per i progetti di smaltimento dell'amianto che non erano espressamente stati inseriti tra gli interventi da realizzare all'interno dei cinque settori prioritari di intervento (infrastrutture; ambiente; sviluppo economico ed attività produttive; turismo e cultura; sicurezza, legalità e vivibilità del territorio).

## 2. Quale dei tanti regionalismi?

- *La autonomia politica degli enti territoriali e l'immodificabilità del principio autonomistico e la sua prevalenza sul Titolo V della Costituzione*

Sulla conclamata crisi del regionalismo non si elevano voci dissonanti, ma la sua crisi non può comportare la violazione del principio supremo autonomistico sancito all'art. 5 della Costituzione. Un punto invalicabile è rappresentato dall'articolo 5 della Costituzione che impone alla Repubblica, una e indivisibile, di riconoscere e promuovere le autonomie locali, nonché di rispettare le esigenze della autonomia e del decentramento. Con questo principio si aggiungeva un ulteriore tassello alla visione pluralista dell'ordinamento e delle forme della convivenza che pervade l'intera Costituzione. Garantire sfere di autonomia, dunque di autodeterminazione, di autogoverno, di libertà, di potere di darsi un proprio ordinamento, significa riconoscere e valorizzare la pluralità, non solo dei soggetti individuali, ma anche di quelli collettivi. Tra i soggetti collettivi, oltre a quelli tipicamente sociali, nel nostro ordinamento assumono un ruolo chiave le autonomie territoriali, di cui si occupa il Titolo V dedicato a *Regioni, Province e Comuni*. Può, quindi, dirsi che tale Titolo sia lo svolgimento sul piano territoriale del principio supremo autonomistico. La collocazione dell'articolo tra i *Principi fondamentali*, dunque, svela di per sé l'irrevocabilità del modello autonomistico di convivenza politica.

Assumere l'articolo 5 della Costituzione come uno dei dodici principi fondamentali della nostra Costituzione comporta innanzitutto che il principio autonomistico rientri strutturalmente tra i limiti alla revisione costituzionale posti dalla stessa Costituzione.

L'immodificabilità dei principi fondamentali esprime, inoltre, una loro forza normativa, che costringe entro determinati limiti sostanziali, non solo la revisione della Parte II della Costituzione, ma anche la sua stessa interpretazione.

Dall'indiscussa differente forza passiva di alcune norme della Costituzione, infatti, si dovrebbe dedurre che la Parte II della Costituzione rappresenti un'esplicitazione dei principi fondamentali della Costituzione: ne discende che l'interpretazione del Titolo V della Parte II debba essere coerente con la portata del principio autonomistico *ex art. 5 Cost.*

- *Il principio autonomistico e il principio di uguaglianza: il compito dell'intera Repubblica*

Per cogliere tutti i profili del principio autonomistico è necessario calarlo nel tessuto complessivo dei principi supremi dell'ordinamento. Innanzitutto il soggetto di tutti i Principi fondamentali è la Repubblica, non lo Stato. Questa imputazione soggettiva alla dimensione repubblicana, e non a quella statale, non può essere accantonata: sulla base dell'art. 114 Cost. è, dunque, impossibile non riconoscere che le autonomie territoriali siano articolazioni della Repubblica. Le autonomie territoriali, quindi, sono le co-protagoniste del perseguimento di tutti gli altri principi fondamentali. Come è noto, tra questi assume un ruolo centrale il secondo comma dell'art. 3, che indica il "compito della Repubblica": il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale, che per essere tale richiede omogeneità di politiche sociali ed economiche su tutto il territorio nazionale, ma anche una modulazione delle stesse in base alle esigenze profondamente diverse che ogni territorio possa esprimere, come il divario Nord-Sud attesta fin troppo chiaramente.

Alla luce del compito di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico, facendo leva sui doveri di solidarietà e sulla libertà come partecipazione, l'organizzazione della Repubblica ai sensi dell'art. 5 Cost. si adegua alle esigenze delle autonomie per trasformare lo Stato accentratore liberale di diritto in *Stato sociale delle autonomie*.

Per questo il principio autonomistico è compatibile soltanto con una struttura istituzionale imperniata sui doveri di solidarietà tra soggetti, senza i quali non è perseguibile la tensione verso l'unità intesa come coesione.

La solidarietà implica la presa in carico dell'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale: il principio autonomistico avulso dall'orizzonte di tale obiettivo, infatti, rischia di ridursi a mera competizione e petizione di indifferenza per la sorte altrui, con la pretesa di praticare indipendenza. Sebbene l'aspirazione all'indipendenza sia insita in ogni forma di autonomia, l'autonomia corrisponde più propriamente alla posizione giuridica in un ordinamento che si fonda e si basa sul riconoscimento e sulla promozione della solidarietà e della pari dignità sociale, a partire dalla consapevolezza che la convivenza implichi *interdipendenza*.

- *Un regionalismo politico, pluralista e solidaristico*

Trasformare le autonomie territoriali da enti politici, espressione di una collettività, a enti amministrativi, funzionali al perseguimento dell'indirizzo politico statale, significa eliminare un importante contropotere alla tendenza o alla tentazione accentratrice delle maggioranze che di volta in volta guidano lo Stato, ed estingue una fonte di legittimazione democratica dell'ordinamento repubblicano. Se le istituzioni territoriali venissero ridotte a semplici amministrazioni indirette dello Stato si eliminerebbe un contrappeso fondamentale all'incalzante verticalizzazione del potere.

È importante cogliere, infatti, un profilo saliente della relazione tra enti costitutivi della stessa Repubblica. Si tratta di una limitazione reciproca: l'uno rappresenta il limite dell'altro e, proprio nel loro relazionarsi, creano lo spazio politico per invernare le forme della convivenza previste in Costituzione per l'intera Repubblica. La dimensione relazionale si materializza nel confronto tra indirizzi politici emersi nei vari livelli territoriali che devono concorrere all'individuazione dell'interesse della Nazione, in attuazione del principio di leale collaborazione.

Gli enti territoriali, dunque, dovrebbero ritrovare la consapevolezza di non essere enti funzionali all'indirizzo politico dello Stato, ma enti esponenziali e rappresentativi di una comunità in grado di esprimere un indirizzo politico financo diverso da quello della maggioranza politica che guida lo Stato.

La spoliciticizzazione delle autonomie territoriali non si limita, dunque, a ridimensionare il

ruolo delle istituzioni locali, ma mina alla base l'intero processo di integrazione del popolo italiano tramite la partecipazione di tutte e tutti alla vita economica, sociale e politica del paese. Lo svilimento delle istituzioni locali come enti di amministrazione comporta, infatti, un loro forte ridimensionamento come luoghi della partecipazione dei cittadini. Le autonomie territoriali viceversa dovrebbero per l'appunto costituire la prima e più prossima occasione di incontro e di contatto dei cittadini con le istituzioni.

È necessario, dunque, procedere quanto prima a una ripolitizzazione delle autonomie territoriali esercitando una vera e propria autonomia, vale a dire il potere di produrre le norme che si applicano a se stessi, il potere di creare e di darsi un proprio ordinamento, il potere di progettare e realizzare politiche pubbliche nei settori di competenza. Quanto più i produttori del diritto e di servizi pubblici coincidono con i destinatari degli stessi, tanto più le istituzioni potranno raccogliere il consenso dei destinatari inteso, non come accettazione passiva, ma come condivisione attiva.

È un grave errore prospettico pensare di poter sostituire la partecipazione di chi abita sul territorio (cittadini e non) con altre forme di identità locale, che stanno dimostrando come possano finire per rappresentare la declinazione regionale ("prima i corregionali") del principio "prima gli italiani" in spregio della dimensione universalistica dell'uguaglianza.

- *Indirizzo politico per l'interesse nazionale e la coesione: l'articolazione del popolo che impedisce la sua disgregazione*

Ogni indirizzo politico incontra il limite della Costituzione, che è parametro di legittimità non violabile dell'azione di qualunque ente della Repubblica. In particolare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica impedisce che l'*articolazione* del popolo, anche in comunità territoriali compartecipi dell'interesse nazionale, venga trasfigurata in una sua scomposizione in comunità regionali, arroccate nella propria presunta autosufficienza.

È, dunque, del tutto condivisibile l'approccio con cui la Corte costituzionale individua una diretta connessione tra l'*indivisibilità* della Repubblica e la *non frammentazione della comunità nazionale*, in particolare nella sua giurisprudenza sui *referendum* consultivi regionali (sent. n. 496 del 2000, sent. n. 256 del 1989). Nella sentenza n. 118 del 2015, che ha dichiarato illegittima la legge regionale che prevedeva il referendum secessionista in Veneto, dichiarava che "il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale (...) non possono essere estremizzati fino alla *frammentazione* dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano". Riassumendo la *ratio* dei quesiti dichiarati illegittimi la Corte costituzionale afferma che "prospettano la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione Veneto e dei suoi abitanti (...) incidendo così sui *legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica* [corsivo nostro]".

Aggiunge la Corte costituzionale che "i due quesiti investono in pieno (...) alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire *la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima* [corsivo nostro]".

### 3. Regionalismo per l'unità nazionale contro le tentazioni separatiste

L'unità nazionale ribadita dall'art. 5 della Costituzione non può ridursi ad unità giuridico-amministrativa, ma consiste in un processo di unificazione della società che richiede un'accezione qualificata della formazione del consenso al potere politico. Si tratta di una visione sia procedimentale che sostanziale di partecipazione delle autonomie alla formazione dell'ordinamento nazionale.

Il riconoscimento e la promozione delle esigenze dell'autonomia e del decentramento presenti nella concreta realtà sociale dovrebbero essere *il collante* dell'unità e dell'indivisibilità, nella convinzione che "l'autonomia opera essa stessa *come presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica*" (Salazar 2017).

La "doppia prescrizione" (Allegretti 1995) o l'"endiadi" (Bifulco 2006) della Repubblica "una e indivisibile" ex art. 5 Cost. sembrerebbe, dunque, indicare che l'indivisibilità si nutra della capacità di mantenere vivo il processo di unificazione nazionale.

A meno che non voglia darsi per scontata l'unità politica del popolo italiano, infatti, non resta che custodire e tutelare gli strumenti, gli istituti e le condizioni che possano contribuire a rendere vitale il processo di integrazione.

L'unità giuridica dell'ordinamento repubblicano è, dunque, espressione di quell'unità politica che discende dalla condivisione perlomeno della "sostanza *costituzionale* dell'unità" intesa come "unità nel nome di valori" (Luciani 1994). Non c'è spazio, infatti, nel disegno costituzionale per un'autonomia come sinonimo di indipendenza o di autosufficienza: si tratta di astratti ideali che celerebbero soltanto la logica tipicamente proprietaria dell'esclusione dell'altro dalla propria ricchezza e dal proprio benessere. L'idea di autonomia che traspare dalla trama costituzionale è, al contrario, quella del riconoscimento della dipendenza che ogni territorio ha nei confronti dell'altro, in una prospettiva relazionale e sociale fortemente ancorata alla solidarietà, alla lealtà e al rispetto. Si tratta di un'accezione di autonomia intrinsecamente consapevole delle reciproche forme di dipendenza, richiedendo quella *logica d'interdipendenza* che necessita di un permanente esercizio di solidarietà.

Si rende, dunque, sempre più urgente il potenziamento della cooperazione tra le istituzioni secondo modelli e procedimenti che non intendano deprimere ma, al contrario, rafforzare e sviluppare l'autonomia dei territori. Soltanto istituzioni centrali che sappiano favorire e promuovere reali capacità di agire autonomia nelle autonomie territoriali meno efficienti potranno impedire il peggioramento del divario socio-economico del nostro territorio. Le Regioni dovrebbero essere protagoniste del processo di integrazione nazionale, uno snodo tra interessi localizzati e interesse nazionale.

### 4. Rilancio dell'autonomia territoriale contro il divario territoriale

- *Il ruolo del principio democratico rappresentativo per l'unificazione nazionale*

Nel nostro ordinamento costituzionale la fonte di legittimazione dell'indirizzo politico è il corpo elettorale che, votando i rappresentanti politici sulla base dei loro programmi, rende possibile la loro traduzione in atti giuridici nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico. È in questa ottica che le ragioni di esistenza dei Consigli sono chiaramente riconducibili al principio democratico: anche se delimitati territorialmente la loro rappresentanza assume comunque le caratteristiche della rappresentanza di interessi generali, che deve tener conto degli orientamenti politici espressi nella comunità regionale.

La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che i Consigli regionali sono uno dei “numerosi luoghi della politica” (sent. n. 365 del 2007), “organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all’assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi” (sent. n. 301 del 2007). Tuttavia, deve anche ricordarsi che la Corte costituzionale avalla l’interpretazione di una differenza quasi di natura congenita tra istituzioni regionali e statali. Ha ribadito, infatti, che l’attribuzione di funzioni legislative ai Consigli regionali non fa venir meno “la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento - sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile (sentenza n. 106 del 2002) - e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi”. In particolare la finalità di tutela del buon andamento e della “legalità nella pubblica amministrazione secondo la Corte costituzionale può giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può, infatti, rischiare di minarne l’immagine e la credibilità e di inquinare l’azione” (sentenza n. 236 del 2015), “in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito” (sentenza n. 214 del 2017).

- *Autonomia come partecipazione attiva*

Le Regioni e le autonomie territoriali sono strumenti di partecipazione popolare all’esercizio del potere politico.

In tutte le sue forme l’autonomia corrisponde all’intima essenza delle forme democratico-costituzionali della convivenza, consistendo nella sfera costituzionalmente tutelata di compartecipazione dei soggetti di diritto alla formazione dell’ordinamento giuridico: la definizione di Santi Romano di un’autonomia intesa come la potestà di farsi e darsi un ordinamento resta la più calzante in termini giuridici.

La socialità insopprimibile di ogni convivenza, nelle forme della socialità solidale tipiche del nostro ordinamento costituzionale a maggior ragione, impone di riconoscere la necessità che ogni soggetto, partecipando alla vita politica, sociale e culturale ed economica del paese, contribuisca alla formazione del diritto.

Sotto questo profilo ogni forma di autonomia in qualche modo corrisponde a una manifestazione di *vita activa*, intesa come partecipazione sociale alla costruzione di spazi politici.

In questa luce si comprende quanto il principio autonomistico investa la “forma di Stato” nella sua accezione più ampia di rapporto tra cittadini costituzionali e forme di esercizio del potere.

Rispetto a questa dimensione politica dell’autonomia, l’eteronomia, viceversa, corrisponde a una visione gerarchica ed autofondata delle convivenze, che nega quelle “esigenze dell’autonomia” che con lungimiranza il Costituente introdusse tra i nostri Principi.





## Parte II

### Raccordi tra enti territoriali

#### 1. Livello nazionale

Come si è detto, le Regioni sono le autonomie territoriali più garantite, perché la Costituzione riconosce loro il potere di approvare leggi di pari valore a quelle statali e di ricorrere alla Corte costituzionale contro lo Stato per far rispettare le proprie competenze legislative. Con tali garanzie la Costituzione rafforza la loro autonomia politica.

Nel 2001 la capacità di indirizzo politico autonomo delle Regioni rispetto allo Stato è stata rafforzata con un rilevante aumento delle aree di loro intervento legislativo. Proprio la centralità dell'autonomia legislativa regionale, catalizzando gran parte delle attenzioni, tuttavia, ha rischiato di risolvere l'autonomia politica nella sola autonomia legislativa e, dunque, nel riparto di competenze con lo Stato.

Le revisioni costituzionali del triennio 1999-2001 - scritte senza quella cura e sapienza che la rigidità costituzionale richiederebbe - hanno provocato molti danni. In particolare la Corte costituzionale è stata totalmente subissata dal contenzioso Stato-Regioni. Oltre a incidere sulla natura stessa del giudice delle leggi, l'eccesso di contenzioso comporta una precarietà delle leggi da applicare che, impugnate davanti alla Corte, potrebbero essere annullate, producendo una grave incertezza del diritto.

La centralità concettuale della legge e delle sue garanzie anche in seguito al patologico sviluppo del giudizio in via diretta, inoltre, ha finito per appannare la saliente connessione tra l'autonomia legislativa e la rappresentatività. Alla fine il contenzioso sul riparto di competenza Stato-Regioni sta portando una sempre più marcata tendenza alla "amministrativizzazione" della stessa giustizia costituzionale in materia regionale (Tarli Barbieri 2016). Ciò nonostante, non manca nemmeno la risoluzione di questioni dotate di rilievo costituzionale, come dimostrano da ultimo le sentenze del 2018 nn. 106, 107 e 166, che dichiarano incostituzionale il criterio dell'anzianità di residenza sul territorio regionale per l'accesso a prestazioni sociali che rispondono a situazioni di bisogno e di disagio.

- *La patologia del contenzioso costituzionale*

In seguito alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sin dal 2004 le decisioni adottate nel giudizio in via diretta hanno superato in termini numerici quelle emesse nel giudizio in via incidentale: se nei primi 15 anni di giudizio in via principale (dal 1971 al 1985) la Corte costituzionale ha adottato solo 196 decisioni, dopo le poche anche se importanti decisioni del 2002, si sono registrate 57 pronunce nel 2003, 97 nel 2004 fino alle 101 del 2005. Nel 2010 si è consumato un ulteriore primato del giudizio in via principale per numero di sentenze. Si tratta, inoltre, di sentenze caratterizzate da plurimi capi di dispositivo, che restituiscono un totale davvero copioso di questioni di legittimità risolte dalla giurisprudenza costituzionale in via diretta. Anche se nel 2017 le decisioni adottate in via incidentale hanno superato quelle assunte in via diretta (152 a 100), il numero di giudizi in via principale tra Stato e Regioni continua a essere davvero significativo. Lo Stato nel 2017 ha impugnato una legge regionale ben 77 volte, a fronte di 43 impugnative di leggi statali. Ogni singolo ricorso solleva inevitabilmente molte questioni di legittimità costituzionale. Per dirla con le parole della Corte: "il ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto" (sent. n. 201 del 2003). Con un solo ricorso si possono, infatti, sollevare molte questioni di legittimità costituzionale.

Proprio lo Stato - il cui potere legislativo ha approvato le citate revisioni costituzionali del Titolo V, incrementando la potestà legislativa delle Regioni (ordinaria e statutaria) - ha in seguito rivendicato con determinazione un'interpretazione particolarmente estensiva delle proprie competenze. I dati richiamati dimostrano, infatti, che sia stato soprattutto l'esercizio della competenza esclusiva statale o la sua rivendicazione nei confronti della potestà legislativa regionale ad aver moltiplicato il contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale.

In coerenza con la funzione di garantire l'unità dell'ordinamento, tuttavia, la Corte costituzionale ha insistito nel rilevare che il regionalismo non può esaurirsi nella statica difesa reciproca delle prerogative dello Stato e delle Regioni, ma si pone nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, nel quadro di una integrazione dinamica tra i diversi livelli di governo (sent. n. 105 del 2007). In altri termini, nel riflettere intorno all'andamento del regionalismo, non bisogna dimenticarsi che questo processo non si risolve in una questione tra enti, ma nel rapporto complessivo che si crea tra popolo e Stato, tra la comunità politica e il territorio. Nella tensione, in definitiva, tra libertà e uguaglianza.

- *Le ragioni del contenzioso*

La reazione statale nei confronti dell'attuazione delle riforma è addebitabile anche alla circostanza che la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata approvata a maggioranza assoluta e non con quella dei due terzi di ciascuna Camera, determinando una contrapposizione politica che potrebbe aver influito sull'aumento del contenzioso costituzionale.

Al di là della dialettica maggioranza-minoranze politiche, tuttavia, l'espansione del contenzioso Stato-Regioni sembrerebbe testimoniare una vera e propria conflittualità istituzionale tra diversi livelli di governo nell'interpretazione del "nuovo" regionalismo italiano. Se si allarga lo sguardo a tutte le decisioni della Corte costituzionale in via diretta, senza limitarsi alle sole sentenze, è facile cogliere infatti il fiorire di casi di cessazione della materia del contendere e di estinzione del processo costituzionale. Tale fenomeno sembrerebbe suggerire che il ricorso in via principale rappresenti per entrambi gli enti un insostituibile strumento di pressione politica per spingere il resistente all'approvazione – nelle more del giudizio costituzionale – di una legge "correttiva" di quella impugnata.

Si tratta di una conflittualità che è sollecitata dalla competizione tra territori che assume anche le forme di rivendicazione di competenze da parte dello Stato quale fonte di legittimazione del suo ruolo politico e amministrativo nell'ordinamento. La complessità delle politiche pubbliche, tuttavia, rende velleitario perseguire un modello di forte separazione o a compartimenti stagni tra competenze esclusive dello Stato e competenze esclusive delle Regioni e consiglierebbe, invece, un approccio incentrato sulla concorrenza delle competenze, in cui lo Stato individui i principi fondamentali e le Regioni li sviluppino secondo le peculiarità del proprio ordinamento sociale e territoriale.

La iper-conflittualità sembra invero addebitabile alla perdurante idea di un interesse nazionale tutto calibrato sulla prevalenza dell'interesse "unitario" espresso dalla volontà statale rappresentata dal Governo; idea sostenuta da costante e innovativa giurisprudenza costituzionale. Tale contenzioso, d'altra parte, dimostra quanto la tutela dei diritti fondamentali ecceda le competenze statali e coinvolga l'attività di tutti i legislatori della Repubblica: la giurisprudenza costituzionale in via diretta su questa materia è stata, infatti, l'occasione per ribadire che i diritti fondamentali sono riconosciuti alla persona in quanto tale (sentenze n. 34 e 299/ 2010 e n. 61/ 2011 in tema di immigrazione). Non può, dunque, negarsi che anche in sede di decisione sui ricorsi proposti in via principale la Corte costituzionale abbia avuto "modo di incidere su aspetti rilevanti della convivenza sociale, e quindi (in sostanza) dei diritti" sul piano meramente processuale per la perdurante distinzione e per l'asimmetria tra enti, in ordine ai

parametri costituzionali invocabili. Anche se può rilevarsi la tendenza da parte delle difese regionali a richiamare anche norme della prima parte della Costituzione.

- *La riscrittura giurisprudenziale del regionalismo*

Sebbene sia del tutto fisiologico che la giurisprudenza della Corte contribuisca alla formazione di un diritto costituzionale vivente, è notevole il tasso di innovatività della giurisprudenza costituzionale adottata per risolvere la considerevole mole di contenzioso Stato-Regioni, che consente di enucleare una vera e propria “costruzione giurisprudenziale del nuovo regionalismo italiano” (Ronchetti 2012).

Può cogliersi in questa giurisprudenza un generale orientamento della Corte costituzionale teso a mitigare il - per certi versi, eccessivo - depotenziamento del ruolo dello Stato. In questa direzione sembrerebbe andare l'introduzione di almeno tre tipi di meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenze:

1. “Inventando” le materie-non materie (D’Atena) dotate di una peculiare trasversalità. Molte delle materie di competenza esclusiva statale non sono state ricostruite come oggetti delimitati, ma in termini di obiettivi e finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata anche assorbendo le competenze regionali. La ‘trasversalità’ è, infatti, di materia ma anche di competenza, fosse anche residuale delle Regioni (sent. n. 452 del 2007). È insito nella loro stessa natura ingenerare interpretazioni espansive incentrate su confini ontologici “mobili”, sulla loro potenziale forza espansiva. Tra le materie-non materie devono annoverarsi i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sent. n. 282 del 2002), la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sent. n. 407 del 2002), la tutela della concorrenza (sent. n. 14 del 2004), l'ordinamento penale (sent. n. 172 del 2005), l'ordine pubblico e la sicurezza (sentt. nn. 95 e 383 del 2005);
2. L'introduzione della “chiamata in sussidiarietà” verso lo Stato di competenze regionali in nome di esigenze unitarie. Nella sent. n. 303 del 2003, con un'innovatività quasi rifondativa dei rapporti tra Stato e Regioni, si afferma che lo Stato, in nome di esigenze unitarie, può assumere l'esercizio di funzioni amministrative, in tal modo acquisendo anche il titolo per regolarla interamente con propria legge. Emerge così “una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco, dunque, dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza” (sent. n. 303 del 2003);
3. La trasversalità della competenza concorrente del “coordinamento finanziario” determinata dal Patto di stabilità, su cui si tornerà oltre.

- *Comunitarizzazione e ricentralizzazione*

Sebbene con risultati alterni, la giurisprudenza costituzionale sulle materie di competenza esclusiva statale si è, dunque, caratterizzata per l'introduzione di meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenze garantito in Costituzione, che hanno consentito un processo di riaccentramento delle competenze in capo allo Stato: la “chiamata in sussidiarietà” con cui lo Stato può attrarre nella propria competenza qualunque materia che la Costituzione attribuisca alle Regioni; le cosiddette competenze esclusive statali “trasversali”, vale a dire le “materie-non materie”, che godono del privilegio di poter “attraversare” “tutte le materie” (sent. n. 282 del 2002) o “investire” “una pluralità di materie” (sent. n. 407 del 2002) tra cui quelle regionali di qualunque tipo; l'estensione di questa trasversalità ai principi fondamentali statali nella competenza concorrente del “coordinamento finanziario”.

Ciascuno di questi filoni giurisprudenziali corrisponde a dinamiche di derivazione comunitaria. Tali forme di flessibilizzazione consistono in una progressiva comunitarizzazione dell'intero ordinamento italiano, che inevitabilmente coinvolge anche le forme del nostro regionalismo, con un determinante ruolo svolto dagli "obiettivi" e dagli "scopi" per la collocazione - funzionalista appunto - di un oggetto in una materia.

In essa è rintracciabile la "cultura comunitaria" nel senso del diritto dell'Unione europea con il portato di eteronomia che questo reca. L'impronta di una comunitarizzazione del regionalismo è rilevabile in riferimento alla ricostruzione di alcune materie statali in termini di scopi e obiettivi tipica delle direttive comunitarie, con riguardo alla flessibilizzazione del riparto delle competenze operata mediante il principio di sussidiarietà e al criterio della prevalenza, nonché in relazione al ruolo del contenimento della spesa in connessione con il Patto di stabilità e il contenimento della spesa pubblica.

Tutti questi filoni sono accomunati, infine, per il fatto di contribuire allo spostamento verso l'alto delle competenze a detrimento degli spazi di autonomia territoriale, rendendo legittima una lettura della giurisprudenza costituzionale in chiave di contemperamento della crisi di identità del ruolo dello Stato.

- *Coordinamento finanziario e autonomia di spesa*

Di enorme impatto sulla natura dell'autonomia delle Regioni, ancor più che sul riparto di competenze, è l'uso che lo Stato ha fatto di una materia di competenza concorrente, vale a dire quel tipo di competenza in cui allo Stato spetta soltanto la determinazione dei principi fondamentali della materia: il coordinamento della finanza pubblica. Si tratta di un ricorso così sistematico ed invasivo che finisce per mortificare un tratto saliente di ogni autonomia politica che è l'autonomia di spesa. La Corte costituzionale sin dall'inizio degli anni 2000 ha avallato questa straripante ingerenza statale nell'autonomia territoriale. "Limitazioni indirette all'autonomia degli enti territoriali" (sent. n. 35 del 2005), infatti, possono essere rappresentate dai principi fondamentali del "coordinamento della finanza pubblica" che "è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato" (sent. n. 414 del 2004). La natura "finalistica" di tale materia "legittima vincoli alle politiche di bilancio, l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari" (sentt. nn. 399 del 2006, 36 del 2004 e 376 del 2003). Il coordinamento della finanza di competenza statale comprende il contenimento della spesa, che assume spesso la forma dell'attuazione e del rispetto del Patto di stabilità europeo e di quello nazionale.

La natura "finalistica" di tale materia, in particolare, permette alla legislazione statale di collocare a livello centrale "non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata" (sent. n. 35 del 2005).

Altresì permette di stabilire un limite complessivo di spesa, anche se non dovrebbe consentire di porre vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni perché ledono l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.

- *Coordinamento finanziario e crisi economica*

Con la crisi economica, tuttavia, questa materia ha consentito incursioni dello Stato prima inimmaginabili (Mangiameli 2017). Con questo passaggio si andava, per riprendere una felice espressione di Franco Gallo, verso il "tramonto" dell'autonomia finanziaria e, dunque di quella

politica, delle autonomie territoriali (Gallo; Antonini). Non sarebbe più stata garantita, infatti, alle Regioni neanche l'individuazione delle singole voci di spesa all'interno del contenimento deciso dallo Stato. È vero che su tale materia è intervenuta anche la legge di revisione del 2012 sull'equilibrio di bilancio (Rivosecchi 2013) e che è difficile approntare un'interpretazione sistematica della Costituzione sul punto per l'antinomia che è possibile rilevare tra il quadro complessivo di quest'ultima riforma con il permanere della formale attribuzione alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica. Nel quadro costituzionale confermato dal referendum costituzionale del 2016, tuttavia, il permanere della competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia potrebbe consentire di tornare a far espandere i margini di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e comunque obbliga lo Stato al rispetto del principio della leale collaborazione.

È interessante ricordare che nel dibattito in Assemblea costituente il relatore Ambrosini sul regionalismo, accennando al problema dell'autonomia finanziaria nell'ambito del coordinamento finanziario con lo Stato, richiamasse alcune preoccupazioni presenti soprattutto tra le forze di sinistra: "nel caso delle regioni povere o impoverite deve poter ammettersi che lo Stato non le abbandoni, perché altrimenti l'istituto dell'autonomia finirebbe per danneggiare la regione" (Seconda Sottocommissione, 27 luglio 1946). Già allora, dunque, vi era la consapevolezza che dinamiche anti-autonomistiche potevano poggiare sul "coordinamento finanziario" dello Stato che attualmente costituisce, infatti, il cuore della crisi dell'autonomismo in Italia.

- *Coordinamento finanziario e stato sociale regionalizzato*

Le limitazioni imposte alle Regioni, tramite l'uso totalizzante del contenimento della spesa operato dallo Stato, impattano direttamente sul godimento dei diritti a prestazioni garantite nel nostro ordinamento, in gran misura dalle Regioni e dagli enti locali. Come è noto la soglia delle prestazioni è affidata alla competenza esclusiva statale e, dunque, soltanto in caso di mancata determinazione da parte dello Stato del livello essenziale, la Regione può autonomamente definire la soglia delle prestazioni da garantire. Tutto ciò avviene in un sistema a finanza ancora largamente derivata, nel quale resta dirimente come e quante risorse finanziarie lo Stato trasferisca alle autonomie per espletare le loro funzioni, incidendo direttamente sulla quantità e sulla qualità dei servizi erogati. Soprattutto le Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario hanno un vero e proprio statuto giuridico differenziato, fortemente limitativo della capacità non soltanto di erogare prestazioni aggiuntive, ma anche, in taluni casi, di garantire quelle inerenti ai livelli essenziali (Rivosecchi 2018). Tutto ciò riguarda a cascata tutti i livelli territoriali, con ricadute molto gravose per Comuni e Province.

Purtroppo, però, anche sotto il profilo della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse, la giurisprudenza costituzionale non ha sostenuto adeguatamente le Regioni, alle quali per ottenere un annullamento per violazione dell'art. 119 è richiesto l'onere di provare con adeguata documentazione l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie, di svolgere le funzioni attribuitegli dalla Costituzione. Si è, invece, tornati a una visione dell'interesse nazionale come interesse individuato dallo Stato in attuazione di obblighi internazionali e in specie comunitari. Ci stiamo, quindi, allontanando sempre più dall'idea, insita nel principio autonomistico, di compartecipazione del pluralismo territoriale all'individuazione e allo sviluppo dell'interesse generale.

Unica garanzia è, dunque, la fissazione dei LEA ad opera della legge statale perché, una volta individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica, in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle "non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto" (sentenza n. 275 del 2016).

- *Conferenza Stato-Regioni*

Unico contrappeso alla dimensione meramente statale dell'interesse nazionale, dunque, è la leale collaborazione tra enti che, per quanto si stia rafforzando, incontra tuttavia un limite strutturale nella sede istituzionale a ciò preposta: la "intergovernativa" Conferenza Stato-Regioni, con tutti i limiti che questo reca al principio della rappresentatività. Secondo la Corte costituzionale, "il rispetto del principio di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali, che è quella dell'intesa. Come già detto in precedenza, l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento. Anche in tal caso, tenuto conto che gli interessi e le competenze coinvolte dalle disposizioni impugnate sono solo quelle statali e regionali, deve ritenersi che sia la Conferenza Stato-Regioni il luogo idoneo per il raggiungimento dell'intesa" (sent. n. 251 del 2016).

La centralità del sistema delle Conferenze crea, tuttavia, uno scollamento tra contrattazione sulle competenze affidata alle Giunte e funzione legislativa attribuita ai Consigli regionali e questo può in parte spiegare il vertiginoso aumento della conflittualità tra Stato e Regioni presso la Corte costituzionale.

Lo stesso processo di riaccostamento in capo allo Stato peraltro poteva essere affrontato più proficuamente, forse attenuandone gli eccessi, se ci fosse stata una sede politica rappresentativa di raccordo e di negoziazione sul riparto delle materie, delle competenze e delle relative risorse. È l'assenza di questa sede politica a concentrare sulla Corte costituzionale tutta la conflittualità.

Tale consapevolezza anima la richiesta, a lungo condivisa pressoché unanimemente, di una seconda Camera quale sede della rappresentanza politica delle comunità regionali come componenti della comunità nazionale, che intervenga non solo sul riparto di competenze, ma coordini anche l'esercizio di queste raccordando le politiche pubbliche svolte dallo Stato e dalle Regioni tra loro e con le politiche dell'Unione europea. E valutando, altresì, l'impatto di tali politiche sulle comunità e sui territori.

In ogni caso, è l'assemblea rappresentativa, e non l'esecutivo, la naturale sede politico-istituzionale per prevenire il contenzioso costituzionale, assegnando al corpo rappresentativo il potere di negoziare l'interpretazione del riparto orizzontale di competenza.

- *I contrat de plan Etat-Region*

Sul ruolo della Conferenza Stato - Regioni e sulle necessità di coordinamento fra le rispettive iniziative di politica economica e di politiche pubbliche va richiamata l'esperienza francese, più che trentennale, all'interno di una dinamica costituzionale che sarebbe errato qualificare *sic et simpliciter* come "statale centralizzata". È vero piuttosto che, all'interno di un sistema che vede le autorità pubbliche delle Regioni, dei Dipartimenti e dei circa 36.000 Comuni elette democraticamente dalle popolazioni locali col sistema proporzionale, la Presidenza Mitterand (con Michel Rocard ministro della Pianificazione e del Territorio) promosse nel 1982<sup>2</sup> un ciclo di riforme finalizzato all'introduzione in Francia di un sistema di programmazione negoziata che si traduce nella firma di veri e propri contratti (*Contrat de plan Etat-Region*), nel quale convergono i contenuti di politiche pubbliche concordati fra Stato e Regioni. Il documento di pianificazione negoziata - cui sia le Regioni che lo Stato sono obbligate ad attenersi nel periodo (sette anni) di operatività - riguarda le materie strategiche di sviluppo del territorio individuate

---

<sup>2</sup> Si veda qui la legge n. 82-653 del 29 luglio 1982 (testo tradotto in italiano) in <https://www.eticapa.it/eticapa/regioni-in-francia-multilevel-governance/>

in: sanità, insegnamento, cultura, comunicazioni, trasporti, energia, sport e gestione dell'ambiente. L'attuazione di tali accordi è demandata ad uffici statali, regionali, provinciali o comunali, secondo un piano prestabilito di ripartizione delle competenze che attua il criterio della sussidiarietà in ciascuna delle Regioni firmatarie dei *contrat de plan*. In altri termini lo strumento contrattuale sembra l'antidoto più efficace per superare gli steccati delle "competenze prestabilite" che producono in Italia la superfetazione del contenzioso costituzionale: in Francia, invece, il metodo contrattuale consente di concordare a monte la legittimazione concreta degli interventi specifici dei singoli soggetti pubblici nel coacervo di compresenza di più attori istituzionali e all'interno di un quadro strategico complessivo condiviso. Ogni anno viene inviato al Parlamento francese un rapporto, contenente anche idonei indicatori, sui risultati conseguiti e sull'andamento dell'attuazione del piano.

- *Attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001: ponderazione della legge statale*

La Corte costituzionale ha segnalato le difficoltà incontrate, imputandole espressamente alla carenza di idonei strumenti di raccordo con un riferimento esplicito alla "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (sent. n. 6, nonché n. 423 del 2004). Proprio la sconcertante inattuazione della legge costituzionale ha peraltro spinto la Corte costituzionale a insistere nel promuovere il principio di leale collaborazione attraverso le Conferenze tra Stato e Regioni, che però vedono protagonisti i soli esecutivi. In particolare, dunque, l'esigenza di spostare in sede politica e rappresentativa la contrattazione sul riparto delle competenze impone di creare un'istituzione rappresentativa che possa definire quanto oggi affidato al contenzioso di fronte alla Corte costituzionale. Come è noto, l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 già prevede - inattuato - "la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali", la quale può esprimere un parere sui progetti di legge statali riguardanti le materie concorrenti e l'autonomia finanziaria, superabile solo con un voto a maggioranza assoluta dell'Assemblea.

La constatazione dell'inattuazione di questa soluzione minima, stabilita con legge costituzionale, racconta molto della schizofrenia di un modello che si presume *cooperativo* nei meccanismi di flessibilizzazione delle competenze ma che, invece, si svolge secondo le logiche del modello *competitivo*, con esecutivi che si fronteggiano su competenze che appartengono ai Consigli regionali, finendo per scaricare la relativa conflittualità sulla giurisdizione costituzionale.

È opportuno pertanto rilanciare l'attuazione di questo tassello minimo di una leale collaborazione che conti sulle sedi rappresentative, titolari delle rispettive potestà legislative, in modo che l'interpretazione del riparto di competenza sia quanto più possibile condiviso e che diventi meno frequente l'esigenza di coinvolgere il giudizio della Corte costituzionale.

## 2. Livello regionale

- *La forma di governo regionale come problema*

Le revisioni costituzionali del triennio 1999-2011 sembrerebbero tra loro contraddittorie. Da un lato, infatti, si procede a un potenziamento delle potestà legislative regionale - ordinaria con la legge n. 3 del 2001, statutaria e elettorale con la legge cost. n. 1 del 1999 - da un altro, si capovolge totalmente il rapporto tra Consiglio e Presidente della Regione, creando una

dipendenza delle assemblee legislative dai Presidenti in particolare attraverso la regola del *simul simul*.

La riforma del Titolo V intervenuta tra il 1999 e il 2001, dunque, ha favorito la tendenziale scissione tra due concetti di autonomia: quella prettamente legislativa e quella statutaria, da quella politica. Se per un verso ha fortemente potenziato la competenza legislativa regionale, per l'altro ha invece determinato la marginalizzazione politica dei Consigli Regionali, che sono stati esautorati dal nuovo ruolo del Presidente della Regione, direttamente investito dalla comunità e percepito come il vero ente esponenziale ancorché monocratico. La conseguente crisi dei Consigli non può, evidentemente, non avere avuto ricadute sulla politicità dell'autonomia regionale intesa come attività di indirizzo politico esercitata in maniera prioritaria attraverso la potestà legislativa.

La Corte costituzionale ha indicato espressamente gli "elementi di discontinuità" rispetto al testo originario della Costituzione che vanno a caratterizzare "un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie" (sent. n. 106 del 2002): il regionalismo italiano è innovato in particolare per "l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali" (*idem*). Si tratta di "significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni", che tuttavia si muovono nel solco della continuità, perché "non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana" (*idem*).

- *Statuti e forma di governo*

I Consigli regionali proprio con legge - c.d. statutaria - dal 1999 hanno il potere di decidere le forme e i modi in cui esercitare a livello regionale l'attività di indirizzo politico. Sono, infatti, da ricondurre all'espressione "forma di governo" (Luciani 2010) le relazioni esistenti tra le istituzioni rappresentative della porzione di popolo che vive nei singoli territori regionali e il concreto esercizio della potestà di indirizzo politico.

Nonostante l'attribuzione della forma di governo agli Statuti abbia fatto addirittura parlare di "fase costituente" (A. Ferrara; Olivetti), proprio sotto questo profilo sono purtroppo tuttora valide le parole che Giannini usò nel 1971: "la lettura degli Statuti è sconsolante" (Giannini 1971). Si è persa con questa nuova stagione statutaria, infatti, l'occasione per rilanciare il ruolo delle assemblee come organi rappresentativi della comunità regionale e, in quanto tali, titolari della funzione di indirizzo politico.

Così non è stato, perché ha finito per cristallizzarsi quanto deciso dal Parlamento nazionale con la legge cost. n. 1 del 1999. La transitorietà della forma di governo prevista dall'art. 5, comma 2, lett. b) della legge cost. n.1 del 1999, d'altra parte, era in sé di difficile superamento, non solo per "la forza evocativa" della norma di rango costituzionale, ma anche perché la stessa disciplina costituzionale, con l'immediata introduzione dell'elezione diretta del Presidente, ha modificato da subito il ruolo dei Consigli.

Il sistema elettorale a suffragio diretto del Presidente prescelto ha materialmente invertito il rapporto tra Presidente e Consiglio, facendo discendere dalla investitura del primo la formazione di un'ampia maggioranza consiliare mediante il meccanismo del premio e non dalla elezione del Consiglio una maggioranza politica in grado di esprimere l'esecutivo regionale. L'inversione del rapporto di derivazione tra gli organi della Regione è, infatti, segnato dal superamento di qualunque rapporto di fiducia, fuoriuscendo quindi dal parlamentarismo. Inoltre, quel che è ancora di più "espressione estrema dell'idea centrale ispiratrice dell'anomala 'forma



di governo' disegnata dalla legge costituzionale del '99, vale a dire la personalizzazione del potere", come ha evidenziato Carlassare, è la clausola *simul simul*. Nella forma di governo transitoria, come è noto, l'automatico scioglimento del Consiglio in tutti i casi di "accidenti", politici o anche semplicemente fisici (non solo in seguito a mozione di sfiducia, ma anche in caso di morte, impedimento, dimissioni volontarie) che travolgano il vertice dell'esecutivo. Tale sistema riduce ai minimi termini la responsabilità politica del Presidente direttamente eletto dal corpo elettorale nei confronti dell'assemblea.

La forma di governo regionale, dunque, si caratterizza per un notevole rafforzamento del Presidente della Giunta, sia nei confronti degli assessori - che il Presidente nomina e revoca - sia nei confronti del Consiglio, che si presume essere in "consonanza" con l'indirizzo politico determinato dal Presidente (sent. n. 12 del 2006). Lo dice espressamente la Corte costituzionale quando afferma che tra Consiglio e Presidente della Giunta non sussiste "una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente sia dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione" (sent. n. 12 del 2006).

- *Crisi dei Consigli, organi fondamentali per l'autonomia regionale*

La centralità dei Consigli - le assemblee legislative - è stata sostituita, dunque, dalla centralità del Presidente della Regione.

La conseguente crisi dei Consigli ha avuto come primo risultato proprio la mortificazione della nuova potestà legislativa più significativa, quella relativa alla conquistata autonomia statutaria in tema di forma di governo. La politicità dell'autonomia regionale esercitata attraverso la potestà legislativa è stata messa in crisi dall'elezione diretta del Presidente, ipotecendo, in primo luogo, la scelta stessa intorno alla struttura definitiva delle relazioni tra gli organi di indirizzo politico.

Ne è una riprova la stessa giurisprudenza costituzionale sulla autonomia statutaria, nel dichiarare che solo modificando l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo la Regione si sarebbe potuta liberare dall'osservanza del vincolo costituzionale che impone "regole stabilizzatrici" considerate "indispensabili" (sent. n. 304 del 2002). In seguito i Consigli non sono più usciti dal "transitoriamente imposto", avendo tutti i nuovi statuti optato per il mantenimento di una forma di governo di mera "consonanza politica" tra il Consiglio e il Presidente della Regione.

La conferma dell'elezione diretta del Presidente, trascinando con sé il principio del *simul simul* e in fin dei conti anche il premio di maggioranza, nella prassi porta a un indirizzo politico perseguito essenzialmente dal Presidente della Regione, fondato in partenza sul programma elettorale e successivamente sulle scelte politiche che il Presidente ritiene di dover assumere. In ogni caso, viene meno una sede propria della discussione dell'indirizzo politico generale, quella offerta, almeno in teoria, al Parlamento nazionale dalla discussione del programma presentato dal Presidente del Consiglio incaricato, in base alla quale si vota la fiducia al nuovo Governo. Comunque, l'indirizzo politico del Presidente assume le sue più rilevanti manifestazioni nella negoziazione istituzionale con lo Stato per la ripartizione delle competenze in sede di Conferenza o nelle more del contenzioso costituzionale, per non parlare della ripartizione della ricchezza nazionale. In altri termini, un Presidente che negozia sulla potestà spettante a un altro organo regionale e lo faccia in sinergia con gli altri Presidenti in un tavolo con il Governo. Con le intese intergovernative, secondo il meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", il Presidente della Regione, da un lato, concorre a privare gli spazi propri del legislatore regionale e, dall'altro, diventa volano per l'uniformità di una materia sul territorio nazionale a detrimento

della possibilità di perseguire un indirizzo politico differenziato, che abbiamo detto essere la manifestazione tipica dell'autonomia regionale.

- *Statuti e indirizzo politico*

Pur avendo voluto mantenere questo “forte punto di debolezza” della politicità dell'autonomia regionale, non discostandosi dal modello prescelto dalla novella del 1999, i Consigli hanno per contro fondamentalmente confermato l'insieme delle prerogative consiliari sia negli statuti che nei loro regolamenti interni. Sembra opportuno, in particolare, richiamare alcune conferme e innovazioni sul ruolo dei Consigli in tema di funzione di indirizzo politico, nel passaggio dagli statuti del 1971 a quelli post-1999: tutti gli Statuti precedenti alla revisione costituzionale, tranne quello della Liguria e del Piemonte, prevedevano, prima ancora di passare alla potestà legislativa, la formulazione: “il Consiglio determina l'indirizzo politico” o quello “politico ed amministrativo” o “politico e programmatico” o addirittura “l'indirizzo politico, sociale ed economico della Regione” o perlomeno “indirizza e controlla l'azione politica, amministrativa e programmatica della Regione”.

La Corte costituzionale sin da subito ha colto un cambio di marcia insito nella revisione del 1999 che ha prodotto “una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale”, optando “per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta (...) al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito” (sent. n. 2 del 2004).

La “personalizzazione dell'indirizzo politico” ha comportato nei fatti una recessione della nozione stessa di indirizzo politico. Continua a non comparire in Liguria e in Piemonte, ma è abbandonata anche nelle Marche. In due Statuti è citata solo in riferimento alla Giunta (mai – in realtà – al Presidente della Giunta), anche se in un caso, quello umbro, in via esclusiva, mentre in quello pugliese la Giunta “partecipa alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo” (art. 43, St.), senza tuttavia che tale attività sia espressamente attribuita anche al Consiglio come suggerirebbe il concetto di “partecipazione”. Nel Lazio e nella Lombardia, al contrario, è il Consiglio a concorrere “alla determinazione dell'indirizzo politico regionale” (art. 23, St. Lazio e art. 14, St. Lombardia), senza che la Giunta ne sia espressamente titolare. Concorre, invece, all'indirizzo politico determinato espressamente dal Consiglio la Giunta della Calabria (art. 35).

Di particolare pregio, dunque, sono le previsioni degli Statuti della Emilia-Romagna, della Campania (art. 28, St. E.-R.; art. 26, St. Campania) e della Toscana, che riservano al Consiglio la determinazione dell'indirizzo politico della Regione. In Toscana il Consiglio “indica l'indirizzo politico e programmatico della Regione” (art. 11, St.). In queste stesse discipline statutarie (oltre alla Toscana, Calabria e Emilia Romagna) è stato coerentemente introdotto un voto iniziale del Consiglio sul programma esposto dal Presidente della Giunta, privato tuttavia dalla Corte costituzionale di “alcun effetto giuridicamente rilevante” con la sent. n. 372 del 2004 sull'art. 32, comma 2, dello Statuto toscano.

Sono particolarmente felici gli Statuti che affermano che l'Assemblea legislativa “determina l'indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull'attività della Giunta e dell'Amministrazione regionale” (art. 28, St. ER; art. 26 St. Campania), poiché è attraverso l'attività legislativa - coniugata con un'attività di programmazione e di controllo sulla Giunta esercitata in primo luogo nella discussione dei documenti di Bilancio - che si determina l'indirizzo politico generale della Regione in tutta la sua articolazione plurale. Prende forma così quella pluralità, se si vuole anche quella frammentazione, che solo un'assemblea è in grado di rappresentare.

Nella fervente stagione di revisione statutaria avutasi tra il 2014 e il 2015 in molte Regioni, compresa la Toscana, non si è operato in questa direzione anche se sono apprezzabili gli interventi volti al contenere il fenomeno dei gruppi consiliari monocratici.

In ogni caso, la recessione della funzione di indirizzo politico e di coordinamento delle politiche di settore ha portato, in generale, alla frantumazione delle scelte di bilancio e conseguentemente degli stessi apparati amministrativi.

- *I rimedi: nuovo statuto e nuova legge elettorale*

Per ridare slancio democratico anche alle autonomie territoriali è necessario un radicale ripensamento della forma di governo regionale determinata dalla legge costituzionale del 1999 e delle leggi elettorali regionali che ha prodotto.

Questa forma di governo concentra il potere nelle mani del Presidente e della Giunta, tramite i loro provvedimenti amministrativi. L'indirizzo politico regionale deriva dalla comunità di riferimento sulla base di un rapporto "rappresentativo" decisamente falsato. Oltre a contribuire sensibilmente alla crisi della partecipazione democratica dei cittadini, un Consiglio regionale, così esautorato di reale potere politico, difficilmente può esercitare con pienezza le competenze legislative ad esso attribuite.

Abbiamo visto che il principio autonomistico nella Costituzione caratterizza una visione ascendente del potere, è garanzia del pluralismo politico, uno strumento per superare le disegualianze e per sperimentare nuove forme della convivenza. Per ridare vitalità alla cultura autonomistica e alla partecipazione democratica occorre derogare alla forma di governo individuata dalla legge cost. n. 3 del 2001, liberandosi della regola del *simul simul*. Si ritiene che una forma di governo parlamentare assistita dalla mozione di sfiducia costruttiva possa impedire un eccesso di fragilità delle maggioranze consiliari e consentire mandati per intere legislature. La c.d. governabilità verrebbe comunque soddisfatta senza dover rinunciare alla centralità di Consigli regionali dotati di esecutivi autorevoli.

Si tratta certamente di una forma di governo che deve rinunciare all'elezione diretta del c.d. Governatore in favore di un Presidente della Regione, che dovrà riscoprire le difficoltà ma anche i vantaggi di un potere legittimato dalla capacità di mediazione e interlocuzione con l'Assemblea sull'insieme delle politiche pubbliche da perseguire in attuazione dell'indirizzo politico generale definito in sede di discussione sulla fiducia all'Esecutivo e successivamente, ogni anno, sui documenti di Bilancio.

### **3. Articolazione territoriale: rapporto tra Regione e enti locali**

È bene ribadire che le "autonomie locali" godono di un'autonomia della stessa natura di quella delle Regioni, differenziandosene soltanto per l'estensione della stessa, ma non dal punto di vista qualitativo. La connotazione politica della dimensione territoriale, ben lungi dal caratterizzare soltanto l'ente regionale, dovrebbe essere valorizzata anche per gli altri enti territoriali. Anche per gli enti locali, infatti, Giannini parlava di "enti a fini generali, retti da organi collegiali rappresentativi, ossia la cui titolarità è conferita per mezzo di elezioni cui prendono parte tutti i cittadini residenti nella circoscrizione dell'ente".

La deriva funzionalista in chiave di semplificazione rispetto a un'autonomia politica - con tutte le difficoltà e le contraddizioni che la politicità democratica reca con sé - ha investito in primo luogo le c.d. autonomie locali. Non di rado le autonomie locali sono considerate mere autonomie sub-regionali definendole per comparazione e soprattutto "in termini di minorità"

(Staiano). Si tratta di una storia antica di sottovalutazione alla quale si è spesso contrapposto il patrimonio di municipalismo come struttura diffusa di tanti centri vitali.

Eppure da sempre si denuncia la “virtualità” di tale autonomia a fronte di un sistema particolarmente eteronomo, dominato dallo Stato, senza l’adeguata valorizzazione delle istanze politiche che possa esprimere la comunità territoriale, parte della più ampia collettività nazionale, seppur portatrice di una peculiare sfera di interessi.

La rappresentanza di interessi e fini generali non è, dunque, mortificata dalla dimensione territoriale, dal livello di localizzazione degli interessi coinvolti. Per questo è “decisivo” che “gli individui che appartengono all’ente non siano soltanto sottoposti, ma uniti nell’ente locale, e non siano solo tenuti ad osservarne le disposizioni, ma contribuiscano, direttamente o indirettamente, alla loro formazione. Solo quando esiste una tale situazione complessiva e sostanziale dell’ente locale (e nell’ente locale) vi è autogoverno e autonomia” (Esposito 1954).

- *La geografia istituzionale delle autonomie*

La geografia istituzionale e “il paesaggio territoriale” (Mangiameli) del nostro ordinamento è piuttosto mutevole: se nel 1948 gli enti locali erano Province e Comuni, dal 2001 lo sono anche le Città metropolitane. Non solo queste ultime sin dalla loro previsione sono le “antagoniste” delle Regioni, ma sulla base della legislazione ordinaria sono di fatto diventate le antagoniste anche delle Province. Questo antagonismo sembrerebbe contraddire, tuttavia, il principio politico sotteso alla nuova formulazione dell’art. 114 Cost., la cui rilevanza non può certamente essere ristretta alla mera costituzionalizzazione delle Città metropolitane, quanto piuttosto alla concezione ascendente e non discendente del potere, protesa dalla pluralità all’unità e non dal centralismo alla diramazione.

Gli enti territoriali sono spazi politici. In questa chiave è preferibile mantenere ferma per gli enti territoriali la nozione di autonomia politica che comprende l’autogoverno e l’autodeterminazione, non (solo) fine a se stesso, ma quale parte della costruzione di un’unità nazionale pluralista.

- *Che fine hanno fatto Province e Città metropolitane*

Il riconoscere e promuovere delle autonomie locali dell’art. 5 Cost sembrerebbe restringere entro margini molto ristretti la soppressione di uno degli enti elencati, soprattutto, potremmo dire, dell’ente regione, unica autonomia territoriale dotata di potestà legislativa con le connesse garanzie costituzionali.

Eppure, non solo la legge Delrio ha “eliminato” le province (in realtà sostituendole con enti di area vasta non elettivi e non rappresentativi), ma nel tempo si è consolidata la posizione di coloro che guardano alle Regioni come enti essenzialmente amministrativi. Senza arrivare a chiedere l’eliminazione delle Regioni, che comunque da più parti si propone di accorpate in macroregioni, si agisce però sulla loro natura e sul loro ruolo.

Ogni riordino degli enti territoriali, in ogni caso, deve considerare che la loro autonomia costituzionalmente garantita passa attraverso la loro esponenzialità e la loro rappresentatività di portata generale. Ogni modifica della “disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione”, infatti, produce “una trasformazione radicale dell’intero sistema” che dovrebbe avvenire comunque “secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali”, come ebbe a dire la Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013.

Sembrerebbe fuoriuscire da questa impostazione la soppressione della rappresentanza politica diretta per le Province e le Città metropolitane operata con legge ordinaria (legge Delrio, la n. 56 del 2014) a Costituzione invariata. È, infatti, noto che la legge n. 56 del 2014, in deroga peraltro alla procedura prevista dall’art. 133, comma 1, Cost., configuri sia la Città

metropolitana che la Provincia quali organi di secondo grado, riconoscendo solo alle Regioni ed ai Comuni la diretta rappresentatività delle comunità territoriali di cui costituiscono espressione esponenziale.

Le riserve su questo riordino non si limitano alla conseguente ulteriore complicazione di quell'abito di Arlecchino di cui parlava Giannini. La questione investe piuttosto profili di costituzionalità perché se il carattere rappresentativo è connaturato alla definizione di ente autonomo che l'attuale art. 114 attribuisce a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, la riforma Delrio modifica radicalmente la "natura" di alcuni enti costitutivi della Repubblica.

In proposito, tuttavia, con la sentenza n. 50 del 2015 la Corte costituzionale ha ritenuto che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano (...) l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti». La Corte, richiamando la sentenza n. 96 del 1968, in proposito ha anche affermato "la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado".

- *L'elettività è principio generale... in crisi*

Anche in questo caso, tuttavia, la Costituzione sembrerebbe maggiormente esigente rispetto alla Corte costituzionale, che rischia di impoverire l'orizzonte di senso di una Repubblica delle autonomie.

A parte la non divisibile associazione con l'elezione indiretta per la più alta carica dello Stato - la Presidenza della Repubblica - richiamata da entrambe le decisioni citate perché finisce per sovrapporre la rappresentanza dell'unità nazionale con quella politica, deve segnalarsi che la sentenza del 1968 affermava anche che "il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia" e che "la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento". Secondo Crisafulli, infatti, "il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, risiede nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano al pari di quella centrale dello Stato-persona sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico".

Sembrerebbe, invece, volersi recuperare quella tradizione dell'amministrazione autarchica con cui con molte difficoltà si era prodotta una "rottura" proprio fondando il concetto di autonomia territoriale sul legame *rappresentativo* tra collettività localizzata e organizzazione dell'ente. Ridimensionare il "pluralismo autonomistico", "quel sistema complesso di molti centri di vita" di cui parlava Esposito, significa incidere direttamente sulle forme di esercizio della sovranità popolare e sulla formazione e individuazione dell'interesse nazionale.

- *Art. 22 della legge Delrio*

Il "modello di governo di secondo grado" è tra gli "aspetti essenziali" del nuovo sistema delineato nella legge Delrio: «I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi "enti di area vasta" sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale e contestualmente rispondono ad un "fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta» (sent. n. 168 del 2018).

Se tale modello è derogabile ai sensi del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, che afferma che "[l]o statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e

del consiglio metropolitano”, tale deroga è percorribile soltanto in presenza di una serie di condizioni:

- l’elezione diretta deve essere prevista “dallo statuto della città metropolitana”;
- può attuarsi con il sistema elettorale da determinarsi “con legge statale”;
- presuppone, inoltre, la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, su proposta del Comune capoluogo, con deliberazione del consiglio comunale, da sottoporre a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana.

- *Il processo di riordino dell’ente intermedio e risorse*

Accanto alla fine dell’elettività come cardine della autonomia, la questione del riordino coinvolge le risorse per lo svolgimento di funzioni: la manutenzione stradale, l’edilizia scolastica preposte alla cura di interessi i quali, tuttora affidati alle Province, hanno forti ricadute sull’effettività della libertà di circolazione e sulla sua sicurezza, sul concreto esercizio del diritto all’istruzione, sulla tutela della salute.

La Corte costituzionale ha, infatti, di recente censurato l’inadeguato finanziamento delle funzioni delle province in seguito al processo di riordino dell’ente intermedio (sent. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016). Ciò è accaduto anche perché Stato e Regioni, nell’ambito delle rispettive competenze legislative, sono partiti dalla riduzione delle risorse anziché dal riordino delle funzioni assegnate all’ente.

- *La materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lettera p)*

La materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lettera p) è una delle tante competenze statali interpretate estensivamente: la sentenza n. 22 del 2014 della Corte costituzionale ha riempito tale materia al punto da ricomprendervi anche “le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali”.

Le ragioni della sottrazione alle Regioni della possibilità di riorganizzare il loro rapporto con gli enti locali intraregionale risiederebbero secondo la Corte nella “loro natura”, la quale imporrebbe che siano disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali” (sent. n. 22 del 2014).

Tale estensione è stata ribadita dalla citata sentenza n. 50 del 2015, con cui la Corte ha dichiarato non fondate plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni nei confronti di numerose disposizioni della legge n. 56 del 2014, relative all’istituzione e disciplina delle Città metropolitane, al riordino delle Province e la riallocazione delle relative funzioni, alle unioni e fusioni dei Comuni.

In riferimento alle censure rivolte alle norme relative alle unioni di Comuni, nonché quelle inerenti il processo di fusione di più Comuni in un nuovo Comune e di incorporazione di un Comune in altro contiguo, la Corte ritiene che la materia rientri nella competenza statale nella materia “ordinamento degli enti locali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.: le unioni sono considerate associazioni di Comuni per l’esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituiscono, dunque, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto al Comune.

L’istituzione di un nuovo ente territoriale, invece, sarebbe senza dubbio di competenza regionale. Allo stesso modo la disposizione relativa all’incorporazione in un Comune esistente è una vicenda relativa, comunque, all’ente territoriale Comune.

- *Riordino regionale*

La Toscana è intervenuta ad abbassare il numero di firme richiesto per la presentazione delle leggi di iniziativa popolare relative alla fusione o alla modifica di comuni esistenti o all'istituzione di nuovi comuni con Legge statutaria n. 57 del 2015. Si moltiplicano in molte Regioni le leggi istitutive di nuovi Comuni o che modificano le loro circoscrizioni o denominazioni (ex articolo 133, secondo comma, della Costituzione). Alla data di scadenza prevista dalla legge n. 56 (8 aprile 2015), solo la Regione Toscana aveva già proceduto a legiferare prima della citata sentenza n. 50 del 24 marzo 2015. La Regione Toscana, con legge n. 22 del 2015, ha infatti provveduto all'attribuzione delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali in misura prevalente alla Regione e per tale ragione è considerata una delle otto Regioni che ha adottato un modello di prevalente regionalizzazione delle funzioni con elementi di valorizzazione degli enti locali (Rapporto sullo stato della legislazione 2014-2015).

Le altre funzioni delle Province e della Città metropolitana di Firenze sono considerate quale categoria residuale di funzioni che non risultano oggetto di riordino ai sensi della legge. La valorizzazione degli enti locali consiste nel conferimento delle funzioni, oltre che direttamente ai Comuni, anche alle Unioni di Comuni (ad es. in materia di forestazione) e ai Comuni capoluogo di Provincia (ad es. in materia di turismo).

- *Città metropolitana di Firenze*

Particolarmente valorizzata è la Città metropolitana di Firenze che attrae la titolarità delle funzioni medesime (competenze in materia di turismo, forestazione e tenuta registri terzo settore) al posto dei Comuni ad essa appartenenti. Le norme sulla valorizzazione della Città metropolitana (articolo 5), non solo prevedono che per essa non operi il trasferimento di funzioni verso i Comuni e le Unioni di Comuni, ma le affida un ruolo differenziato rispetto agli altri enti di area vasta.

La Città metropolitana concorre inoltre a pieno titolo con la Regione Toscana, nell'ambito della Conferenza Regione-Città metropolitana, alla definizione di scelte in ordine all'attuazione del programma regionale di sviluppo, svolge una funzione consultiva della Città metropolitana per l'adozione della proposta di piano di indirizzo territoriale (PIT) e delle eventuali proposte di variante, ed è titolare della funzione di indirizzo e di programmazione strategica regionale in materia di formazione professionale.

- *Unioni di Comuni*

In attuazione poi a quanto richiesto dalla legge n. 56 in materia di riordino degli enti, si sono introdotte modificazioni alla disciplina della fusione dei Comuni recata dal titolo IV, capo I, della legge regionale n. 68 del 2011 ("Norme sul sistema delle autonomie locali"), la quale già provvedeva a disciplinare l'esercizio associato di funzioni mediante convenzione e Unione di Comuni, a dettare i principi di organizzazione e di funzionamento delle unioni stesse e norme sulla fusione dei Comuni, nonché a definire gli ambiti di dimensione territoriale adeguata.

La Toscana, oltre a disposizioni specifiche sul riordino delle funzioni delle Province e della Città metropolitana di Firenze, ha proceduto all'approvazione degli elenchi del personale delle Province soggetto a trasferimento, di disposizioni specifiche in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di Unioni di Comuni e piccoli Comuni configurando un complessivo riordino del sistema di governo regionale e locale. In particolare ha introdotto forme di incentivazione al fine di favorire la gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni. Per la procedura di fusione di Comuni per incorporazione ha inoltre introdotto modalità ulteriori rispetto alla disciplina recata dalla normativa statale (art. 1, comma 130, della legge n. 56).

- *Gli enti locali associati*

Per funzioni fondamentali dei comuni in materia di servizi sociali, di urbanistica, di rifiuti e di trasporto pubblico in ambito locale, la Toscana ha indentificato 33 ambiti di dimensione territoriale adeguata in cui sono ricompresi circa tutti i Comuni, ad eccezione del Comune di Firenze. Se gli ambiti territoriali sono flessibili e aperti, anche se corrispondono di norma alle zone distretto (l'ultima modifica risale al 2014), vi è invece un vero e proprio obbligo dei Comuni all'esercizio associato tramite convenzioni o a far parte di unioni.

Le unioni di comuni in Toscana prevedono tre requisiti:

- un numero minimo di tre Comuni;
- comuni dello stesso ambito;
- soglia demografica minima di 10.000 abitanti.

La procedura prevede la sottoscrizione, da parte dei sindaci dei comuni associati, dell'atto costitutivo. La partecipazione attiva da parte degli abitanti del Comune alla decisione dovrebbe essere garantita in qualche modo per evitare di considerare la scelta dell'esercizio congiunto delle funzioni come atto prettamente amministrativo, mentre investe direttamente il rapporto tra enti e popolazioni tramite le prestazioni pubbliche.

La Regione concede contributi alle Unioni di Comuni sottoposte a una verifica dell'effettività dell'esercizio associato che può comportare la revoca del contributo alle unioni di comuni secondo termini e le modalità che sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale.

Il rapporto tra vigilante e vigilato rischia in tal modo di essere eccessivamente gerarchizzato e burocratizzato, in un contesto in cui si deve tuttora accertare quali funzioni, in corso di svolgimento, possono essere considerate tra quelle rilevanti per la concessione.

- *Fusione dei Comuni*

Deve inoltre tenersi presente che da un'unione dei Comuni si potrebbe passare nel tempo a una fusione degli stessi per la quale, infatti, è previsto un procedimento di forte coinvolgimento delle popolazioni e delle sedi rappresentative.

La fusione determina la costituzione di un nuovo Comune tramite legge regionale sentite le popolazioni interessate. L'iniziativa per la proposta di fusione è attribuita ai sensi dell'art. 74 dello Statuto:

- a ciascun consigliere;
- a due o più comuni contermini della stessa provincia che esprimono la volontà di procedere alla loro fusione e chiedono alla Giunta regionale di presentare la proposta di fusione;
- ad un numero di elettori pari al 10 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettori di ciascun comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15 per cento complessivo degli elettori iscritti nelle liste elettorali di tutti i comuni interessati nonché ai consigli comunali interessati.

La proposta di legge di iniziativa popolare è affidata alla commissione competente del Consiglio che, entro 30 giorni dall'assegnazione della proposta di legge, deve esprimere il parere referente, previa consultazione dei comuni interessati. A tal fine si deve indire, infatti, un referendum consultivo delle popolazioni interessate.

- *Piccoli Comuni e disagio*

La Regione ha previsto a misure ad hoc, come azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno, anche di carattere finanziario, a favore dei territori disagiati dei comuni montani e di minore dimensione demografica per fattori demografici, geo-morfologici, sociali ed economici.



La Giunta regionale determina una graduatoria generale decrescente del disagio utilizzando un indicatore unitario del disagio ai fini del sostegno ai piccoli comuni, nell'ambito degli atti della programmazione regionale e degli atti attuativi della legislazione regionale.



## Nota conclusiva. Autonomia differenziata ex art. 116

Proprio nelle ore in cui scriviamo è in discussione in Consiglio dei ministri la bozza di intesa tra lo Stato e le Regioni Lombardia e Veneto relativa all'attribuzione di autonomia differenziata ex art. 116 Cost.. Analoga richiesta è stata fatta anche dalla Regione Emilia Romagna. Si tratta, come già si è accennato, di un procedimento tramite il quale saranno devolute alle Regioni interessate le competenze in un numero significativo di materie di grande rilevanza per la tutela di diritti fondamentali e per la tenuta dell'unità nazionale. La norma costituzionale prevede, infatti, che l'attribuzione di autonomia differenziata possa essere accordata su iniziativa della Regione finanziariamente virtuosa, sentiti gli enti locali, previo accordo tra Stato e Regione, con legge approvata a maggioranza assoluta. Essa potrà concernere le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (merita riportare l'intero elenco: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale), nonché la giurisdizione del giudice di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Come si vede bene, molte di queste materie attengono strettamente alla tutela di diritti fondamentali, ambito nel quale la sperequazione tra aree del paese è già molto forte.

La prima preoccupazione è sul piano finanziario, poiché il progetto delle Regioni Veneto e Lombardia prevede che larga parte del gettito tributario, proveniente dal loro territorio, venga impiegato dalle Regioni interessate per finanziare gli interventi nelle relative aree di nuova competenza regionale. Un ulteriore profilo problematico riguarda le ripercussioni economiche che potranno derivare dal differenziare la disciplina di materie che, per loro stessa natura, richiederebbero invece maggiore uniformità e coordinamento (reti, trasporti, energia, ambiente), con inevitabili effetti sull'efficacia ed il buon funzionamento dell'azione della pubblica amministrazione e dei servizi resi ai cittadini.

È, quindi, la tenuta dell'unità del sistema, prima ancora che del modello di regionalismo, che verrebbe messa a rischio dalla prospettata trasformazione. La complessità di problemi, già evidenziata, derivati dalla riforma del Titolo V, così come ridisegnata dalla giurisprudenza costituzionale e dalle riforme legislative seguite nell'ultimo decennio, sarebbe destinata ad aggravarsi ulteriormente. Anziché superare la questione annosa del ridimensionamento delle Regioni a statuto speciale a seguito della riforma del 2001, si va oggi verso la creazione di ulteriori irragionevoli sperequazioni e complessità nella gestione delle funzioni amministrative.

L'iniziativa ex art. 116 di Regioni molto ricche e popolate non potrà che sottrarre risorse importanti al bilancio dello Stato per la garanzia dei diritti sociali, già messa a dura prova da un decennio di crisi. Da questo punto di vista la riflessione costituzionalistica ha espresso significative preoccupazioni circa le serie criticità che potrebbero derivare dall'attuazione del progettato intervento sul regionalismo italiano, suggerendo un approfondimento di riflessione che pare, invece, essere mancato (A. Morelli 2018).

Un ulteriore approfondirsi delle disuguaglianze nei diritti e nei servizi pare inevitabile a fronte dell'attuazione del prospettato intervento legislativo, per di più preannunciato sotto forma di legge delega. Ciò produrrà un sostanziale svuotamento della garanzia prevista dall'attribuzione da parte dell'art. 116 Cost. alle Camere del potere di approvare a maggioranza assoluta un testo che sarà in questo caso, molto probabilmente, solo un'ulteriore delega in bianco al Governo a regolare gli aspetti più delicati e controversi.

Alle Regioni che assistono a questo processo riformatore, che indirettamente le riguarda e di cui non potranno non subire i contraccolpi in modo significativo, in primo luogo per la netta riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, spetta dare una risposta istituzionale chiara. Sarebbe auspicabile che questa andasse in direzione diversa dall'attivazione, meramente difensiva quanto inopportuna, di altrettanti procedimenti ex art. 116, con il risultato di favorire la definitiva distruzione del regionalismo italiano che, pur con tante difficoltà, ha garantito sin qui un assetto istituzionale nel quale, anche grazie alle relazioni tra centro e periferia, sono stati garantiti servizi e diritti a tutti i cittadini sul territorio nazionale.

## Bibliografia

- U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1/1995, pp. 9 ss., p. 20
- G. AMATO, *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1/1971, pp. 1818 ss.
- G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2/1971, pp. 413 ss.
- G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, in *Il Mulino*, 3/2016, pp. 441 ss.
- L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivistaaiaic.it*, 1/2017
- F. BENVENUTI, *L'autonomia regionale: memento essenziale dell'ordinamento repubblicano*, in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, pp. 665 ss.
- G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna, 1975, pp. 277 ss.
- R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 140
- R. BIN, *Stato delle autonomie vs governo della burocrazia* (intervento al seminario del Gruppo San Martino “Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?” dell'8 novembre 2013), in *Istituzione del Federalismo*, 2/2014
- LAURA BUFFONI, ANDREA CARDONE, *La rappresentanza politica delle “istituzioni territoriali” della Repubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2016, pp. 47-86
- W. BROWN, *Undoing the Demos*, Cambridge (MA), 2015, p. 132
- A. CANTARO, *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Democrazia e Diritto*, 2-3/1994, pp. 317 ss.
- A. CANTARO – M. DEGNI (a cura di), *Il principio federativo. Federalismo e stato sociale*, Molfetta, 1995
- A. CANTARO, *Introduzione*, in C. DE FIORES – D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, p. 17
- L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, p. 920 ss.
- P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1/2008, pp. 219 ss.
- P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, pp. 191 ss.
- MASSIMO CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018
- GINEVRA CERRINA FERONI, GIOVANNI TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016
- M. COLUCCI – S. GALLO, *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, 2014
- V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 4/1982, pp. 498 ss.
- A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003
- C. DE FIORES, *Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/1995, pp. 81-99

- C. DE FIORES, *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la Riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, pp. 211 ss.
- C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013
- M. DELLA MORTE, *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, in B. PEZZINI – S. TRIOLO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, Pisa, 2015, pp. 411 e 412
- C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954
- G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, Napoli, 2001, p. 157
- A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione delle legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001
- P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, 2011
- F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in F. BOCCIA, M. DELLA MORTE, G. PALMIERI (a cura di), *La riforma del bilancio dello Stato*, Napoli, 2016, pp. 11 ss.
- M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista triestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 851 ss., ripubblicato con il titolo *Autonomia*, in *Studi in onore di Luigi Rossi*, Milano, 1952 ora in ID., *Scritti*, III, 1949-1954, Milano, 2003, pp. 345 ss.
- M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 174
- M. S. GIANNINI, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1971, ora in *Scritti*, VI, 1970-1976, Milano, 2005, p. 266
- M. KEATING, *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham, 1998
- M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, pp. 1315 ss.
- M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali III*, 2010, p. 540, nt. 15
- S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, in *Issirfa.cnr.it*, 2015
- S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione* (Relazione introduttiva per la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati, 14 marzo 2017)
- T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1956, pp. 100 ss.
- A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, intervento da *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale. XXXIII Convegno AIC*, Firenze, 16-17 novembre 2018
- M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002
- C. PINELLI, *La crisi dei Consigli e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Issirfa.cnr.it*, 2008
- Rapporto Svimez Sull'Economia del Mezzogiorno, 2017*
- Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati 2014-15*
- G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Issirfa.cnr.it*, 2013
- G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, intervento da *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale. XXXIII Convegno AIC*, Firenze, 16-17 novembre 2018
- L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in *Issirfa.cnr.it*, 2012

- L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3/2013, pp. 1-15
- L. RONCHETTI, *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo, vol.1, Atti del Seminario di Studi: Roma, 29 maggio 2012*, Milano, 2013, pp. 31-56
- L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2 /2016, pp. 1-9
- L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018
- L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018.
- M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013
- C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivistaaic.it*, 3/2017
- A. SIMONCINI, *La "rivoluzione promessa": le regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, in U. DE SIERVO, N. ANTONETTI, *Che fare delle regioni*, Roma, 2014, pp. 119-142
- S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara, III*, Torino, 2005, p. 633
- G. TARLI BARBIER, *Le Città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Nuove Province e Città metropolitane. Atti del Convegno dell'Unione Province Lombarde (Milano, 15 aprile 2016)*, Torino, 2016, pp. 31-73
- G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo «strano caso» della sent. 243/2016*, in *Le Regioni*, 3/2017, pp. 480-497